

ПОЕТАПНИЙ ВСТУП УКРАЇНИ ДО ЄС: підвищення якості та динамізму євроінтеграційного процесу

Тетяна Богдан

GRADUAL ACCESSION TO THE EU: increasing the quality and the speed of euro-integration process

by Tetiana Bogdan



GROWFORD

for Global Research on Optimal Ways for Development
INSTITUTE



Поетапний вступ України до ЄС: підвищення якості та динамізму євроінтеграційного процесу¹

Тетяна Богдан

Gradual accession to the EU: increasing the quality and the speed of euro-integration process²

by Tetiana Bogdan

Анотація

З 2022 р. Україна йде шляхом «класичного приєднання» до ЄС, який передбачає відповідність Копенгагенським критеріям та прийняття положень спільного законодавства ЄС за 33-ма напрямками політики/ розділами. Але просування за цим сценарієм є тривалим і ресурсомістким процесом. Актуальним завданням на сьогодні є пошук оптимальної моделі приєднання до ЄС з дотриманням розумних часових рамок процесу, досягненням високих результатів євроінтеграції та визначенням джерел фінансування проведення реформ і подолання наслідків війни після звуження потенціалу «Ukraine Facility».

Метою дослідження є визначення поточних фінансово-правових проблем євроінтеграційного процесу України, узагальнення методологічних засад концепції поетапного приєднання до ЄС як більш прогресивної версії моделі класичного приєднання та формування пропозицій щодо оновлення інструментів моніторингу і фінансового заохочення до проходження послідовних етапів здобуття членства в ЄС.

У роботі узагальнено методологічні засади концепції поетапного приєднання до ЄС, систематизовано правові механізми ведення переговорів і здобуття членства у ЄС, розкрито фінансові аспекти євроінтеграційного процесу, включаючи доступ до фондів солідарності ЄС, викладено практично значущі пропозиції у площині діяльності інститутів ЄС та національних органів для операціоналізації моделі поетапного приєднання.

Показано, що модель поетапного приєднання є найбільш цілісно-узгодженою та логічно-структурованою концепцією, яка може забезпечити передбачуваний прогрес на шляху до членства в ЄС. Модель має спиратися на кількісні оцінки Єврокомісії щодо готовності країн до членства в рамках переговорних кластерів і розділів. Показано необхідність створення системи результативних показників, які фіксуватимуть прогрес

¹ Дослідження виконано за фінансової та організаційної підтримки Stadt Wien і RECET (Центру досліджень історії трансформацій) в рамках програми “Ukraine – Transformation of Eastern Europe.”

² Research is made under the financial and organizational support by Stadt Wien and RECET (Research Centre for the History of Transformations) within the program “Ukraine – Transformation of Eastern Europe.”

раїн-кандидатів за етапами та дозволятимуть збільшувати фінансування з фондів ЄС за встановленими пропорціями.

Ключові слова: модель поетапного приєднання, ЄС, переговори про вступ, Український Фонд, фонди солідарності.

Abstract

From 2022, Ukraine is following a path of "classical accession" to the EU, which involves compliance with the Copenhagen criteria and adoption of the common EU legislation (acquis) in 33 policy areas/ chapters. But advancement across this scenario is a long and resource-intensive process. Nowadays, the urgent task is to find an optimal model of joining the EU with coherence to a reasonable time frame of this course, achieving high results of European integration and identification of the sources of funding for carrying out reforms and overcoming the consequences of war after reducing the potential of the "Ukraine Facility".

Purpose of this research is identification of the current financial and legal problems of the European integration process for Ukraine, generalization of the methodological pillars of the concept of staged accession to the EU as a more progressive version over the classic accession model, as well as a design of the policy proposals for updating monitoring tools and financial incentives for progressing across the subsequent stages towards the EU membership.

The paper summarizes the methodological pillars of the concept of staged accession to the EU, systematizes the legal mechanisms of negotiations and obtaining EU membership, shows the financial aspects of the European integration process, including access to the EU cohesion funds, and elaborates practically important proposals for the activity of the EU institutions and national bodies as to operationalization of the model of staged accession.

Author argues that the staged accession model is the most holistic and logically structured concept that can evolve a predictable progress towards the EU membership. The model should be based on the European Commission's quantitative assessments of countries' preparedness for the membership within the framework of negotiating clusters and chapters. Author suggests that a system of performance indicators is to be devised that will record a progress of the candidate countries across stages and will set the ground for disbursements from the EU funds in line with specified ratios.

Key words: model of staged accession, the EU, accession negotiations, the Ukraine Facility, cohesion funds.

JEL classification : F35, F53, H87, K33.

З М І С Т

Вступ	5
1. Аналіз останніх досліджень і розробок, суть концепції поетапного приєднання	6
2. Правові механізми та часові горизонти здобуття членства у ЄС	12
3. Фінансові аспекти євроінтеграційного процесу.....	16
4. Організаційно-методологічні засади впровадження моделі поетапного приєднання.....	24
5. Висновки та пропозиції	30

Вступ

Від початку війни ЄС активно підтримує Україну на шляху євроінтеграції та надає вагомому фінансову допомогу для забезпечення економічної стійкості й продовження боротьби з агресором. 28 лютого 2022 р. Україна подала заявку на членство в ЄС, а 1 березня Європарламент ухвалив резолюцію щодо статусу кандидата на вступ в ЄС. 17 червня 2022 р. Єврокомісія оприлюднила висновок, у якому рекомендувала надати Україні статус кандидата, а 23 червня Європейською радою такий статус було надано. 14 грудня 2023 р. Європейська рада ухвалила рішення щодо початку переговорів з Україною про вступ до ЄС.

Зараз Україна йде шляхом «класичного приєднання» до ЄС, у рамках якого країна-кандидат має відповідати Копенгагенським критеріям та переймати всі положення спільного законодавства ЄС за визначеними 33-ма напрямками політики (розділами), які згруповано в 6 тематичних кластерів.

Вочевидь, набуття Україною готовності до вступу в ЄС за вказаними розділами і кластерами буде тривалим і ресурсомістким процесом. Адже, процедури відкриття та закриття розділів і кластерів переговорів є доволі громіздкими, при тому що на кожному кроці вимагається одностайність 27 держав-членів ЄС. І такі кроки прямо не пов'язані з фінансовими чи інституційними стимулами, які може запропонувати ЄС в процесі класичного приєднання. Крім того, як свідчить досвід країн Центральної і Східної Європи, період між поданням заявки на вступ до ЄС і фактичним вступом зазвичай триває від 8 до 11 років.

Тому навіть після початку переговорів про вступ до ЄС актуальним завданням для нашої країни є визначення оптимальної моделі інтеграції в ЄС з дотриманням розумних часових рамок процесу. Не менш важливим є й пошук додаткових джерел фінансування для проведення євроінтеграційних реформ і подолання економічних наслідків війни після звуження потенціалу «Ukraine Facility».

1. Аналіз останніх досліджень і розробок, суть концепції поетапного приєднання.

Для наближення членства в ЄС Україна постане перед необхідністю виконувати багатовекторні завдання побудови розвиненої та сталої демократії й ринкової економіки і впроваджувати далекосяжні політичні, соціально-економічні, правові та інституційні реформи. Досягнення прогресу на цьому шляху потребуватиме більш досконалих організаційно-інституційних механізмів та адекватної фінансової підтримки з боку ЄС.

Будь-яка країна, яка бажає стати членом ЄС, має дотримуватися загальних зобов'язань членства, а саме прийняти повний обсяг законодавства ЄС, відображеного в Договорі ЄС, а також у вторинному законодавстві та політиках ЄС – те, що позначається відомим терміном «acquis» ЄС.

У контексті вирішення цих завдань багато потенційних переваг має **модель поетапної інтеграції** до ЄС (англ: staged accession model), яка покликана принести відчутну користь громадянам країни-кандидата ще у процесі приєднання до ЄС і прискорити вступ до ЄС, який може розтягнутися на десятиріччя. Вперше концепція поетапного приєднання була запропонована в роботах М. Lazarevic (2018) і Р. Mirel (2019) у контексті методологічних і практичних проблем інтеграції Західних Балкан.³

М. Lazarević у роботі «Reforming the EU Enlargement Policy for a prompter acceptance of the Western Balkans» справедливо зазначає, що наразі політика розширення ЄС орієнтується на те, щоб вимагати від країн-кандидатів повної відповідності всім критеріям членства до моменту вступу в ЄС. Але з часом зростають сфера охоплення і складність acquis ЄС, а також подрібнюються нечіткі та малозрозумілі критерії функціонування демократичних інститутів та забезпечення економічної конкурентоспроможності. Більше того, досягнення країни-кандидата стали оцінюватися не тільки у площині адаптації національного законодавства, а й успішності імплементації законодавства і стандартів ЄС у національну практику. У певному сенсі планка членства в ЄС була піднята органами ЄС і стала практично недосяжною для кількох країн-кандидатів.⁴

³ Р. Mirel. Union européenne-Balkans occidentaux: pour un cadre de négociations d'adhésion rénové, 30/09/2019. - URL: <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0529-union-europeenne-balkans-occidentaux-pour-un-cadre-de-negociations-d-adhesion-renove>

⁴ М. Lazarevic. Away with the enlargement bogeyman – Reforming the EU Enlargement Policy for a prompter acceptance of the Western Balkans, Discussion Paper, July 2018, CEP, Belgrade. - URL: https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/07/Away-with-the-Enlargement-Bogeyman_CEP-1.pdf.

