

Процес вступу України до ЄС у контексті регіонального та місцевого розвитку

Міністерство, відповідальне за регіональний та
місцевий розвиток, – за кермом!

АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ

Підготувала: Програма «U-LEAD з Європою»

Дім децентралізації, вул. В. Житомирська 20, Київ, 01001 Україна

E-mail: pr.u-lead@giz.de

Вебсайт: u-lead.org.ua

Facebook: facebook.com/ULEADwithEurope

Відповідальний: Бастіан Файгель, директор Програми «U-LEAD з Європою» від GIZ

Редакційна колегія: Андрей Хорват, Олена Калініна, Мануель Хааг, Любіца Кошелюк, Мар'яна Семенишин, Руслан Поп'юк

Редактор: Ірина Вольська

Переклад: Валерія Сосновська

Цей Аналітичний документ підготовлений за підтримки Європейського Союзу та його держав-членів – Німеччини, Польщі, Швеції, Данії, Естонії та Словенії. Відповідальність за зміст цієї публікації несуть виключно її автори, Моймір Мрак та Пьотр Жубер, відповідно. Аналітичний документ жодним чином не відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу та його держав-членів – Німеччини, Польщі, Швеції, Данії, Естонії та Словенії. Усі терміни в цьому документі взяті в нейтральному значенні щодо чоловіків і жінок.

Огляд цього Аналітичного документа був представлений та обговорений з експертами на зустрічі, спільно організованій Міністерством розвитку громад та територій України (Мінрегіоном)¹ і Програмою «U-LEAD з Європою» 7 жовтня 2022 року.

¹ У грудні Кабінет Міністрів України об'єднав Міністерство інфраструктури з Мінрегіоном. Нове «Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України» (Міністерство відновлення), є правонаступником всіх обов'язків і повноважень колишнього Мінрегіону. Отже, надалі цей документ посилається на Міністерство відновлення.

ЗМІСТ

1. ВСТУП	4
1.1. ПЕРЕДУМОВИ	4
1.2. ЦІЛІ.....	5
1.3. СТРУКТУРА ДОКУМЕНТА	6
2. ПРОЦЕС ВСТУПУ ДО ЄС: ОСНОВНІ ЦІЛІ, ЕТАПИ, ЗМІНИ	8
2.1. ЦІЛІ РОЗШИРЕННЯ ЄС ТА ЦІЛІ КРАЇН-КАНДИДАТІВ	8
2.2. ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ПРОЦЕСУ РОЗШИРЕННЯ ЄС	9
2.3. ЕТАПИ ПРОЦЕСУ ВСТУПУ ДО ЄС	11
2.4. ТРИВАЛІСТЬ ПРОЦЕСУ ВСТУПУ ДО ЄС	14
2.5. ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА ЄС ДЛЯ ВЕДЕННЯ ПЕРЕГОВОРІВ ПРО ВСТУП ДО ЄС ...	17
2.6. ДЕЯКІ «УРОКИ», ОТРИМАНІ КРАЇНАМИ-КАНДИДАТАМИ ЩОДО ПРОЦЕСУ ВСТУПУ ДО ЄС	18
2.7. ПЕРЕГОВОРИ ПРО ВСТУП ДО ЄС У КОНТЕКСТІ МЕТОДОЛОГІЇ РОЗШИРЕННЯ 2020 РОКУ	19
3. ПОЛІТИКА ЗГУРТУВАННЯ ЄС ЯК ОСНОВА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ КРАЇН-ЧЛЕНІВ	23
3.1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ, ЕВОЛЮЦІЯ, ПРІОРИТЕТИ ТА ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ.....	23
3.2. ПОЛІТИКА ЗГУРТУВАННЯ В РАМКАХ БЮДЖЕТУ ЄС	26
3.3. ГЛАВА 22 ЯК КЛЮЧОВИЙ СЕГМЕНТ <i>ACQUIS</i> , ЩО РЕГУЛЮЄ НАБЛИЖЕННЯ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС У СФЕРІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	28
4. СПРОМОЖНІСТЬ ОСВОЮВАТИ КОШТИ ФОНДУ ЗГУРТУВАННЯ ЄС: КОНЦЕПЦІЯ, ДОСВІД ТА ОТРИМАНІ УРОКИ	32
4.2. ЯКІСТЬ УРЯДУВАННЯ ТА СПРОМОЖНІСТЬ ДО ОСВОЄННЯ КОШТІВ	36
4.3. КЛЮЧОВІ ФАКТОРИ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ СПРОМОЖНІСТЬ ОСВОЮВАТИ КОШТИ ФОНДУ ЗГУРТУВАННЯ ЄС	38
5. КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ДЛЯ СТВОРЕННЯ СТРУКТУР І ПРОЦЕДУР	43
5.1. КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ПОБУДОВИ СТРУКТУР І ПРОЦЕДУР У МІНІСТЕРСТВІ.....	43
5.2. КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ПОСИЛЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ СТРУКТУР НА СУБНАЦІОНАЛЬНИХ РІВНЯХ	48
ЛІТЕРАТУРА	51
ДОДАТКИ	55

1. Вступ

1.1. Передумови

У розпалі війни з Росією Україна отримала чітке політичне зобов'язання від країн-членів ЄС щодо перспектив її членства. Саме в цьому контексті перед **Міністерством стоять виклики** на двох фронтах. Одним із них є посилення **спроможності Міністерства у питаннях координації з метою підтримки післявоєнної відбудови** та розвитку на регіональному й муніципальному рівнях, а іншим – **забезпечення інституційних структур і процедур**, які б ефективно підтримували регіональні та муніципальні складові процесу вступу України до ЄС. Роль Міністерства зосереджуватиметься на ефективному **наближенні України як країни-кандидата до вимог надбань співдружності ЄС (acquis)** у відповідних сферах, а також на ефективному освоєнні коштів, які виділяються на підтримку цього процесу в рамках підготовки до вступу в ЄС.

Процес вступу України до ЄС матиме щонайменше один важливий аспект, який значно відрізняється від досвіду будь-якої іншої країни-кандидата за всю історію ЄС. У випадку України, **процес вступу до ЄС відбуватиметься паралельно з відновленням значної частини країни**, зруйнованої внаслідок воєнних дій. У спільному оціночному звіті, опублікованому 9 вересня 2022 року, зазначено: «за оцінками Уряду України, Європейської Комісії та Світового банку у співпраці з партнерами, поточна вартість реконструкції та відновлення в Україні становить 349 мільярдів доларів США, і ця цифра за прогнозами зростатиме в найближчі місяці, оскільки війна триває»². У цьому звіті підкреслюється, що **відбудова та відродження мають здійснюватися таким чином, щоб забезпечити потужну підтримку місцевої економіки, а місцеві органи влади повинні відігравати провідну роль у плануванні та впровадженні цих заходів**. Також підкреслюється важливість розбудови інституційної спроможності на різних адміністративних рівнях, як невід'ємної складової процесу відбудови, та необхідність розпочинати цей процес якомога раніше.

Оскільки реалістично очікувати, що процес відбудови здійснюватиметься за значної фінансової підтримки з бюджету ЄС, його держав-членів, інших країн Заходу та багатосторонніх фінансових інституцій, **Мінрегіону надзвичайно важливо розвивати свій внутрішній потенціал, а також підтримувати розбудову інституційної спроможності на національному, регіональному та муніципальному рівнях для забезпечення ефективного освоєння виділених коштів**.³

² <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/09/09/ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-estimated-349-billion>

³ Реформа місцевого самоврядування та регіонального розвитку є міцним фундаментом для підготовки до вступу в ЄС. Хоча Європейська хартія місцевого самоврядування була підписана Україною ще у 1996 році, реального прогресу довелося чекати до Революції Гідності у 2014 році. Після місцевих виборів у жовтні 2020 року в Україні діє 1470 органів місцевого самоврядування, які отримали більше повноважень та ресурсів. Таким чином, громади мають більше можливостей

Щодо набуття членства в ЄС загалом та коштів ЄС, зокрема, **розвиток інституційного потенціалу Міністерства має відбуватися за двома напрямками:**

- **Процес вступу до ЄС.** Процес вступу до ЄС триває щонайменше десятиліття. З досвіду Західних Балкан, цей процес може бути дуже тривалим і передбачає численні етапи, кожен з яких має свої специфічні особливості та виклики для країни-кандидата. Особливу увагу в цьому напрямку розбудови інституційного потенціалу варто було б приділити тим сегментам процесу та **acquis, які входять до сфери компетенції Міністерства, насамперед, главі 22** (регіональна політика та координація структурних інструментів), а також деяким іншим главам, насамперед, глава 32 (фінансовий контроль).
- **Освоєння коштів, виділених на підготовку до вступу в ЄС.** На відміну від західнобалканських країн, де допомога перед вступом до ЄС була досить незначною як у номінальному вираженні, так і у відсотках від ВВП, в Україні ця допомога, ймовірно, буде набагато потужнішою. Отже, вже на етапі підготовки до вступу в ЄС для України велике значення матиме освоєння коштів ЄС, яке полягає у **здатності та вмінні центрального, регіонального та місцевого рівнів створювати проєкти та програми, що відповідають заявленим цілям політики, а також у здатності органів влади ефективно та раціонально розпоряджатися довіреними їм коштами**⁴. При розробці структур і процесів для ефективного освоєння коштів ЄС слід враховувати досвід відповідних держав-членів ЄС, особливо тих, які приєдналися до ЄС під час великого розширення на Схід.

1.2. Цілі

Ураховуючи, що відбудова України стане головним пріоритетом для влади після стабілізації умов, загальною метою цього документа є надання Міністерству консультацій з питань політики та розбудови інституційного потенціалу з двох

для виконання своїх самоврядних повноважень, зокрема можуть здійснювати діяльність, пов'язану з розвитком, як-от планування, фінансування та реалізація конкретних проєктів. У 2020 році було затверджено нову Державну стратегію регіонального розвитку, а пізніше – План дій та нові документи планування на регіональному рівні. Більше про ці процеси читайте у *Збірнику статей Програми «U-LEAD з Європою», 2021, а також в ОЕСР, 2022.*

⁴ Оскільки країни Західних Балкан отримували відносно невелику допомогу перед вступом до ЄС, фінансові стимули для цих країн формувати відповідні структури для ефективного освоєння коштів ЄС були досить обмеженими. Для цієї групи країн значне розширення фінансування з боку ЄС відбудеться лише після їх вступу до ЄС, як це сталося з усіма «новими» країнами-членами, які приєдналися до ЄС у 2004-2007 рр., а також з Хорватією, яка стала членом ЄС у 2013 р. У випадку України значне збільшення фінансування з боку ЄС буде доступне вже на етапі підготовки до вступу, що є вагомим аргументом на користь запровадження структур і процесів, необхідних для якомога швидшого забезпечення належної спроможності освоювати виділені кошти.

питань: щодо процесу вступу до ЄС загалом, особливо у сферах компетенції Міністерства, та щодо **створення структур і процедур, які відповідають вимогам процесу вступу до ЄС** і сприяють ефективному освоєнню коштів Європейського Союзу.

Якщо конкретніше, **цей аналітичний документ підготовлений з метою:**

- Представити (i) загальну логіку процесу вступу до ЄС з його основними характеристиками, етапами та викликами (на основі досвіду країн-кандидатів у процесі розширення ЄС протягом останніх двох десятиліть), а також (ii) ті сегменти процесу вступу до ЄС, які безпосередньо стосуються регіонального розвитку та фондів ЄС, особливо главу 22 (регіональна політика та координація структурних інструментів).
- Представити (i) концепцію спроможності освоєння коштів ЄС, (ii) результати та уроки, отримані «новими» країнами-членами ЄС (тобто країнами, які приєдналися у процесі розширення на Схід) з цього питання, та (iii) ключові специфічні риси інституційної структури і процедур освоєння коштів ЄС.
- Сформулювати керівні принципи для (i) розвитку потенціалу Міністерства щодо процесу вступу до ЄС загалом, і особливо щодо тих сегментів цього процесу, які безпосередньо стосуються регіонального розвитку та фондів ЄС, (ii) розвитку потенціалу самого Міністерства, а також установ на різних рівнях управління щодо різних аспектів освоєння коштів ЄС, і (iii) деякі керівні принципи для створення структур і процедур в Міністерстві, які відповідають вимогам процесу вступу до ЄС і сприяють ефективному освоєнню фондів ЄС на національному та регіональному рівнях.

1.3. Структура документа

Окрім *Вступу*, цей Аналітичний документ має чотири основні розділи та низку таблиць у Додатках.

Другий розділ містить короткий огляд процесу вступу до ЄС із роз'ясненням його основних характеристик, включаючи основних учасників, етапність процесу та виклики, з якими зазвичай стикаються країни-кандидати.

На відміну від цього розділу, в якому розглядається процес вступу до ЄС загалом, наступні два розділи здебільшого зосереджені на компоненті регіонального розвитку в процесі вступу до ЄС та його фінансуванні. У *третьому розділі* пояснюється загальна логіка політики згуртування ЄС як основного фінансового інструмента для зменшення соціально-економічної нерівності між країнами-членами. *Четвертий розділ* присвячений питанню спроможності освоювати кошти ЄС і зосереджується на концепції спроможності освоєння як такої, а також на досвіді та уроках, отриманих у цій сфері «новими» країнами-членами ЄС.

І, нарешті, *п'ятий розділ* містить деякі керівні принципи формування інституційної структури регіонального розвитку в Україні, яка відповідатиме

вимогам вступу до ЄС. Основна увага цього розділу приділена визначенню принципів побудови структур і процедур у Мінрегіоні, які відповідають вимогам процесу вступу до ЄС, а також побудові структури на національному та субнаціональному рівнях, яка сприятиме ефективному освоєнню коштів, виділених Європейським Союзом.

2. Процес вступу до ЄС: основні цілі, етапи, зміни

2.1. Цілі розширення ЄС та цілі країн-кандидатів

ЄС – це унікальне політичне та економічне утворення, в якому поєднується міжнародна співпраця та інтеграція суверенних держав в Європі. ЄС не є ані державою, ані міжнародною урядовою організацією. Попередник ЄС – Європейське економічне співтовариство – був створений у 1950-х роках за участі напочатку 6 членів, але вже в перші роки його існування постало питання про розширення. Протягом своєї історії ЄС/ЄС розширювалися сім разів: вперше в 1973 році, а востаннє в 2013 році. Зараз ЄС складається з 27 держав-членів. Розширення Євросоюзу завжди відбувалося як відповідь ЄС на заявки на членство, а не як активне прагнення ЄС до розширення. Правові засади розширення завжди закладені в Договорі. У **Договорі про Європейський Союз (ДЄС)** це питання розглядається в **параграфі 49**. Так само як і в договорах-попередниках у цьому параграфі йдеться про те, що будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, визначені Статтею 2 [тобто людську гідність, свободу, демократію, рівність, верховенство права і права людини], і прагне їх просувати, може подати заявку на членство в ЄС.

Хоча процес розширення з часом зазнав значних змін, він завжди переслідував дві стратегічні цілі.

- Однією з цих цілей була **політична**, спрямована на поширення миру, стабільності та демократії, а також поваги до європейських цінностей. Ця мета була цілком очевидною у 1980-і рр. у випадку Греції, Португалії та Іспанії, коли члени ЄС були готові розпочати переговори про вступ до ЄС з метою зміцнення демократії в пост-авторитарних країнах. Падіння Берлінської стіни та закінчення холодної війни відкрило історичну можливість для возз'єднання Європи. У 1995 році ЄС розширився за рахунок трьох традиційно нейтральних держав – Австрії, Фінляндії та Швеції – і з того часу також за рахунок країн Східної Європи, які розпочали перехід від однопартійної системи до демократії та від централізованої планової до ринкової економіки. Зосередженість ЄС на підтримці миру, стабільності та демократії спостерігалася і в останні два десятиліття. Після воєнних дій на Західних Балканах у 1990-х рр. перспектива членства в ЄС була відкрита для всіх країн цього регіону. Хоча Хорватія стала членом ЄС у 2013 році, інші країни все ще перебувають на різних етапах процесу вступу до ЄС. А минулого року, через кілька місяців після російського вторгнення в Україну, перспектива членства в ЄС була запропонована також Україні, Молдові та Грузії.
- Ще однією стратегічною метою процесу розширення ЄС, яка була незмінною протягом усієї його історії, є **економічна**. Вона спрямована на поширення ринкової економіки та процвітання на всьому європейському континенті. Протягом десятиліть ЄС пройшов шлях від найпростіших до найскладніших форм регіональної економічної інтеграції: від митного союзу, розширеного єдиного ринку до валютного союзу. В результаті свого поглиблення і розширення ЄС зазнав суттєвих змін в економічному управлінні. Сьогодні, у

тому числі внаслідок кількох криз останнього десятиліття, воно є значно складнішим, ніж будь-коли раніше, і, на відміну від минулих часів, стало дуже важливим компонентом процесу вступу до ЄС.

Досвід попередніх розширень, особливо після 1980-х рр., показав, що **процес вступу до ЄС є важливим стимулом для реформування та модернізації країни-кандидата**. Існує кілька причин, чому членство в ЄС вважається привабливим і вартим серйозних реформаторських зусиль з боку країн-кандидатів. Ось декілька з них (Dabrowski, 2022): *По-перше*, ЄС вважається клубом процвітаючих, стабільних і демократичних країн. Тому вступ до такого клубу є синонімом підвищення рівня життя. *По-друге*, членство в ЄС означає членство в митному союзі, повну гармонізацію із законодавством ЄС та повноцінну участь у Єдиному європейському ринку, який функціонує на засадах чотирьох фундаментальних свобод (вільний рух товарів, послуг, капіталу та робочої сили). *По-третє*, нові члени ЄС, як правило, з нижчим рівнем доходу на душу населення, отримують доступ до широкого спектру бюджетних фондів ЄС, особливо тих, що стосуються Спільної сільськогосподарської політики та політики згуртування⁵, а віднедавна – до коштів нового тимчасового інструменту «Нове покоління ЄС». І *по-четверте*, геополітична стабільність і безпека – теж очікувані результати завершення процесу вступу. Це було важливим аргументом під час вступу Західних Балкан, ініційованому на початку 2000-х років, після десятиліття кривавих етнічних конфліктів у регіоні, і також стало вирішальним аргументом у випадку з новими кандидатами після російського вторгнення в Україну.

