

УДК 336.143:338.24.021.8:339.92(477+4-672ЄС)

**М. О. Карп'як**

кандидат економічних наук, науковий співробітник відділу  
регіональної економічної політики ДУ «Інститут  
регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН  
України», м. Львів

## **СЕКТОРАЛЬНА БЮДЖЕТНА ПІДТРИМКА ЯК КЛЮЧОВИЙ МЕХАНІЗМ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ В УМОВАХ СУЧАСНИХ РЕФОРМ**

*У статті розглянуто механізм секторальної бюджетної підтримки ЄС, визначено його сутність, структурні елементи, конкурентні переваги, а також законодавче підґрунтя для його функціонування в Україні в умовах сучасних реформ. Крім цього, досліджено статистику секторальної бюджетної підтримки в Україні та її фінансові складові. Визначено проблемні місця та можливості вдосконалення функціонування механізму секторальної бюджетної підтримки в Україні в умовах реформ.*

**Ключові слова:** секторальна бюджетна підтримка, механізм, співробітництво, державна політика, фінансова допомога ЄС.

### **Karpiak M. SECTORAL BUDGET SUPPORT AS A KEY MECHANISM FOR COOPERATION BETWEEN UKRAINE AND THE EU IN THE CONTEXT OF MODERN REFORMS**

*The article considers the mechanism of sectoral budget support of the EU, defines its essence, structural elements, competitive advantages, as well as the legislative basis for its functioning in Ukraine under the conditions of modern reforms. In addition, statistics on sectoral budget support in Ukraine and its financial components were investigated. The problem areas and possibilities of improving the functioning of the mechanism of sectoral budget support in Ukraine under the conditions of reforms are determined.*

**Keywords:** sectoral budget support, mechanism, cooperation, state policy, EU financial assistance.

У сучасних умовах розвитку України та реалізації її державної політики важливе місце займають міжнародні відносини. Розвиток світової економічної взаємодії під впливом процесів глобалізації створює сприятливі умови для формування механізмів співпраці на основі міждержавних фінансових відносин. Результатом співробітництва з міжнародними фінансовими інституціями є залучення різного роду фінансової та технічної підтримки державі, що, своєю чергою, сприяє зміцненню стійкості її економічної системи, проведенню структурних реформ і створенню підґрунтя для сталого економічного зростання.

ЄС має добре налагоджену практику надання фінансової підтримки країнам-партнерам завдяки широко розвинутому інструментарію – від технічної допомоги до загальної чи секторальної бюджетної підтримки державі, – відповідно до визначених умов. Відтак для України важливим є формування дієвого механізму залучення фінансової допомоги та спрямування цих ресурсів на виконання пріоритетних завдань розвитку вітчизняної соціально-економічної системи.

Метою статті є з'ясування сутності секторальної бюджетної підтримки, окреслення механізму її функціонування та адаптації для України в умовах сучасної реформи децентралізації.

Бюджетна підтримка є одним з інструментів співпраці ЄС з країнами-партнерами в межах Європейської політики сусідства, ініційованої ЄС у 2004 р. у складі 16-ти держав, у тому числі й України. Метою цієї політики є допомога у реалізації

економічного потенціалу країн-сусідів ЄС і посилення їх міжнародної спроможності внаслідок можливостей, які виникли після його розширення, а також сприяння у зміцненні регіональної стабільності та запобігання відчуженню між розширеним ЄС і країнами-сусідами. Фінансовим забезпечення діяльності в межах Європейської політики сусідства стало запровадження на початку 2007 р. нового інструменту надання допомоги ЄС під назвою Європейський інструмент сусідства та партнерства (ЄІСП). Його було розроблено на зміну програми Tacis задля впровадження нових форм технічної та фінансової допомоги і спрощення процесу її надання країнам – сусідам ЄС [2].

У межах ЄІСП на додаток до технічної допомоги Євросоюз передбачає бюджетну підтримку, а також інші інструменти допомоги країнам-учасникам Європейської політики сусідства, замість програми TACIS, яка включала лише технічну допомогу [3].