Однією з можливостей пом'якшення цих протиріч стала б реалізація принципу «батоба й пряника», за якого країни-кандидати одночасно заохочуються до просування на шляху євроінтеграції та утримуються від зворотного руху після впровадження необхідних реформ. Успішне досягнення поставлених цілей повинно було в активізувати рух угору сходинками прав і переваг членства країни в ЄС.

Тобто, як стверджує М. Lazarević, замість негайного отримання доступу до всіх політик ЄС після набуття членства, доступ до конкретних переваг членства можна було б зробити більш поступовим і залежним від досягнення цільових показників. При цьому функціонування моделі поетапної інтеграції мало б підтримуватися комплексним механізмом моніторингу та звітності, що належав би до компетенцій Єврокомісії.

Щодо політичної підтримки даної концепції, то Президент Європейської Ради Шарль Мішель у своїй промові 18 травня 2022 року висунув такі ідеї з орієнтацією на вищу ефективність і динамічність процесу розширення ЄС:⁵

- розширення має бути швидшим, поетапним і зворотним;
- слід забезпечити наявність соціально-економічних вигід для країн-партнерів під час, а не після завершення переговорів про вступ;
- інтеграція має бути поступовою та поетапною з підтвердженням відповідності *acquis* ЄС у певних секторах внутрішнього ринку чи сферах політики;
- при виконанні певних результативних показників, країна могла б також отримати доступ до європейських програм і фінансування;
- при досягненні відповідності країною-кандидатом визначених стандартів у певному секторі, вона могла б брати активну участь у роботі Ради міністрів з дорадчими функціями;
- задіяння принципу зворотності означало б, що в разі регресу (відкату) реформ деякі з переваг інтеграції можуть бути втрачені.

Найбільш ґрунтовно і деталізовано модель поетапного приєднання було опрацьовано Центром досліджень європейської політики (**CEPS**) у Брюсселі і Центром європейської політики (**CEP**) у Белграді. Їх співробітники М. Emerson, М. Lazarević, S. Blockmans і S. Subotić запропонували також Шаблон поетапного приєднання до ЄС.⁶

У своїх роботах автори пропонують поступове відкриття для країни-кандидата зобов'язань і переваг членства в ЄС, таких як участь в інституціях ЄС і розширення доступу

⁵ М. Emerson, S. Blockmans. Next Steps for EU Enlargement – Forwards or Backwards? / 23 November 2022. – URL: <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/sceeus/next-steps-for-eu-enlargement-forwards-or-backwards.pdf>

⁶ М. Emerson, М. Lazarević, S. Blockmans and S. Subotić. A Template for Staged Accession to the EU/ Centre for European Policy Studies. – URL: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/>

до структурних фондів ЄС. Вони обґрунтовують, що країна-кандидат повинна отримувати доступ до привілеїв члена ЄС крок за кроком після виконання умов, пов'язаних з конкретними критеріями та цільовими показниками.

У цьому ж ключі М. Alesina зазначає, що поетапна інтеграція гарантує державі-кандидату послідовну участь у фондах та інституціях ЄС після фіксації успішних результатів у низці кластерів, включаючи наближення законодавства до *acquis* ЄС, впровадження ринкових правил і, що найважливіше, фундаментальних реформ, які закріплюють верховенство права та демократичні принципи управління.⁷

У пізнішій версії моделі поетапного приєднання її автори М. Emerson і S. Blockmans підкреслюють, що прискорена та поступова інтеграція повинні спиратися на виконання жорстких умов з використанням підходів, заснованих на заслугах. Інтеграція повинна пов'язуватися з чітко визначеними «етапами» із заздалегідь визначеними контрольними показниками, які б гарантували достатній рівень відповідності *acquis* ЄС.⁸

Міністр закордонних справ Австрії А. Шалленберг серед політиків ЄС є найбільш відкритим прибічником ідеї поетапної інтеграції. У документі, представленому міністрам закордонних справ ЄС у травні 2022 року, він обґрунтовував необхідність ввести такі складові цієї моделі: (i) поступова інтеграція в єдиний ринок і такі сфери політики, як торгівля, клімат, енергетика, дослідження, охорона здоров'я, зовнішня діяльність /безпека/ оборона, (ii) поступовий доступ країн-кандидатів до фондів ЄС для активізації реформ, (iii) регулярні запрошення країн-кандидатів на неформальні засідання Ради ЄС.

Белградський центр політики безпеки також аргументує необхідність реформування процесу розширення ЄС.⁹ J. Nikic та ін. розкривають слабкі сторони процесу приєднання, зокрема, в частині трансформаційного впливу на політичні фундаментальні основи і, перш за все, на функціональність демократії. Стосовно можливостей вдосконалення існуючих процедур розширення ЄС автори схвально відгукуються про розробки CEPS/CPE щодо поетапного приєднання. Але вони наголошують на тому, що впровадження цієї концепції може дати очікувані результати лише якщо прогрес у сфері верховенстві права стане основною вимогою для проходження всіх передбачених етапів країнами-кандидатами.

⁷ Designed in Brussels, Made in Ukraine Future of EU–Ukraine Relations / ELF Study 5, edited by M. Alesina. – URL: <https://liberalforum.eu/publication/designed-in-brussels-made-in-ukraine-future-of-eu-ukraine-relations/>

⁸ M. Emerson, S. Blockmans. The Impressive EU-Ukraine Summits - Alongside the Inadequate Enlargement Methodology, February 2023. – URL: <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2023/02/the-impressive-eu-ukraine-summits-alongside-the-inadequate-enlargement-methodology.pdf>

⁹ Nikic J.P., et al. "Reclaiming the fundamentals – Unleashing reform potential of the EU enlargement process", Belgrade Centre for Security Policy, November 2022.

Професор А. Алеманно у виданні “The Guardian” застерігає: з приєднанням до Союзу 9-ти нових членів із чисельністю населення 60 мільйонів людей продовження плутанини й відсутності чітких кроків не є гарним вибором. Якби Україна з її величезною територією і населенням вступила до ЄС за нинішніми правилами, то це не лише дестабілізувало б рутинне прийняття рішень у Брюсселі, але й розхитало б сфери спільної політики, зокрема сільськогосподарську політику.¹⁰

Президентка Єврокомісії Фон дер Ляєн у вересневому зверненні до Європарламенту наголошувала на тому, що критично важливим для розширення ЄС є збільшення його бюджету (переліку програм і фінансових інструментів), а також опрацювання надійних безпекових зобов'язань. «Ми не можемо і не повинні чекати змін договору ЄС для того, щоб рухатися вперед у справі розширення», – сказала вона, додавши, що депутати повинні почати розглядати «практичні питання про те, як на практиці функціонуватиме Союз із понад 30 країн».¹¹

Поряд з концепцією «поетапного приєднання», значний суспільний резонанс у європейських країнах отримала концепція 4-х кіл членства (4 tiers of membership), яку 19 вересня 2023 р. презентувала незалежна Німецько-Французька група експертів (“Група дванадцяти”) на трибуні Ради із загальних справ у Брюсселі. Експертний звіт цієї групи є складовою поточної європейської дискусії про те, як підготувати ЄС до розширення.¹²

Автори звіту передбачають створення 4-х рівнів або кіл євро-членства, два з яких знаходяться поза межами ЄС. Новим членам планується надати право обирати будь-який рівень інтеграції. Ці «концентричні кола» формують: I. внутрішнє коло, члени якого мають ще тісніші зв'язки, ніж ті, що пов'язують ЄС (євро-зона); II. сам ЄС; III. асоційовані члени (мають лише спільний внутрішній ринок); IV. коло нової Європейської політичної спільноти.

Таким чином «Група дванадцяти» вбачає майбутнє євроінтеграції на чотирьох різних рівнях, кожен з яких має свій баланс прав і обов'язків.

1. *Внутрішнє коло*: члени єврозони та Шенгенської зони вже реалізували цю форму глибшої інтеграції. Крім того, існує кілька прикладів розширеної співпраці, включаючи

¹⁰ The EU's 'set menu' membership model is failing. It's time for an 'à la carte' approach https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/oct/10/eu-membership-model-new-expansion-east?CMP=share_btn_link

¹¹ EU needs to prepare for enlargement now, says European Commission chief. <https://www.theguardian.com/world/2023/sep/13/eu-needs-to-prepare-for-enlargement-now-says-european-commission-chief-ursula-von-der-leyen-ukraine>

¹² «Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century», Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform. September 19, 2023. <https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/>

оборонний союз PESCO. Подібні коаліції зацікавлених учасників можуть мати місце в більш широкому діапазоні сфер (клімат, енергетика, спільні податки тощо).

2. *Коло ЄС*: усі нинішні та майбутні держави-члени ЄС підпорядковуються єдиним політичним цілям для дотримання статті 2 Договору ЄС, вони є учасниками політики перерозподілу, роблять внески та отримують трансферти із фондів солідарності ЄС. Нинішні компетенції інститутів ЄС формують базові засади європейської інтеграції.

3. *Асоційоване членство* – це перше зовнішнє коло щодо звичайного членства. Асоційовані члени не зобов'язані дотримуватися правил тіснішої інтеграції, а основним їх обов'язком є дотримання загальних принципів і цінностей ЄС - демократії та верховенства права. Основною сферою взаємодії країн-членів є спільний ринок. Інституційно асоційовані члени не будуть представлені в Європарламенті чи Єврокомісії, але матимуть право виступу в Раді. Асоційовані члени робитимуть внески до бюджету ЄС, але в менших обсягах, ніж на I чи II рівні (наприклад на покриття спільних інституційних витрат), і з отриманням менших переваг (відсутність доступу до фондів солідарності та аграрних фондів).