2.2. Основні складові процесу розширення ЄС

Перед початком переговорів про вступ до ЄС держави-члени ЄС зазвичай укладають міжнародну угоду з країною-претендентом на вступ, спрямовану на підтримку останньої *у наближенні її законодавства, політики та адміністративної практики до принципів і стандартів ЄС*. Спільною характеристикою цих угод, які називаються Угодами про асоціацію, або Європейськими угодами (УА або ЄУ) для центрально-східних країн-кандидатів, Угодами про стабілізацію та асоціацію (УСА) для південно-східних країн та Угодами про асоціацію (УА) для східноєвропейських країн, є те, що вони надають привілейований доступ країн-кандидатів до єдиного європейського ринку. Ці угоди іноді супроводжуються певними рамками для забезпечення тіснішої співпраці в деяких інших секторах, таких як спрощення і, зрештою, лібералізація візового режиму, а також допомога, спрямована на покращення адміністративної спроможності зацікавлених країн.

Існує ще одна складова співпраці між країнами-членами ЄС та країною-претендентом, яка зазвичай формується вже на ранньому етапі процесу вступу до ЄС і задовго до початку переговорів про вступ до ЄС. Це стосується

⁵ А саме: Європейський соціальний фонд плюс (ESF+), Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), Фонд згуртування (CF), Фонд справедливого переходу (JTF) та Європейське територіальне співробітництво/ Interreg (ETC) для транскордонної регіональної співпраці.

фінансування та технічної допомоги, що надається країнам-претендентам з метою сприяння досягненню ними стандартів, необхідних для членства в ЄС. Ця **допомога** надається **на етапі, що передує вступу до ЄС**, через різні інструменти, як-от: Phare, ISPA, Sapard та CARDS. З 2006 року фінансування надається через різні покоління фондів Інструменту допомоги на етапі підготовки країн-кандидатів із Західних Балкан і Туреччини до вступу в ЄС, а у випадку східноєвропейських країн – через фонди Європейського інструмента сусідства. У випадку надзвичайних макроекономічних дисбалансів ці країни також мають право на отримання коштів з фондів макрофінансової допомоги, що надаються країнами-членами ЄС.

Третьою складовою процесу розширення є **виконання визначених умов**. Йдеться про **умови, які країна-претендент повинна виконати для отримання права на членство в ЄС**. Протягом десятиліть умови розширення зазнавали значної еволюції, причому найбільш глибокі зміни спостерігали в період по завершенні холодної війни на початку 90-х років. У той час ЄС опинився в ситуації майбутнього розширення із приєднанням великої кількості східноєвропейських країн. До того ж, це були країни, які донедавна мали зовсім інший політичний устрій та економічну систему, ніж країни-члени ЄС. Саме в цьому контексті країни-члени ЄС вирішили повернутися до питання встановлення та виконання певних умов, разом із початком формування нової політики розширення.

Таблиця 1: Етапи розширення ЄС

Перші країни-члени	Розширення ЄС						
	Північ	Південь I	Південь II	ЄАВТ	Схід I	Схід II	
1958	1973	1981	1986	1995	2004	2007	2013
Бельгія Франція Німеччина Італія Люксембург Нідерланди	Данія Ірландія СК	Греція	Португалія Іспанія	Австрія Фінляндія Швеція	Чеська Республіка Естонія Угорщина Латвія Литва Польща Словаччина Словенія Кіпр Мальта	Болгарія Румунія	Хорватія

Держави-члени ЄС дотримуються положення Договору про те, що членство в ЄС відкрите для всіх європейських країн, тобто і для колишніх комуністичних країн зі східної частини континенту. Однак на саміті Європейської Ради в Копенгагені у 1993 році держави-члени ЄС домовилися про умови, які необхідно виконати для вступу до ЄС. Так звані **Копенгагенські критерії** передбачають: (i) стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин (**політичні критерії**), (ii) наявність дієвої ринкової економіки, а також здатність справлятися з конкурентним тиском і ринковими

силами всередині ЄС (**економічні критерії**), і (iii) здатність взяти на себе зобов'язання щодо членства (**критерії *acquis***). Останній критерій вимагає від країни-кандидата впровадження *acquis* у національне законодавство та ефективною імплементації цього законодавства за допомогою відповідних адміністративних структур і судової системи. Це стало приводом для ЄС додатково заявити про надзвичайну важливість для самого ЄС мати здатність приймати до складу нові держави-члени. У 1995 році Копенгагенські критерії були посилені і відтоді **особлива увага приділяється адміністративній спроможності країни-кандидата до імплементації *acquis***.

2.3. Етапи процесу вступу до ЄС

Вступ до ЄС є надзвичайно складним технічним і політичним процесом. В рамках своєї політики розширення ЄС підтримує приєднання країни-претендента через два різних інструменти і розділяє вступ на **два паралельних процеси**:

- **Процес асоціації з ЄС, що ґрунтується на угодах про асоціацію.** Угода створює рамки для відносин між Європейським Союзом і потенційною країною-кандидатом і спрямована на поступове зближення між сторонами шляхом поглиблення політичних зв'язків та економічної інтеграції. Угода передбачає широке коло заходів, індивідуально узгоджених між сторонами, необхідних для виконання трьох Копенгагенських критеріїв. У випадку України Угода про асоціацію (УА) була підписана 27 червня 2014 року та ратифікована 1 вересня 2017 року. Основна мета УА – забезпечити основу для процесу гармонізації національного законодавства з *acquis* у секторах, охоплених УА.
- **Переговорний процес щодо вступу до ЄС** – це процес, під час якого країна-кандидат на вступ до ЄС має досягти домовленості з державами-членами ЄС щодо умов її вступу до ЄС. Згідно з **Методологією розширення 2020 року**, процес організовано за 6 кластерами, кожен з яких містить певну кількість із 35 переговорних розділів загалом.

Ці два процеси вступу до ЄС тісно пов'язані між собою. І в ході переговорів з ЄС вони дедалі більше зливаються майже в один процес. Тим не менш, їх слід розглядати як окремі процеси, оскільки вони ґрунтуються на різних правових засадах і мають різні завдання. У той час як **процес асоціації передбачає поступове наближення національного законодавства до відповідних частин *acquis***, як того вимагає УА, **переговорний процес має справу з конкретними проблемами транспозиції *acquis*** і закінчується завершенням переговорів про приєднання приблизно за два роки до членства в ЄС. Для ефективного та скоординованого ведення обидвох процесів, країна-кандидат на вступ до ЄС повинна розробити і ввести в дію інституційну структуру та процедури, які здатні досягти цих цілей (Mišćević та Mrak, 2017).

У випадку західнобалканських країн їхні особливі версії угод про асоціацію, які дістали назву «Угоди про стабілізацію та асоціацію», ґрунтувалися на чіткому політичному зобов'язанні з боку ЄС, досягнутому на засіданні Європейської Ради у Салоніках у 2003 році щодо перспектив інтеграції країн регіону в ЄС. Проте це

не стосується угод про асоціацію ЄС з трьома східними сусідами – **Україною, Молдовою та Грузією**. Рішення **Європейської Ради від 23-24 червня 2022 року** надало перспективу членства в ЄС і цим трьом країнам.

Процес вступу до ЄС (з точки зору країн-кандидатів) або процес розширення ЄС (з точки зору держав-членів) **є тривалим, складним і високотехнологічним процесом**. Нижче у цьому розділі наведено стислий огляд основних етапів цього процесу. Загалом, ці етапи можна поділити на **три групи**:

- i. етапи, які необхідно здійснити до початку переговорів про вступ до ЄС;
- ii. етапи під час переговорів про вступ до ЄС, а також
- iii. етапи після завершення переговорів про вступ до ЄС і до набуття членства в ЄС країною-кандидатом.

Етапи перед початком переговорів про вступ до ЄС

- (1) *Заява про вступ до ЄС*. Вступ до ЄС визначений у параграфі 49 Договору про Європейський Союз (ДЄС).
- (2) *Підготовка Висновку*. Після подання заявки та на вимогу Ради Європейська Комісія готує Висновок щодо заявника, який має ґрунтуватися на Копенгагенських критеріях вступу. Висновок готується на основі відповідей на анкету, заповнену країною-заявником.
- (3) *Рішення Європейської Ради про надання країні-заявнику статусу кандидата на вступ до ЄС*. Висновок обговорюється на засіданні Європейської Ради. На основі рекомендації Європейської Комісії Європейська Рада може прийняти рішення про надання країні-заявнику статусу кандидата на вступ до ЄС, його збереження або відхилення. Рішення має бути прийняте одногосно. **На засіданні Європейської Ради 23-24 червня 2022 року Україна та Молдова отримали статус країн-кандидатів на вступ до ЄС**, тоді як статус країни-кандидата буде надано Грузії після того, як вона вирішить деякі ключові пріоритетні задачі, відображені у висновку Європейської Комісії.
- (4) *Рішення Європейської Ради про початок переговорів про вступ до ЄС з країною-кандидатом*. Знову ж таки, за рекомендацією Європейської Комісії, Європейська Рада може прийняти рішення про початок переговорів про вступ до ЄС з країною-кандидатом, і, так само, рішення має бути схвалене одногосно. Можливо, що рішення Європейської Ради про надання статусу кандидата і рішення про початок переговорів про вступ до ЄС прийматимуться на одному засіданні. У більшості випадків рішення про початок переговорів про вступ до ЄС приймається пізніше, іноді з великою затримкою. Наприклад, Північна Македонія отримала статус кандидата на вступ до ЄС у 2005 році, але рішення Європейської Ради про початок переговорів про вступ до ЄС було прийнято лише влітку 2022 року.

Етапи переговорів про вступ до ЄС (відповідно до Методології розширення 2020)

- (1) Формальний початок переговорів про вступ до ЄС. Перша міжурядова конференція з питань вступу країни-кандидата до ЄС є юридичним початком переговорів про вступ до ЄС. На цій Конференції ЄС представляє так звані Переговорні рамки для переговорів про вступ країни-кандидата до ЄС. Починаючи з 2020 року, як свідчить досвід Північної Македонії та Албанії, які розпочали переговори про вступ до ЄС минулого року, переговорні рамки значною мірою ґрунтуються на Методології розширення 2020 року. Її основні характеристики докладніше розглянуті у підпункті 2.7.
- (2) Скринінг. Під час цього процесу Європейська Комісія та країна-кандидат вивчають законодавство країни-кандидата за кожною сферою *acquis* (у випадку поточних переговорів Сербії та Чорногорії, *acquis* поділено на 35 сфер, які називаються «главами»). Основна мета цього процесу – визначити, де, чому і як національне законодавство має бути адаптоване до права Співтовариства. Європейська Комісія звітує Раді про перевірку кожної глави і може запропонувати початок переговорів або умови, які необхідно виконати – так звані контрольні показники – перед початком переговорів.
- (3) Дотримання вступних критеріїв. На відміну від переговорів щодо великого розширення на Схід, де країна-кандидат переходила безпосередньо до етапу переговорів після скринінгу, у переговорах з Хорватією та Туреччиною, а пізніше з Сербією та Чорногорією, де-факто було запроваджено новий етап переговорного процесу. На цьому етапі країна-кандидат має досягти певних показників, так званих «вступних критеріїв», які сформульовані як передумова для відкриття переговорної глави. «Вступні критерії» встановлюються не для всіх розділів переговорів, а лише для тих, які вважаються більш суттєвими для країни-кандидата.
- (4) Переговори. Якщо для всіх розділів переговорів у рамках тематичного блоку виконані «вступні критерії», країну-кандидата запрошують представити свою переговорну позицію щодо всіх розділів, які є частиною цього самого блоку. Відповідь ЄС (проект спільної позиції) готується Європейською Комісією, але має бути затверджена Радою. «Заклучні критерії» є невід'ємною частиною спільної позиції ЄС. Метою переговорів є досягнення згоди щодо точних умов членства, включаючи винятки з *acquis*. Існує два типи можливих винятків: (i) перехідний період є найбільш поширеним і дозволяє тимчасово звільнити країну-кандидата від застосування *acquis*, і (ii) відступ від *acquis* дозволяє звільнити країну-кандидата від застосування *acquis* на постійній основі; не застосовувався під час нещодавнього розширення, за винятком деяких незначних технічних деталей. Процес переговорів зазвичай триває кілька років і завершується, коли країна-кандидат і ЄС досягають згоди за всіма «розділами» переговорів.
- (5) Тимчасове закриття переговорів за кожним з розділів переговорів. Для (тимчасового) закриття переговорів за кожним з розділів переговорів країна-кандидат повинна довести високий ступінь гармонізації зі

стандартами ЄС за відповідним розділом і достатній досвід імплементації стандартів ЄС саме в цьому розділі.

- (6) Завершення переговорів про вступ до ЄС. Процес переговорів, який зазвичай триває кілька років, завершується, коли країна-кандидат і ЄС досягають згоди за всіма «розділами» переговорів. Під час завершального раунду переговорів про вступ до ЄС узгоджується точна дата вступу, на основі якої також розраховуються і обговорюються фінансові умови вступу до ЄС. Період між закінченням переговорів і завершенням усіх необхідних ратифікаційних процесів зазвичай триває від півтора до двох років.

Етапи з моменту завершення переговорів про вступ до ЄС і до набуття повноправного членства

- (1) Підготовка та затвердження договору про вступ. Після завершення переговорів готується проєкт договору про вступ. Це документ, який закріплює членство країни в ЄС. Він містить детальні умови членства, всі перехідні положення і терміни, а також деталі фінансових домовленостей та будь-які захисні застереження. Договір про вступ має бути схвалений Радою ЄС одностайно та Європейським Парламентом через процедуру надання згоди. Після підписання договору про вступ кандидат стає країною, що приєднується. Це означає, що вона стане повноправним членом ЄС на дату, визначену в договорі, за умови ратифікації договору.
- (2) Ратифікація договору про вступ. Після підписання договір про вступ має бути ратифікований парламентами як країни-кандидата, так і всіх держав-членів ЄС. У країні, що приєднується, перед ратифікацією угоди в парламенті зазвичай проводиться референдум.
- (3) Приєднання до ЄС. Це момент, коли країна, що приєднується, стає повноправним членом ЄС з усіма відповідними правами та обов'язками.

2.4. Тривалість процесу вступу до ЄС

Вступ до ЄС – процес багаторічний. Для 21 нинішньої держави-члена ЄС, які завершили процес вступу і приєдналися до ЄС (решта шість були першими членами-засновниками), цей процес тривав у середньому близько 9 років. Однак часові рамки варіюють залежно від національної та глобальної політики, а також від того, наскільки країні необхідно реформувати власне законодавство для забезпечення його відповідності стандартам ЄС. Для 9 країн процес вступу до ЄС тривав понад 10 років. Лише досягнення статусу кандидата на вступ до ЄС може тривати декілька років. Для деяких нинішніх членів ЄС минуло в середньому близько 3,5 років з моменту подання країною офіційної заявки до моменту затвердження Європейською Радою її статусу кандидата⁶. Етап переговорів про вступ до ЄС, як правило, є найдовшим. Серед нинішніх членів ЄС час між початком переговорів і підписанням договору про вступ зайняв в середньому близько 4 років, що становить приблизно половину середньої тривалості всього

⁶ Розгляд заявок України та Молдови зайняв близько 4 місяців і був схвалений приблизно в 11 разів швидше, ніж в середньому для країн-членів ЄС.

процесу вступу. Найдовше переговори тривали у Португалії, Іспанії та Хорватії (понад 6 років), а найшвидше – у Австрії, Фінляндії та Швеції (менше 1,5 років)⁷. І, нарешті, процес підписання договору про вступ та ратифікації зазвичай триває від 1 до 2 років. У *Таблиці 1* представлено графік 10-річного процесу вступу до ЄС для Хорватії як останньої країни, що приєдналася до ЄС.

Таблиця 1: Графік процесу вступу Хорватії до ЄС

Етапи	Дата
Хорватія подала заявку на членство в ЄС	Лютий 2003 року
Європейська Комісія надає позитивний висновок	Квітень 2004 року
Рада надає Хорватії статус кандидата на вступ до ЄС	Червень 2004 року
Рада ухвалює рамки переговорів	Березень 2005 року
Починається етап скринінгу для організації переговорного процесу	Жовтень 2005 року
Відкрито перший розділ переговорів	Червень 2006 року
Закрито останній з 33 розділів переговорів	Червень 2011 року
Європейська Комісія надає позитивний висновок щодо вступу Хорватії до ЄС	Жовтень 2011 року
Європейський Парламент дає згоду на вступ Хорватії до ЄС	Грудень 2011 року
Рада ЄС ухвалює рішення про вступ Хорватії до ЄС	Грудень 2011 року
Держави-члени ЄС та Хорватія підписують договір про вступ	Грудень 2011 року
Хорватія вступає до ЄС (після ратифікації договору про вступ Хорватією та всіма країнами-членами ЄС)	Липень 2013 року

Джерело: Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union: EU Enlargement. HM Government, December 2014 [Огляд балансу повноважень між Сполученим Королівством та Європейським Союзом: Розширення ЄС. Уряд Великої Британії, грудень 2014 року.]

Процес вступу ще довше тривав для країн Західних Балкан (див. *Таблицю 2*). На Салоніському саміті Європейської Ради 2003 року шість країн регіону отримали від держав-членів ЄС зобов'язання підтримувати їхні зусилля на шляху до європейської інтеграції. Зараз, 20 років потому, лише Хорватія фактично приєдналася до ЄС. П'ять з них отримали статус країни-кандидата, Боснія і Герцеговина – лише в грудні 2022 року. Хоча Чорногорія розпочала переговори про вступ до ЄС у 2012 році, а Сербія – у 2013 році, жодна з них не наблизилася до завершення переговорів. Це означає, що для обох країн переговори про вступ до ЄС триватимуть понад десять років.

⁷ [European Union membership: How countries join, and more | Pew Research Center](#) [Членство в Європейському Союзі: Як країни вступають до ЄС і не тільки | Pew Research Center]

**Таблиця 2: Стан процесу вступу до ЄС країн-претендентів
(станом на лютий 2023 року)**

Регіон / Країна	Заявка	Статус країни-кандидата	Початок переговорів про вступ до ЄС	Підписання договору про вступ до ЄС	Вступ
Західні Балкани					
Хорватія	2/2003	6/2004	10/2005	12/2011	7/2013 ⁴
Північна Македонія	3/2004	12/2005	7/2022	....	....
Чорногорія	12/2008	12/2010	6/2012	....	....
Албанія	4/2009	6/2014	7/2022	....	....
Сербія	12/2009	3/2012	12/2013	....	....
Боснія і Герцеговина	2/2016	12/2022	....	....	....
Туреччина					
	4/1987	12/1999	10/2005	....	....
Нові кандидати					
Україна	2/2022	6/2022	....	....	....
Молдова	3/2022	6/2022	....	....	....
Грузія	3/2022	....	....	....	....

Джерело: Підготовлено на основі Sapir, 2022 з урахуванням останніх подій.

