

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск III) №22, 2023 (№319)**

Изменение правил финансовой поддержки территории Украины из бюджета ЕС

Кондратьева Наталия Борисовна

***Аннотация.** 20 июня 2023 года Европейская комиссия инициировала изменение правил и усиление финансовой поддержки Украины. Объявлена цель официального Брюсселя – обеспечить последовательную, предсказуемую и, вместе с тем, гибкую поддержку этой территории Европы на период 2024-2027 гг. В исследовании на основе доступных данных анализируется, способна ли инвестиционная авантюра ЕС принести пользу Украине и навредить российской СВО.*

***Ключевые слова:** Фонд ЕС для Украины, Европейский инструмент соседства, Инструмент подготовки к вступлению, Бюджет ЕС, Украина, Европейская комиссия, Европейский союз.*

20 июня 2023 года Европейская комиссия (ЕК) инициировала изменение правил финансовой поддержки Украины. Объявлена цель официального Брюсселя – обеспечить последовательную, предсказуемую и, вместе с тем, гибкую поддержку этой территории Европы на период 2024-2027 гг. Окончательное решение находится в процессе подготовки. Встаёт вопрос: может ли усиление поддержки Украины при помощи бюджета ЕС затруднить достижение целей российской СВО?

***Автор.** Кондратьева Наталия Борисовна – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра экономической интеграции Отдела исследований европейской интеграции, ученый секретарь Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11., стр. 3. E-mail: nkondratieva@inbox.ru*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics32220236369> EDN: <https://www.elibrary.ru/LWDUTX>

Правила оказания поддержки

Свою инициативу ЕК обосновала намерением Украины вступить в ЕС и присвоением ей в 2022 г. статуса кандидата. Учитывая масштаб и сложность политических и экономических реформ, лежащих в основе процесса расширения, ЕК предложила усилить финансовую поддержку Украине учреждением специального Фонда взамен Инструмента соседства и Макрофинансовой помощи для этой территории и предусмотреть большую финансовую ответственность.

Регламент Фонда¹ расписан на четыре ближайших года, начиная с 2024 г. В этот период Фонд сможет покрыть некоторые краткосрочные запросы властей Украины и помочь ей начать среднесрочную реконструкцию и модернизацию. Фонд создается как гибкий инструмент, подстраивающийся под ситуацию на Украине, но вместе с тем подчиняющийся правилам бюджета ЕС: прозрачность, подотчетность, защита средств, программный подход.

Предложены три направления деятельности Фонда.

1. Поддержка в виде грантов и кредитов властям для сохранения устойчивости финансов Украины (в проекте регламента не указаны сроки, на которые могут быть предоставлены кредиты). Для того чтобы этот вид поддержки со стороны ЕС стал возможным, Киев должен представить своё видение подготовки к вступлению в ЕС в виде «Плана для Украины». Ему необходимо описать реформы, в том числе структурные, которые будут способствовать росту украинской экономики, а также повышению качества государственного управления, включая борьбу с коррупцией. Затем План будет рассмотрен ЕС и, в случае его одобрения, подкреплён рядом условий и ежеквартальным графиком выплат.
2. В соответствии с «Планом для Украины» специальная инвестиционная программа, предназначенная для привлечения государственных и частных инвестиций для реконструкции и модернизации, будет опираться на гарантии ЕС и смешанное финансирование (как и в первом направлении, предусмотрено сочетание кредитов и грантов ЕС).
3. Прочие виды поддержки, которые частично могут быть профинансированы из средств действующего Инструмента подготовки к вступлению (*IPA*), следующие: субсидирование процентных ставок по кредитам, техническая помощь, поддержка муниципалитетов, поддержка гражданского общества, гуманитарные инициативы (особо отмечено намерение ЕК финансировать расследования преступлений якобы совершенных РФ на территории Украины).

¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Ukraine Facility. Brussels, 20.6.2023 COM(2023) 338. 68 p. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-06/COM_2023_338_1_EN_ACT_part1_v6.pdf (дата обращения: 01.09.2023)

С учетом неопределённости дальнейшего развития событий, в работе Фонда будут сочетаться два подхода.

Первый – программный. Он обязывает Украину обосновывать свои предложения реформ, необходимых для вхождения в ЕС. План включает целый ряд компонентов: финансирование украинских властей, поддержку краткосрочного восстановления и последующую модернизацию, поддержку государственных и частных инвестиций посредством их объединения и гарантий, а также техническую помощь и наращивание потенциала за счет привлечения внешних ресурсов.

Второй – гибкость и учёт меняющихся потребностей. Регламент Фонда позволяет украинским властям подать обоснованный запрос в Комиссию о внесении поправок в План. Такое может произойти, в частности, если заранее установленные условия для украинской стороны окажутся более недостижимыми, частично или полностью, в силу объективных обстоятельств.

