

**АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА**  
**про українське законодавство на предмет його відповідності вимогам ЄС**  
**щодо інституційної основи політики згуртованості та рекомендації**  
**для усунення прогалин**

Політика згуртованості Європейського Союзу, як одна із ключових крос-секторальних політик, яка забезпечує регіональний розвиток в кожній країні ЄС, потребує взаємоузгодженої синергії зусиль на всіх рівнях врядування та ефективною системи управління. Належне врядування є основою у впровадженні Політики згуртованості та забезпеченні економічного розвитку Європейського Союзу і вимагає якісної адміністративної спроможності.

Для ефективного адміністрування реалізації всіх програм та проєктів в ЄС існує 3 моделі управління:

- «пряме управління»;
- «непряме управління»;
- «спільне управління».

Система «прямого управління» передбачає безпосереднє адміністрування Європейською Комісією реалізації бенефіціарами проєктів в межах програм через відповідні департаменти чи представництва ЄС, або виконавчі органи (Європейське виконавче агентство з клімату, інфраструктури та навколишнього середовища, Виконавче агентство з питань європейської освіти та культури (EACEA), Європейське виконавче агентство з охорони здоров'я та цифрових технологій (HaDEA), Європейська рада з інновацій та Виконавче агентство малих і середніх підприємств (EISMEA), Виконавче агентство Європейської дослідницької ради (ERCEA), Виконавче агентство з досліджень (REA), Служба зовнішньополітичних інструментів (FPI). Таку систему управління ЄК використовує, зокрема в наступних програмах: «UE4Health (здоровіша Європа)», «Креативна Європа», HORIZON Europe, «Цифрова Європа», COSME «Підтримка конкурентоспроможності підприємств та МСП».

Проєкти, які реалізуються «прямим управлінням» складають близько 20 % бюджету ЄС, а весь цикл управління від оголошення конкурсу до завершення реалізації розміщується на порталі Funding & tender opportunities Single Electronic Data Interchange Area (SEDIA).

Модель «непрямого управління» зазвичай використовується ЄК при реалізації окремих програм гуманітарної допомоги та міжнародної підтримки, їхня частка складає всього в межах 10 % коштів ЄС. При такій системі управління ЄК делегує повноваження із адміністрування третім країнам, міжнародним організаціям, МФО, зокрема Організації Об'єднаних Націй, Світовому банку, Міжнародному валютному фонду, Європейському інвестиційному банку, Європейському центру профілактики та контролю захворювань (ECDC), Європейському агентству з безпеки харчових продуктів (EFSA) тощо.

Оскільки ці дві моделі управління передбачають безпосереднє чи опосередковане адміністрування програм ЄК-єю, то країнам-членам необхідно забезпечити виконання лише окремих умов щодо посилення адміністративної та інвестиційної спроможностей національних бенефіціарів (учасників/виконавців) у підготовці та реалізації проектів (максимальна участь у програмах, ефективна реалізація тощо).

В українському законодавстві залучення фінансових та інших ресурсів і послуг в рамках реалізації вищезазначених програм (проектів) визначено як міжнародна технічна допомога (МТД) і регулюється Порядком залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженим постановою КМУ від 15 лютого 2002 р. № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» (Порядок МТД). Цей порядок визначає процедуру залучення, використання та моніторингу МТД, в тому числі державної реєстрації, моніторингу проектів (програм), акредитації виконавців (юридичних осіб – нерезидентів), реєстрації представництва донорської установи в Україні.

Вищезазначеною постановою визначено Секретаріат Кабінету Міністрів України координатором діяльності, пов'язаної із залученням МТД, якому доручено: забезпечувати формування стратегічних програм МТД відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів, Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоди про Асоціацію), Цілей сталого розвитку, схвалених резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 р. № 70/1, регіональних стратегій розвитку, інших стратегій.

Разом з тим, надходження та використання МТД регулюються Бюджетним Кодексом України, зокрема частиною третьою статті 29, частиною четвертою статті 30, частиною першою статті 69<sup>1</sup> та частиною першою статті 91.