Глибокий аналіз **причин повільного прогресу в переговорах про вступ Західних Балкан до ЄС** виходить за межі цього документа. Загалом їх можна поділити на три взаємодоповнюючі групи, дві з яких мають витоки на боці країн-членів ЄС, а третя – на боці країн-кандидатів на вступ до ЄС у цьому регіоні.

Говорячи про причини, що виникають з боку ЄС, одну групу причин можна узагальнити так званою «**втомою від розширення**» після великого розширення на Схід. Зменшення апетиту до подальшого розширення посилили деякі негативні наслідки, пов'язані з цим великим розширенням. Друга група факторів, що сприяла більш обережному підходу до подальшого розширення, пов'язана із заклопотаністю країн-членів ЄС **внутрішніми проблемами**, особливо фінансовою, міграційною кризою та кризою, спричиненою COVID. Усі ці кризи відіграли важливу роль у зміні інституційного механізму процесу розширення ЄС, коли **роль Європейської Комісії як традиційно сильного промоутера розширення де-факто зменшилася**, а інституційні структури Ради отримали набагато сильнішу роль в управлінні процесом переговорів про вступ. Обидві групи причин, які вказували на зміну політичного ставлення деяких країн-членів до подальшого розширення ЄС, знайшли своє відображення у кількох переглядах стратегії розширення ЄС, один з яких відбувся у 2006 році, а інший – у 2011/12 роках. Спільним знаменником цих двох редакцій були **більш жорсткі умови і більший акцент на абсорбційній здатності ЄС, тобто його спроможності приймати нових членів**.

На жаль, два перегляди стратегій розширення ЄС не забезпечили відсутніх стимулів країнам-кандидатам на вступ до ЄС у регіоні з більшим ентузіазмом взятися за розробку та впровадження складних реформ, особливо у політично чутливих сферах. Унаслідок недостатньої прихильності з боку національних політичних еліт реформи або відкладалися, або взагалі не проводилися. Частково

це пов'язано з відсутністю чітких політичних та фінансових стимулів для представників влади просувати складні реформи, які б прискорили переговорний процес.

Наприклад, програма IPA-II (інструмент передвступної допомоги ЄС), із потужним акцентом на секторальній бюджетній підтримці, виявився успішним інструментом загальної підтримки розвитку для кандидатів на вступ до ЄС на ранніх стадіях процесу вступу до Євросоюзу. З іншого боку, цей інструмент виявився менш придатним для задоволення специфічних потреб тих країн-кандидатів на вступ до ЄС, які вже перебувають у процесі переговорів про вступ до ЄС (Mrak та Tilev, 2008).

2.5. Інституційна структура ЄС для ведення переговорів про вступ до ЄС

Переговори про вступ з країнами-кандидатами проводяться на основі **Рамкової програми переговорів**, яка визначає порядок і принципи ведення переговорів. З боку ЄС у переговорах беруть участь наступні «гравці»:

- **Рада ЄС (Рада Міністрів)**. Розглядає результати скринінгу, оцінює здатність країни-кандидата застосувати *acquis* у певному розділі переговорів і запрошує країну-кандидата представити переговорну позицію щодо цього розділу, як тільки будуть досягнуті вступні критерії, а також приймає рішення про тимчасове закриття переговорів щодо кожного окремого розділу переговорів, як тільки будуть досягнуті заключні критерії для цього розділу.
- **Європейська Рада**. Ухвалює рішення про початок переговорів про вступ країни-кандидата до ЄС і затверджує рамки переговорів. Після завершення переговорів про вступ Європейська Рада ухвалює рішення про офіційне завершення переговорів.
- **Європейська Комісія**. Готує проєкт переговорної позиції для Ради, веде переговори про вступ від імені ЄС на операційному рівні та консультує країну-кандидата щодо досягнення цілей державної політики та застосування законодавства ЄС.
- **Європейський Парламент**. Надає згоду на повноправне членство країни-кандидата, яка успішно пройшла переговори про вступ. Європарламент може впливати на сторони переговорів, надаючи висновки з певних конкретних питань, пов'язаних із процесом переговорів про вступ (найчастіше з питань, пов'язаних із досягненням цілей певних державних політик ЄС або з проблемами в застосуванні *acquis* в одній зі сфер політики).
- **Країни-члени ЄС**. Розробляють національні позиції, які консолідуються в єдину переговорну позицію щодо країни-кандидата шляхом консультацій та спільної роботи в рамках робочих груп Ради. Для набуття чинності договір про вступ має бути ратифікований усіма державами-членами.

2.6. Деякі «уроки», отримані країнами-кандидатами щодо процесу вступу до ЄС⁸

Адаптування до «правил гри» ЄС є основою процесу вступу до ЄС: Вступ до ЄС – це фактично питання адаптації. Ініціатива вступу до ЄС завжди надходила від країни-кандидата, а не від ЄС. Тому ***значну частину процесу під назвою «переговори» доцільніше було б назвати «адаптуванням» країн-кандидатів до acquis.*** Це логічно з огляду на те, що країна-кандидат приєднується до клубу з ustalеними правилами гри, які є результатом компромісів, досягнутих у минулому між існуючими членами цього клубу. Предметом переговорів є лише винятки з правил гри у вигляді перехідних періодів.

Переговори про вступ до ЄС ведуться з державами-членами, а не з Європейською Комісією. Хоча часто складається враження, що країна-кандидат веде переговори з Європейською Комісією, насправді це не так. ***Європейська Комісія***, яка веде перемовини від імені держав-членів, ***відіграє роль чесного брокера в переговорах.*** На практиці це означає, що країна-кандидат має набагато більше шансів на успіх своєї переговорної позиції або будь-якої іншої пропозиції, якщо вона зможе переконати Європейську Комісію на професійному рівні.

Переважна більшість переговорів про вступ до ЄС відбувається «вдома». Як показує досвід, лише невелика частка переговорного процесу про вступ до ЄС відбувається шляхом переговорів між країною-кандидатом, з одного боку, та державами-членами/інституціями ЄС, з іншого. Переважна більшість переговорів де-факто відбувається в самій країні-кандидаті через дискусії між різними зацікавленими сторонами під час підготовки переговорних позицій. Слід підкреслити, що вступ країни-кандидата до ЄС та її адаптація до *acquis* пов'язані зі ***значними корективами/змінами внутрішньої, внутрішньодержавної політики, створенням нових структур, а також зі збільшенням витрат державних фінансів.*** Як наслідок, вступ до ЄС часто пов'язаний з жорсткими внутрішньополітичними дискусіями щодо змістовних та фіскальних пріоритетів країни. Крім того, гармонізація з *acquis* часто пов'язана з додатковими витратами для деяких економічних суб'єктів у країні, і саме уряд у дискусіях з цими суб'єктами визначає свою позицію на переговорах щодо вступу в ЄС у тій чи іншій сфері.

Багатовимірність переговорного процесу щодо вступу в ЄС. Тут йдеться про щонайменше два виміри – політичний і технічний. У контексті ***політичного виміру*** процес інтеграції до ЄС західнобалканських країн в останні роки чітко підтверджує цей факт, що пов'язаний зі зниженням зацікавленості деяких країн-членів ЄС у подальшому розширенні («втома від розширення»). Процес також має потужний ***технічний/професійний вимір***, оскільки вимагає від країни-

⁸ На основі (i) Potočník та інші, 2007, та (ii) Mrak та Engelman, 2011. Див. також GIZ, 2013 а та Центр європейської політики (ЦЄП), 2014, щодо процесу вступу Сербії до ЄС.

кандидата значного досвіду як для підготовки її переговорних позицій, так і для ефективного представлення та аргументації цих позицій на переговорах з країнами-членами ЄС. Для всіх цих процесів абсолютною передумовою є те, що фахівці, відповідальні за певний сегмент *acquis communautaire*, мають глибоке розуміння всіх його особливостей. Слабкі сторони в цьому відношенні стануть чітко помітними вже під час процесу скринінгу, тобто на досить ранній стадії переговорів.

Також існують й інші фактори, які часто вказують як важливі чинники успішних переговорів про вступ країни-кандидата до ЄС. Дуже важливим фактором для успішних переговорів про вступ до ЄС є наявність сильного політичного консенсусу з питань ЄС у країні. Політичний консенсус і підтримка забезпечують ефективність і плавний перебіг переговорів

2.7. Переговори про вступ до ЄС у контексті **Методології розширення 2020 року**

За останні 25 років процес переговорів про вступ до ЄС пройшов кілька етапів, а отже, можна говорити про кілька поколінь цих переговорів. Нова методологія розширення ЄС, ухвалена в лютому 2020 року, де-факто є путівником для нового покоління переговорів про вступ до ЄС. Вона забезпечує концептуальну основу для переговорів про вступ до ЄС, які щойно розпочалися з Албанією та Північною Македонією. **Методологія розширення - 2020 спирається на чотири принципи.**

- **Більше довіри.** Для відновлення довіри обох сторін, процес вступу до ЄС має ґрунтуватися на міцній довірі, взаємній впевненості та чіткій комунікації. На практиці це означає, що **лідери країн-кандидатів повинні стати більш надійними у своїх зобов'язаннях щодо проведення фундаментальних реформ**, а ЄС, у свою чергу, має виконувати свої зобов'язання щодо використання підходу, заснованого на досягненнях, тобто держави-члени повинні погодитися рухатися вперед у переговорах, якщо країни-кандидати відповідатимуть об'єктивним критеріям. Переговори щодо фундаментальних питань – верховенства права, функціонування демократичних інститутів та економічних реформ – відкриватимуться першими і закриватимуться останніми, а їхній процес визначатиметься дорожніми картами.
- **Сильніше політичне керівництво.** Хоча переговори про вступ до ЄС вважають здебільшого технічним процесом, в якому з боку ЄС Європейська Комісія відіграє важливу, якщо не домінуючу роль, в майбутньому ці переговори мають отримати сильніший політичний відтінок. **Це означає, що обидві сторони повинні проявляти більше політичного лідерства і виконувати свої зобов'язання.** На рівні ЄС очікується більш безпосереднє залучення та контроль з боку Ради ЄС, хоча форми ще не визначені. Для забезпечення політичного керівництва (і формування довіри) методологія передбачає комплекс інституційних структур; деякі з них вже існують (посилюються), а інші – нові. Ці структури включають (і) регулярні саміти ЄС-

Західні Балкани та міжміністерські зустрічі, (ii) міждержавні конференції за участі конкретних країн, (iii) більш регулярні засідання органів УСА, а також (iv) державам-членам буде запропоновано зробити більш систематичний внесок у процес вступу.

- **Більш динамічний процес.** Це означає можливість прискорення переговорів для тих країн-кандидатів, які можуть і хочуть рухатися вперед швидшим темпом. З іншого боку, для тих, хто вирішить рухатися повільніше, процес розширення також сповільниться. Основним інструментом, який буде застосовано для того, щоб зробити процес більш динамічним, є **об'єднання 33 глав acquis у шість логічно пов'язаних тематичних кластерів політики:**

- (1) фундаментальні засади, включаючи принцип верховенства права;
- (2) внутрішній ринок;
- (3) конкурентоспроможність та інклюзивне зростання;
- (4) зелений курс та сталий зв'язок;
- (5) ресурси, сільське господарство та згуртованість, а також
- (6) зовнішні відносини.

Це нововведення має потенціал прискорити переговорний процес, але лише за умови, що необхідні реформи будуть прийняті до відкриття кластеру. Для забезпечення ефективності у розробці, формулюванні та впровадженні цих реформ, **країна-кандидат повинна мати хорошу аналітичну й технічну підготовку, стратегічну організацію та управління на політичному і технічному рівнях**, відповідну пріоритетність/послідовність реформ та наявність необхідних ресурсів для їх впровадження. Якщо ці передумови виконані, запропонована структура дозволяє закрити політичний кластер, який складається з декількох розділів, приблизно за один рік. Винятком є кластер фундаментальних питань, який буде в центрі переговорів про вступ до ЄС. Його буде відкрито першим, і він залишатиметься відкритим до кінця переговорного процесу. **Прогрес у кластері фундаментальних питань визначатиме загальний темп переговорів** і буде враховуватись під час прийняття рішення про відкриття або закриття нових кластерів або розділів.

- **Передбачуваність, позитивні та негативні наслідки виконання та невиконання погоджених умов.** З боку країн-членів, а також країн-кандидатів лунає наполегливий заклик до забезпечення більшої передбачуваності процесу та чіткого формулювання очікувань ЄС від країн-кандидатів і, відповідно, які позитивні наслідки матиме досягнутий прогрес або негативні наслідки настануть внаслідок відсутності прогресу. Європейська Комісія використовуватиме щорічний пакет розширення як інструмент перевірки прогресу або його відсутності. Методологія визначає позитивні наслідки виконання встановлених вимог, тобто необхідність достатнього виконання погоджених пріоритетів таким чином, щоб це (i) призвело до тіснішої інтеграції країни з ЄС або до своєрідного «поетапного запровадження» окремих політик ЄС, і (ii) забезпечило доступ до більшого фінансування та інвестицій в рамках орієнтованого на результат Інструменту передвступної допомоги та тіснішої

співпраці з МФО. Серйозний і тривалий застій або навіть відкат реформ призведе до запуску механізму негативних наслідків невиконання погоджених умов, таких як заморожування або призупинення переговорів у певних сферах або відновлення переговорів за вже закритими розділами, а також до зменшення обсягів та інтенсивності фінансування з боку ЄС.

Методологія розширення 2020 року, з одного боку, розроблена таким чином, що вимагає набагато сильнішого політичного керівництва з боку країни-претендента для ефективного ведення переговорів. З іншого боку, Методологія розширення ще більше посилила негативні наслідки невиконання погоджених умов для країн, що вступають, і ще більше посилила «практичний» підхід країн-членів до переговорів про вступ. Як наслідок усіх цих змін, ***країни-кандидати, які розпочинають переговори про вступ до ЄС за цією Методологією, повинні будуть відповідним чином адаптувати свої інституційні структури та процедури для проведення переговорів.*** Нижче наведені деякі приклади:

- На відміну від минулого, особливо під час великого розширення на Схід, процес буде значною або навіть вирішальною мірою політичним. Саме по собі це означає, що для ефективного ведення переговорів ***буде необхідним високий рівень політичної волі на найвищому політичному рівні країни, що вступає до ЄС.*** Іншим аспектом, що підтверджує висновок про дедалі більш політичний характер переговорів, є дуже *широке визначення фундаментальних принципів.* Концепція включає не лише сфери верховенства права, зокрема судову реформу, боротьбу з корупцією та організованою злочинністю, фундаментальні права та зміцнення демократичних інститутів (Глави 23 і 24), але й *реформу державного управління та економічні критерії.* Для всіх цих сфер, об'єднаних у кластер фундаментальних питань, переговори розпочинатимуться першими і завершуватимуться останніми, а їхній загальний прогрес вирішальною мірою залежатиме від виконання різноманітних критеріїв.
- На відміну від минулого, коли переговори ґрунтувалися на логіці «розділ за розділом», нинішнє покоління ***переговорів відбуватиметься за принципом переговорних кластерів.*** Переговори за певним кластером можуть бути відкриті лише тоді, коли будуть виконані всі умови для відкриття всіх відповідних переговорних розділів у рамках цього кластера. Це вже саме по собі чинитиме тиск на країну, що веде переговори, *з метою прискорення реформ, які необхідно буде здійснити до відкриття кластера.* Для ефективно розробки, формулювання та впровадження цих реформ країна-кандидат повинна мати сильну стратегічну організацію та керівництво на політичному рівні (див. попередній пункт), хорошу аналітичну та технічну підготовку, сильне управління на політичному та технічному рівнях, відповідну пріоритетність/послідовність реформ та наявність необхідних ресурсів для їх впровадження.
- На відміну від минулого, особливо під час великого розширення на Схід, процес переговорів про вступ до ЄС матиме набагато жорсткіші та більш

детально розроблені **наслідки невиконання погоджених умов**, які можуть легше, ніж будь-коли, призвести до тимчасового призупинення переговорів. Окрім того, на відміну від минулого, коли, по суті, більшість переговорів про вступ до ЄС фактично велися з Європейською Комісією (і країни-члени в переважній більшості випадків надавали свою згоду), зараз країни-члени мають набагато більш «активнішу» позицію в переговорному процесі. Це, звісно, робить переговори набагато вразливішими до політичного тиску з боку однієї або декількох країн-членів і, як наслідок, значно менш передбачуваними.

3. Політика згуртування ЄС як основа регіонального розвитку країн-членів

3.1. Концептуальні засади, еволюція, пріоритети та принципи функціонування

Концептуальні засади, еволюція законодавчої бази та змісту політики згуртування ЄС

Політика згуртування Євросоюзу, яку також називають регіональною або структурною політикою, є основною інвестиційною політикою ЄС, що має на меті сприяння економічному та соціальному добробуту регіонів і міст ЄС, а також зменшення регіональних диспропорцій. Політика згуртування ЄС охоплює всі європейські регіони, хоча вони належать до різних категорій, в основному залежно від їхньої економічної, соціальної та територіальної ситуації.

Хоча політика згуртування прямо не згадується в **Римському договорі**, в ньому чітко визначено, що **ЄС має завдання сприяти солідарності між державами-членами**, посилаючись на «економічну та соціальну згуртованість». У **Договорі про Європейський Союз (ДЄС)** це посилення міститься у **Статті 2**. Римським договором також засновано **Європейський соціальний фонд (ЄСФ)** з метою покращення можливостей працевлаштування для працівників на внутрішньому ринку і сприяння, таким чином, підвищенню рівня життя. У Договорі про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС) ця мета міститься у Статті 162. І, нарешті, **Європейський інвестиційний банк (ЄІБ)**, також заснований Римським договором, отримав першочергове завдання покращити економічну та соціальну згуртованість. Відповідно до пріоритетів ЄЕС, а згодом і ЄС, ЄІБ надає кредити країнам-членам для підтримки розвитку.

По суті, політика згуртування не була важливим політичним пріоритетом протягом першого десятиліття існування Європейського економічного співтовариства (ЄЕС). Причина полягала в тому, що економічні відмінності між шістьма країнами-засновницями не були дуже серйозними, що залишало Італію в основному наодинці в її вимозі посилити політику, спрямовану на зменшення нерівності між країнами-членами.

Ситуація змінилася після першого розширення в 1973 році, коли до ЄЕС приєдналися Сполучене Королівство, Данія та Ірландія, що також означало збільшення економічної нерівності між країнами-членами. Усвідомлення цієї ситуації стало поштовхом до заснування в 1975 році **Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР)**. Його завданням було виправити основні регіональні диспропорції шляхом співфінансування виробничих інвестицій для створення робочих місць та інвестицій в інфраструктуру, охорону здоров'я й освіту. Хоча він мав на меті компенсувати структурне відставання деяких регіонів і боротися з деіндустріалізацією, він також дозволив Сполученому Королівству, чий депресивні промислові райони були одними з перших бенефіціарів ЄФРР, зменшити свій чистий внесок до бюджету Співтовариства (Kelber, 2010).