Предусмотрена возможность финансирования Плана со стороны ЕС без участия Украины при исключительных обстоятельствах в случае значительного ухудшения ситуации, препятствующего выполнению Украиной условий Плана. Оговорено, что План может распространяться и на территории, где проходят боевые действия. Проекты могут быть направлены на выполнение приоритетов как ЕС, так и Украины: ремонт и обслуживание базовой инфраструктуры, сохранение или создание возможностей трудоустройства для украинцев (что обеспечит большую устойчивость экономики, создание доходов государственного бюджета и постепенное снижение объемов необходимой международной помощи) и пр.

В отношении того, как ЕС сможет контролировать использование средств и выполнение Украиной обязательств, в проекте регламента предусмотрено создание многоуровневой системы аудита и контроля за фактической реализацией проектов, проведение проверок проектного цикла в любое время. Между ЕК и Украиной должно быть заключено рамочное соглашение, содержащее юридически обязательные механизмы управления, контроля, надзора, мониторинга, оценки, отчетности и аудита средств, а также меры по предотвращению, расследованию и устранению нарушений, мошенничества, коррупции и конфликта интересов. Рамочный документ планируется дополнить соглашениями о финансировании и кредитах, в соответствии с которыми Украина станет обязана обеспечить доступ к данным о физических и юридических лицах, получающих финансирование для реализации Плана. Механизмы контроля, связанные с украинской инвестиционной программой и технической помощью, будут основаны на системах, правилах и процедурах международных финансовых институтов и партнёров, участвующих в исполнении проектов. Комиссия будет предоставлять Европарламенту и Совету ЕС ежегодную оценку использования средств, предоставленных при помощи Фонда.

Источники финансирования

Объявлен многообещающий объём Фонда – 50 млрд евро на четыре года. Однако это номинальная величина, в которой заложены как кредиты, так и бюджетные гарантии. Реально «украинский резерв», согласно инициативе ЕК, ежегодно обойдется бюджету ЕС в 2,5 млрд евро. Поэтому Фонд, скорее, будет посредником и гарантом, а не инвестором «Плана для Украины».

Регламент предусматривает открытость Фонда для других доноров (например, государств-членов, стран-партнёров, международных организаций). В январе 2023 года была создана Межведомственная платформа координации доноров G7 для Украины. В официальных пояснениях указано на стремление ЕС к использованию замороженных российских активов для целей Плана².

До последнего времени Украине предоставлялась поддержка в рамках Инструмента соседства, развития и международного сотрудничества «Глобальная Европа» (а также гуманитарная помощь). Инструмент распространяется на все страны, с которыми ЕС развивает партнёрство. Исключение составляют государства, готовящиеся к вступлению, для которых действует Инструмент подготовки к вступлению. Украинский фонд будет работать независимо от этого Инструмента, а также в дополнение к гуманитарной помощи украинским беженцам.

С началом работы Фонда прекратится существующая поддержка в рамках программы «Макрофинансовая помощь плюс»³, поскольку «План для Украины» основан на тех же условиях бюджетного надзора и управления финансами, что и ранее предусмотренные рамками «Макрофинансовой помощи».

В пресс-релизах Евросоюза, разъясняющих особенности очередного финансового механизма, особо подчёркивается, что он уже многократно оказывал поддержку Украине⁴. По оценке ЕК, речь идёт о внушительных суммах, которые, однако, подлежат возврату. В 2022 г. для покрытия краткосрочных бюджетных потребностей Украины по каналу макрофинансовой помощи было направлено льготных кредитов на сумму 1,2 млрд евро. Другим каналом трансфертов стала «Исключительная макроэкономическая программа». Через неё передано 6 млрд евро. В 2023 г. из средств программы «Макрофинансовая помощь плюс» направлено 18 млрд евро, а из «Пакета быстрого восстановления»

² A new Ukraine Facility. // European Commission Questions and Answers. 20.06.2023. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3353 (дата обращения: 01.09.2023)

³ Макрофинансовая помощь ЕС – это форма финансовой помощи, предоставляемая странам-партнерам, переживающим кризис платежного баланса, в форме среднесрочных/долгосрочных кредитов или грантов или их комбинации. Она доступна только государствам, реализующим программы Международными валютного фонда. Макрофинансовая помощь оказывается странам, географически, экономически и политически близким ЕС. К ним относятся соседи, страны-кандидаты и потенциальные кандидаты.

⁴ Ukraine: Commission proposes to set up a dedicated Facility to support Ukraine's recovery, reconstruction and modernisation Brussels, European Commission. 20.06.2023. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/ukraine-commission-proposes-set-dedicated-facility-support-ukraines-recovery-reconstruction-and-2023-06-20_en (дата обращения: 01.09.2023)

(совместных средств «Глобальной Европы», кредитов Европейского инвестиционного банка и Европейского банка реконструкции и развития) – 1 млрд евро.