4. *Європейське політичне співтовариство (ЄПС)*: друге зовнішнє коло або IV рівень членства не передбачає тісної інтеграції з введенням обов'язкового законодавства ЄС і отриманням доступу до спільного ринку. Натомість воно зосереджується на геополітичному зближенні та політичному співробітництві в сферах взаємних інтересів - безпека, екологічна політика тощо. ЄПС має відійти від нинішньої м'якої форми й перетворитися на альянс з міцнішими інституційними зв'язками, де Єврокомісія відігравала б координуючу роль. Економічні відносини в рамках ЄПС можуть структуруватися угодами про вільну торгівлю та угодами в певних сферах політики, таких як енергетика чи оборона.

При зовнішній схожості концепцій «поетапного приєднання» та 4-х кіл членства, остання для України є менш вигідною. Адже, III рівень інтеграції за цією концепцією (асоційоване членство) не передбачає участі у політиці вирівнювання ЄС, хоча і вводить обов'язки сплати членських внесків. Держава – асоційований член не матиме також права голосу у багатьох органах ЄС. Не гарантованим є й перехід держави – асоційованого члена до I чи II кола інтеграції (бвльш глибоких форм інтеграції). У цьому зв'язку Прем'єр-Міністр України Д. Шмигаль вже зробив політичну заяву про те, що Україна не погодиться з "членством другого сорту".

На жаль, у даний час в Україні відсутні фундаментальні роботи з проблематики європейської інтеграції нашої країни (як країни, що не тільки прагне стати членом ЄС, а й веде визвольну антиколоніальну війну), що пропонували б алгоритм, послідовність

заходів і систему фінансових стимулів для прискорення і підвищення результативності процесу вступу нашої країни до ЄС.

З огляду на вищевикладене, **метою даної роботи** є визначення поточних фінансово-правових проблем євроінтеграційного процесу України, узагальнення методологічних засад концепції поетапного приєднання до ЄС як більш прогресивної версії моделі класичного приєднання та формування пропозицій щодо оновлення інструментів моніторингу і фінансового заохочення з боку ЄС до проходження послідовних етапів здобуття членства в ЄС нашою країною.

2. Правові механізми та часові горизонти здобуття членства у ЄС.

Переговори про вступ фокусуються на прийнятті діючого законодавства ЄС та впровадженні необхідних судових, адміністративних та економічних реформ. Загалом у правовій площині процес ведення переговорів і приєднання до ЄС є доволі громіздким і чітко регламентованим процесом.

Переговори про вступ починаються після того, як Європейська Рада надасть мандат на переговори Єврокомісії. Спочатку приймається переговорна рамка, яка визначає ключові принципи та червоні лінії для переговорів. *Acquis communautaire*, спільне законодавство ЄС, поділяється на понад 30 сфер політики, які називаються розділами, для того, аби вести переговори за певними напрямками.

З 2020 р. після перегляду Єврокомісією методології розширення центральну роль при закритті переговорів почали відігравати такі кластери: I - фундаментальні основи і процес вступу, II - внутрішній ринок, III - конкурентоспроможність та інклюзивне зростання, IV - зелений порядок денний і стійкий зв'язок, V - ресурси, сільське господарство і згуртованість, VI - зовнішні зв'язки.

До I кластеру, якому зазвичай приділяється найбільша увага, входять такі розділи: 23 – судова система і фундаментальні права, 24 – судоустрій, свобода і безпека, 5 – публічні закупівлі, 18 – статистика, 32 – фінансовий контроль.

До II кластеру включено такі розділи: 1 – вільний рух товарів, 2 – свобода пересування робочої сили, 3 – свобода заснування і надання послуг, 4 – вільний рух капіталу, 6 – корпоративне законодавство, 7 – законодавство з питань інтелектуальної власності, 8 – конкурентна політика, 9 – фінансові послуги, 28 – захист споживачів і здоров'я.

Кластер III (конкурентоспроможність й інклюзивне зростання) охоплює такі розділи: 10 – цифрова трансформація та медіа, 16 – оподаткування, 17 – економічна і монетарна політика, 9 – соціальна політика і зайнятість, 20 – підприємництво та індустріальна політика, 25 – наука і дослідження, 26 - освіта і культура, 29 – митний союз.

У так званому процесі скринінгу Єврокомісія проводить детальну перевірку кожного розділу політики з метою визначити, наскільки законодавство країни-кандидата відхиляється від *acquis* ЄС і потребує адаптації. Потім Комісія інформує Європейську Раду про результати скринінгу та може, щойно будуть виконані необхідні умови, рекомендувати почати переговори за певним розділом.

Фактичне відкриття переговорів за будь-яким розділом залежить від наявності консенсусного рішення Ради ЄС, що слідує підходу «перш за все – фундаментальні цінності». Це означає, що ключові питання верховенства права, фундаментальних прав,

посилення демократичних інститутів, ін. мають розглядатися на початкових стадіях переговорів.

Під час моніторингу Єврокомісія фіксує поступ з наближення країни-кандидата до стандартів ЄС. Комісія регулярно інформує Європейську раду та Європарламент про зміни у площині адаптації та імплементації *acquis* ЄС у відповідних звітах та стратегічних документах. Якщо всі країни-члени ЄС задоволені прогресом, досягнутим країною-кандидатом під час адаптації законодавства у певній сфері політики, відповідний розділ переговорів закривається.

Після завершення переговорів між країною-кандидатом і членами ЄС за всіма розділами готується Договір про вступ, який включає угоди щодо перехідних періодів і захисних норм, положення з адаптації інститутів і договорів ЄС, а також очікувану дату вступу. Договір про вступ потребує згоди Європарламенту та одностайного схвалення Радою ЄС. Договір набуває чинності після ратифікації усіма країнами-членами ЄС та Парламентом країни, яка вступає до ЄС. Країна-кандидат стає повноправним членом ЄС, починаючи з дати, вказаної в Договорі про вступ.

У практичній площині, тривалість і етапи ведення Україною переговорів про вступ до ЄС не обов'язково наслідуватимуть історичні прецеденти. Але певні орієнтири і реалістичні очікування може надати інформація, представлена в таблиці 1. Так, у середньому в країнах Центральної і Східної Європи період між поданням заявки на вступ до ЄС і фактичним вступом тривав 8-10 років. А в Болгарії та Румунії цей період перевищував 11 років.¹³

Але навіть ці терміни виглядають оптимістично при порівнянні з термінами проходження необхідних процедур країнами Західних Балкан. Деякі з них подали заявку на вступ до ЄС 14 років тому, але ще й досі не мають чітко окреслених перспектив членства.

Найбільш гнітючим є досвід Північної Македонії, яка подала заявку на вступ у 2004 р. і лише через 17 років структури ЄС дали старт переговорам про вступ. Албанія подала заявку на вступ у 2009 р., а початок переговорів було запущено тільки в 2022 р.

Першими серед Балканських країн переговори про вступ розпочали Чорногорія (в 2012 р.) і Сербія (в 2014 р.). За майже 12 років ведення переговорів з Чорногорією формально було відкрито всі 33 глави, але завершено переговори лише по 3-м з них.

¹³ Vienna Institute for International Economic Studies. The long way round: Lessons from EU-CEE for improving integration and development in the Western Balkans. – URL: <https://wiiw.ac.at/the-long-way-round-lessons-from-eu-cee-for-improving-integration-and-development-in-the-western-balkans-p-6194.html>

Поряд з цим, звіт Єврокомісії за 2023 р. просигналізував наявність у Чорногорії інституційних і системних проблем, які є типовими для всіх Балканських країн.

Таблиця 1 – Часові рамки подання заявки на вступ, ведення переговорів і здобуття членства у ЄС країнами Центральної та Східної Європи

Країна	Дата подання заявки на членство в ЄС	Початок переговорів про вступ	Дата вступу до ЄС	Кількість років між поданням заявки і вступом до ЄС
Угорщина	березень 1994	березень 1998	1 травня 2004	10
Польща	квітень 1994	березень 1998	1 травня 2004	10
Румунія	червень 1995	лютий 2000	1 січня 2007	11.5
Словаччина	червень 1995	лютий 2000	1 травня 2004	9
Латвія	жовтень 1995	лютий 2000	1 травня 2004	8.5
Естонія	листопад 1995	березень 1998	1 травня 2004	8.5
Литва	грудень 1995	лютий 2000	1 травня 2004	8.5
Болгарія	грудень 1995	лютий 2000	1 січня 2007	11
Чехія	січень 1996	березень 1998	1 травня 2004	8
Словенія	червень 1996	березень 1998	1 травня 2004	8
Хорватія	лютий 2003	жовтень 2005	1 липня 2013	10

Джерело: Vienna Institute for International Economic Studies.

З іншого боку, досвід країн Центральної і Східної Європи продемонстрував, що членство в ЄС надає суттєві економічні та політичні переваги державам – новим членам. У більшості країн регіону перспектива членства в ЄС стала важливим драйвером реформ, що підкріплювався офіційним фінансуванням від ЄС та надходженням приватного капіталу до реального сектору з «ядра» ЄС. Такі процеси активізували рушійні сили економічного розвитку і призводили до суттєвого покращення економічних показників країн, які інтегруються в ЄС.

Фахівці Віденського інституту міжнародних економічних досліджень встановили, що країни, які вступили до ЄС між 2004 і 2013 роками, стали прикладом вражаючих економічних результатів. Основними рушійними силами економічного зростання в цих країнах були масштабний приплив прямих інвестицій, збільшення державних видатків, політична стабільність та кращі інститути. Факт вступу до ЄС позитивно вплинув на кожен із названих чинників зростання, а трансферти ЄС стали однією з головних детермінант підвищення рівня доходів у цих країнах.