Після другого і третього розширення ЄЕС – із приєднанням Греції в 1981 році, а Португалії та Іспанії в 1985 році – потреба у більш суттєвому фінансуванні менш розвинених країн-членів, спрямованому на скорочення розриву в рівні розвитку порівняно з середнім показником у ЄС, зросла ще більше. Однак лише у 1985 році, з прийняттям Єдиного європейського акта, політика згуртування стала повноцінною політикою ЄС, спрямованою на завершення формування внутрішнього ринку та його доповнення соціальною та перерозподільною політикою з урахуванням географічного фактору. До Договору про Конституцію для Європи (який так і не був ратифікований) було внесено абсолютно нову главу, яка потім увійшла до Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС), відомого як **Лісабонський договір**. Йдеться про Главу XVIII, статті 174-178. У статті 174, де сформульовані загальні засади реалізації економічної та соціальної згуртованості ЄС, йдеться про наступне: «З метою сприяння своєму загальному гармонійному розвитку Союз розробляє та здійснює заходи, спрямовані на зміцнення своєї економічної, соціальної та територіальної згуртованості. Зокрема, **Союз має на меті зменшити диспропорції між рівнями розвитку різних регіонів і відсталість регіонів, які мають найменш сприятливі умови**» (Kelber, 2010).

У **Багаторічних фінансових рамках** (БФР), відомих як пакет Делора I, що охоплював 5-річний період 1988-1992 рр., політика згуртування отримала значний поштовх не лише у плані фінансування, але й з точки зору її реалізації. Це був період, коли політика згуртування перетворилася з простої фінансової підтримки окремих проєктів на набагато складніший політичний інструмент, заснований на більш вимогливих принципах реалізації, таких як багаторічне програмування, партнерство та взаємодоповнюваність (див. докладніше наступний пункт цього розділу). У 1992 році було створено четвертий фонд політики згуртування – **Фонд згуртування** (ФЗ) – для фінансування проєктів з покращення стану довкілля та транспортної інфраструктури в державах-членах, валовий ВВП на душу населення яких становить менше 90% від середнього показника в ЄС. Створення цього фонду завершило формування інституційної архітектури політики згуртування ЄС на наступні тридцять років. У 2021 році в рамках парадигми «зеленого» переходу ЄС було створено четвертий фонд для реалізації цілей політики згуртування ЄС – **Фонд справедливого переходу** (JTF).

Суть політики згуртування ЄС завжди полягала в підтримці політичних пріоритетів ЄС. У БФР на 2000-2006 та 2007-2013 рр. основним змістовним пріоритетом була ефективна реалізація Лісабонської стратегії, спрямованої на підвищення, зростання, створення робочих місць та продуктивності, а в останні роки цього періоду – ще й на боротьбу з негативними наслідками фінансової кризи. Це також був період, коли ЄС повністю інтегрував 13 нових країн-членів з Центральної та Східної Європи, всі з яких були менш розвинені, ніж країни-члени ЄС, в політику згуртування ЄС. Останні завершені БФР на 2014-2020 рр. по суті, були зосереджені на підтримці цілей «Європа 2020» щодо забезпечення розумного, сталого та інклюзивного зростання.

Основні принципи управління коштами політики згуртування ЄС

Управління коштами політики згуртування ЄС здійснюється на основі кількох ключових принципів, найважливіші з яких описані нижче (Mgak та Tilev, 2008):

- **Концентрація:** Згідно з принципом концентрації структурні операції ЄС зосереджуються переважно на найменш розвинених регіонах, які мають найбільшу потребу в коштах.
- **Програмування:** Планування та програмування розподілу ресурсів політики згуртування ЄС здійснюється відповідно до середньострокових національних планів розвитку. Програмування – в сенсі планування витрат на кілька років для досягнення стратегічних цілей – забезпечило більшу визначеність, стабільність і узгодженість політики, що реалізується, та проектів, що фінансуються. Процес програмування має багато етапів, які передбачають високий рівень інтеграції та співпраці на різних рівнях, а прийняті рішення стають обов'язковими для виконання всіма залученими сторонами. Період програмування був збільшений, і тепер він становить 7 років.
- **Доповнюваність:** Структурні та інвестиційні фонди ЄС не повинні замінювати державні або еквівалентні структурні видатки країни-члена у відповідних регіонах, але мають доповнювати наявні державні видатки країни-члена. В середньому співфінансування з державного бюджету зазвичай має складати 25% від загальної суми інвестиційних витрат. Будь-яке збільшення допомоги ЄС має призвести до принаймні еквівалентного збільшення загальних видатків ЄС і державних видатків країн-членів, враховуючи макроекономічні фактори. Фінансування ЄС завжди доповнює державне фінансування для того, щоб країна могла подолати свої фінансові труднощі, і не має використовуватися країнами для утворення заощаджень у власних державних бюджетах. Основна відповідальність за подолання викликів розвитку лежить на державах-членах. Роль ЄС полягає в тому, щоб підтримати їх у досягненні кращих результатів, ніж вони могли б зробити це поодиночі.
- **Партнерство** означає максимально можливий рівень співпраці між Комісією та державами-членами у розробці та реалізації програм. Більш активна участь суб'єктів приватного сектору, зокрема соціальних партнерів, а також регіональних і місцевих органів влади в процесі розробки та реалізації програм призвела до більш цілеспрямованих та інноваційних проектів, покращення моніторингу та оцінки ефективності, а також ширшого розповсюдження інформації про їхні результати.
- **Ефективність:** Впровадження, моніторинг та ефективність структурних операцій є перш за все відповідальністю держав-членів. Підвищення ефективності є однією з головних цілей нових правил функціонування структурних фондів. І підхід до досягнення цієї мети полягає у підтримці регіонів, які успішно реалізують свої програми розвитку. Для забезпечення ефективності допомоги, що фінансується зі структурних та інвестиційних фондів ЄС, було запроваджено спеціальний резерв.
- **Субсидіарність:** Організація фондів політики згуртування ЄС адміністративно структурована відповідно до регіональних, національних та європейських

пріоритетів, при цьому роль Комісії обмежується сферами, де необхідне спільне прийняття рішень.

3.2. Політика згуртування в рамках бюджету ЄС

Бюджет ЄС: деякі загальні факти

Бюджет ЄС зазнав значних змін з кінця 1950-х років. Останній значний перегляд бюджету відбувся у другій половині 1980-х років після розширення ЄС за рахунок Іспанії і Португалії та укладення *Єдиного європейського акта*. Відтоді бюджетна система ЄС залишається більш-менш незмінною і складається з двох основних елементів. *По-перше*, стратегічний курс державних фінансів ЄС та фінансові рамки на середньостроковий період фіксують у Багаторічних фінансових рамках планування (БФР). *По-друге*, реалізація та операційні деталі фінансового плану ЄС в рамках визначених середньострокових перспектив розкриті в річному бюджеті.

- *Багаторічні фінансові рамки (БФР)* – це, по суті, угода між країнами-членами ЄС про бюджетні пріоритети, що полегшує бюджетну процедуру та управління різними програмами. У БФР визначають максимальний обсяг і структуру передбачуваних витрат ЄС. На сьогодні інституції ЄС затвердили 6 БФР. Перша з них, відома як *«пакет Делора I»*, охоплювала 5-річний період з 1988 по 1992 рр., а кожна з наступних була розрахована вже на 7-річний період; перша БФР охоплювала період 1993-1999 рр., друга – період 2000-2006 рр., третя – 2007-2013 рр., четверта – 2014-2020 рр., а поточна – період 2021-2027 рр.
- *Річний бюджет*. Порівняння даних, що містяться в БФР як стратегічному документі на певний рік, та ухваленому річному бюджеті як операційному документі на той самий рік, показує, що відхилення між ухваленими та запланованими бюджетними видатками, передбаченими в середньостроковій фінансовій перспективі, є мінімальними, а структура видатків є практично ідентичною між цими двома документами. Це лише підтверджує, що БФР фактично визначає загальний обсяг річного бюджету, а також структуру його видатків, хоча формально саме річна бюджетна процедура є обов'язковою для ухвалення річного бюджету ЄС.

Якщо поглянути на видаткову частину бюджету ЄС, можна чітко виявити значне зосередження на двох великих статтях – сільському господарстві та політиці згуртування – на кожну з них припадає приблизно третина загальних видатків бюджету ЄС у БФР на 2021-2027 рр. Як показано в *Таблиці 3*, на політику згуртування вже спрямовано понад 20% загальних бюджетних видатків ЄС з першої БФР, що охоплювала період 1988-1992 рр. Пізніше, як наслідок масштабного розширення ЄС на Схід, частка політики згуртування зросла до понад третини бюджету ЄС і з того часу залишається на цьому рівні⁹.

⁹ Якщо розглядати кошти так званого інструменту «Нове покоління ЄС» (NGEU), фінансування на цілі згуртування становить понад 50% від загального обсягу коштів, доступних на період 2021-2027 рр. за БФР та програмою NGEU.

Таблиця 3: Еволюція політики згуртування ЄЕС/ЄС як видаткової статті бюджету ЄС (у відсотках від загальних видатків бюджету ЄС)

1988-1992	1993-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027*
21,7	33,2	34,7	35,6	33,9	30,5

* Лише БФР на 2021-2027 рр.

Джерело:

- Mrak, Mojmir and Richter, Sandor and Szemler, Tamasz. *Cohesion Policy as a Function of the EU Budget: A Perspective from CEE Member States*. WIIW Research Report 400, May 2015 (for the period 1088 – 2020) [Мрак, Моймір та Ріхтер, Шандор і Землер, Тамаш. *Політика згуртування як функція бюджету ЄС: Погляд з країн ЦСЄ*. Дослідницький звіт WIIW 400, травень 2015 р. (за період 1088 - 2020 рр.)]
- The EU's long-term Budget and the New GenerationEU: Facts and figures. European Commission, April 2021 (for the MFF 2021-2027) [Довгостроковий бюджет ЄС та ЄС нового покоління: Факти і цифри. Європейська Комісія, квітень 2021 р. (БФР на 2021-2027 рр.)]

Видатки, закладені у БФР та реалізовані через річні бюджети, потребують фінансових ресурсів, які гарантуються ЄС так званою системою власних ресурсів. В рамках цієї системи ЄС може скористатися наступними 4 джерелами фінансування БФР на 2021-2027 рр.: (i) традиційні ресурси, як-от митні збори (у 2014-2020 рр. їхня частка в загальній доходній частині бюджету становила близько 13%), (ii) внески, визначені на основі податку на додану вартість (у 2014-2020 рр. їхня частка становила близько 12%), (iii) внески на утилізацію непереробної пластикової упаковки (очікується, що вони становитимуть незначну частку в загальних доходах бюджету) та (iv) внески країн-членів ЄС, що базуються на відносному розмірі їхнього ВНД (у 2014-2020 рр. їхня частка в загальних бюджетних надходженнях становила понад 70%). Інституції ЄС погодилися розглянути можливість запровадження на період після 2027 року інших нових джерел надходжень до бюджету ЄС, тісно пов'язаних з політичними пріоритетами.

Програма «Наступне покоління ЄС» як додатковий і тимчасовий інструмент фінансування

У 2021 році у відповідь на кризу, спричинену пандемією коронавірусу, яка вразила Європу та світ, ЄС запровадив абсолютно новий фінансовий інструмент під назвою **Next Generation EU (NGEU)**. Цей інструмент із бюджетом у 750 млрд євро спрямований на усунення безпосередньої економічної та соціальної шкоди, завданої пандемією коронавірусу, а також на підготовку ЄС до майбутнього. Передбачається, що інструмент допоможе у розбудові після COVID-19, щоб ЄС став більш екологічним, цифровим, стійким і краще пристосованим до поточних та майбутніх викликів. Одна частина загальної суми – 390 мільярдів євро – була надана у вигляді грантів або безповоротних трансфертів, а решта – 360 мільярдів – у вигляді кредитів.

На відміну від бюджету ЄС, який фінансується за рахунок системи власних ресурсів (згідно з цим правовим механізмом бюджет ЄС не може мати дефіциту),

інструмент Next Generation EU фінансується за рахунок залучення коштів на ринках капіталу. Запозичені суми планується виплачувати протягом 30 років, з 2028 по 2058 рр. Щоб допомогти з виплатами, ЄС планує залучити до свого бюджету нові власні ресурси.

Фінансовий пакет ЄС на період 2021-2027 рр.

В умовах тривалої кризи, спричиненої пандемією коронавірусу в Європі та світі загалом, країни-члени ЄС продемонстрували безпрецедентну реакцію на фінансові стимули на рівні ЄС. Загальний розмір прийнятого фінансового пакету становив 1 824 млрд євро (у цінах 2018 року). Пакет мав дві складові. Перша – це угода про чергові БФР, цього разу на період 2021-2027 рр. на суму 1 074 млрд євро загалом (у цінах 2018 року), а друга – це угода про вже згадану програму NGEU як абсолютно новий фінансовий інструмент ЄС на суму 750 млрд євро (у цінах 2018 року). У Таблиці 4 представлено погоджений розподіл коштів БФР та NGEU за пріоритетними статтями видатків.

Таблиця 4: Розподіл коштів БФР на 2021-2027 рр. та Програми NGEU (млрд євро; у цінах 2018 року)

Млрд євро, поточні ціни 2018 року	2014-2020 (ЄС-27)		Пропозиція ЄК 02.05.2018			Узгоджено Європейською Радою 27.07.2020		
	БФР	БФР	БФР	NGEU	Загалом	БФР	NGEU	Загалом
1. Ринок комунікацій, інновацій та цифровізації	116	166	141	70	210	133	11	143
2. Згуртування, стійкість та цінності	387	392	379	610	989	378	722	1.100
Політика згуртування	369	332	323	-	323	330	-	330
IRR	-	-	-	560	560	-	673	673
Гранти	-	-	-	310	310	-	313	313
Кредити	-	-	-	250	250	-	360	360
Програма REACT-EU	-	-	-	50	50	-	48	48
3. Національні джерела та довкілля	400	337	357	45	402	356	18	374
Спільна аграрна політика	383	324	333	15	348	33	8	344
Справедливий перехідний фонд	-	-	10	30	40	68	10	18
4. Управління міграцією та кордонами	10	31	31	0	31	23	0	23
5. Безпека та оборона	2	24	15	10	25	13	0	13
6. ЄС як глобальний партнер	96	109	103	15	118	98	0	98
7. Адміністрування	71	76	75	0	75	73	0	73
Загалом	1.082	1.135	1.100	750	1.850	1.074	750	1.824

Джерело: Інституції ЄС, різноманітні джерела

3.3. Глава 22 як ключовий сегмент *acquis*, що регулює наближення до законодавства ЄС у сфері регіонального розвитку

Правові засади

Зміцнення економічної, соціальної та територіальної згуртованості закріплено у статтях 174-178 Договору про функціонування Європейського Союзу

(ДФЕС). Особливо важливе значення має **Стаття 174**, де визначено мету ЄС щодо зменшення диспропорцій між рівнями розвитку різних регіонів та відсталості регіонів, які знаходяться у найменш сприятливих умовах, а також Стаття 175, яка передбачає роль держав-членів та сприяє використанню інструментів/фондів згуртування для досягнення цілей, визначених у Статті 174.

На рівні вторинного законодавства ЄС, *acquis*, що є предметом цієї переговорної глави – Глави 22 – складається здебільшого з **рамкових та імплементаційних положень**¹⁰, які не потребують транспозиції в національне законодавство. Вони визначають правила розробки, затвердження та реалізації програм фондів політики згуртування, що відображають територіальну організацію кожної країни. Ці програми обговорюються та узгоджуються з Європейською Комісією, але відповідальність за їх реалізацію несуть держави-члени. При відборі та реалізації проектів вони мають дотримуватися законодавства ЄС загалом, наприклад, у сфері державних закупівель, конкуренції та навколишнього середовища. Держави-члени повинні мати інституційну структуру та адекватну адміністративну спроможність для забезпечення програмування, реалізації, моніторингу та оцінки в обґрунтований та економічно ефективний спосіб з точки зору управління та фінансового контролю¹¹.

Пріоритети за змістом

Якщо докладніше проаналізувати зміст переговорної **Глави 22, можна виокремити такі її основні елементи** (GIZ, 2013 b):

- (1) **Законодавча база.** Держави-члени ЄС повинні створити законодавчу базу, що передбачає багаторічне програмування на національному та регіональному рівнях, бюджетну гнучкість, яка забезпечує можливість співфінансування на національному й місцевому рівнях, а також надійний та ефективний фінансовий контроль і аудит інтервенцій. На додаток до цього, держави-члени повинні дотримуватися законодавства ЄС у цілому, наприклад, у сфері державних закупівель, конкуренції та навколишнього середовища, недискримінації, рівності між жінками та чоловіками, при відборі та реалізації проектів.
- (2) **Інституційна база.** Держави-члени повинні створити відповідну інституційну базу. Це передбачає визначення та створення всіх структур на національному і регіональному рівнях, які вимагаються регламентом, а також створення системи реалізації з чітким визначенням завдань та обов'язків залучених органів. Інституційна база також передбачає створення ефективного механізму міжвідомчої координації, а також залучення широкого кола організацій до підготовки та реалізації програм і проведення консультацій з ними.

¹⁰ Комплекс нормативно-правових актів, що регулюють політику згуртування протягом БФР на 2021-2027 рр., представлений у підпункті 3.2.

¹¹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en

- (3) Адміністративний потенціал. Держави-члени повинні забезпечити адекватний адміністративний потенціал у всіх відповідних структурах. Це включає набір і навчання кваліфікованого та досвідченого персоналу, а також упровадження заходів для утримання такого персоналу. У цьому контексті держави-члени мають вжити необхідних організаційних заходів, адаптувати процедури та організаційні схеми, а також підготувати супровідні документи.
- (4) Програмування. Для кожного окремого періоду БФР цей процес включає підготовку (i) багаторічного стратегічного документа, в якому викладено плани національних органів влади щодо використання коштів на політику згуртування в рамках відповідного БФР, а також (ii) низки операційних програм, у тому числі попередніх оцінок. Усі ці програмні документи окреслюють стратегічні цілі та інвестиційні пріоритети кожної країни, пов'язуючи їх із загальними цілями політики на рівні ЄС. Ці документи мають бути підготовлені у широкому партнерстві з різними зацікавленими сторонами та узгоджені між Європейською Комісією та державою-членом. Держави-члени повинні забезпечити створення достатнього портфеля проєктів, що дозволить забезпечити повне фінансове виконання програм.
- (5) Моніторинг та оцінка. Держави-члени мають створити систему моніторингу й оцінки, що передбачає створення структур і процесів оцінки в різних відповідних органах, а також встановлення комплексної автоматизованої інформаційної системи управління (ІСУ), доступної і придатної для використання всіма зацікавленими органами.
- (6) Фінансовий менеджмент і контроль. Держави-члени повинні створити спеціальну базу для фінансового управління та контролю, у тому числі для аудиторської діяльності. Це включає визначення та формування всіх структур, що передбачені нормативно-правовими актами, а також створення системи імплементації з чітким визначенням завдань та обов'язків залучених органів.