Отож, у чому полягає сутність бюджетної підтримки ЄС країнам-партнерам? Бюджетна підтримка – це метод надання допомоги міжнародними фінансовими організаціями/донорами країнам-реципієнтам, спрямований на підтримку реформ. Бюджетна підтримка як метод фінансування передбачає переказ коштів до Державного бюджету країни-реципієнта за умови досягнення нею попередньо узгоджених індикаторів (цілей) з міжнародною фінансовою організацією/донором у контексті проведення структурних (секторальних) чи загальнодержавних реформ.

## СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

Тому бюджетна підтримка може бути загальною і секторальною. Загальна бюджетна підтримка (ЗБП) передбачає перерахування коштів на виконання національних програм розвитку або стратегічне реформування. Своєю чергою, секторальна бюджетна підтримка (СБП) передбачає перерахування коштів на виконання програм, спрямованих на розвиток конкретних секторів економіки. Саме на механізмі секторальної бюджетної підтримки і буде зосереджено увагу у цій статті.

Секторальна бюджетна підтримка складається з платежів (траншів). Перший ("фіксований") транш Єврокомісія перераховує за умови, що національні органи влади виконали певні умови попередньої оцінки, а отримання наступного ("змінного") траншу залежить від виконання критеріїв успіху програми підтримки. Фінансові ресурси, що надаються ЄС у межах програм секторальної бюджетної підтримки, за своєю суттю є грантом.

Механізм секторальної бюджетної підтримки є новим для України і вперше був запроваджений у 2008 р. у межах ЄІСП. Сутність цього механізму полягає у тому, що він передбачає підтримку секторальних реформ в Україні шляхом впровадження комплексу заходів, а саме: 1) фінансової допомоги; 2) підтримки в налагодженні взаємодії органів державної влади та громадського сектору щодо реалізації певної галузевої політики; 3) впровадження методичних прийомів щодо оцінки результативності здійснених реформ; 4) інституційної підтримки, яка передбачає розбудову

інституційного сектору та зміцнення його спроможності для реалізації ефективної державної регіональної політики (рис. 1).

Конкурентні переваги механізму секторальної бюджетної підтримки:

- Надається виключно на підтримку секторальних реформ.
- Передбачає фінансування Державного бюджету країни-партнера на безоплатній і безповоротній основі.
- Більш високий рівень контролю та вищий



**Рис. 1. Структура механізму секторальної бюджетної підтримки ЄС Україні**  
Побудовано автором

рівень відповідальності за використання державних коштів.

- Нижчий рівень витрат за угодами і більша кількість грантових коштів для національного бюджету.
- Більш високий рівень політичної публічності щодо грантових коштів.
- Передбачає тристоронній діалог: ЄС-уряд-громадськість. Громадськість виступає як стратегічний партнер, а не як інструмент впровадження вже сформованих політик.
- Отже, метою реалізації в Україні програм секторальної бюджетної підтримки ЄС є фінансова та інституційна підтримка зусиль уряду в реалізації політики, спрямованої на поступову інтеграцію України до стандартів Європейського Союзу, шляхом виконання стратегічних документів щодо реформування та розвитку відповідних сфер реалізації державної політики [2].
- Оскільки секторальна бюджетна підтримка ЄС надається виключно для проведення реформ у відповідних секторах державної політики (натомість ЄС зобов'язується забезпечити фінансовий внесок на підтримку цих реформ), важливим з боку України є забезпечення виконання таких умов:
  - система управління державними фінансами має бути достатньо прозорою, відповідальною та ефективною;
  - наявна чітко визначена секторальна політика, яка сформульована безпосередньо урядом країни у тій чи іншій галузі та узгоджується з баченням основних донорів (зокрема Єврокомісії), а саме потребується прийняття стратегії розвитку галузі;
  - система державних закупівель є відкритою та прозорою або принаймні є прогрес у