За чотири роки після вступу до ЄС (2004-2007 роки) ВВП на душу населення збільшився на 29% у Чехії, на 19% в Угорщині, на 32% у Польщі й на 44% у Словаччині. Після вступу до ЄС всі країни «Вишеградської четвірки» продемонстрували помітно вищі

темпи економічного зростання, ніж перед вступом. У країнах Балтії показники економічного зростання після приєднання до ЄС були ще більш вражаючими. Так, за чотири роки ВВП на душу населення зріс на 63% в Естонії, на 58% в Латвії та на 52% у Литві.

У цьому контексті вартими уваги є й висновки, отримані дослідниками МВФ Р.Черіфом і Ф. Хасановим. Вони встановили, що за 1970–2014 лише 13 країн з низьким чи середнім рівнем доходів серед 182 країн змогли перетнути позначку 50% рівня середньодушових доходів у США. Цими країнами стали Аруба, Чехія, Екв. Гвінея, Естонія, Гонг Конг, Ірландія, Корея, Оман, Португалія, Сінгапур, Словенія, Іспанія, Тайвань.

Кожна з цих країн належить до однієї з трьох груп: 1) когорта Азійського економічного дива, 2) країни, де було виявлено значні запаси нафти, 3) нові члени ЄС. Зокрема, ключем до успіху нових членів ЄС стало масштабне залучення прямих іноземних інвестицій та економічне зростання, що ґрунтувалося на таких інвестиціях.¹⁴

Автори показали, що трансфер технологій за допомогою прямих іноземних інвестицій при підтримці сприятливого регуляторного середовища став чинником суттєвого зростання продуктивності факторів виробництва у менш розвинутих країнах ЄС. І такі унікальні умови не могли скластися поза межами ЄС.

Що стосується можливої дати членства в ЄС нинішніх кандидатів на вступ, то експертні й політичні дискусії точаться навколо 2030 року, але більшість спостерігачів реальною вважають пізнішу дату, наприклад 2034 рік; і до цього часу ще потрібно додати перехідні домовленості.¹⁵

Колективні органи ЄС оголосили свій помірковано-оптимістичний прогноз готовності ЄС до розширення в 2030 році. Однак формування умов до прийняття нових членів у самому ЄС в 2030-му не означає, що всі країни-кандидати автоматично відповідатимуть критеріям вступу до ЄС (або що будуть завершені переговори за всіма 33-ма тематичними розділами).

Тому актуальним завданням для політиків і фахівців в Україні є ***пошук оптимальної моделі інтеграції України в ЄС з дотриманням розумних часових рамок переговорного процесу і досягненням реального поступу на шляху євроінтеграції.***

¹⁴ Cherif R., Hasanov F. The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Shall-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710>.

¹⁵ M. Emerson. Ukraine and the EU Budget – A Tale of Two Narratives: The Manageable Versus The Alarmist / Stockholm Centre for Eastern European Studies, December 2023.

3. Фінансові аспекти євроінтеграційного процесу.

ЄС, його колективні інститути та країни-члени є найбільшим донором України від початку повномасштабної агресії росії. Сума їх зобов'язань з підтримки України станом на 15 січня 2024 р. досягла **144,1** млрд євро, включаючи **85,4** млрд – фінансової допомоги і **49,7** млрд військової допомоги (табл. 2). Наведені в таблиці суми охоплюють військову, гуманітарну й фінансову допомогу державних інститутів; але не включають приватні пожертвування, витрати на утримання українських біженців і допомогу Україні від міжнародних організацій.

Зокрема, Європейська комісія і Рада ухвалили виділення Україні 77 млрд євро, Уряди країн ЄС – 59,1 млрд, Європейський інвестиційний банк – 2,4 млрд, а Європейський фонд миру – 5,6 млрд євро.¹⁶ Серед 3-х видів підтримки ЄС фінансова допомога становила майже 60% від загальної допомоги у всіх формах, а військова допомога - 34,5%.

Показово, що на початку 2024 р. військова допомога ЄС Україні за вартістю вже перевищила військову допомогу США (на 7,5 млрд євро). Хоча в розрізі окремих країн США все ще залишаються найбільшим донором України, а фінансова допомога від США до 2024 р. надходила до України виключно у формі грантів, тоді як від ЄС – здебільшого у формі кредитів.

Таблиця 2 – Фінансова, гуманітарна і військова допомога Україні від держав-донорів у період 24.01.2022-15.01.2024 у млрд євро

Країна (група країн)	Фінансова допомога	Гуманітарна допомога	Військова допомога	Разом допомога 3-х видів
ЄС, колективні інститути та країни-члени	85,41	9,05	49,67	144,13
Країни-члени ЄС	8,23	6,84	44,07	59,14
Колективні інститути ЄС	77,18	2,21	5,60	84,99
ЄС (Єврокомісія і Рада)	74,82	2,21	0,00	77,03
Європейський фонд миру	0,00	0,00	5,60	5,60
Європейський інвестбанк	2,36	0,00	0,00	2,36
Англо-саксонські країни	33,43	3,43	53,92	90,77
США	24,03	2,47	42,22	68,72
Великобританія	5,96	0,58	9,12	15,66
Канада	3,43	0,27	2,07	5,78
Австралія	0,00	0,08	0,49	0,57
Інші двосторонні донори	9,73	4,85	3,94	18,52

¹⁶ Kiel Institute for the World Economy. Ukraine Support Tracker Data. URL: <https://www.ifw-kiel.de/publications/ukraine-support-tracker-data-20758/>

Японія	5,55	1,91	0,06	7,53
Норвегія	3,42	0,35	3,80	7,57
Швейцарія	0,10	2,28	0,00	2,38
Туреччина	0,64	0,23	0,00	0,88
Багатосторонні донори	12,71	0,02	0,00	12,73
МВФ	3,14	0,00	0,00	3,14
ЄБРР	2,73	0,00	0,00	2,73
ООН	0,05	0,02	0,00	0,07
Група Світового банку	6,78	0,00	0,00	6,78
Всього двосторонні і багато-сторонні донори	141,28	17,35	107,53	266,16

Джерело: Kiel Institute for the World Economy.

Таким чином, країни західної демократії інвестували значні ресурси як у збереження України в якості суверенної держави, так і міжнародного порядку, заснованого на правилах, у запобігання загарбницьким війнам у світі та в збереження миру у власних країнах. Очевидно, що Україна бореться не лише за власну незалежність, а й за європейські цінності та захищає ЄС від повзучої російської експансії.

Серед окремих країн лідерами з надання фінансової, військової та гуманітарної допомоги Україні, поряд із США, є Німеччина (22,1 млрд євро), Великобританія (15,7 млрд), Данія (8,8 млрд), Норвегія (7,6 млрд), Японія (7,5 млрд), Нідерланди (6,2 млрд), Канада (5,8 млрд євро).

Відносно своїх економічних можливостей на передньому краї фінансового протистояння агресору стоять Східно-європейські країни, країни Північної Європи та США. Лідерами за обсягами наданої Україні допомоги у відсотках до свого ВВП стали Естонія (1,6% ВВП), Данія (1,4%), Литва (1,2%), Латвія (1,1%), Фінляндія (0,7%), Польща (0,7%), Словаччина (0,6%), Швеція (0,6%), Нідерланди і Чехія (по 0,5% ВВП), Норвегія, Німеччина і Хорватія (по 0,4% ВВП), Болгарія, Великобританія, Канада та США (по 0,3% річного ВВП). З іншого боку, найменші обсяги допомоги Україні серед європейських країн надали Ірландія, Угорщина, Португалія, Румунія, Греція, Італія, Іспанія. Кожна з цих країн погодилася виділити на допомогу Україні менше 0,1% свого річного ВВП.

27 лютого 2024 р. Європарламент ухвалив рішення про впровадження нового механізму підтримки України - «**Ukraine Facility**» (Українського фонду) на 2024-2027 рр. обсягом 50 млрд євро.¹⁷ Фонд має стати гнучким інструментом, адаптованим до безпрецедентних викликів підтримки країни у стані війни. Допомога Фонду має

¹⁷ EU Monitor. Explanatory Memorandum to COM(2023)338 - Establishing the Ukraine Facility. – URL: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdjdk3hydza_j9vvik7m1c3gyxp/vm44h4mcvhwn

підтримати макрофінансову стабільність в Україні та послабити зовнішні фінансові обмеження для держави.

Український фонд має три компоненти: I - пряма фінансова підтримка державного бюджету обсягом 38,27 млрд євро, з яких 33 млрд у формі кредитів та 5,27 млрд – грантів; II - спеціальний інвестиційний інструмент для покриття ризиків у пріоритетних секторах економіки - 6,97 млрд; III - технічна допомога на проведення реформ і покриття відсотків за кредитами - 4,76 млрд євро.¹⁸

Український фонд замінитиме собою фінансову допомогу, яка раніше надавалася через MFA та двосторонні асигнування NDICI. Український фонд відкриє для нашої країни доступ і до Фонду перед-вступної підготовки IPA-III. У даний час за європейською програмою IPA-III фінансуються заходи в інших країнах-кандидатах з метою наближення їх законодавства до *acquis* ЄС і проведення реформ, необхідних для закриття переговорних розділів.

Єврокомісія від імені Союзу буде уповноважена позичати необхідні кошти на ринках капіталу або у фінансових установах для поповнення кредитної частини Українського фонду. Позики ЄС надаватимуться Україні на пільгових умовах з терміном погашення до 35 років, а перші виплати основної суми боргу почнуться не раніше 2034 р. ЄС погодився покривати відсотки за своїми позиками Україні упродовж 2024-2027 рр. з бюджету ЄС і не стягувати з України адміністративні витрати за цей період.