Рамки та строки проведення переговорів стосовно Глави 22 для Хорватії, Чорногорії та Сербії

Відповідно до Методології розширення 2020 року Глава 22 є невід'ємною складовою кластера «Ресурси, сільське господарство та згуртування».¹²

Для Хорватії, яка останньою приєдналася до ЄС, а також для двох західнобалканських країн – Чорногорії та Сербії, які значно просунулися у процесі переговорів про вступ до ЄС, був встановлений один **вступний критерій** як передумова початку переговорів за цією главою. Усім трьом країнам-кандидатам було запропоновано представити Європейській Комісії **детальний План дій та відповідний графік** із зазначенням чітких цілей та строків виконання вимог, які впливають з політики згуртування ЄС. Із двох західнобалканських країн Чорногорія успішно виконала це завдання і розпочала переговори щодо цього розділу, однак Сербія все ще перебуває на цьому етапі.

¹² https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/commission-analytical-report-ukraines-alignment-eu-acquis_en

Щодо **«заключних критеріїв»**, вони значною мірою прив'язані до імплементації та розбудови інституційного та адміністративного потенціалу, а також подальшого узгодження процедур і методологій планування та реалізації фондів ЄС і політики згуртування ЄС. Хорватія успішно виконала 7 заключних критеріїв цього сегменту переговорів про вступ до ЄС, тоді як Чорногорія має 6 заключних критеріїв, і деякі з них досі не виконані. Сербія все ще не має заключних критеріїв, оскільки переговори за Главою 22 так і не розпочалися.

У Таблиці 5 наведено графік переговорів трьох країн стосовно Глави 22.

Таблиця 5: Графік переговорів за Главою 22 для Хорватії, Чорногорії та Сербії (станом на лютий 2023 року)

ОСНОВНІ КРОКИ	ЧОРНОГОРІЯ	ХОРВАТІЯ	СЕРБІЯ
Роз'яснювальний скринінг	14-15 листопада 2012 року	11-14 вересня 2006 року	1-2 жовтня 2014 року
Двосторонній скринінг	17-18 грудня 2012 року	5-6 жовтня 2006 року	28-29 січня 2015 року
Затвердження Радою звіту про результати скринінгу та визначення вступних критеріїв	22 травня 2013 року	29 квітня 2007 року	23 жовтня 2015 року
Виконання вступних критеріїв	28 квітня 2016 року		
Подання переговорної позиції	27 червня 2016 року	25 червня 2008 року	
Ухвалення Радою спільної позиції	6 червня 2017 року	20 вересня 2009 року	
Відкриття Глави	20 червня 2017 року	2 жовтня 2009 року	
Тимчасове закриття Глави		19 квітня 2011 року	

Джерело: [EU accession negotiations: analysis of benchmarks for Montenegro through comparison with Croatia and Serbia. Ministry of European Affairs, Montenegro, January 2018.](#) [Переговори про вступ до ЄС: аналіз умов переговорів для Чорногорії у порівнянні з Хорватією та Сербією. Міністерство європейських справ, Чорногорія, січень 2018 року.]

4. Спроможність освоювати кошти фонду згуртування ЄС: концепція, досвід та отримані уроки

4.1. Потенціал освоєння коштів та його основні види¹³

Концептуальні засади спроможності освоювати кошти

Кошти на реалізацію цілей політики згуртування надаються країнам-членам ЄС на початку періоду БФР після ухвалення Європейською Комісією відповідних програм. **Спроможність до освоєння коштів означає здатність держави-члена ЄС ефективно та раціонально витратити виділені їй фінансові ресурси.** Держави-члени ЄС освоюють фінансування при отриманні коштів з бюджету ЄС як співфінансування відповідних проєктів у своїх країнах. Хоча освоєння коштів відіграє важливе значення для досягнення цілей політики, воно не є самоціллю, а радше засобом інвестування в заходи, спрямовані на досягнення національних цілей і цілей політики ЄС. Фінансування політики згуртування є потужним і має приносити значні переваги громадянам ЄС. При цьому особливо важливо витратити кошти ефективно (Європейський суд аудиторів, Спеціальний звіт, № 17, 2018 р.).

Основні види спроможності до освоєння коштів

Існує три основні види спроможності до освоєння коштів фондів згуртування в країнах-членах ЄС (Mrak та Horvat, 2009):

- (1) ***Макроекономічна спроможність до освоєння коштів.*** Макроекономічна спроможність освоювати кошти означає ***загальну здатність економіки створювати життєздатні інвестиційні можливості, які можуть бути профінансовані за рахунок зовнішньої інвестиційної підтримки.*** Оскільки ця здатність залежить від загального рівня розвитку економіки, вона визначається і вимірюється у відсотках від ВВП. Виходячи з досвіду, Європейська Комісія дійшла висновку, що країни-члени ЄС мають обмежену макроекономічну спроможність ефективно та раціонально використовувати зовнішню інвестиційну підтримку. Відповідно до цієї оцінки, верхня межа загального обсягу трансфертів на політику згуртування для окремих країн-членів в останніх БФР була встановлена на рівні від 3 до 4 відсотків від їхнього національного ВВП.
- (2) ***Фінансова спроможність до освоєння коштів.*** Фінансова спроможність до освоєння коштів може бути визначена як ***здатність співфінансувати програми та проєкти, які реалізуються за фінансової підтримки ЄС,*** спроможність виконувати вимоги взаємодоповнюваності, планувати та гарантувати будь-які національні внески в багаторічні бюджети, а також

¹³ Основні характеристики можливостей освоєння коштів ЄС загалом та адміністративних можливостей освоєння коштів, зокрема, див. у Horvat, 2005 (a).

здатність збирати ці внески від кількох партнерів, зацікавлених у програмі або проекті.

- (3) Адміністративна або інституційна спроможність до освоєння коштів. Адміністративна спроможність освоювати кошти може бути визначена як здатність або вміння центральних і місцевих органів влади своєчасно готувати відповідні плани, багаторічні програми та проекти, приймати рішення щодо програм і проектів, організувати координацію між основними партнерами, справлятися з адміністративними вимогами й вимогами до звітності, а також належним чином фінансувати і контролювати реалізацію, уникаючи порушень, наскільки це можливо. Зокрема, адміністративна спроможність передбачає дві складові. З боку попиту адміністративна спроможність визначається **здатністю заявників створювати проекти, які відповідають вимогам конкурсів**, що проводяться за процедурою державного замовлення. З боку пропозиції, адміністративна спроможність визначається **здатністю органів влади ефективно і дієво управляти довіреними їм коштами політики згуртування на всіх етапах процесу програмування** – від початкового планування до реалізації та оцінки проектів.

Освоєння коштів фонду згуртування ЄС на практиці: перший етап – зосередження уваги виключно на витрачанні виділених коштів

У спрощеному розумінні під освоєнням коштів ЄС найчастіше розуміють здатність певної країни, регіону або програми витратити кошти, отримані від ЄС. **Індикатором успіху в цій сфері є відсоток використання коштів ЄС по відношенню до виділених коштів** на кінець звітного періоду та/або на кінець фінансової перспективи. (Horvat(b), 2005)

Такий підхід до питання ступеня освоєння найчастіше домінує як у наукових дослідженнях, так і у звітах, підготовлених країнами-членами та інституціями ЄС, такими як Європейська Комісія або Європейський суд аудиторів. **Це пов'язано з тим, що цей підхід дозволяє відносно легко проводити вимірювання і в узагальненому вигляді демонструє спроможність всієї інституційної системи** (у широкому розумінні цього поняття – спроможність інституцій, застосування ними процедур та вміння взаємодіяти з зацікавленими сторонами), а також здатність мобілізувати політичний рівень для того, щоб витратити наявні кошти ЄС.

У багатьох країнах Центральної та Південної Європи таке розуміння здатності освоєння коштів стало **предметом інтересу громадськості та ЗМІ, а також жвавого політичного дискурсу**. Основна увага в таких дискусіях завжди зосереджується на тому, щоб не «втратити» жодної копійки з виділених коштів. Тому досягнутий відсоток витрат по відношенню до виділених коштів став дуже важливим індикатором здатності до освоєння коштів, а отже, – як опосередкований показник – відображенням якості системи управління політикою згуртування в окремих країнах. (Horvat(c), 2005)

До сьогодні це основна інформація, яка аналізується в моніторингових звітах щодо використання європейських коштів як по відношенню до окремих країн, програм, так і, наприклад, регіонів рівня NUTS II. Успіх політики згуртування, що розглядається з точки зору досягнутого відсотка використання коштів ЄС, впливає з регламентів Структурних фондів та Фонду згуртування, згідно з якими у 2000 році запроваджено правило автоматичного **анулювання асигнувань**. Це правило означає, що виділені кошти (зобов'язання) в багаторічному бюджеті ЄС на певні програми повинні бути витрачені в певному році, а заявка на виплату до ЄС має бути подана протягом певного періоду часу. Метою правила анулювання коштів є посилення фінансової дисципліни в процесі освоєння коштів ЄС. У БФР на 2021-2027 рр. це правило визначається за формулою N+3 на весь період, за винятком коштів, виділених на останній рік (2027 р.), які мають бути витрачені протягом двох років (до кінця 2029 р.).

Обсяги коштів, які необхідно витратити наприкінці БФР, щоб не втратити виділені суми, є найвищими за останні роки. Це пов'язано з великою кількістю потужних інфраструктурних проєктів, терміни реалізації яких є найдовшими за останні роки: наприклад, у Польщі станом на кінець січня 2023 року все ще залишалось витратити 30% від вартості всіх виділених коштів і довести це Європейській Комісії до кінця 2023 року (кінець періоду реалізації перспективи на 2014-2020 рр.).

Практично **всі країни-члени з різних причин на різних етапах реалізації мають проблеми з підтвердженням достатньої цінності проєктів**, щоб уникнути автоматичного анулювання коштів в окремі роки та наприкінці реалізації БФР. Згідно з багатьма аналізами, це призводить до того, що держави-члени, реалізують прості проєкти, особливо ті, що мають найбільші суми, але не обов'язково є найбільш інноваційними, інтегрованими та міжсекторальними. Це можна пояснити тим, що більш комплексні та інноваційні проєкти вимагають дуже високих адміністративних навичок і подолання звичних шаблонів і рутини. Щоб не втратити кошти, держави-члени дуже часто наприкінці БФР пропонують змістити акценти між різними типами проєктів (пріоритетами) і зосередитись на проєктах, швидших та простіших у впровадженні, а не тих, які є більш амбітними та мають більший вплив на розвиток.

Можна спостерігати певний парадокс: **країни та регіони, які отримують найбільші асигнування в рамках політики згуртування ЄС, через свій низький рівень соціально-економічного розвитку зазнають найбільшого тиску щодо швидкого та повного витрачання коштів.** Це призводить до використання загальних шаблонів дій (щоб мінімізувати ризик невдачі) або перевитрат на проєкти технічної інфраструктури (включаючи, наприклад, будівництво доріг), які не є складними для реалізації, порівняно з проєктами, пов'язаними, наприклад, з Європейським соціальним фондом. Це, в свою чергу, зменшує вплив політики згуртування на стратегічні структурні зміни, підвищення

конкурентоспроможності і, як наслідок, сприяння зменшенню диспропорцій у розвитку, що є задекларованою метою цієї політики.

Концентрація уваги країн-членів на питанні витрачання якомога більшої частини фінансових ресурсів, незалежно від їх ефективності у досягненні поставлених цілей і результатів (сприяння структурним змінам, підвищення конкурентоспроможності та соціально-економічної згуртованості), роками зазнає критики як з боку наукової спільноти, інституцій ЄС (зокрема, Європейського Парламенту та Комітету регіонів), так і періодично з боку самих країн-членів. Однак Європейська Комісія продовжує відстоювати застосування правила автоматичного анулювання коштів, стверджуючи, що воно мобілізує країни ЄС, їхні адміністративні системи, а також зміцнює політичну волю.

Аналізуючи освоєння коштів упродовж останніх дванадцяти років, можна сказати, що критика зосередження уваги політики згуртування ЄС на питанні забезпечення від втрати коштів ЄС за будь-яку ціну призвела до відносного зниження важливості відсотка витрачання виділених коштів як найважливішого показника освоєння коштів ЄС.

Освоєння коштів фонду згуртування ЄС на практиці: другий етап – важливим стає співвідношення цінності проєктів та витрат

В рамках політики згуртування ЄС у БФР на 2014-2020 рр. та нової БФР на 2021-2027 рр. важливим аспектом оцінки ступеня освоєння коштів окремими країнами-членами та регіонами є **оцінка здатності досягти поставлених цілей розвитку**¹⁴. Таким чином, ефективність використання коштів ЄС (а отже, і концепція їх освоєння) більше не сприймається лише через здатність витратити виділені кошти, але й через здатність інституційної системи впроваджувати узгоджені ініціативи та проєкти, а в ширшій стратегічній перспективі – досягати запланованих результатів. На практиці це означає, що у БФР на 2021-2027 рр. програми та фонди (вимірювані на рівні конкретних цілей), які не досягнуть планових значень проміжних і цільових показників індикаторів продуктів та результатів у межах так званих рамок результативності (ст. 16 Регламенту про спільні положення на 2021-2027 рр.), можуть зазнати проблеми призупинення виплат або навіть їх втрати.

Інший спосіб підвищити ефективність використання коштів ЄС був запроваджений у БФР на 2014-2020 рр. через **вимогу виконання попередніх умов**, встановлених на рівні Угод про партнерство, а також програм. Попередня умова визначається як заздалегідь узгоджена ключова умова (інституційного або правового характеру), яка має бути виконана до початку реалізації відповідного пріоритету програми Європейських структурних і інвестиційних фондів, сприяти

¹⁴ Це також є наслідком змін у системі економічного управління ЄС та загалом у процесі європейської інтеграції.

досягненню конкретної мети інтервенції і водночас відповідати цілям інвестиційного пріоритету ЄС.

Окрім того, у БФР на 2021-2027 рр. запроваджено **оновлену концепцію обов'язкових умов**. Їх стало менше, вони більшою мірою зосереджені на цілях відповідного фонду і – на відміну від періоду 2014-2020 рр. – підлягають моніторингу та застосуванню упродовж всього періоду реалізації програми. Держави-члени не зможуть декларувати витрати, пов'язані з конкретними цілями, доки не будуть виконані обов'язкові умови. Обов'язкові умови спрямовані на підтримку: (i) ключових структурних реформ і просування європейських цінностей (горизонтальні умови) та (ii) реалізації конкретних завдань в рамках чотирьох цілей (з п'яти) Фондів політики згуртування.

І, нарешті, БФР на 2021-2027 рр. також передбачає посилений **механізм прив'язки структурних та інвестиційних фондів ЄС до європейського економічного управління** (Європейський семестр). Кошти можуть бути утримані або навіть втрачені державами-членами ЄС через недостатньо повне виконання рекомендацій для конкретних країн, які щороку надає Рада ЄС в рамках циклу Європейського семестру. Рекомендації для кожної окремої держави-члена ЄС спрямовані на підвищення якості реалізації різних національних державних політик (не лише тих, які безпосередньо пов'язані з реалізацією політики згуртування) та їх відповідності поточним пріоритетам ЄС (наприклад, у сфері макроекономічної стабільності, трудової політики або реалізації Зеленого курсу).

4.2. Якість урядування та спроможність до освоєння коштів

Якість урядування є більш широким поняттям, аніж адміністративна спроможність реалізації структурних фондів, оскільки включає також зовнішні (по відношенню до системи структурних фондів) фактори, які впливають на загальну ефективність держави або регіону в наданні суспільних благ і послуг. До найбільш важливих компонентів якості врядування відносяться (i) ефективна нормативно-правова база для реалізації державної політики, (ii) людський та соціальний капітал, (iii) ефективне адміністрування у сфері надання суспільних благ і послуг, (iv) ефективна система багаторівневого врядування та партнерства, (v) політичний контекст, включаючи рівень прихильності до процесу європеїзації.

У *Додатку 3* представлено **Європейський індекс якості врядування 2021 року**¹⁵. Як видно з представленої таблиці, індекс якості врядування загалом вищий у країнах та регіонах, які є більш розвиненими, тобто мають вищий рівень ВВП на душу населення або індекс людського розвитку (ІЛР). Однак, це не

¹⁵ Більше про методологію: Charron N., Lapuente V., Bauhr M., 2021, Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators, Working Paper Series 2021:4 QoG The Quality of Government Institute, Goteborg. [Charron N., Lapuente V., Bauhr M., 2021, Субнаціональна якість управління в країнах-членах ЄС: Представлення Європейського індексу якості врядування 2021 року та його зв'язок з показниками Covid-19, Серія робочих документів 2021:4 QoG Інститут якості врядування, Гетеборг.]

означає, що всі бідніші країни та регіони повільно освоюють структурні фонди та/або мають меншу ефективність у досягненні цілей політики, ніж більш розвинені держави та регіони.

Адміністративна спроможність країни певним чином корелює з рівнем якості врядування, але лише обмеженою мірою (Blanco-Alcántara та інші, 2022). Очевидно, що не лише рівень соціально-економічного розвитку, але й інші фактори визначають загальний рівень спроможності окремих країн і регіонів до освоєння коштів. Наприклад, здається, що країни з вищим рівнем розподілу структурних фондів порівняно з їхнім ВВП або державними витратами, як правило, мають кращі показники, ніж ті, в яких асигнування на політику згуртування становлять невелику частку ВВП і загальних державних витрат (Bachtler та Mendez, 2022). Це, ймовірно, є результатом того, що в цих країнах є більш висока політична воля, що підживлюється більшою залежністю від трансфертів ЄС як основного джерела інвестицій.