Однак, варто зазначити про суттєву розбіжність в українському законодавстві між визначенням такої «допомоги», яку отримують (залучають) та використовують українські бенефіціари (учасники/виконавці). Так, Бюджетним Кодексом України визначено, що це *«надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ»*, а Порядком МТД визначено, що *«міжнародна технічна допомога - фінансові та інші ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються партнерами з розвитку на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України»* та Податковим Кодексом України (підпункт 14.1.277<sup>1</sup> статті 14) з метою надання податкових пільг, будь-яка цільова допомога у вигляді коштів або майна, що надаються на безоплатній і безповоротній основі за рахунок коштів *міжнародної технічної допомоги* для реалізації проекту або програми у сферах культури, туризму та у секторі креативних індустрій, спорту та інших гуманітарних сферах у порядку, встановленому законом – визначено як *«бюджетний грант»*.

Окрім цього, надходження в рамках програм допомоги і грантів Європейського Союзу регулюються статтями 453-459 Розділу VI Угоди Про Асоціацію, ратифікованою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014.

Зокрема, вищезазначеними статтями встановлено, що *«Україна отримує фінансову допомогу через відповідні механізми та інструменти фінансування ЄС. Така фінансова допомога сприятиме досягненню цілей Угоди Про Асоціацію та надаватиметься відповідно до нижченаведених статей Угоди»* та зафіксовано, що *«Основні принципи фінансової допомоги передбачені у відповідних регламентах ЄС щодо фінансових інструментів»*.

Також, з метою врегулювання всіх питань щодо надання такої допомоги, статтю 267 Угоди Про Асоціацію передбачено для України протягом трьох років з дати набрання чинності Угоди Про Асоціацію прийняття національного законодавства про державну допомогу та створення незалежного у своїй діяльності орган, який матиме повноваження, необхідні для застосування у повному обсязі статті 262 Угоди Про Асоціацію (*«про несумісність використання державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію шляхом надання переваг окремим підприємствам або виробництву окремих товарів»*).

Таким чином, в системі інституційного забезпечення реалізації програм (проектів) МТД (в тому числі програм Interreg) ключову роль виконує СКМУ.

Бенефіціарами проектів (програм) МТД є центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська, Севастопольська міські держадміністрації, до компетенції яких належить формування та/або реалізація державної політики у відповідній галузі чи регіоні, де передбачається впровадження проекту (програми) та які заінтересовані в результатах виконання проекту (програми), виконавчі органи місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюється на територію реалізації проекту (програми), Офіс Президента України, комітети та Апарат Верховної Ради України, Національний банк, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, Національне антикорупційне бюро, Рахункова палата, інші державні органи. СКМУ також може бути і бенефіціаром проекту (програми) МТД. З метою ефективного впровадження проекту (програми) МТД бенефіціаром визначається координатор проекту (програми) на рівні заступника керівника або іншої уповноваженої особи, який здійснює безпосередню координацію реалізації проекту (програми) та звітування перед СКМУ.

Що ж стосується Європейських структурних та інвестиційних фондів (ЄСІФ), то всі програми, які реалізуються в рамках цих інструментів політики згуртованості адмініструються через «спільне управління», а це близько 70 % всіх програм ЄС.

Модель "спільного управління" передбачає, що ЄК та національні інституції держав-членів ЄС (міністерства, регіональні та місцеві органи влади, інші державні установи) несуть відповідальність за формування, реалізацію, моніторинг і оцінку операційних програм (стаття 4 ДФЄС). При цьому, Європейською комісією створено широкий інструментарій для моніторингу спільно із 27 державами-членами та для охоплення широкого спектру регіонів, кожен з яких має свої особливості та унікальні інституції.