У структурі фінансового пакету для України значна увага приділятиметься питанням мобілізації приватного капіталу для відбудови України (II компонент Українського фонду). Рамкова інвестиційна програма України слугуватиме цілям залучення приватних і публічних інвестицій у відбудову України та підтримки виконання Плану. Вона доповнюватиме існуючі фінансові інструменти для України (змішаного фінансування і гарантій) з можливістю їх масштабування.

Крім того, у червні 2023 р. Єврокомісія прийняла «Пропозиції для регуляції Європарламенту і Ради щодо створення Українського Фонду». У цьому документі знаходимо такі положення: «З огляду на те, що потреби у відновленні, реконструкції та модернізації України є значними і не можуть бути покриті лише з бюджету ЄС, свій внесок повинні зробити як державні, так і приватні інвестори. Український Фонд будуватиметься на засадах мобілізації публічних і приватних коштів й передбачатиме збільшення підтримки приватних інвестицій у довгострокову реконструкцію України».

¹⁸ EU Monitor. Legal provisions of COM(2023)338 - Establishing the Ukraine Facility, June 20, 2023. – URL: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdcs8bljza_j9vvik7m1c3gyxp/vm44h4mcvhwn

У цьому зв'язку відомі дослідники Т.Еш та І. Бонд звертають увагу на те, що нереалістично допускати, що приватний сектор значною мірою профінансує відновлення України. Вони пояснюють це кількома причинами:

1) навіть після закінчення війни важко буде переконати інвесторів у тому, що росія не повернеться знову; безперечно, інвестори вважали б Україну безпечнішим місцем для інвестування, якби вона була членом НАТО;

2) нікуди не зникнуть і занепокоєння інвесторів щодо верховенства права в Україні; потрібен буде час для того, щоб інвестори переконалися, що інвестиційний клімат в Україні докорінно змінився порівняно з довоєнним;

3) навіть якби не було ризиків війни і поганого управління, обсяг інвестицій, потрібних Україні, набагато перевищує той, який інші країни були в змозі залучити із приватних джерел. Наприклад, взірцеві Польща та Угорщина напередодні вступу до ЄС в 2004 р. отримували приплив прямих іноземних інвестицій (ПІІ) на рівні 2-3% ВВП на рік. Для України це було б еквівалентно 3-4 млрд доларів на рік (виходячи з обсягу нашого ВВП). До війни Україна щороку залучала ПІІ обсягом лише 0,5-1% ВВП, при тому, що більшу їх частину пов'язували з поверненням українських капіталів з Кіпру та інших офшорних центрів.¹⁹

Погоджуючись з аргументами Т.Еша й І. Бонда, слід вказати й на те, що об'єктивно приватний капітал не зможе покрити суттєву частину витрат на відбудову зруйнованого житла, шкіл, садочків, лікарень і соціальних закладів, доріг, мостів, вокзалів, відновлення природного середовища і гідротехнічних споруд, розмінування земель, ін. Приватний інвестор завжди концентрується на прибуткових проектах, а більшість проектів у сферах надання публічних послуг чи створення основ життєдіяльності людини не можуть бути прибутковими у грошовому виразі (хоча й мають значну суспільну корисність).

"План України", під який Єврокомісія виділятиме фінансування з Українського Фонду, має бути націлений на прискорення економічного зростання, зменшення соціальної нерівності, наближення України до стандартів ЄС та усунення перешкод для вступу до ЄС.

Раз на рік Єврокомісія буде готувати звіт про виконання Плану і використання коштів Українського фонду. Протягом усіх років його функціонування Рада ЄС зберігатиме можливість призупинити фінансування України у разі невиконання погоджених умов.

¹⁹ T. Ash, I. Bond. Why Russia must pay for the damage it has done to Ukraine – and how to ensure it does – URL: https://www.cer.eu/sites/default/files/lb_TA_russiapay_19.6.23.pdf

Очікується, що в 2024 р. ЄС зможе виділити Україні з даного фонду 16 млрд євро кредитів і грантів. Для порівняння: в 2023 р. Україна отримала 18 млрд євро кредиту MFA (макро-фінансової допомоги).

М. Emerson з Центру досліджень європейської політики (CEPS) оцінив, що якби Україна вже зараз була повноправним членом ЄС, то наша країна отримувала б чистого фінансування з фондів солідарності ЄС в сумі близько **18,9 мільярда євро** на рік.²⁰

Z. Darvas, M. Dabrowski, H. Grabbe та ін. з аналітичного центру «Bruegel» отримали аналогічні результати. Згідно з їх оцінками за *базовим сценарієм* чисті витрати для бюджету ЄС, пов'язані з членством України в ЄС, становитимуть 137 млрд євро упродовж 2021-2027 років або в середньому **19,6 млрд євро** на рік. Це еквівалентно 0,13% ВВП 27 членів ЄС. За *альтернативним сценарієм*, згідно з їх розрахунками, чисті витрати для бюджету ЄС у результаті членства України становитимуть 110 млрд євро протягом 2021-2027 років або **15,7 млрд євро** на рік. Відносно ВВП дана сума складає 0,10% ВВП 27 членів ЄС. Однак, автори наголошують на тому, що ці витрати для бюджету ЄС не включають збільшення доходів від податків і систем соціального страхування у 27 країнах ЄС, досягнутих у результаті вступу України до ЄС.²¹

Вказані розрахункові сценарії експертів центру «Bruegel» ґрунтуються на таких допущеннях:

базовий сценарій: (а) Україна відновлює свою територіальну цілісність, а забруднені та заміновані сільськогосподарські землі очищаються для виробництва; (б) війна не призводить до постійного падіння ВВП чи населення України, але економіка та населення розвиваються відповідно до прогнозів за 2020 рік;

альтернативний сценарій: (а) сільськогосподарські землі в Україні скорочуються на 20 % (або через те, що деякі частини країни залишаються під контролем Росії, або через те, що забруднені та заміновані землі не очищаються для виробництва); (б) через війну спостерігається постійне падіння ВВП і населення України на 20% .

Політика солідарності ЄС – це термін, який поширюється на діяльність Фонду регіонального розвитку, Соціального фонду, Територіального механізму та Фонду солідарності ЄС.

Фонд солідарності фінансує держави-члени, доходи яких є меншими 90% від середніх в ЄС, на основі чисельності населення й площі з корекцією на відносний

²⁰ Emerson M. Ukraine and the EU Budget – A Tale of Two Narratives: The Manageable Versus The Alarmist. 12 December 2023. – URL: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/ukraine-and-the-eu-budget-a-tale-of-two-narratives/>

²¹ Z. Darvas, M. Dabrowski, H. Grabbe et. al. The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession. – URL: <https://www.bruegel.org/report/impact-european-union-ukraines-potential-future-accession>

добробут. Існує також ліміт витрат солідарності з усіх фондів: 2,3% ВВП для держав-членів, чий середній ВНД (за ПКС) не дотягує до 55% від середнього по ЄС.

За ринковими цінами і валютними курсами ВНД на душу населення в Україні становив лише 11,5% від середнього в ЄС. Проте для розподілу коштів політики солідарності використовуються показники на основі паритету купівельної спроможності (ПКС). ВНД на душу населення в Україні за ПКС зараз становить близько 26% від середнього в ЄС.

Фонд регіонального розвитку націлений на «менш розвинені регіони», у яких ВНД на душу населення є меншим 75% від середнього в ЄС. Такі регіони можуть отримувати додаткові виплати, пов'язані з високим рівнем безробіття, викидами парникових газів і притоком мігрантів.

Другою статтею витрат з бюджету ЄС (на рівні 40 млрд євро на рік) є Спільна Сільськогосподарська політика (CAP). Середні прямі виплати у рамках CAP фермерським господарствам 27 країн-членів становлять 255 євро за гектар. Приблизно половина цієї суми – це «базовий платіж», а решта формується спеціальними режимами, включаючи «озеленення». Наприклад, Польща встановила базовий платіж у розмірі 100 євро за гектар, але разом із озелененням та іншими елементами загальна сума субсидій досягає 230 євро на гектар угідь.

Поточний бюджет ЄС визначено багаторічною фінансовою програмою (MFF) на 2021-2027 роки. Річні видатки бюджету ЄС в 2023 та 2024 роках трохи перевищуватимуть 168 млрд євро (див. табл.3). Політика економічної, соціальної та територіальної солідарності ЄС є найбільшою статтею витрат з бюджету ЄС: у 2023 р. за цим напрямком буде використано 62,9 млрд євро.

Багато експертів нині говорять про те, що паралельно із поступом інтеграції України та інших держав-кандидатів до ЄС необхідно було б збільшувати і розмір спільного бюджету ЄС. Зараз йде активне обговорення ставок, часу та механізмів стягнення нових податків до бюджету ЄС: податку з неперероблених відходів пластику; прикордонного механізму вуглецевого регулювання; цифрового податку; торгівлі викидами з її поширенням на будівлі та всі види транспорту; податку на фінансові операції.

Як зазначалося вище, розрахунки М. Емерсона показують: якби Україна вже зараз була повноправним членом ЄС, то наша країна отримувала б чистого фінансування з фондів солідарності ЄС в сумі близько 18,9 мільярда євро на рік.

У дійсності в 2023-2024 роках Україна вже отримує від ЄС фінансову підтримку співставну із статусом країни-нового члена ЄС. Цікаво, що всі держави Західних Балкан і

Туреччина як країни-кандидати отримують від ЄС фінансової допомоги на 3,5 млрд євро на рік: 2 млрд із фонду IPA-III і 1,5 млрд на виконання Плану зростання Західних Балкан.