З іншого боку, здатність використовувати структурні фонди ЄС для посилення конвергенції на національному та регіональному рівнях і досягнення інших соціально-економічних результатів – підвищення конкурентоспроможності, підтримки структурних змін або поліпшення бізнес-середовища – дуже тісно пов'язана із загальними макроекономічними показниками, якістю людських ресурсів, рівнем відкритості економіки, наявністю диверсифікованої та відкритої, територіально закріпленої культури підтримки підприємництва та високого потенціалу до інновацій. Таким чином, загальна якість врядування позитивно впливає на досягнення більш амбітних цілей. Багато досліджень демонструють, що **структурні ефекти від реалізації програм, що фінансуються ЄС, є більш високими в більш розвинених регіонах та у столичних регіонах** (Dicharry B., 2022).

Цікаво, що **не існує чіткого зв'язку між рівнем регіоналізації та адміністративною спроможністю освоювати кошти ЄС**. Існують приклади країн з високими показниками освоєння коштів ЄС, які мають високий (як, наприклад, Польща) і низький (країни Балтії) рівень регіональної автономії або взагалі її не мають. Здається, що з технічної точки зору найважливішим для швидкості та рівня освоєння коштів є не регіоналізація, яку розуміють як формування автономних регіональних органів влади, а **дієва інституційна система реалізації, в якій уряд та уповноважені територіальні органи влади мають чітко визначені обов'язки та здатні безперешкодно співпрацювати на будь-якому територіальному рівні** (Bachtler та Mendez, 2022). Однак важливо також підкреслити, що інші дослідження свідчать про те, що децентралізація, особливо у випадку великих добре розвинених країн, є важливим чинником прискорення процесів модернізації, структурної трансформації та позитивного використання інтеграційних процесів, таких як глобалізація та європеїзація (Boadway та Dougherty, 2018).

4.3. Ключові фактори, що визначають спроможність освоювати кошти фонду згуртування ЄС

Як зазначалося в розділі 4.1, спроможність до освоєння структурних та інвестиційних фондів ЄС у вужчому сенсі визначається як загальна здатність органів державного управління певної держави або регіону, або в ширшому сенсі – всіх інституцій, залучених до процесу програмування, моніторингу управління й фінансування проєктів, реалізовувати програми і проєкти, що співфінансуються зі структурних фондів та фонду згуртування, відповідно до вимог законодавства ЄС.¹⁶

За результатами аналізу сучасної наукової літератури та з урахуванням нещодавнього досвіду країн зі значною часткою коштів ЄС у порівнянні з їхнім ВВП (див. приклад Польщі, наведений Zuber, 2022) можна виокремити **чотири тематичні групи ключових факторів** (на основі циклу програмування), що впливають на здатність впроваджувати кошти структурних фондів ЄС та ефективно використовувати їх для модернізації та досягнення європейських цілей і цінностей. До них відносяться наступні:

- (1) Програмування – фактори, що впливають на здатність держави-члена програмувати витрати ЄС на стратегічному та операційному рівнях.
- (2) Управління – фактори, що впливають на здатність ефективно управляти процесом координації та реалізації структурних фондів ЄС на стратегічному та операційному рівнях.
- (3) Моніторинг та контроль – фактори, що впливають на процес моніторингу та контролю програм і проєктів.
- (4) Оцінювання та навчання – фактори, що впливають на здатність вчитися на помилках та наслідувати позитивні приклади.

Кожна з цих чотирьох груп факторів докладніше розглядається у наведених нижче пунктах цього розділу.

(1) Програмування

Найважливішою вимогою є здатність окремої країни-члена ЄС підготувати: (i) **Угоду про партнерство** – документ, що визначає загальну стратегію використання коштів ЄС, а також (ii) **програми**, в яких докладніше викладено цілі та порядок використання коштів у тематичному розрізі – щодо окремих політичних цілей або окремих фондів – або, якщо це впливає з територіальної структури країни, також регіональні програми. Особливим видом програм є програми територіального (транскордонного) співробітництва, які потребують розвитку широкої співпраці з іноземними партнерами, що робить їх підготовку більш трудомісткою і тривалою.

У цьому контексті слід зазначити наступні виклики:

¹⁶ Слід звернути увагу на роль інституцій та врядування у контексті розвитку. Rodriguez-Pose, 2020, показує, що більш висока якість управління пов'язана з кращими показниками інноваційності регіону. Більше того, чим краща інституційна якість та більші інвестиції в місцеві дороги, тим якісніше зміни спостерігають у регіональному ВВП.

- Забезпечення можливості досягнення власних цілей розвитку країни при одночасному досягненні цілей ЄС та дотриманні вимог, передбачених регламентами (наприклад, відсоток фінансових ресурсів, який має бути витрачений на заходи, пов'язані з реагуванням на зміну клімату, або активну політику на ринку праці);
- Забезпечення належної стратегічної координації між різними фондами та заходами, що підтримуються ЄС, і тими, що заплановані в рамках національної або регіональної політики;
- Підготовка відповідного портфелю проектів для досягнення поставлених цілей розвитку. Дуже часто амбітні цілі, визначені в Угоді про партнерство та програмах, не можуть бути досягнуті через відсутність відповідних механізмів підтримки для підготовки проектів у сферах, визначених як стратегічні.

(2) Управління

Важливим фактором, що впливає на швидкість і можливість повного освоєння коштів ЄС, є не тільки оптимально організована, ефективна інституційна система, але й менш відчутні елементи, як-от адміністративна культура, інституційна стабільність (наприклад, у контексті плинності кадрів) і політична культура (наприклад, відсутність впливу на процес відбору проектів). Однак, можна виділити чотири елементи, які є передумовою для ефективного управління коштами ЄС:

- a) ефективна інституційна система;
- b) ефективна система координації;
- c) висока якість адміністрування та стабільність зайнятості;
- d) ефективна і проста законодавча система.

а) Ефективна інституційна система

- Стратегічна та координаційна інституція, яка здатна: (i) керувати всім процесом стратегічного програмування, координувати, в тому числі надавати вказівки, забезпечувати реалізацію і моніторинг угод про партнерство та програм, (ii) забезпечувати підготовку необхідного законодавства та мати повноваження ініціювати внесення змін у разі необхідності, (iii) здійснювати контроль, вести ефективні переговори з ЄС та внутрішніми національними партнерами з метою узгодження стратегічних інтересів ЄС і національних інтересів, перевіряти правомірність витрат, проводити інформаційну політику.
- Органи управління національними програмами відповідають за програмування, управління та реалізацію національних та/або регіональних програм. У разі необхідності також призначають посередницькі установи для управління конкретним напрямом програми. Ці установи працюють під керівництвом і контролем органів управління.
- Виконавчі органи, відповідальні за реалізацію різних компонентів операційних програм (організація конкурсів, оформлення, платежі, нагляд тощо);
- Аудиторський орган, відповідальний за проведення аудиту систем реалізації програм і проектів, а також перевірку та оцінку виконання визначених критеріїв.

- Установа, відповідальна за фінансовий менеджмент та отримання платежів від ЄК (як правило, Міністерство фінансів).
- Установа(и), відповідальна(і) за оцінку ефективності та результативності проєктів, що фінансуються ЄС. Ця функція може поєднуватися із загальною відповідальністю за систему показників моніторингу.
- Моніторингові комітети для забезпечення залучення до процесу реалізації різних зацікавлених сторін з правом прийняття критеріїв відбору та моніторингу ефективності системи реалізації.
- За необхідності, визначення додаткових інституцій (створення або розвиток нових функцій у наявних структурах), відповідальних за управління конкретними завданнями та процесами. Як показує досвід держав-членів, кількість і профіль необхідних додаткових інституцій для освоєння коштів ЄС дуже сильно залежить від внутрішньої системи управління державними політиками. Наприклад, це можуть бути окремі інституції для роботи з фінансовими інструментами (на національному та/або регіональному рівнях), для підготовки великих інфраструктурних проєктів, для окремих елементів політики зайнятості й соціальної політики, для посилення інновацій та зв'язків з приватним і державним секторами тощо).

b) Ефективна система координації

Ефективна система координації фондів ЄС має вирішальне значення для забезпечення того, щоб компоненти управлінського циклу, пов'язані з програмуванням, реалізацією, моніторингом та оцінкою, були оптимально взаємопов'язані і могли надавати інформацію, яка допоможе менеджерам вчасно приймати необхідні рішення, щоб забезпечити повне освоєння коштів і досягнення цілей втручання. Проблема координації є більш складною у великих країнах, де частка структурних фондів ЄС по відношенню до їх ВВП є вищою, а отже, вимагає складнішої структури реалізації та більшої кількості зацікавлених сторін, з якими необхідно співпрацювати. Належна координація забезпечується окремими країнами-членами через відповідне законодавство, створення спеціальних інституцій для вирішення відповідних управлінських питань (наприклад, координаційних органів, моніторингових комітетів) та відповідних процедур. У зв'язку зі зростаючим тиском Європейської Комісії на використання територіальних інструментів, спрямованих на функціональні зони (столичні, субрегіональні, сільські, специфічні зони, наприклад, території залежні від викопних копалин тощо), організації та структури, що представляють ці зони, також повинні бути включені в цю систему.

с) Висока якість адміністрування та стабільна зайнятість

Спроможність до освоєння коштів ЄС значною мірою пов'язана з якістю публічного адміністрування: знаннями законодавства ЄС і національних нормативно-правових актів, навичками, знаннями, здатністю ефективно управляти програмами і проєктами, включаючи програмування, підготовку, моніторинг і контроль. У багатьох країнах Центральної Європи для реалізації програм політики згуртування були створені спеціальні інституції або структурні підрозділи в рамках існуючих структур. Вони все ще характеризуються кращим

розумінням європейських правил і здатністю застосовувати їх у національних умовах.

Це дало свої результати (Bachtler та Mendez, 2022) – нові держави-члени ЄС, які приєдналися після 2004 року, набагато краще впоралися з освоєнням коштів ЄС, ніж можна було б очікувати, виходячи з загального рівня якості врядування в цих країнах (див. Додаток 3). Однак у цій групі є країни, які спочатку мали значні труднощі з освоєнням коштів ЄС через недостатнє функціонування державної служби та низьку стабільність інституційної системи.

Витрати на створення ефективного управління, здатного освоювати кошти ЄС, є значними і можуть сягати 3-4% від вартості всіх асигнувань – до цього часу навіть заробітна плата працівників, безпосередньо пов'язаних з управлінням коштами ЄС, значною мірою покривалася за рахунок ЄС.

d) Ефективна і проста законодавча система

Реалізація структурних фондів ЄС здійснюється безпосередньо на основі нормативно-правових актів ЄС, які мають пряму дію в державах-членах ЄС. З метою роз'яснення окремих положень регламентів Європейська Комісія також готує імплементаційні акти та директиви, які формально не мають юридичної сили, проте відіграють важливу роль у роз'ясненні методів застосування принципів політики згуртування та окремих положень регламентів.

Це означає, що теоретично немає необхідності готувати національне законодавство для реалізації політики згуртування ЄС, але на практиці держави-члени ЄС, як правило, приймають правові акти або національні керівництва для різних груп бенефіціарів і різних процесів (право на отримання фінансування, правила для територіальних інструментів, моніторинг, оцінка, промоційні заходи та інші). Слід також пам'ятати, що для того, щоб мати можливість реалізовувати проекти, які співфінансуються в рамках політики згуртування ЄС, необхідно також гармонізувати національне законодавство з правом ЄС у деяких конкретних сферах: природоохоронні норми, норми, пов'язані з державними закупівлями, конкурентною політикою або у сфері недискримінації та політики рівних можливостей, мають тут фундаментальне значення. З боку держав-членів для забезпечення належного освоєння коштів необхідно побудувати систему моніторингу відповідності національних правових норм і, за необхідності, виступити з відповідною законодавчою ініціативою.

(3) Моніторинг та контроль

Ключовим фактором, що впливає на рівень абсорбційної здатності у сфері моніторингу та контролю, є, звичайно, загальна адміністративна якість (див. вище), проте існують і більш специфічні фактори. До них відносяться:

- a) Моніторинг фізичного та фінансового прогресу здійснюється в рамках моніторингу програм відповідно до принципів, викладених у нормативно-правових документах, за допомогою індикаторів, що ілюструють обсяг підтримки, кількість вироблених товарів і наданих послуг (продукти) та ефекти, що безпосередньо є результатом втручання (результат). Як показує досвід країн-членів ЄС, моніторинг очікуваного впливу політики має

- здійснюватися за допомогою показників, отриманих з державної статистики - тому необхідно розвивати співпрацю з відповідними національними статистичними установами.
- b) Дієва система звітності, що охоплює всі ключові елементи для відстеження фінансового та матеріального прогресу на рівні проєктів, пріоритетів, цілей політики та програм. Для фінансового прогресу важливо відстежувати вартість проєктів, поданих до реалізації, проєктів, за якими підписані контракти, готових до розрахунків, а також вартість фінансових потоків між ЄС та державою-членом.
 - c) Для підтримки системи моніторингу та контролю необхідно мати ефективну електронну систему (IT) для відстеження прогресу програм і проєктів, а також для формування вибірки для подальшого втручання в цілях контролю.
 - d) На якість системи моніторингу також впливає активність та якість співпраці в рамках системи моніторингових комітетів, створених окремо для кожної програми, Угоди про партнерство та, можливо, підкомітетів за окремими тематичними напрямками. Залучення партнерів до моніторингу виконання програм дозволить краще адаптувати заходи до їхніх потреб і може бути корисним для підвищення ефективності діяльності.
 - e) Залежно від потреб окремих держав, також може бути корисним видання низки настанов з моніторингу, в яких детально описано, як створити та організувати систему моніторингу в конкретних сферах (наприклад, моніторинг витрат на проєкти, пов'язані з кліматичними змінами). Цьому може сприяти запровадження системи тренінгів для адміністрації, що займається моніторингом, контролем та оцінкою, як це розглянуто нижче.

(4) Оцінювання та навчання

Ефективна система оцінювання дає можливість адміністрації та зацікавленим сторонам поглиблювати свої знання та вносити корективи до цілей, інструментів та інституційної системи імплементації. Ключові компоненти належним чином проведеного оцінювання включають:

- (i) правильне визначення конкретних показників, особливо тих, що пов'язані з очікуваними наслідками втручання;
- (ii) дієва співпраця з академічною спільнотою та професійними оцінювачами, особливо коли йдеться про формулювання питань для оцінювання та визначення методів дослідження;
- (iii) належна система співпраці між різними стратегічними, керівними та виконавчими установами, що сприяє поширенню знань та взаємному навчанню;
- (iv) система прийняття рішень, яка дає можливість проводити постійний аналіз, а потім впроваджувати рекомендації за результатами оцінювання на рівні координаційних та керівних установ.

До системи оцінювання повинні бути залучені політичний рівень та Європейська Комісія.

5. Керівні принципи для створення структур і процедур

Враховуючи інформацію, наведену у попередніх трьох розділах, особливо в розділі 4, можна зробити висновок про те, що **процес створення структур і процедур для ефективного процесу вступу України до ЄС у сфері регіонального та місцевого розвитку є надзвичайно складним і відповідальним завданням**. Це вимагає сильної політичної волі та виділення достатніх ресурсів у вигляді адекватних людських ресурсів, структур та належної правової системи.¹⁷

Передбачається, що цей процес буде дуже корисним для України і що ЄС має бути зацікавлений у якнайшвидшій підтримці процесу розбудови в Україні спроможності до освоєння коштів. Для цього мають бути виділені адекватні ресурси як у бюджетах програм підготовки до вступу, так і під час вступу України до ЄС.

Основна мета цього розділу – представити деякі **керівні принципи, якими Міністерство може скористатися для створення структур і процедур, що відповідають вимогам процесу вступу до ЄС** і сприяють ефективному освоєнню коштів ЄС на національному та регіональному рівнях. Ці керівні принципи поділяються на дві групи:

- розробка структур і процедур всередині Міністерства;
- посилення спроможності структур на субнаціональних рівнях.

5.1. Керівні принципи побудови структур і процедур у Міністерстві

На національному рівні доцільно дотримуватися наступних керівних принципів побудови відповідної системи для забезпечення ефективного процесу вступу до ЄС у контексті регіонального та місцевого розвитку та ефективного освоєння коштів ЄС в рамках цього процесу:

- (1) Розвивати базове розуміння процесу вступу до ЄС і, особливо, переговорів про вступ до ЄС.
- (2) Поглиблювати розуміння політики згуртування ЄС та переговорів про вступ до ЄС у контексті питань регіонального розвитку.
- (3) Посилювати важливість регіональної політики як джерела модернізації, реконструкції і зростання конкурентоспроможності України та інструмента європейської інтеграції.
- (4) Посилювати роль міністра, відповідального за регіональний розвиток, у процесі стратегічного програмування.

¹⁷ Див. також роботу Rodríguez-Pose, and Bartalucci, 2022, де автори підкреслюють підвищену актуальність територіально-орієнтованих політик у контексті надзвичайних ситуацій та відновлення. Навіть у післявоєнних і постконфліктних умовах відновлення географія має значення. Десять отриманих уроків, представлених як віхи територіально-орієнтованих політик, містять важливі керівні принципи, які можна використати для планування та реалізації майбутньої діяльності з розбудови.

- (5) Посилювати програмні засади регіональної політики відповідно до стандартів ЄС на національному рівні.
- (6) Посилювати адміністративну спроможність ключових інституцій національного рівня.
- (7) Зміцнювати законодавчу базу у сфері регіонального розвитку.
- (8) Створювати відповідні інструменти управління, моніторингу та контролю програм і проектів, що підтримуються ЄС.
- (9) Удосконалювати систему співпраці між державними установами, науковими колами, організаціями громадянського суспільства та бізнесом.

(1) Розвивати базове розуміння процесу вступу до ЄС і, особливо, переговорів про вступ до ЄС

Процес вступу до ЄС є тривалим, політично складним і високотехнологічним процесом. Тому дуже важливо, щоб високопосадовці Міністерства та його фахівці загалом добре розуміли основні особливості цього процесу та переговорів про вступ до ЄС. Насамперед вони мають розуміти те, що наступні теми/питання повинні бути частиною інституційної розбудови Міністерства в цьому напрямку:

- (i) основна логіка та правові засади вступу до ЄС, включаючи процес переговорів про вступ;
- (ii) етапи процесу вступу до ЄС і, особливо, переговорів про вступ;
- (iii) роль окремих інституцій ЄС та країн-членів у процесі вступу до ЄС та еволюція переговорів про вступ з акцентом на методологію розширення до 2020 року;
- (iv) бюджет ЄС.