Незважаючи на «спільне управління», ЄК залишається відповідальною за успіх та законність бюджету ЄС (стаття 317 ДФЄС). Ключова роль ЄК відображена у

Регламенті 2021/1060 про спільні положення для ЄСІФ, який детально визначає розподіл відповідальності між рівнями управління та двосторонніми домовленостями між ЄК та державами-членами. Спільні положення є основою для Угод про партнерство між ЄК та окремими державами-членами. В Угодах про партнерство також визначаються інвестиційні пріоритети ЄСІФ на національному рівні для досягнення цілей політики згуртованості, передбачаються орієнтовні річні фінансові асигнування для кожної із програм.

В такій моделі кожна з інституцій виконує різні завдання/функції, зокрема:

Європейська комісія:

- схвалює понад 400 програм (операційних програм);
- здійснює керівництво та підтримку Керівних Органів у державах-членах;
- забезпечує моніторинг реалізації та ефективності результатів (вибірковий);
- представляє результати Європейському Парламенту (ЄП) та Європейській Раді (ЄР).

Генеральний директорат з питань регіональної політики (DG REGIO) спільно з Генеральним директоратом з питань зайнятості (DG EMPL):

- несуть відповідальність за ефективність використання ЄСІФ;
- проводять безпосередньо моніторинг реалізації програм;
- збирають запити на платежі від Керівних Органів.
- готують щорічні звіти та фінальні звіти ЄК.

Європейський Суд Аудиторів (ЄСА), який є незалежним зовнішнім аудитором:

- готує незалежний зовнішній аудиторський звіт для ЄП та ЄР (публічний);
- перевіряє рівень роботи системи аудиту ЄК;
- надає оцінку використання коштів ЄК-єю.

Спільна Аудиторська Дирекція з питань Згуртованості (DAC):

- забезпечує аудит та контроль якості роботи національних Аудиторських Органів (АО);
- проводить оцінку ризиків платежів;
- повідомляє DG про призупинення платежів (у разі невідповідності аудиторської системи);
- розробляє та подає разом із щорічним звітом до ЄК пропозиції щодо забезпечення ефективності при впровадженні політики згуртованості в ЄС.

В кожній із країн-членів вибудовується національна система взаємоузгоджених інституцій: Керівні Органи, які безпосередньо відповідають за управління та реалізацію програм і ЄСІФ на відповідній території, Аудиторські Органи, Моніторинговий комітет, Проміжні органи.

Діяльність кожного Керівного Органу в ЄС регулюється Системою управління та контролю (MCS), яка встановлює інституційну та правову основу для інвестицій ЄСІФ та реалізації програм, а також загальні правила, процедури та механізми моніторингу.

Бенефіціари (юридичні особи, які отримують фінансування з ЄС на реалізацію проектів) відповідають безпосередньо за реалізацію проектів на всіх етапах та забезпечують надання інформації про проекти іншим органам системи управління і контролю в рамках політики згуртованості ЄС.

Розбудова адміністративної спроможності, яка є основою політики згуртованості ЄС, здійснюється через постійну технічну допомогу для органів управління. З початку поточного програмного періоду (на 2021-2027 роки) Європейська Комісія, і зокрема DG REGIO, пропонує адміністраціям держав-членів ЄС різноманітні механізми для зміцнення їхньої інституційної спроможності та професійної компетентності, зокрема: TAIEX-REGIO PEER 2 PEER, S3 Platform, Urban Development Network, навчальні семінари з публічних закупівель тощо.

Оскільки Україна ще не є країною-членом ЄС, а основні регламенти щодо Політики згуртованості та ЄСІФ на Україну поки не розповсюджуються, необхідно вже зараз створювати відповідні законодавчі рамки та інструменти для запровадження в Україні системи «спільного управління» програмами і проектами відповідно до вимог ЄС.

При цьому, необхідно враховувати досвід та кращі практики окремих країн (зокрема Польщі), які вже проходили цей етап, а також дослідження Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР), оскільки окремі держави-члени ЄС та регіони зі слабкими інституціями мали значні проблеми з використанням інструментів регіонального розвитку ЄС.