Таблиця 3 - Бюджет ЄС: ліміти видатків у рамках 7-річного бюджету на 2023 і 2024 рр, млрд євро

Категорії видатків	2023	2024	Всього 2021-2027
1. Внутрішній ринок, інновації та цифрові технології	21,7	21,0	150,1
2. Солідарність, стійкість і цінності	70,1	72,4	427,6
3. Природні ресурси та навколишнє середовище	57,3	57,4	401,0
4. Міграція та управління кордонами	3,8	3,9	25,8
5. Безпека та оборона	1,9	2,0	14,9
6. Політика сусідства, зовнішня політика	16,3	15,8	110,6
7. Публічна адміністрація ЄС	11,4	11,8	82,5
Сумарні зобов'язання	182,7	184,3	1 212,5
Сумарні платежі	168,6	168,9	1 196,8

Джерело: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2023:058:FULL>

Але в 2026-2027 роках фінансовий потенціал Українського фонду, вірогідно, суттєво зменшиться, оскільки основну частину фінансування буде використано в 2024-2025 роках. Якщо допустити, що виплати з Фонду становитимуть 16 млрд євро в 2024 р. і 14 млрд у 2025 р., то в 2026-2027 рр. Україна матиме змогу отримувати не більше 10 млрд євро на рік. Такі обсяги вже є удвічі меншими від фінансової допомоги з фондів солідарності ЄС для держави-нового члена (що не має руйнувань і втрат, спричинених війною).

Очевидно, що після закінчення війни Україна потребуватиме масштабних вкладень не тільки в інституційні зміни для просування на шляху євроінтеграції, а й у відновлення та модернізацію пошкоджених агресором активів.

Фахівці Світового банку, Уряду України, Єврокомісії та ООН в кінці 2023 р. оцінили потреби України у фінансуванні відновлення й реконструкції на рівні 486 млрд дол.

упродовж 10-ти років.²² Тобто в розрахунку на рік потреби України в фінансуванні становитимуть 44 млрд євро. Найбільші потреби у фінансуванні мають житловий сектор (понад 80 млрд дол. США або 17% загальної суми), транспортний сектор (майже 74 млрд дол. або 15%), промисловість і торгівля (67.5 млрд дол. або 14%). Значні суми припадають також на сільське господарство (56 млрд дол.), енергетику (47 млрд дол.), сферу соціального захисту і забезпечення (44 млрд дол.).

З іншого боку, селф-скринінг українського законодавства, що проводився Кабінетом Міністрів України в 2023 р., виявив наявність системних проблем, які гальмують прийняття acquis ЄС, і подолання яких вимагатиме технічної та фінансової допомоги ЄС. Указані проблеми включають недостатню інституційну спроможність відповідальних органів влади, які потребують експертних знань для розробки необхідних законодавчих і нормативних актів, а також додаткових фінансових ресурсів та технічної експертизи за програмами міжнародної технічної допомоги.²³

Тобто наявні на сьогодні механізми міжнародної підтримки України (включаючи Український фонд від ЄС) не дають чіткого бачення джерел та інструментів фінансування відбудови економіки України та заходів з імплементації стандартів ЄС на період після 2025 р.

Україна як кандидат на вступ до ЄС і країна, постраждала від збройної агресії, очевидно, потребуватиме додаткового фінансування від ЄС в 2026-2027 рр. (із збільшенням бюджету Українського фонду чи створенням нового фонду). А з 2028 р. постане необхідність формувати нові фонди для фінансування економічного відновлення (реконструкції) України та реалізації політики вирівнювання ЄС відносно України.

У цьому контексті знову слід говорити про доцільність апробації нашою країною **моделі поетапного приєднання** до ЄС, що дозволяє прискорити процес інтеграції в ЄС та фінансово підтримати країну-кандидата за рахунок структурних фондів ЄС ще у процесі ведення переговорів про вступ.

²² Ukraine, Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3), February 2022 – December 2023. the World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations.

²³ A4U. Report on the Initial Assessment of the Progress in the Implementation of the EU Legal Acts. – URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_EN.pdf

4. Організаційно-методологічні засади впровадження моделі поетапного приєднання.

Якщо розглядати практично-методологічні аспекти функціонування моделі поетапного приєднання, то варто зупинитися на сутнісних характеристиках кожної з 4-х стадій процесу у термінах правового забезпечення, інституційних умов і доступу до фінансування ЄС.²⁴ Схематично вони зображені на рис. 1.

М. Емерсон та його колеги вбачають за доцільне встановити 4 етапи процесу приєднання, кожен з яких буде пов'язаний з виконанням певних контрольних показників. Це «початковий» етап, «проміжний» етап, «нова держава-член» і «традиційне членство». Кожен етап включає свої бонуси за досягнення визначених цілей, включаючи доступ до фондів ЄС.

Модель поетапного приєднання пропонує чітку структуру вимог, стимулів і винагород. Кожен етап передбачає певні виплати за досягнення заздалегідь визначених цілей. Третій етап включає доступ до 100% фінансування ЄС на душу населення, на рівні діючих країн-членів, але з певними обмеженнями в прийнятті рішень на рівні ЄС. Нарешті, IV етап відповідає повному членству з ЄС.

Етапи I і II є перед-вступними стадіями, на яких доступними стають переваги, пов'язані з участю в політиках, фінансуванні та інституціях ЄС. Вхідження в **етап III** відбуватиметься тоді, коли держава-кандидат досягне всіх стандартів, зазвичай необхідних для вступу до ЄС, і отримає статус «Нова держава-член». Специфіка цього етапу полягала б у тому, що всебічне включення кандидата в структури ЄС стримуватиметься кількома перехідними інституційними виключеннями. **Етап IV** є етапом звичайного членства.²⁵

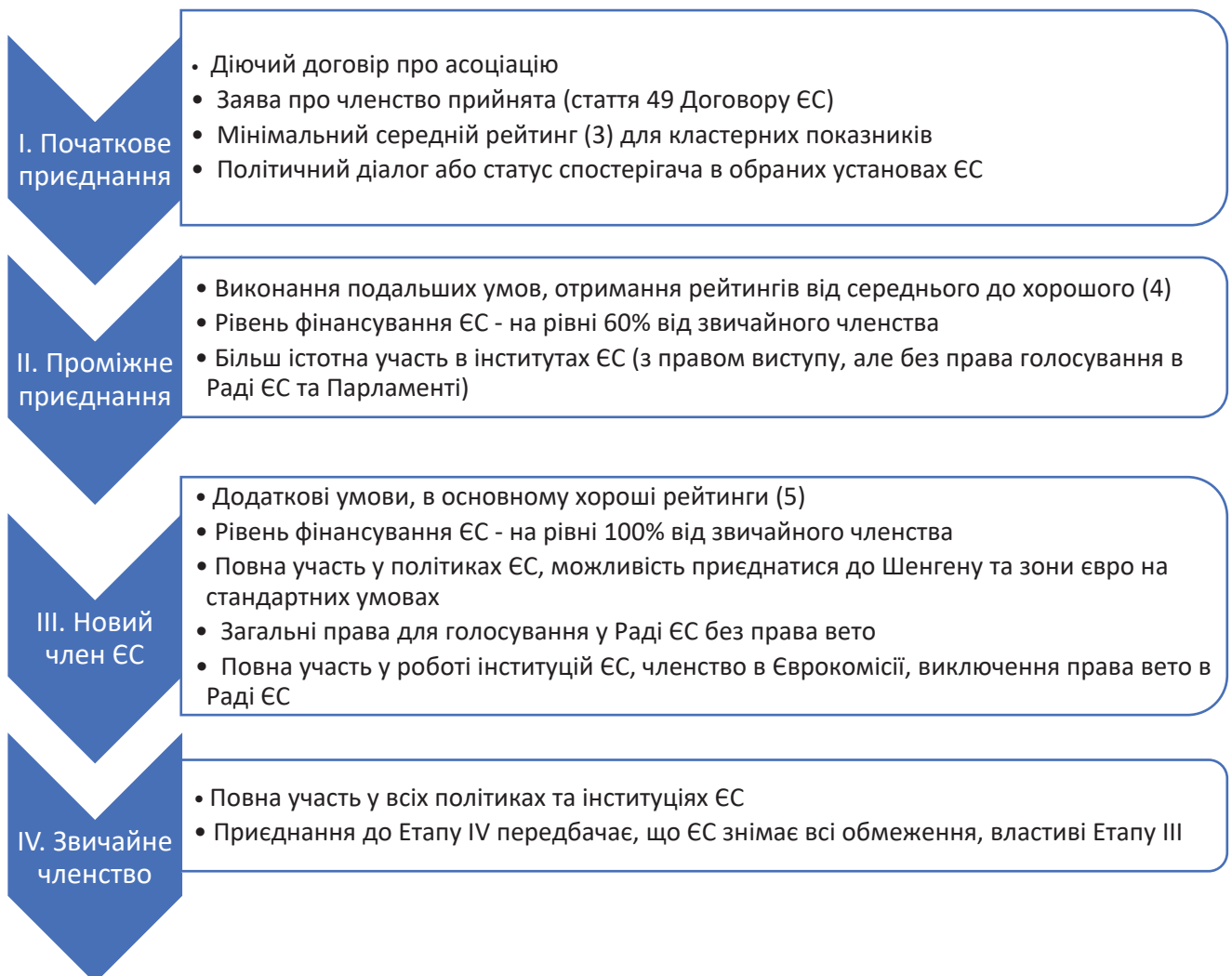
Кожен з чотирьох ключових етапів процесу вступу базується на певному рівні підготовки до членства, відповідно до оцінок Єврокомісії (див. Рис.2). При оцінюванні поступу країни-кандидата до уваги приймаються середні рейтинги кластера як передумови для входження у певний етап (окрім кластера I, для якого пропонується суворіший режим).