(2) Поглиблювати розуміння політики згуртування ЄС та переговорів про вступ до ЄС у контексті питань регіонального розвитку

Політика згуртування – це основна інвестиційна політика ЄС, метою якої є сприяння економічному та соціальному добробуту регіонів і міст ЄС, а також зменшення регіональних диспропорцій. Це політика, на яку виділяється приблизно третина бюджету ЄС. Її управління розподілене між інституціями ЄС та державами-членами. З точки зору країн-кандидатів, вона є однією з найбільш вимогливих з точки зору відповідності критеріям вступу до ЄС. Тому надзвичайно важливо, щоб Міністерство, відповідальне за регіональний розвиток, було добре підготовлене до процесу вступу в ЄС загалом і особливо до свого сегменту переговорів про вступ до ЄС, який регулюється Главою 22. У більш конкретному сенсі, наступні аспекти / питання повинні бути частиною інституційної розбудови Міністерства у контексті політики згуртування:

- (i) концепція та еволюція політики згуртування ЄС та її основні принципи (включаючи концентрацію, програмування, доповнюваність, ефективність та субсидіарність);
- (ii) особливості бюджету ЄС з його специфічними методологічними питаннями, що мають відношення до політики згуртування;

- (iii) політика згуртування ЄС у БФР на 2021-2027 рр. (цілі, правові засади, інструменти для держав-членів та кандидатів);
- (iv) зміст переговорів за Главою 22 із зосередженням уваги на законодавчій базі, інституційній структурі, адміністративній спроможності, програмуванні, моніторингу та оцінці, фінансовому контролі.

(3) Посилювати важливість регіональної політики як джерела модернізації, реконструкції і зростання конкурентоспроможності України та інструмента європейської інтеграції

Незважаючи на багаторічну розбудову системи регіональної політики в Україні та підтримку цього процесу численними іноземними донорами, здається, що настав час визнати на державному рівні переваги регіональної політики для процесів реконструкції та соціально-економічного розвитку як у національному, так і в територіальному вимірах. Потрібні нові ініціативи на національному рівні в цій сфері, щоб досягти розуміння необхідності виділення додаткових людських, фінансових і матеріальних ресурсів у сфері регіонального розвитку. Регіональній політиці (Глава 22) має бути надано пріоритет у переговорах про вступ як інструменту модернізації державної політики, передачі ноу-хау та запровадження нових стандартів проведення державної політики – просто як джерелу модернізації та європеїзації країни.

На практиці це означає:

- (i) підготовку відповідного законодавства, що посилює координаційну роль Міністерства;
- (ii) створення сильної адміністративної структури в Міністерстві, яка керуватиме процесом зміцнення адміністративної спроможності всієї української адміністрації щодо освоєння коштів політики згуртування на користь усіх громадян.

(4) Посилювати роль міністра, відповідального за регіональний розвиток, у процесі стратегічного програмування

Для належного виконання функції координатора коштів, які будуть отримані в рамках політики згуртування ЄС¹⁸, необхідно посилити роль міністра, відповідального за регіональну політику, у підготовці як національних документів (національних стратегій і програм соціально-економічного розвитку), так і тих галузевих документів, які стосуються політик, яких підтримує політика згуртування, як-от транспорт, навколишнє середовище, зміна клімату, сприяння зайнятості та соціальна згуртованість, інновації і багато інших напрямків. Предметом ретельного аналізу має стати визначення повноважень міністра, відповідального за розвиток сільських територій, оскільки вони підтримуються не лише аграрною політикою, а й політикою згуртування.

Міністр, відповідальний за регіональну політику, також повинен мати розширені **повноваження щодо координації діяльності різних джерел ЄС та інших**

¹⁸ Згідно з чинним регламентом (для БФР на 2021-2027 рр.), країна-член ЄС може мати доступ до максимального обсягу коштів, еквівалентного 2,6% від ВВП).

донорів, включаючи координацію програм і проєктів, пов'язаних з післявоєнною відбудовою України та її територій. Цей міністр повинен відповідати за підготовку необхідних програм регіонального та структурного розвитку до вступу в ЄС, а також Угоди про партнерство та операційних програм після вступу до ЄС. Він/вона також має відповідати за реалізацію інших структурних фондів, таких як нинішній Фонд відновлення та стійкості. **Для прискорення процесу** доцільно якомога раніше підготувати бачення структури стратегічних цілей та програм їх реалізації, що співфінансуються з європейських фондів, яке слугуватиме цілям переговорів з ЄС.

(5) Посилювати програмні засади регіональної політики відповідно до стандартів ЄС на національному рівні

Для зміцнення основ регіональної політики та забезпечення координації різних секторальних або горизонтальних інструментів, які мають чіткий територіальний вплив, слід розглянути можливість **підготовки нової державної стратегії регіонального розвитку**.¹⁹ Ця стратегія повинна:

- (i) враховувати методологію ЄС (наприклад, індикатори кінцевих і проміжних результатів);
- (ii) допомагати визначити стратегічні цілі та пріоритети для різних типів регіонів і територій;
- (iii) забезпечити координацію між різними видами діяльності;
- (iv) визначити роль національних інструментів у проведенні регіональної політики по відношенню до фондів ЄС, а також форму та обсяг реалізації територіальних інструментів;
- (v) містити чітке бачення інституційної системи, включаючи роль місцевих і регіональних органів влади та різних державних інституцій підтримки розвитку на національному та субнаціональному рівнях.

На основі нової державної стратегії регіонального розвитку має бути підготовлений **багаторічний і багатовимірний проєктний портфель заходів, що мають ключове значення для територіального розвитку** та посилення структурних змін (інфраструктурних, спрямованих на людські ресурси та підтримку розвитку бізнесу).

(6) Посилювати адміністративну спроможність ключових інституцій національного рівня

Посилення ролі Міністерства у розробці та реалізації національної політики та політики згуртування ЄС має супроводжуватися збільшенням обсягу коштів, що виділяються на підготовку та реалізацію політики згуртування ЄС. Спочатку слід

¹⁹ Київська школа економіки (KSE), 2020, розробила Стратегічну оцінку Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року (ДСРР) та представила низку пропозицій, які можуть бути враховані українською владою при доопрацюванні ДСРР, а саме: (i) більш активне залучення інституційних та неінституційних зацікавлених сторін; (ii) подальший розвиток організаційної інфраструктури для впровадження, моніторингу, оцінки та можливого перегляду ДСРР; (iii) визначення пріоритетності цілей та заходів; (iv) планування фінансових та управлінських ресурсів, необхідних для реалізації; (v) доповнення переліку політик, які охоплює ДСРР, політиками щодо соціальної згуртованості, навколишнього середовища та енергетики.

розвивати адміністративну спроможність Міністерства, але поступово також і інституцій, обраних для управління програмами, що співфінансуються ЄС²⁰, а також додаткових інституцій, що підтримують різні конкретні сфери розвитку (підтримка МСП, інновацій, інфраструктури, ринку праці, освіти тощо).

Слід усвідомлювати, що процес розбудови спроможності розтягнеться на роки, але він має бути спрямований на забезпечення повної спроможності освоювати кошти ЄС з моменту вступу до нього. З практичної точки зору, було б корисно **підготувати багаторічний план дій з розбудови адміністративної спроможності**, затверджений урядом, який містив би плани щодо кількості та типу установ, чисельності персоналу, потреб у навчанні та інструментів для подолання прогалів у цьому відношенні. План має враховувати інституційну та правову систему, що розробляється і розвивається, для забезпечення швидкої та ефективної реконструкції. На основі такого плану дій міністерства та інші установи, що підтримують програмування та освоєння коштів у ключових секторах, будуть планомірно зміцнюватися. Окрема частина плану має бути присвячена **зміцненню субнаціональних інституцій (див. нижче)**. План має стати основою для поступового збільшення кількості працівників в установах, що займаються регіональною політикою та організацією програм підтримки технічної допомоги, які також фінансуються міжнародними донорами. Підготовка плану була б дуже корисною для переговорів щодо Глави 22.

(7) Зміцнювати законодавчу базу у сфері регіонального розвитку

Упровадження структурних фондів ЄС теоретично не вимагає підготовки окремого національного законодавства. Однак, було б добре підготувати зміни до законодавства, які посилять роль міністра, відповідального за регіональний розвиток, у програмуванні та реалізації заходів, подібних до тих, що підтримуються в рамках політики згуртування ЄС, ще до вступу до ЄС. Законодавчі акти або керівні принципи можуть передати Україні ще до вступу до ЄС передовий європейський досвід у сфері територіальних інструментів, застосування принципу партнерства, системи моніторингу та оцінки, а також низки інших. Доцільно також організувати систему моніторингу процесу гармонізації національного законодавства з нормами ЄС у сферах, що мають вирішальне значення для реалізації проєктів політики згуртування, наприклад, у сфері охорони довкілля, державної допомоги, правил конкуренції, недискримінації, верховенства права тощо.

(8) Створювати відповідні інструменти управління, моніторингу та контролю програм і проєктів, що підтримуються ЄС

Побудова системи, що підтримує процес управління реалізацією програм і проєктів, у тому числі у стратегічному вимірі (досягнення передбачуваних цілей – проміжних і кінцевих результатів, а також ширших цілей політики ЄС), вимагає величезного обсягу роботи. З метою скорочення людських ресурсів необхідно якнайшвидше побудувати інтегровану ІТ-систему моніторингу виконання проєктів та індикаторів, зазначених у програмах, сумісну зі стандартами ЄС.

²⁰ Ці функції можуть бути покладені на Міністерство, відповідальне за регіональний розвиток, або на інші міністерства, залежно від рішення уряду.

Побудова такої системи вимагає визначення граничних умов (наприклад, процедур), які ще не відомі в деталях, але досвід багатьох країн-членів ЄС та поради ЄС можуть бути використані в цій сфері. Система повинна бути достатньо гнучкою, щоб мати можливість здійснювати моніторинг проєктів у період, що передує вступу до ЄС, поступово набуваючи нових функціональних можливостей, щоб відповідати вимогам нормативних актів політики згуртування.

З метою підвищення якості звітів з моніторингу та оцінки слід також поступово розвивати співпрацю з такими установами, як Державна служба статистики та відповідними науковими та академічними установами.

(9) Удосконалювати систему співпраці між державними установами, науковими колами, організаціям громадянського суспільства та бізнесом

Для забезпечення якісного програмування та ефективного використання коштів ЄС необхідно побудувати систему співпраці з партнерами, які представляють не лише органи місцевого самоврядування, але й наукові установи (які можуть надати знання про перебіг процесів регіонального розвитку), ОГС (які можуть заохочувати місцевих та тематично організованих партнерів) і бізнес (який може брати участь у плануванні заходів розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях).

5.2. Керівні принципи посилення спроможності структур на субнаціональних рівнях

- (1) Якнайшвидше визначення територіальної моделі управління коштами ЄС.
- (2) Визначення загальної класифікації територіальних одиниць для потреб статистики.
- (3) Адміністративне зміцнення інституцій на регіональному рівні (на рівні області).
- (4) Зміцнення регіонального та місцевого потенціалу для визначення та підготовки проєктів.

(1) Якнайшвидше визначення територіальної моделі управління коштами ЄС

Враховуючи бажання української влади якнайшвидше розпочати переговори про вступ до ЄС, важливим завданням для уряду має стати вибір цільової територіальної моделі для реалізації політики згуртування ЄС в Україні. Модель має визначати інституції, відповідальні за окремі функції в системі програмування та реалізації регіональної політики на національному рівні, а також роль субнаціонального рівня, зокрема, **роль регіонів (областей)**. Враховуючи територіальний вимір України та схожість параметрів населення з вимогами регламенту ЄС NUTS II, цей рівень має відігравати фундаментальну роль у майбутньому програмуванні та впровадженні програм фонду згуртування ЄС. Це означає, що інституції цього рівня повинні відігравати роль у координації, програмуванні та значній частині функцій реалізації (організація конкурсів – принаймні тієї їх частини, яка підтримуватиме регіональний та місцевий розвиток,

оцінка та відбір проектів, підписання контрактів з бенефіціарами, моніторинг та контроль) залежно від ступеня децентралізації програм, що співфінансуються ЄС. Місцеві органи влади повинні брати участь у відборі проектів, зберігаючи (на початковому етапі) значну роль Міністерства у встановленні правил і керівних принципів для різних аспектів реалізації інтервенцій. Завчасне визначення моделі може допомогти уникнути нецільового використання обмежених ресурсів, наприклад, шляхом надання в рамках програми відбудови аналогічних функцій установам, що не призначені для роботи з передвступними та структурними фондами ЄС.

(2) Визначення загальної класифікації територіальних одиниць для потреб статистики

Паралельно з вибором територіальної моделі необхідно остаточно визначити територіальний поділ країни на статистичні одиниці NUTS (Номенклатура територіальних одиниць для статистики) та LAU (Місцеві адміністративні одиниці).²¹ Поділ України на NUTS та LAU буде обговорюватися в рамках переговорів стосовно Глави 22.

(3) Адміністративне зміцнення інституцій на регіональному рівні (на рівні області)

Прийняття урядом моделі реалізації політики згуртування ЄС у територіальних системах, описаних вище, дозволить детально визначити обсяг функцій інституцій на різних рівнях територіального управління. Адміністративне зміцнення має відбуватися поступово, починаючи з посилення обласних державних адміністрацій. До пріоритетів відносяться:

- **Розбудова спроможності до програмування** – тобто спроможності не лише готувати регіональні стратегії (які вже існують), але й періодично переглядати їх та створювати на цій основі більш детальні плани, включаючи створення переліку ключових для регіонального розвитку проектів та заходів. Це означає налагодження зв'язків між регіональним рівнем та академічними і науковими установами, а також посилення спроможності координувати на регіональному рівні галузеву діяльність уряду та програми політики згуртування, що співфінансуються ЄС та іншими донорами (у тому числі пов'язані з відновленням).
- **Розвиток навичок у сфері організації конкурсів**, організації системи оцінки проектів, їх моніторингу та впровадження. У тісній співпраці з Міністерством слід розробити детальні процедури для впровадження на регіональному

²¹ Класифікація NUTS (Номенклатура територіальних одиниць для статистики) – це ієрархічна система поділу економічної території ЄС. Регіони, які мають право на підтримку в рамках політики згуртування, визначаються на рівні NUTS 2. Два регламенти мають особливе значення в цій сфері:

- Регламент (ЄС) № 1059/2003 Європейського Парламенту та Ради від 26 травня 2003 року про створення спільної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS) – остання редакція від 13/11/2019;
- Регламент (ЄС) 2017/2391 Європейського Парламенту та Ради від 12 грудня 2017 року про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 1059/2003 щодо територіальних типологій (Tercet).

рівні і на цій основі організувати системне навчання для обласних адміністрацій. Відбір проєктів має здійснюватися щонайменше на основі оцінки незалежних експертів за участю представників органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін.

- Посилення співпраці з місцевими органами влади у визначенні найкращих проєктів, які є частиною регіональних стратегій, а з іншого боку, розвивати спроможність допомагати місцевим органам влади у підготовці територіальних стратегій для конкретних типів територій, таких як мегаполіси, сільська місцевість, промислові райони або райони, залежні від викопного палива.

Створення нових структур в апараті **обласних державних адміністрацій** (спеціалізованих підрозділів для роботи з питаннями, пов'язаними з коштами ЄС), працевлаштування та навчання нових працівників має відбуватися поступово і ґрунтуватися на положеннях вищезгаданого плану розбудови адміністративної спроможності для освоєння коштів ЄС, прийнятого урядом.

(4) Посилення регіональної та місцевої спроможності у визначенні та підготовці проєктів

Ключовим питанням на першому етапі використання європейських коштів є підготовка необхідної кількості проєктів, які відповідають цілям і вимогам ЄС, але в той же час найкращим чином підтримують цілі регіонального розвитку та місцеві стратегії. Досвід показує, що це найскладніше зробити в найбільш розвинених регіонах через відсутність достатньої адміністративної спроможності органів місцевого самоврядування, низький рівень людського капіталу та/або відсутність чи низький рівень активності інституцій, що підтримують регіональний або місцевий розвиток, таких як центри розвитку бізнесу, агенції місцевого та регіонального розвитку, інкубатори, індустриальні парки тощо. Необхідно підготувати як систему навчання для органів місцевого самоврядування та окремих груп місцевих бенефіціарів, так і постійно діючу систему консультаційних послуг для підприємств з використанням наявної мережі інституцій підтримки бізнесу. Не слід також забувати про проєкти, пов'язані з розвитком навичок та професійною активізацією, освітою, розвитком, охороною здоров'я та соціальним захистом тощо. Процес підвищення спроможності генерувати якісні проєкти для фінансування з передвступних та структурних фондів ЄС на регіональному та місцевому рівнях повинен тісно координуватися з процесом відбудови – в ідеалі, з використанням тих самих інституційних та процедурних систем.