Тут варто згадати і про Звіт «Україна 2023» (оприлюднений ЄК в листопаді 2023 року <https://cutt.ly/ZwB6Q1v7> та перекладений командою експертів Проєкту «UA-EU: Згуртованість і Розвиток», який реалізується за сприяння USAID «ГОВЕРЛА» <https://cutt.ly/1wB6mzyW>), у якому, зокрема, проаналізована готовність України до інтеграції та прогрес досягнутий в межах 22 глави Acquis ЄС та зазначено, що *«Україна має певний рівень підготовки у сфері регіональної політики та координації структурних інструментів. Загалом, протягом звітного періоду було досягнуто обмеженого прогресу. Більш помітний прогрес є у реалізації програм територіального співробітництва з державами-членами.»*

В цьому контексті і справді можна відзначити значні досягнення у сфері регіональної політики, які стали можливі завдяки прийняттю Закону України № 2389-IX від 09.07.2022 «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики». Зокрема, цей закон став законодавчою основою регіональної політики, яка за своєю суттю відповідатиме політиці згуртованості ЄС.

Вперше в законодавчому полі України з'являється чітка трирівнева система стратегічного планування регіонального розвитку (національний-регіональний-місцевий), передбачено впровадження територіально-орієнтованого підходу в ДРП та визначення функціональних типів територій. Важливою новацією закону є створення системи інституційного забезпечення політики, зокрема посилено координуючу роль центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, забезпечено управління регіональним розвитком на регіональному та місцевому рівнях. Посилено роль агенцій регіонального розвитку, які стають важливими суб'єктами державної регіональної політики на регіональному рівні.

Для ефективної реалізації політики передбачено відповідний інструментарій: програми регіонального розвитку (національний рівень), регіональні програми розвитку, як

невід'ємна частина плану реалізації регіональної стратегії (регіональний рівень), місцеві програми розвитку (базовий/місцевий рівень). Державний фонд регіонального розвитку, з можливістю залучення окрім державного бюджету також фондів ЄС та інших ресурсів, стає основним фінансовим інструментом політики (дію положень законодавства щодо ДФРР через воєнний стан зупинено).

Окрім цього, в рамках однієї із програм Interreg (інструмент політики згуртованості ЄС «NDICI»), які також реалізуються «спільним управлінням» постановою КМУ № 1038 від 20.11.2019 в Україні було створено відповідну систему управління Дунайською транснаціональною (регіональною) програмою (DTP) на національному рівні відповідно до регламентів ЄС.

## ДОСВІД УКРАЇНИ В УПРАВЛІННІ ЄСІФ

### Дунайська транснаціональна програма (Interreg V-B Danube - CCI 2014TC16M6TN001)

Створено систему управління та контролю в рамках Дунайської транснаціональної програми (DTP)  
(постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 № 1038)

Національний контактний  
пункт (НКП)

НКП створюється у всіх 14 країнах-учасницях DTP для доповнення (підсилення) діяльності Керівного органу

Координаційний центр

Національний координатор



Міністерство розвитку  
громад та територій України

#### Директорат регіональної політики:

- забезпечення участі української сторони у органах управління DTP (засідання Моніторингового комітету, робочих груп, тощо)
- підтримка процедури відбору в рамках DTP (пов'язано з національними вимогами)
- інформаційно-методичний супровід заявників у регіонах України, на які розповсюджується DTP
- надання консультацій та підтримки партнерам/учасникам проєктів в рамках DTP
- інформування всіх заінтересованих сторін про результати реалізації DTP
- підготовка пропозиції та опрацювання проєкту програми DPP на новий період 2021-2027
- підготовка та організація головування України у Стратегії ESDR у 2022 році

Представник України  
в Групі аудиторів DTP

Рахункова палата України

Аудиторський орган (АА)  
Національний орган контролю DTP

Державна аудиторська служба

Орган сертифікації DTP (Угорське казначейство) в кінці 2020 року підтвердив Держаудитслужбі повноваження надання сертифікату контролю першого рівня для українських бенефіціарів/учасників програми (документальне підтвердження витрати відповідно до вимог законодавства ЄС).