Результативність держави-кандидата по кожному з 33 розділів переговорного процесу оцінюватиметься кількісно та повинна узгоджуватися з якісними оцінками, які щорічно готує Єврокомісія для кожної країни у щорічних звітах про вступ.

²⁴ Emerson M., Lazarević M., Blockmans S. and S. Subotić. A Template for Staged Accession to the EU. October 2021. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/a-template-for-staged-accession-to-the-eu/>

²⁵ Next Steps for EU Enlargement – Forwards or Backwards? Вказана праця.

Рис. 1. Концепція поетапного приєднання – 4 етапи вступу до ЄС



Джерело: M. Emerson et. al. A Template for Staged Accession to the EU.

Для входження в I етап необхідно, щоб кожен кластер мав мінімальний середній рейтинг «3» (середній рівень підготовленості). Кластер фундаментальних цінностей підпадає під особливі вимоги, оскільки кожен розділ у цьому кластері повинен мати рейтинг «3» або вище. Вимоги для інших кластерів є більш м'якими, вони повинні мати середній рейтинг «3», а їх окремі розділи – рейтинги не нижче «2».

Для переходу до II Етапу необхідно досягти мінімального середнього рейтингу «4» (гарний рівень підготовленості) за всіма кластерами, при цьому жоден з розділів кожного кластеру не повинен мати рейтинг нижчий від «3». Кластер фундаментальних цінностей на даному етапі знову оцінюється суворіше: кожен його розділ повинен мати рейтинг «4» або вище.

Перехід до III Етапу - нова держава-член - потребує досягнення високого рівня підготовленості (з рейтингом 5) у кожному розділі, за винятком узгоджених перехідних заходів.

Рис. 2. Етапи вступу до ЄС і кількісні оцінки за розділами і кластерами переговорів з ЄС.



Джерело: авторська розробка.

Весь процес приєднання до ЄС підпадає під дію принципу горизонтальної прогресії, без надання переваги секторальним підходам. Це означає, що країни-кандидати повинні демонструвати належні результати роботи за всіма кластерами; тільки тоді вони зможуть просуватися за етапами євроінтеграції. Структуруючи процес приєднання на чітко окреслені стадії у межах наявних розділів і кластерів, ЄС буде в змозі надавати конкретні видимі переваги громадянам країни-кандидата ще під час процесу переговорів.

Така політика жодним чином не призведе до другосортного членства в ЄС на проміжних стадіях інтеграції. Вона скоріше включатиме ряд сходинок для руху від початкової стадії членства до здобуття всіх прав і переваг, які надає повне членство в ЄС.

Визнаючи, що фінансова допомога слугуватиме сильним стимулом для пришвидшення реформ і підтримуватиме соціально-економічний розвиток країни-кандидата, автори концепції поетапного приєднання пропонують, щоб після того, як кандидати досягнуть вищої готовності до членства в ЄС на Етапах I і II їм відкривалися нові можливості для фінансування з фондів ЄС.

Автори моделі поетапного приєднання M. Lazarevic, S. Blockmans і M. Emerson в 2023 році розробили оновлений шаблон - Template 2.0 - для впровадження моделі. Нова схема фінансування передбачає, що кандидати могли б отримувати до 40% звичайного фінансування країни-члена на Етапі I, а потім до 60% на Етапі II, із переходом до повного фінансування на Етапі III.²⁶

По суті, з переходом до III етапу нові країни-члени набуватимуть всіх зобов'язань, пов'язаних з членством, та отримають більшість прав, доступних членам ЄС. Відповідно, нові члени ставатимуть повноправними учасниками єдиного ринку та митного союзу ЄС, а також зможуть приєднатися до Шенгену та єврозони при виконанні стандартних умов. Їхні громадяни матимуть права здобуття громадянства ЄС і голосування на європейських виборах. Усі правові акти ЄС будуть обов'язковими як для нових членів ЄС, так і для інших членів. Нові держави-члени сплачуватимуть обов'язкові внески до бюджету ЄС.

Досягнення етапу III стане вирішальною віхою в процесі поетапного приєднання, що реалізуватиметься після завершення переговорів і підписання та ратифікації договору про вступ. Для завершення переговорів про членство всі або більшість розділів (сфер політики) мають досягти високого рівня готовності до членства, тобто отримати рейтинг 5 за кількісною шкалою Єврокомісії.

У випадку регресу чи стагнації євроінтеграційних реформ, модель поетапного приєднання передбачає застосування механізму зворотності - вилучення фінансування з фондів ЄС або зміну статусу країни-кандидата з переведенням її на нижчий етап. У такий спосіб перспектива втрати раніше отриманих фінансових та інституційних переваг має утримувати політичних лідерів країн-кандидатів від регресу реформ.

Загальне впровадження моделі поетапного приєднання вимагатиме офіційного схвалення державами-членами ЄС у формі висновків Ради на основі повідомлення Єврокомісії з детальним описом методології. Для подальшого впровадження ЄС буде покладатися на вже існуючі правові інструменти. Вхідження до перших двох етапів може фіксуватися виконавчими рішеннями, які прийматимуться інституціями ЄС відповідно до їх повноважень. При цьому одна з ключових переваг даної моделі полягає в тому, що

²⁶ M. Mihajlović, S. Blockmans, S. Subotić, M. Emerson. Template 2.0 for Staged Accession to the EU. August 2023. - URL: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/template-2-0-for-staged-accession-to-the-eu/>

вона не вимагає проведення переговорів або підписання додаткових міжнародних угод.²⁷

М. Emerson і S. Blockmans підкреслюють, що модель поетапного приєднання є єдиною структурованою розробкою, яка ґрунтується на кластерах і розділах поточної методології приєднання. Впровадження цієї моделі не перешкоджало б переговорному процесу між ЄС і державами-кандидатами, але додало б стимулів кандидатам швидше імплементувати *acquis* ЄС.

Секторальний підхід до поетапної інтеграції може бути корисним доповненням до процесу звичайного приєднання до ЄС. Однак секторальні ініціативи опосередковують слабший рівень співпраці і зближення з ЄС. У той же час суттєва участь у секторальній співпраці, що виходить за рамки угод про асоціацію, може вимагати переговорів і ратифікації міжнародних договорів (за зразком Енергетичного співтовариства), що створюватиме ризик відволікання політичної уваги та адміністративних можливостей країн-кандидатів і Єврокомісії від головного завдання підготовки вступу до ЄС.

У листопаді 2023 р. процес розширення ЄС отримав новий імпульс після прийняття Єврокомісією «Пакету розширення» (Enlargement Package). Цим пакетом запропоновано відкриття переговорів про вступ з Україною, Молдовою, Боснією і Герцеговиною з наданням статусу кандидата Грузії. Але цей пакет не став частиною більш комплексного реформування процесу розширення з використанням компонентів моделі поетапного приєднання.²⁸

Поки що перспективи введення у дію моделі поетапного приєднання обговорюються виключно в контексті інтеграції Балканських країн, у той час як Україна залишається осторонь цього процесу. Висновки Європейської Ради від 23-24 червня 2022 р., що стосувалися Західних Балкан, закликали до поетапної інтеграції країн регіону, включених у процес розширення ЄС, на основі заслуг кандидатів.²⁹

Слід зазначити, що поступова інтеграція Західних Балкан, про яку йдеться у висновках, не еквівалентна поетапному приєднанню й може поширюватися на секторальні ініціативи (вертикальну інтеграцію). Наразі в авангарді процесу розширення ЄС перебувають Чорногорія та Сербія. У липні 2022 р. було відкрито переговори про вступ з Албанією та Македонією.

²⁷ Template 2.0 for Staged Accession to the EU. Вказана праця.

²⁸ Explanatory Memorandum to COM(2023)690 - 2023 Communication on EU Enlargement Policy / Brussels, 8.11.2023 COM(2023) 690 final. – URL: https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvhdjdk3hydzc_j9vvik7m1c3gyxp/vm81k1t8trzh

²⁹ European Council meeting (23 and 24 June 2022), Conclusions. – URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/57442/2022-06-2324-euco-conclusions-en.pdf>

Програма перед-вступної підготовки IPA-III розрахована на підтримку проєктів у таких країнах-кандидатах: Туреччині, Сербії, Албанії, Чорногорії, Північній Македонії, Косово, Боснії, Ісландії. На 2021-2027 рр. плановий показник фінансування IPA-III становить 14,2 млрд євро. В поточному програмному циклі IPA-III зосереджується на інвестиціях у сталу інфраструктуру, клімат та енергетичний сектор.

Паралельно для Західно-Балканських країн було розроблено новий 'План зростання', який пропонує додаткове фінансування за умови проведення країнами-кандидатами пріоритетних реформ. План має деякі елементи моделі поетапного приєднання, які можуть сприяти швидшій інтеграції кандидатів. План пропонує фінансові стимули та прискорену інтеграцію до єдиного ринку в частині проміжних заходів з виконання умов членства в ЄС. Бюджет «Фонду реформ і зростання» для Західних Балкан на 2024-2027 рр. становить 6 млрд євро (до 2 млрд євро грантів і 4 млрд пільгових позик).³⁰

Тобто фінансова підтримка ЄС для Західних Балкан надходитиме через IPA-III з фінансуванням близько 2 млрд євро на рік і Фонд реформ і зростання – у середньому 1,5 млрд євро на рік.