Література

- 8th Cohesion Report. The European Commission, 2022. [Восьмий звіт про згуртування. Європейська Комісія, 2022.]
- Alvarez, Miguel. What the absorption of structural funds says about the EU recovery plan? Funcas Europe, November 2022. [Альварес, Мігель. Що поглинання структурних фондів говорить про план відновлення ЄС? Funcas Europe, листопад 2022.]
- Blanco-Alcántara D., Jorge Gallud C., Lopez-de-Silanes F..Determinants of the use of European Structural and Investment Funds, The European Journal of Finance, Routledge, 2022. [Бланко-Алькантараа Д., Хорхе Галлуд К., Лопес-де-Сіланес Ф. Детермінанти використання європейських структурних та інвестиційних фондів, Європейський журнал фінансів, Routledge, 2022.]
- Boadway R., Dougherty S., 2018, Decentralisation in a Globalised World: Consequences and Opportunities, OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 21, 2018. [Боудвей Р., Догерті С., 2018, Децентралізація в глобалізованому світі: Наслідки та можливості, Робочі документи ОЕСР з фіскального федералізму № 21, 2018.]
- Vozovic, Daniela (ed.). Guide for monitoring the EU accession negotiations process. BOS, Belgrade, 2015. [Бозовіч, Даніела (ред.). Посібник з моніторингу процесу переговорів про вступ до ЄС. БОС, Белград, 2015.]
- Bachtler J., Mendez C.. The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions, Regional Studies, 2022. [Бахтлер Я., Мендес К. Якість державного управління та адміністративної діяльності: пояснення дотримання, поглинання та досягнення Політики згуртування в регіонах ЄС, Регіональні дослідження, 2022]
- Charron N., Lapuente V., Bauhr M. Sub-national quality of government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators, Working Paper Series 2021:4, 2021. [Шаррон Н., Лапуенте В., Баур М. Субнаціональна якість державного управління в країнах-членах ЄС: Представлення Європейського індексу якості державного управління 2021 року та його зв'язок з показниками Covid-19, Серія робочих документів 2021:4, 2021.]
- Commission's and Member States' actions in the last years of the 2007-2013 programmes tackled low absorption but had insufficient focus on results, Special Report, No. 17, 2018). [Дії Комісії та держав-членів в останні роки програм 2007-2013 рр. були спрямовані на подолання низького рівня освоєння коштів, але не мали достатнього фокусу на результатах, Спеціальна доповідь, № 17, 2018 р.).]
- Dicharry B. Regional growth and absorption speed of EU funds: when time isn't money, Regional Studies, 2022. [Дічаррі Б. Регіональне зростання та швидкість освоєння коштів ЄС: коли час – не гроші, Regional Studies, 2022.]
- Dabrowski, Marek. Towards a new eastern enlargement of the EU and beyond. Intereconomics, No. 4, 2022 [Дабровський, Марек. На шляху до нового східного розширення ЄС і не тільки. Intereconomics, № 4, 2022]

- Darvas, Zsolt. Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding? Breugel, September 2020. [[Дарваш, Жолт. Чи зможуть країни Європейського Союзу освоїти та ефективно витратити кошти на відновлення блоку? Breugel, вересень 2020.](#)]
- [EU accession negotiations: analysis of benchmarks for Montenegro through comparison with Croatia and Serbia. Ministry of European Affairs, Montenegro, January 2018.](#) [[Переговори про вступ до ЄС: аналіз контрольних показників Чорногорії у порівнянні з Хорватією та Сербією. Міністерство європейських справ, Чорногорія, січень 2018 року.](#)]
- European Policy Centre (CEP). Policy Making and EU Accession Negotiations: Getting Results for Serbia, Belgrade, 2014. [Центр європейської політики (ЦЄП). Формування політики та переговори про вступ до ЄС: Отримання результатів для Сербії, Белград, 2014.]
- Horvat, Andrej. Why does Nobody Care About the Absorption?, Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession, WIFO Working Papers, No. 258, Vienna, August 2005 (Horvat, 2005 a). [Хорват, Андрей. Чому ніхто не дбає про освоєння коштів, Деякі аспекти щодо адміністративної спроможності структурних фондів ЄС в Чеській Республіці, Естонії, Угорщині, Словаччині та Словенії до вступу, Робочі документи WIFO, № 258, Відень, серпень 2005 р. (Horvat, 2005 a).]
- Horvat, Andrej. Financial Absorption Rates in EU Objective 1 1994-99 and Some Lessons for the New Member States in 2004-2006, WIFO Working Papers, No. 259, Vienna, September 2005 (Horvat, 2005 b). [Хорват, Андрей. Ставки фінансового поглинання в рамках Цілі 1 ЄС у 1994-1999 рр. та деякі уроки для нових країн-членів у 2004-2006 рр., Робочі документи WIFO, № 259, Відень, вересень 2005 року (Horvat, 2005 b).]
- [Horvat, Andrej. EU funds can't help if they don't get spent](#), Local Governance Brief, Policy Journal of the local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest, Winter 2005 (Horvat, 2005 c). [Хорват, Андрей. *Кошти ЄС не допоможуть, якщо їх не витратити*, Короткий огляд місцевого самоврядування, Політичний журнал Ініціативи з реформування місцевого самоврядування та державної служби, Інститут відкритого суспільства, Будапешт, зима 2005 р. (Horvat, 2005 c).]
- Kelber, Anna. Cohesion policy of the new Member States of the European Union. Banque de France, 2010. [Кельбер, Анна. Політика згуртування нових держав-членів Європейського Союзу. Banque de France, 2010.]
- Kyiv School of Economics (KSE). Strategic Assessment of the State Strategy for Regional Development until 2027 and its Analytical Part, July 2020. [Київська школа економіки (KSE). Стратегічна оцінка Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року та її аналітичної частини, липень 2020 року.]
- Miscevic, Tanja and Mrak, Mojmir. The EU accession process: Western Balkans vs EU-10. Croatian Political Science Review. No. 4, 2017. [Мішевич, Таня та Мрак, Моймір. Процес вступу до ЄС: Західні Балкани проти ЄС-10. Хорватський огляд політичних наук. № 4, 2017.]
- [Mrak, Mojmir and Tilev, Dragan. Absorption for EU pre-accession funds: concept and implications for Kosovo. Forum 2015 and KCSF, March 2008.](#) [Мрак, Моймір

- [та Тілев, Драган. Абсорбція для фондів підготовки до вступу в ЄС: концепція та наслідки для Косова. Форум 2015 і KCSF, березень 2008 року.\]](#)
- [Mrak, Mojmir and Horvat, Andrej. Macroeconomic and Financial Absorption Capacity of Turkey for the Use of EU Structural Funds, Eastern European Economics, Vol .47, No .4, M.E.Sharpe, July-August 2009. \[Мрак, Моймір та Хорват, Андрей. Макроекономічний та фінансовий потенціал Туреччини для використання структурних фондів ЄС, Східноєвропейська економіка, Том 47, № 4, М.Е.Шарп, липень-серпень 2009 року.\]](#)
 - [Mrak, Mojmir and Engelman, Andrej. Strategy if the Ministry of Finance for successful European integration process. Ministry of Finance of the Republic of Serbia and Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2011. \[Мрак, Моймір та Енгельман, Андрей. Стратегія Міністерства фінансів для успішного процесу європейської інтеграції. Міністерство фінансів Республіки Сербія та Міністерство закордонних справ Норвегії, 2011.\]](#)
 - Mrak, Mojmir and Richter, Sandor and Szemler, Tamasz. Cohesion policy as a function of the EU budget: a perspective from CEE Member States. WIIW Research Report 400, May 2015 (for the period 1088 – 2020). [Мрак, Моймір та Ріхтер, Шандор та Землер, Тамаш. Політика згуртування як функція бюджету ЄС: погляд з країн ЦСЄ. Дослідницький звіт WIIW 400, травень 2015 року (за період 1088 - 2020 рр.).]
 - OECD. Rebuilding Ukraine, Reinforcing Regional and Municipal Governance. Organisation for Economic Co-operation and Development, 15 November, 2022. [ОЕСР. Відновлення України, зміцнення регіонального та муніципального управління. Організація економічного співробітництва та розвитку, 15 листопада 2022 року.]
 - Potočnik, Janez and Černe, Fedor and Erjavec, Emil and Mrak, Mojmir. The accession of Slovenia to the EU. In Vassiliou, George (ed.). The Accession Story, Oxford University Press, 2007. [Поточник, Янез і Черне, Федір і Ерјавец, Еміль і Мрак, Моймір. Вступ Словенії до ЄС. В: Василіу, Георгій (ред.). Історія вступу, Видавництво Оксфордського університету, 2007.]
 - Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union: EU Enlargement. HM Government, December 2014. [Огляд балансу компетенцій між Сполученим Королівством та Європейським Союзом: Розширення ЄС. Уряд Великої Британії, грудень 2014 року.]
 - Rodríguez-Pose, Andrés. Institutions and fortunes of territories, Keynote at the conference; Development of municipalities: Trust, Institutions, Finance and People. Kyiv, Ukraine, online, 11 December 2020.[Родрігес-Позе, Андрес. Інституції та статки територій, основна доповідь на конференції; Розвиток муніципалітетів: Довіра, інституції, фінанси та люди. Київ, Україна, онлайн, 11 грудня 2020 року.]
 - Rodríguez-Pose, Andrés and Bartalucci, Federico. Towards achieving 'strategies of gain' in post-war Ukraine, Analytics Economics, Vox Ukraine, [Towards achieving 'strategies of gain' in post-war Ukraine \(voxukraine.org\)](#), 2nd June, 2022. [Родрігес-Позе, Андрес та Барталуччі, Федеріко. На шляху до досягнення «стратегій вигоди» в післявоєнній Україні, Аналітична економіка, Vox Ukraine,

На шляху до досягнення «стратегій вигоди» в післявоєнній Україні (voxukraine.org), 2 червня 2022 року.]

- Sapir, Andre. Ukraine and the EU: enlargement at the new crossroads. Intereconomics, No. 4, 2022. [Сапір, Андре. Україна та ЄС: розширення на новому перехресті. Інтерекономіка, № 4, 2022.]
- The EU Accession Process in Serbia, Structures and Procedures for Successful EU Accession Negotiations, Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Support to the EU Integration Process in Serbia, Belgrade, December 2013 (GIZ, 2013 a). [Процес вступу до ЄС у Сербії, структури та процедури для успішних переговорів про вступ до ЄС, Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Підтримка процесу інтеграції до ЄС у Сербії, Белград, грудень 2013 року (GIZ, 2013 a).]
- The EU's long-term budget and the NewGenerationEU: facts and figures. The European Commission, April 2021. (for the MFF 2021-2027). [Довгостроковий бюджет ЄС та NewGenerationEU: факти і цифри. Європейська комісія, квітень 2021 року. (для БФР на 2021-2027 рр.).]
- The Process of EU Accession Negotiations in Regional Policy and Coordination of Structural Instruments in Serbia, Chapter 22, Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Support to the EU Integration Process in Serbia, Belgrade, 2013 (GIZ, 2013 b). U-LEAD with Europe. Compendium of Articles: a dialogue about local self-government in Ukraine and abroad. Prepared by U-LEAD with Europe, Kyiv, 2021. [Процес переговорів про вступ до ЄС у регіональній політиці та координації структурних інструментів у Сербії, Глава 22, Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Підтримка процесу інтеграції до ЄС у Сербії, Белград, 2013 (GIZ, 2013 b). Програма «U-LEAD з Європою». Збірник статей: діалог про місцеве самоврядування в Україні та за кордоном. Підготовлено Програмою «U-LEAD з Європою», Київ, 2021.]
- Zuber, Piotr. Analysis of key pre-accession processes for Ukraine: the case of Poland. 2022. [Жубер, Пьотр. Аналіз ключових процесів підготовки до вступу в ЄС для України: приклад Польщі. 2022.]

Додатки

Додаток 1: Розподіл коштів на політику згуртування відповідно до БФР на 2021-2027 рр. за країнами-членами та інструментами (в млн. євро; ціни 2018 року)


















Розподіл фондів політики згуртування серед держав-членів ЄС (в млн. євро; ціни 2018 року)

	ESF+	ERDF	Фонд згуртування	З яких переведено до CEF	ETC	Загальні асигнування
Бельгія	1 037	1 022	-	-	327	2 386
Болгарія	2 326	5 007	1 467	346	119	8 998
Чехія	2 397	9 251	7 309	1 741	272	19 308
Данія	106	125	-	-	225	457
Німеччина	5 791	9 603	-	-	092	16 366
Естонія	446	1 502	952	224	51	2 951
Ірландія	451	351	-	-	258	1 060
Греція	5 184	10 156	3 500	827	112	18 960
Іспанія	9 096	20 006	-	-	606	31 388
Франція	5 922	8 040	-	-	967	14 937
Хорватія	1 750	4 749	1 372	323	163	8 042
Італія	12 097	23 615	-	-	030	37 341
Кіпр	197	414	207	49	33	851
Латвія	629	2 209	1 204	204	43	4 085
Литва	1 007	3 071	1 645	300	73	5 796
Люксембург	13	13	-	-	25	52
Угорщина	4 077	11 031	3 015	710	226	19 949
Мальта	110	421	192	45	20	743
Нідерланди	367	449	-	-	331	1 147
Австрія	349	477	-	-	192	1 018
Польща	13 201	41 974	10 750	2 533	497	66 422
Португалія	6 651	10 201	3 946	930	121	20 919
Румунія	7 200	15 099	4 094	965	326	26 806
Словенія	645	1 365	834	196	66	2 909
Словаччина	2 129	7 107	1 060	440	195	11 379
Фінляндія	537	700	-	-	142	1 466
Швеція	627	765	-	-	311	1 703
<i>Технічна підтримка</i>	306	673	114	-	20	1 121
<i>Співпраця у перехідний період</i>	175	-	-	-	-	175
<i>Інвестиції в міжрегіональні інновації</i>	-	500	-	-	-	500
<i>Європейська міська ініціатива</i>	-	500	-	-	-	500
<i>Міжрегіональна співпраця</i>	-	-	-	-	500	500
Разом	87 319	192 410	42 556	10 000	7 950	330 235
	26.4%	58.3%	12.9%		2.4%	100.0%

Джерело: The EU's long-term Budget and the New Generation EU: Facts and figures. European Commission, April 2021 [Довгостроковий бюджет ЄС та програма «Нове покоління ЄС»: Факти і цифри. Європейська Комісія, квітень 2021 року]

Додаток 2: Розподіл грантового компонента в рамках Фонду відновлення та стійкості «Нове покоління ЄС» (NGEU)²² за країнами-членами (у млн євро; ціни 2018 року)

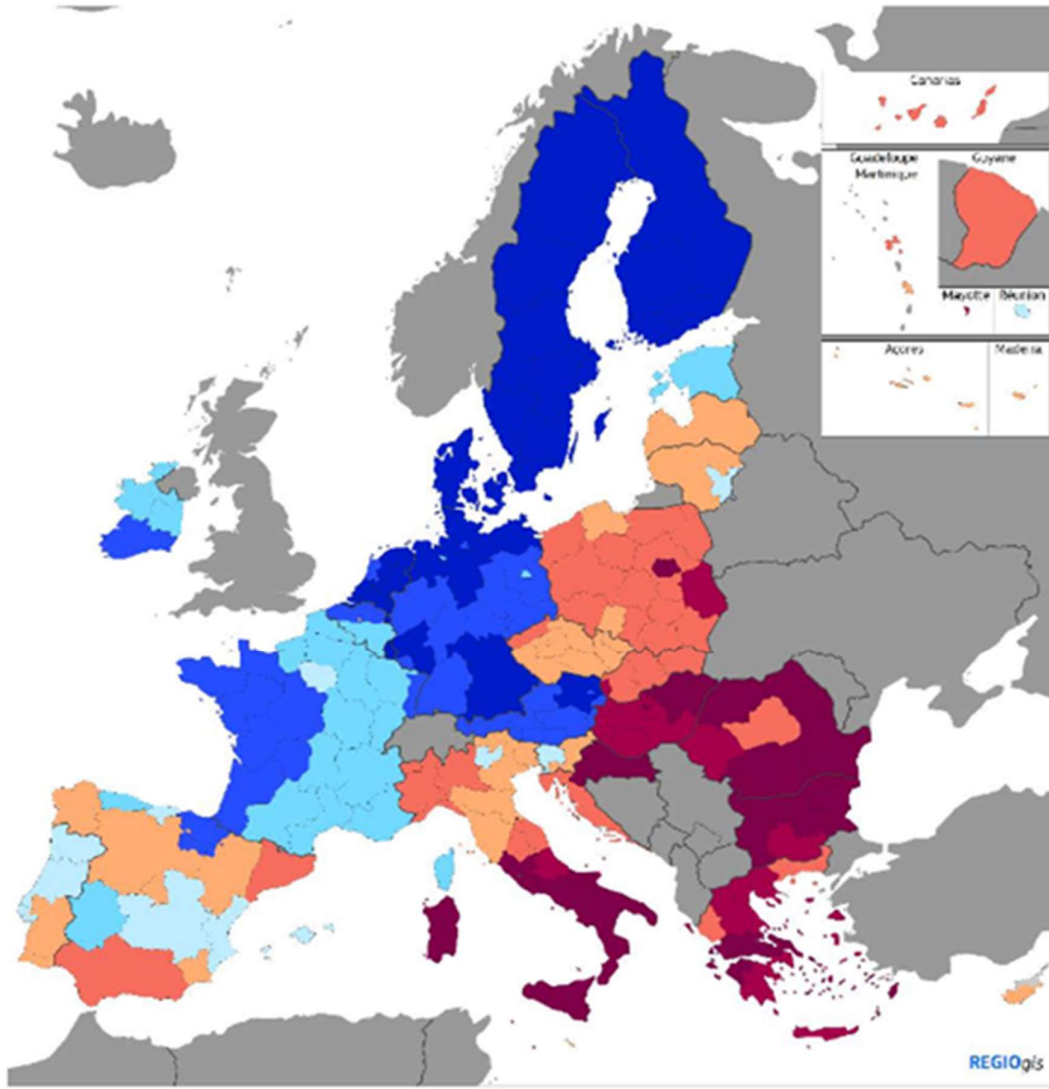
Інструмент відновлення та стійкості – максимальні обсяги грантів (*)
(в млн. євро; ціни 2018 року)

	На 70% від доступної суми	На 30% від доступної суми	Загалом
 Бельгія	3,4	2,1	5,5
 Болгарія	4,3	1,5	5,8
 Чехія	3,3	3,2	6,5
 Данія	1,2	0,2	1,4
 Німеччина	15,2	0,4	23,6
 Естонія	0,7	0,2	0,9
 Ірландія	0,9	0,1	0,9
 Греція	12,6	3,9	16,5
 Іспанія	43,5	20,8	64,2
 Франція	22,7	13,6	36,3
 Хорватія	4,3	1,5	5,8
 Італія	44,7	19,0	63,7
 Кіпр	0,8	0,2	0,9
 Латвія	1,5	0,3	1,8
 Литва	2,0	0,1	2,1
 Люксембург	0,1	0,0	0,1
 Угорщина	4,3	2,3	6,6
 Мальта	0,2	0,1	0,3
 Нідерланди	3,7	1,8	5,5
 Австрія	2,1	1,1	3,2
 Польща	18,9	3,2	22,2
 Португалія	9,1	3,8	12,9
 Румунія	9,5	3,7	13,2
 Словенія	1,2	0,5	1,6
 Словаччина	4,3	1,5	5,9
 Фінляндія	1,5	0,4	1,9
 Швеція	2,7	0,3	3,1
 ЄС-27	218,8	93,8	312,5

Джерело: The EU's long-term Budget and the New Generation EU: Facts and figures. European Commission, April 2021 [Довгостроковий бюджет ЄС та програма «Нове покоління ЄС»: Факти і цифри. Європейська Комісія, квітень 2021 року]

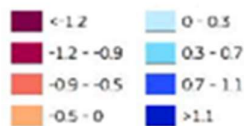
²² Це компонент NGEU, який містить переважно більшість всіх грантових коштів в рамках цього інструменту.

Додаток 3: Європейський індекс якості врядування, 2021



Європейський індекс якості врядування, 2021 рік

Стандартне відхилення, діапазон від низької якості (негативна оцінка) до високої якості (позитивна оцінка)



Бали виражаються в z-критеріях: середній показник по ЄС дорівнює 0. Позитивні (негативні) значення відображають вищу (нижчу) якість врядування, ніж в середньому по ЄС. Всі країни-члени на рівні NUTS 2.
Джерело: Інститут якості врядування, Університет Гетеборга.

Джерело: 8th Cohesion Report, 2022, European Commission [Восьмий звіт про згуртованість, 2022 рік, Європейська Комісія.]