Разом з тим у Звіті «Україна 2023» щодо інституційного забезпечення регіональної політики в Україні висловлено наступні тези *«З точки зору інституційної рамки на центральному рівні, Міністерство з питань відновлення України було створено шляхом об'єднання Міністерства розвитку громад та територій з Міністерством інфраструктури, що призвело до високої плинності кадрів. Україна повинна нарощувати спроможність нового Міністерства, забезпечуючи відповідне кадрове забезпечення регіонального розвитку та тісну координацію з іншими ключовими міністерствами, зокрема з Міністерством фінансів. Секретаріат Кабінету Міністрів України виконує завдання національного органу України з питань програм Interreg. Він має продовжувати свої зусилля з поширення інформації про програми Interreg в Україні, особливо серед місцевих та регіональних органів влади, щоб підтримати розвиткові проєкти з можливими новими бенефіціарами з України.»*. А також *«Щодо адміністративної спроможності – необхідно створити офіційну координаційну структуру за участю органів влади на центральному та*

*субнаціональному рівнях для підготовки до ефективного програмування та управління фондами ЄС. Регіональні та місцеві заінтересовані сторони повинні більш систематично залучатися до розробки, впровадження та моніторингу цих процесів.»*

Враховуючи вищезазначене та з метою створення основи інституційного забезпечення політики згуртованості в Україні, забезпечення адміністративної та інвестиційної спроможності управління нею на всіх рівнях врядування **рекомендуємо здійснити наступні кроки:**

- посилити координуючу роль центрального органу виконавчої влади, який формує та реалізує державну регіональну політику та забезпечити виконання ним всіх завдань у сфері регіонального розвитку (за прикладом Міністерства фондів та регіональної політики Республіка Польща);

- законодавчо закріпити в базовому законі про ДРП систему документів стратегічного планування регіонального розвитку, яка унеможливіє дублювання документів просторового розвитку та відповідатиме вимогам ЄС і стане основою для залучення інструментів ЄСІФ;

- забезпечити взаємоузгодженість і відповідність законодавства у сфері бюджетної, податкової, митної політик, економічного розвитку, сільського господарства оновленим законодавчим рамкам державної регіональної політики, з метою ефективного залучення всіх інструментів політики згуртованості та суміжних політик ЄС на розвиток регіонів і громад України;

- законодавчі рамки Державного фонду регіонального розвитку, як основного інструменту регіональної політики, привести у відповідність до вимог (регламентів) ЄСІФ;