Таким чином, План зростання є звуженим прототипом моделі поетапного приєднання та містить фінансові стимули для прискореної інтеграції Західних Балкан до Єдиного ринку. Але, на думку деяких експертів, розроблений механізм необхідно доопрацювати і запропонувати аналогічні інструменти Східноєвропейським державам.³¹

У деяких працях ідея поетапного приєднання дискутується і в контексті поглиблення відносин України з ЄС. Так, K. Wolczuk і L. Delcour обгрунтовують, що поетапна модель є життєздатним рішенням для України та інших країн-кандидатів, чий процес вступу до ЄС загальмовано. Автори стверджують, що без зміни методології розширення «чистилище балканського типу — це доля, яка чекає і Україну». Вони підкреслюють, що добре структурований процес вступу до ЄС з коректно визначеними цільовими показниками обмежить ризики того, що переговори зануряться у нескінченні погодження та реагування на запити окремих держав-членів. Адже зараз відкриття й закриття кожного розділу переговорів підпорядковується вимозі однастайності держав-членів на кожному кроці, що суттєво гальмує переговорний процес.³²

³⁰ S. Subotic, A. Milinkovic (June 2023). On financial and economic implications of the Staged accession model on the EU budget, and on acceding countries' budgets. – URL: <https://cep.org.rs/en/publications/on-financial-and-economic-implications-of-the-staged-accession-model-on-the-eu-budget-and-on-acceding-countries-budgets/>

³¹ M. Pavković, S. Subotić. The Staged accession model in practice: Identifying the key challenges facing Serbia / Open Society Foundation, May 2023. – URL: https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/05/Staged-Accession_Model_In_Practice_Identifying_The_Key-Challenges_Facing_Serbia.pdf

³² K. Wolczuk, L. Delcour. Ukraine and the EU at the Time of War: A New Paradigm, January 2023. – URL: <https://libmod.de/en/ukraine-and-the-eu-at-the-time-of-war-a-new-paradigm/>

5. Висновки і пропозиції.

В Україні під час війни пріоритетними завданнями держави є отримання збройної переваги над ворогом, збереження власного суверенітету і забезпечення соціально-економічної стійкості. Важливими є й завдання, пов'язані з просуванням на шляху євроінтеграції та веденням переговорів з ЄС.

З метою наближення членства в ЄС Україна змушена буде виконувати багатовекторні завдання побудови розвиненої сталої демократії та ринкової економіки і впровадження далекосяжних політичних, соціально-економічних, правових та інституційних реформ. Досягнення прогресу на цьому шляху потребуватиме задіяння більш досконалих організаційно-інституційних механізмів та адекватної фінансової підтримки з боку ЄС.

Як було показано вище, вже зараз і особливо після 2026 року на порядку денному взаємовідносин України та ЄС актуалізується завдання впровадження більш прогресивної моделі інтеграції, яка даватиме відчутні бонуси ще у процесі приєднання до ЄС, тобто моделі поетапної інтеграції.

За результатами скринінгу українського законодавства, проведеного Єврокомісією, органи державної влади України в майбутньому мають провести колосальну роботу, пов'язану з прийняттям і впровадженням норм спільного законодавства ЄС.

Зокрема, в звіті Єврокомісії відзначено, що найбільша кількість актів ЄС, які підлягають подальшій повній або частковій імплементації в Україні, належать до таких розділів переговорного процесу (або напрямків політики):³³

14-й розділ “Транспортна політика” (399 актів),

9-й розділ “Фінансові послуги” (216 актів),

12-й розділ “Харчова безпека, ветеринарна і фітосанітарна політика” (304 акти),

3-й розділ “Право заснування і свобода надання послуг ” (263 акти),

1-й розділ “Вільний рух товарів” (289 акти).

У цьому контексті пильної уваги заслуговують механізми та алгоритми поетапного приєднання, оскільки саме вони формують найбільш цілісно-узгоджену та логічно-структуровану концепцію, що може забезпечити передбачуваний прогрес країнам-кандидатам.

Надійно структурований процес вступу до ЄС з об'єктивно встановленими контрольними показниками обмежить ризики того, що переговори можуть захлинутися в погодженнях нескінченних деталей, на яких наполягатимуть окремі держави-члени.³⁴ У цьому контексті реформа договору ЄС для обмеження дії принципу одностайності є суттєвим викликом. Окрім звичайних процедур підготовки до вступу, експерти

³³ Report on the Initial Assessment of the progress in the implementation of the European Union legal acts (EU acquis). – URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_EN.pdf

³⁴ Wolczuk, K. and L. Delcour, ‘Ukraine’s candidate status and prospects and modalities of integration in the EU’. Paper submitted to a conference of the LIB-MOD, Berlin, 14 September 2022.

наголошують і на необхідності тісної координації міжнародних донорів у відбудові України та посилення безпекового компоненту допомоги, в т. ч. переформатування Європейського фонду миру.

У 2024 році, коли відбуватимуться вибори до Європарламенту, ще діючий склад Єврокомісії мав би приділити проблематиці розширення ЄС значну увагу і запропонувати адекватну вимогам часу методологію приєднання нових країн-членів.

Для операціоналізації моделі поетапного приєднання інституції ЄС – перш за все, Єврокомісія – повинні зробити ряд практичних кроків до наступного раунду розширення. Першим кроком стало б кількісне визначення Єврокомісією якісних рейтингів, які вони щороку готують у рамках Пакетів розширення (Enlargement Packages) з відображенням прогресу кандидатів у досягненні критеріїв членства. Модель поетапного приєднання спиралася б на кількісні оцінки Єврокомісії щодо готовності країн до членства в рамках переговорних кластерів і розділів.

Більшість підрозділів і сфер, з якими працює Єврокомісія, оцінюють готовність до членства шкалою з 5-ма рейтингами - від «початкової стадії» до «певного рівня підготовки», «середнього рівня», «гарного рівня підготовки» і, нарешті, «просунутого рівня підготовки». Ця стандартизована система рейтингів робить її дуже зручною для кількісної оцінки результатів реформ за шкалою від 1 до 5 і дозволяє об'єктивно узагальнювати дані в контексті операціоналізації етапів здобуття членства і створення прозорих і передбачуваних рамок для процесу приєднання до ЄС.

Кількісні оцінки для рейтингів Єврокомісії в їх прив'язці до якісних рейтингів можуть виглядати так:

Початкова стадія підготовки	1
Певний рівень підготовки	2
Середній рівень підготовки	3
Гарний рівень підготовки	4
Просунутий рівень підготовки	5

Важливо, щоб у межах майбутніх щорічних звітів про прогрес кандидатів на вступ Єврокомісія публікувала вичерпні кількісні рейтинги за кожним з розділів переговорів. Це відіграло б важливу роль у справі генерування конкретних стимулів для покращення результатів роботи країн-кандидатів і забезпечення прозорості євроінтеграційного процесу.

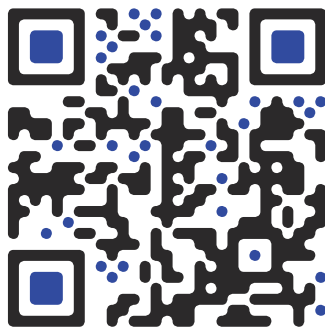
Надалі слід запровадити фінансові та інституційні стимули для держав-кандидатів при просуванні їх від етапу до етапу. Слід створити орієнтири, бажано кількісні, які фіксуватимуть прогрес за етапами, а також дозволятимуть збільшувати фінансування з фондів ЄС та підвищувати рівень інституційної участі. Кожна нова фаза інтеграції збільшувала б обсяг фінансування від ЄС, а також участь у політиках та інституціях ЄС.

З огляду на специфіку ситуації в Україні, фінансова допомога ЄС мала б також забезпечувати вирішення євроінтеграційних завдань у контексті реалізації масштабної програми відновлення та реконструкції України.

Україна як кандидат на вступ до ЄС і країна, постраждала від збройної агресії РФ, мала б ставити питання про додаткове фінансування від ЄС в 2026-2027 роках із збільшенням бюджету Українського фонду чи створенням нового фонду для України. Хоча параметри середньо-строкової фіскальної рамки ЄС на цей період вже визначені та включають діючі суми асигнувань Українського фонду (Ukraine Facility), певний простір для фінансових маневрів з'явиться у 2026 р. Саме тоді Єврокомісія припинить залучати позики для анти-ковідного Фонду ЄС «Recovery and Resilience Facility» і зможе запозичувати більше коштів для покриття потреб України.

Починаючи з **2028 р. почне діяти нова** середньострокова фіскальна рамка ЄС, яка мала б передбачати **формування нових фондів для фінансування економічного відновлення й реконструкції України та (при успішному просуванні євроінтеграційного процесу) реалізації політики солідарності ЄС відносно нашої країни**. Але введення елементів політики солідарності ЄС відносно України ще до остаточного вступу України в ЄС мало б спиратися на засади моделі поетапного приєднання (замість моделі класичного приєднання), які б мали бути прийняті до впровадження колективними органами ЄС.

Введення моделі поетапного приєднання дозволило б Україні скористатися важливими фінансовими та інституційними здобутками ще у процесі вступу до ЄС. Поетапний підхід сприяв би реалізації переваг для населення України від інтеграції в ЄС набагато раніше, ніж у випадку очікування остаточного вступу. А успішна євроінтеграція України мала б вирішальне значення не лише для України як держави, але й для гарантування безпеки та процвітання Європейського континенту в цілому.



GROWFORD Institute

01004, м. Київ, Печерський район,
вул. Велика Васильківська, 9/2, оф. 30
growford.institute@gmail.com,
www.growford.org.ua