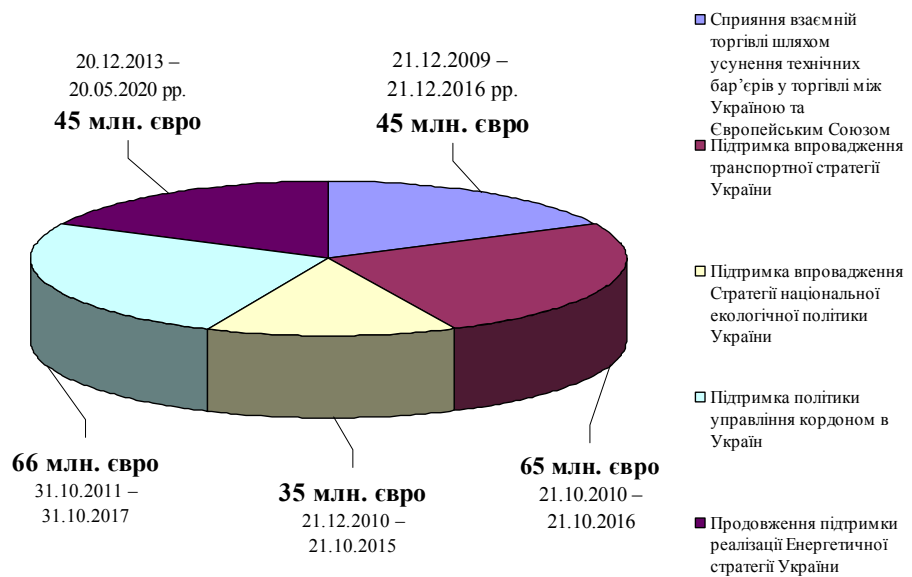
реформуванні цієї системи.

Законодавчим підґрунтям для впровадження програм секторальної бюджетної підтримки в Україні є [1]:

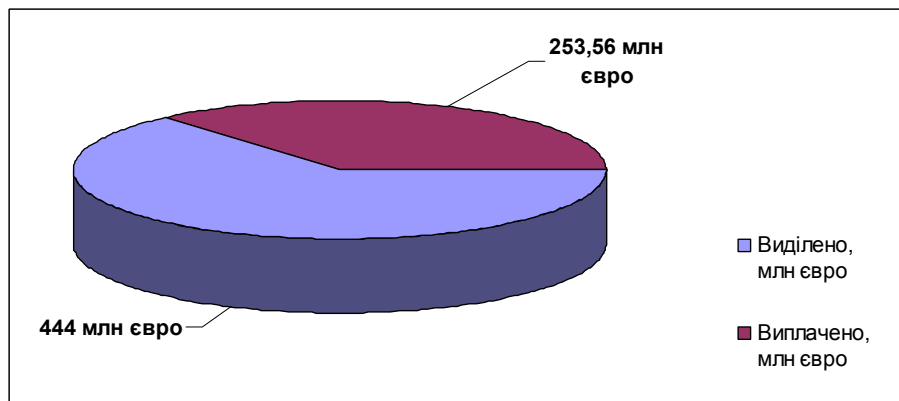
- угоди про фінансування програм секторальної бюджетної підтримки ЄС, схвалені відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України;
- порядок підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 №841;
- накази міністерств і відомств про створення Спільних груп моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС;
- Закон України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік.

Зараз в Україні започатковано п'ять програм секторальної бюджетної підтримки ЄС (рис. 2) на загальну суму 244 млн євро (включаючи 12 млн євро – компоненти технічної допомоги):

1. Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та



**Рис. 2. Програми секторальної бюджетної підтримки ЄС**



**Рис. 3. Загальний обсяг коштів за програмами бюджетної підтримки протягом 2007-2016 рр.**

## СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

Європейським Союзом (45 млн євро, бенефіціар – Мінекономрозвитку, департамент технічного регулювання, термін впровадження програми 21.12.2009 – 21.12.2016).

2. Підтримка впровадження транспортної стратегії України (65 млн євро, бенефіціар – Мінінфраструктури, термін впровадження програми 21.10.2010 – 21.10.2016).

3. Підтримка впровадження Стратегії національної екологічної політики України (35 млн євро, бенефіціар – Мінприроди, термін впровадження програми 21.12.2010 – 21.10.2015).

4. Підтримка політики управління кордоном в Україні (66 млн євро, бенефіціар – Держприкордонслужба, Держмитслужба, термін впровадження програми 31.10.2011 – 31.10.2017).

5. Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України (45 млн євро, бенефіціар – Міненергугілля; термін впровадження програми 20.12.2013 – 20.05.2020).

Невід'ємною частиною програм секторальної бюджетної підтримки є індикатори результативності, а саме показники та критерії, за допомогою яких визначається прогрес у досягненні визначених програмних цілей, які, своєю чергою, формуються для кожного окремого року або для одного року порівняно з іншим. Оцінка результативності цих цілей є передумовою прийняття ЄС рішення про подальше фінансування [2].

Упродовж 2011-2012 рр. виконання програм секторальної бюджетної підтримки було відкладено через недостатній прогрес у сфері управління державними фінансами. У листопаді 2013 р. Європейська Комісія визнала прогрес у сфері державних фінансів і виплатила 88 млн євро. Ця сума включила в себе дев'ять траншів за чотирма відповідними програмами бюджетної підтримки [1].

Хоча Спільні групи моніторингу бюджетної підтримки було створено задля оцінки впровадження програм бюджетної підтримки, у процесі впровадження виникли деякі проблеми.

Загальні чинники, які негативно вплинули на прогрес програм бюджетної підтримки:

- брак ефективного механізму контролю і надійної статистичної системи (даних для вимірювання показників діяльності),
- недостатньо активні секторальні стратегії,
- відсутність чіткого розуміння інструменту бюджетної підтримки та ін.

### Секторальна бюджетна підтримка у сфері регіональної політики

Для забезпечення реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. №385, відповідно до проектного, програмного підходів і методики та практик ЄС сформовані п'ять Програм регіонального розвитку, які мають інвестиційну та розвиткову спрямованість:

1. Програма регіонального розвитку «Інноваційна економіка та інвестиції».
2. Програма регіонального розвитку «Сільський розвиток».
3. Програма регіонального розвитку «Розвиток людського потенціалу».
4. Програма регіонального розвитку «Розвиток туризму».
5. Програма регіонального розвитку «Загальноукраїнська солідарність».

Загальний обсяг фінансування, передбачений ЄС на виконання цих програм (у межах виконання Додаткової Угоди №1 «Про фінансування програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України», яка підписана 19 липня 2016 р.), – 55 млн євро (50 млн євро – бюджетна підтримка та 5 млн євро – додаткова підтримка) [4]:

- перший транш у 2016 р. – 23 млн євро;
- другий транш у 2017 р. – 12,5 млн євро;
- третій транш у 2018 р. – 12,5 млн євро;
- + 2 млн євро – наприкінці Контракту.

Механізм секторальної бюджетної підтримки, як і будь-який інший механізм, звичайно, не позбавлений проблемних місць, які потребують удосконалення, задля більшої адаптації та ширших можливостей реалізації для України. Зокрема, до проблемних питань належать:

- слабка координація дій між виконавчими органами влади, до компетенції яких належить забезпечення виконання індикаторів результативності, за допомогою яких визначається прогрес у досягненні відповідних програмних цілей;
- відсутність підготовлених згідно з вимогами



**Рис. 4. Статистика секторальної бюджетної підтримки в Україні, 2007-2016 рр.**

чинного законодавства проектів, які можуть бути виконанні в межах, визначених ЄС індикаторів і тому неможливість використання протягом тривалого періоду коштів, отриманих на відповідну програму секторальної бюджетної підтримки;

- відсутність механізму визначення головного розпорядника коштів планової бюджетної підтримки на етапі підготовки проекту Державного бюджету України на відповідний період задля започаткування нової бюджетної програми для нього і забезпечення можливості використання коштів у наступному бюджетному періоді;
- неможливість співпраці ЄС безпосередньо з бенефіціарами проектів і перерахування коштів одразу на їх рахунки, оскільки це передбачає втрату для ЄС проміжного контролю за коштами та їх цільовим використанням в особі Міністерства фінансів.