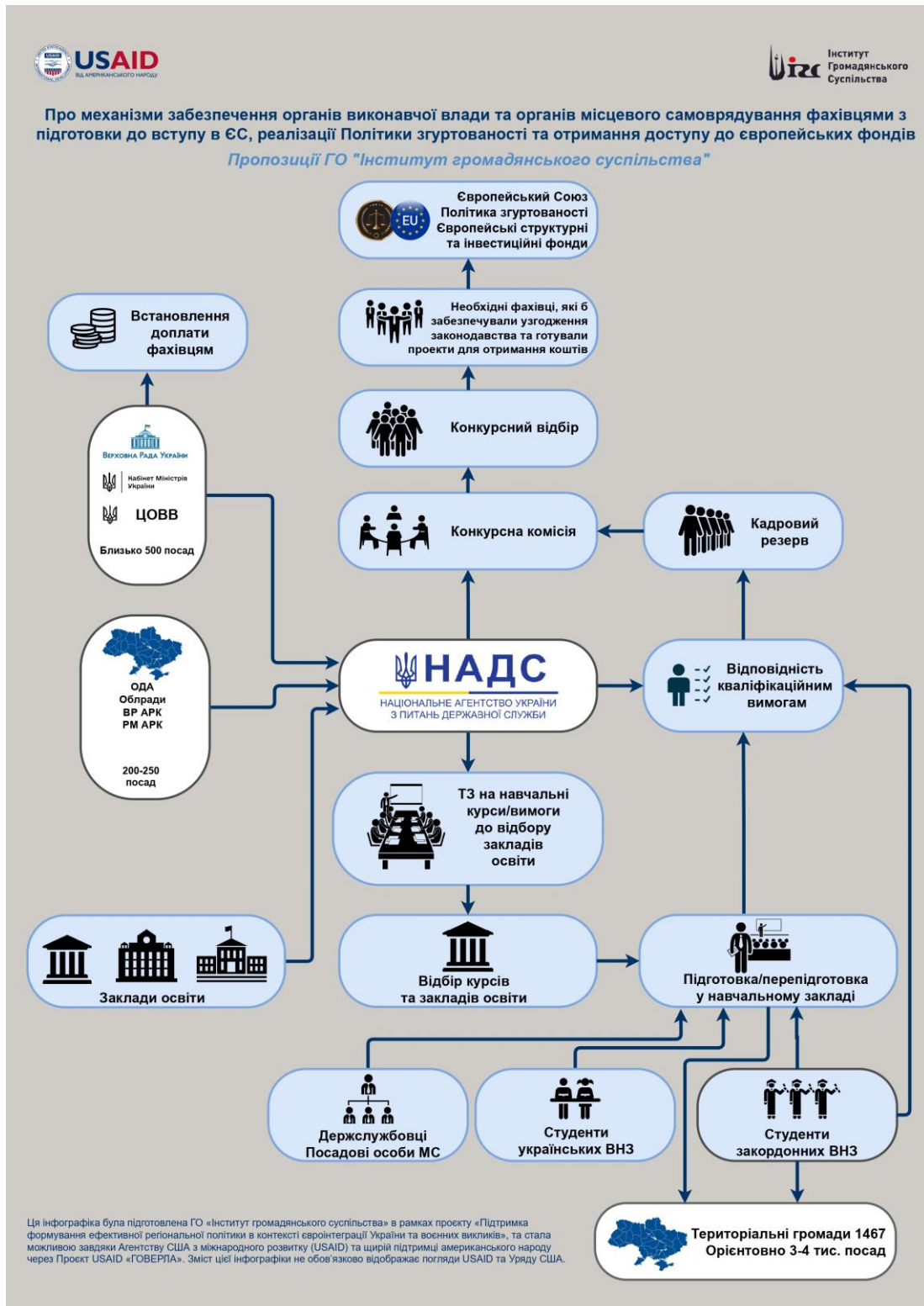
- на основі оновленого законодавства ухвалити відповідні підзаконні нормативно-правові акти, які забезпечують ефективну роботу системи управління інструментами політики на всіх рівнях врядування;

- оновити Державну стратегію регіонального розвитку на 2021 – 2027 роки у відповідності до викликів війни та з можливістю розроблення ефективних програм регіонального розвитку, як основних інструментів її реалізації;

- розробити план заходів з реалізації ДСРР на період 2024-2027 роки з відповідними програмами регіонального розвитку, використовуючи максимально при цьому всі вимоги ЄС до програм ЄСІФ.

Насамкінець варто зазначити, що для забезпечення системи управління політикою потрібні високоосвічені та кваліфіковані спеціалісти на різних рівнях урядування, які добре розуміють систему європейського законодавства, мають знання щодо управління проектами, вільно володіють англійською/французькою мовою. З цією метою необхідно забезпечити підготовку (перепідготовку) фахівців у сфері регіонального розвитку, які досягли відповідної компетентності (експертизи) управління політикою згуртованості ЄС. Національне агентство України з питань державної служби має взяти на себе ключову (координуючу) роль для проведення цієї роботи. Відповідні пропозиції наведені у додатку 1.

## Додаток 1.



## **Про механізми забезпечення фахівцями органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки до вступу в ЄС і отримання доступу до європейських фондів**

Опис до інфографіки

### **Передумови**

Інтеграція України у ЄС через набуття повноцінного членства та використання європейських фондів потребує значних зусиль центральної та регіональної влади, а також посилення можливостей територіальних громад.

Для такої роботи потрібні високоосвічені та кваліфіковані спеціалісти на різних рівнях урядування, які добре розуміють систему європейського законодавства, мають знання у управлінні проектами, вільно володіють англійською/французькою мовою.

### **Потреби у спеціалістах**

На національному рівні в Україні діє близько 75 центральних органів виконавчої влади: міністерства, служби, інспекції, органи із спеціальним статусом, які матимуть безпосередні контакти з органами ЄС і користуватимуться європейським законодавством. Для того, аби забезпечити таку діяльність потрібно принаймні 380-400 підготовлених спеціалістів.

На регіональному рівні серед працівників обласних державних адміністрацій потрібно, щонайменше 150 осіб зі спеціальною підготовкою.

На рівні територіальних громад, яких 1467 потрібно оціночно ще близько 3-4 тисяч осіб, здатних працювати з європейськими фондами і за європейськими правилами.

Тобто загалом мова може йти про підготовку/перепідготовку 4-5 тисяч осіб.

### **Пропозиції щодо вирішення проблеми**

1. НАДС спільно з зацікавленими ЦОВВ має створити перелік посад в ЦОВВ та МДА для заміщення яких необхідні спеціальні умови щодо освіти, досвіду, мови.
2. НАДС має створити кадровий резерв для посад під вимоги п. 1. для чого застосувати такий алгоритм:
  - 2.1. Підготувати кваліфікаційні вимоги для спеціалістів, які мають працювати у сфері інтеграції з ЄС та доступу до європейських фондів.
  - 2.2. Провести конкурс серед державних службовців, які б хотіли працювати на посадах у сфері інтеграції з ЄС та доступу до європейських фондів та пройти відповідне навчання.
  - 2.3. Підготувати технічне завдання на розроблення навчальних курсів для підвищення кваліфікації державних службовців відповідно до п.2.2. та провести конкурс серед навчальних закладів, організацій для надання навчальних послуг.
  - 2.4. Підготувати технічне завдання на розроблення навчальних курсів для студентів старших курсів ВНЗ на отримання спеціальних знань, потрібних для роботи відповідно до п. 2.1.



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Інститут  
Громадянського  
Суспільства

- 2.5. Провести конкурс серед ВНЗ, що виявили бажання проводити навчання студентів відповідно до п. 2.4. та відібрати ВНЗ для надання навчальних послуг.
- 2.6. Звернутись до студентів – українців, які навчаються за кордоном за спеціальностями європейських студій, пов'язаними з економікою, аудитом та управлінням з пропозицією взяти участь у конкурсі на входження в кадровий резерв та повернутись в Україну для роботи. При цьому студенти, що отримали кваліфікацію за спеціальністю «європейські студії» безпосередньо можуть подаватись для включення в державний резерв, інші мають пройти визначену НАДС додаткову підготовку.
- 2.7. Звернутись до студентів, що навчаються в українських ВНЗ і які можуть взяти участь у програмах навчання за спеціальними програмами для роботи на посадах у сфері інтеграції з ЄС та доступу до європейських фондів та провести конкурсний відбір для навчання.
- 2.8. Укласти договори зі студентами, відібраними по п. 2.7. для навчання за державні кошти.
- 2.9. Провести навчання з державними службовцями та працівниками ОМС відповідно до програм створених по п. 2.3.
3. Запропонувати органам місцевого самоврядування територіальних громад, передбачити у штаті посади фахівців для роботи з європейськими фондами і надати заявки на потенційних кандидатів на такі посади та/або відібрати працівників для навчання по п. 2.9.
4. Встановити на період навчання з підвищення кваліфікації відповідно до п.2.9. збереження середньої заробітної плати на весь період навчання.
5. Запровадити усім працівниками, відібраним для роботи на посадах у сфері інтеграції з ЄС та доступу до європейських фондів доплату у розмірі 50(100)% посадового окладу, визначеного відповідно до законодавства, але не вище 100 тисяч гривень(може бути й інша цифра, але обмеження на час війни потрібно ставити для всіх публічних службовців).
6. З усіма кандидатами, які пройшли навчання у визначеному тут порядку і які були призначеними на посади, мають бути укладені контракти на не менш як 3(5) роки.