Водночас отриманий Україною майже десятирічний досвід співпраці в межах роботи з програмами секторальної бюджетної підтримки, дозволяє зробити висновок про можливість вирішення перелічених проблем. Зокрема, передумовою успіху для цього та, відповідно, результативності реалізації програм секторальної бюджетної підтримки є послідовність, координованість і постійне підтримання взаємозв'язку між центральними органами виконавчої влади та Європейською Комісією.

#### **Список використаних джерел**

1. Бюджетна підтримка ЄС в Україні / Н. Старостенко (ред.), О. Саєнко, В. Колосова, Н. Слинько. – К.: ФОП Москаленко О.М., 2014. – 60 с.
2. Колосова В.П. Фінансові ресурси міжнародних інституцій у системі бюджетного планування України: дис. ... д-ра. екон. наук: спец. 08.00.05 – Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка / В. П. Колосова; КНТУ. – Київ, 2017. – 517 с.
3. Короткий огляд Бюджетної підтримки впровадженню Енергетичної стратегії України, що фінансується з боку ЄС. Підготовлено проектом “Додаткова технічна допомога бюджетній підтримці впровадженню Енергетичної стратегії України, що фінансується з боку ЄС” / ред. Я. Законі. – Київ, 2010.

4. Посипанко Д. Секторальна бюджетна підтримка ЄС: напрями, фінансування, підготовка проектів / Д. Посипанко; ГО «Європейський діалог». – 16.03.2017. – Режим доступу: <http://dialog.lviv.ua/sektoralna-byudzhetsna-pidtrimka-yes/>

5. Максименко С. Бюджетна підтримка ЄС. Інформаційно-експертний огляд / С. Максименко // Сайт Всеукраїнської мережі фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку. – 2016. – Режим доступу: [http://regionet.org.ua/ua/Byudzhetsna\\_pidtrumka\\_ES\\_Info\\_rmatysiynoekspertnyy\\_oglyad\\_2124.html](http://regionet.org.ua/ua/Byudzhetsna_pidtrumka_ES_Info_rmatysiynoekspertnyy_oglyad_2124.html)

#### **References**

1. Starostenko, N. (Ed.), Sayenko, O., Kolosova, V., & Slynko, N. (2014). *Byudzhetsna pidtrymka YeS v Ukraini [EU budget support in Ukraine]*. Kyiv. [in Ukrainian].
2. Kolosova, V. P. (2017). *Finansovi resursy mizhnarodnykh instytutsiy u systemi byudzhethoho planuvannya Ukrainy [Financial resources of international institutions in the budget planning system of Ukraine]* (Ph.D. in Econ. Dissertation, KNTU, Kyiv, Ukraine). [in Ukrainian].
3. Zakoni Ya. (Ed.) (2010). *Korotkyy ohlyad Byudzhetsnoyi pidtrymky vprovadzhennyu Enerhetychnoyi stratehiyi Ukrainy, shcho finansuyet'sya z boku YeS [A brief review of budget support for the implementation of the energy strategy of Ukraine, funded by the EU]* (Prepared by the project "Additional Technical Assistance to Budget Support for the Implementation of the Energy Strategy of Ukraine financed by the EU"). Kyiv. [in Ukrainian].
4. Posypanko, D. (2017, Mar 16). *Sektoral'na byudzhetsna pidtrymka YeS: napryamy, finansuvannya, pidhotovka proektiv [Sectoral EU Budget Support: Directions, Financing, Project Preparation]*. *Website of NGO "European Dialogue"*. Retrieved from <http://dialog.lviv.ua/sektoralna-byudzhetsna-pidtrimka-yes/> [in Ukrainian].
5. Maksymenko, S. (2016). *Byudzhetsna pidtrymka YeS. Informatsiyno-ekspertnyy ohlyad [EU budget support. Information expert review]*. *Website of the All-Ukrainian network of specialists and practitioners on regional and local development*. Retrieved from [http://regionet.org.ua/ua/Byudzhetsna\\_pidtrumka\\_ES\\_Info\\_rmatysiynoekspertnyy\\_oglyad\\_2124.html](http://regionet.org.ua/ua/Byudzhetsna_pidtrumka_ES_Info_rmatysiynoekspertnyy_oglyad_2124.html) [in Ukrainian].