С марта 2022 г. было выделено 38,8 млрд евро на обеспечение экономической, социальной и финансовой устойчивости Украины в форме макрофинансовой, чрезвычайной и гуманитарной помощи, поддержки бюджета и реагирования на кризисные ситуации. Военная помощь составила еще около 20 млрд евро, из них 5,6 млрд – в рамках Европейского фонда мира. Таким образом, общая сумма поддержки достигла почти 59 млрд евро, а вместе с ресурсами, предоставленными для возмещения расходов государства-членов на временную защиту украинских беженцев, – около 76 млрд евро⁵.

В мае 2022 г. для поддержания краткосрочной платёжеспособности украинского бюджета Евросоюз учредил проект «Линии солидарности», который обеспечивал до мая 2023 г. получение Украиной экспортной выручки (её размер, по данным ЕК, составил 31 млрд евро).

Оценка инициативы Брюсселя

ЕС приступил к тому, чтобы сделать Украину подотчётной. Европарламенту и Совету ЕС предложено рассмотреть проект регламента Украинского фонда в срочном порядке, чтобы ввести его в действие с начала 2024 года. Подготовка Украиной Плана и его доведение с помощью Комиссии до соответствия требованиям Регламента – задача, которая, по всей видимости, будет оперативно решена с опорой на опыт разработки аналогичных планов экстренной помощи.

Однако из проекта Регламента и пояснений не следует, что новый финансовый инструмент будет эффективнее, прозрачнее и надёжнее с точки зрения защиты средств ЕС, чем его предшественники.

Специальных правил покрытия долга, который появится в процессе реализации «Плана для Украины», не оговорено, что приведёт к неэффективности и сворачиванию Фонда в среднесрочной перспективе.

Регламент возлагает задачу мониторинга выполнения Плана на украинскую сторону, что не стыкуется с базовым бюджетным правилом, согласно которому именно Еврокомиссия должна наблюдать и контролировать проекты, финансируемые ЕС. К тому же возлагать ответственность на получателя недальновидно, учитывая намерение ЕК гарантировать финансовое обеспечение Плана. Тем не менее подход ЕК неудивителен. Так, по решению ЕК отложена на год отчётность государств-членов по программам, получившим финансирование из бюджета ЕС в рамках политики сплочения. Сделано это со ссылкой на финансовые трудности бенефициаров в связи с пандемией COVID-19 и ростом цен на

⁵ European Commission. EU assistance to Ukraine URL: https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine_en (дата обращения 09.09.2023)

энергоносители. Отсутствие надлежащего внимания к отчётности негативно скажется на эффективности «Плана для Украины».

Украине вменяется публиковать данные о физических и юридических лицах, получающих суммы свыше 500 тыс. евро для реализации реформ и инвестиций, указанных в Плане. Контроль за средствами меньше данной суммы будет упрощенным и формальным, что даст простор для мошенничества.

Проекты низкоуглеродной и цифровой экономики при всей их важности для официального ЕС (поскольку они обеспечивают прибыль европейским технологическим компаниям) вряд ли могут считаться столь же значимыми для Украины, ведь она рассматривается лишь как потребитель соответствующей продукции.

Перспектива создания Фонда для Украины вызвала неоднозначную реакцию в Евросоюзе. Быстро провести инициативу в жизнь не удалось. В июле Польша и Венгрия отказались поддерживать проект до момента, пока ЕС не защитит фермеров этих двух стран от излишков импорта украинского продовольствия, и, главное, пока они сами не получат деньги из европейского Фонда следующего поколения (соответствующие средства заблокированы Брюсселем, который обвиняет Варшаву и Будапешт в невыполнении условий доступа к деньгам Фонда). Судьба Фонда для Украины зависит также от Испании – страны-председателя Евросовета во второй половине 2023 г. Мадрид вызвался подготовить и согласовать компромиссное решение уже в октябре. Однако, поскольку вопрос будет увязан с другими не менее сложными проблемами (о Платформе стратегических технологий ЕС, увеличении бюджета ЕС и зарплат еврочиновников), вполне вероятно, что дебаты продлятся до конца года.

Выводы

В нынешнем виде проект Регламента Фонда не свидетельствует о заинтересованности Брюсселя в глубокой проработке вопросов членства Украины в Европейском союзе и не содержит идей о том, как восстанавливать, модернизировать и интегрировать эту территорию в ЕС.

Начинание следует характеризовать как инвестиционную авантюру, которая ввергнет Украину в ещё большие долги перед Западом и сократит ресурсы, необходимые ЕС для устранения внутренних проблем, созданных украинским кризисом.

Инициатива ЕК не способна усложнить задачи России в краткосрочной перспективе, поскольку не может усилить позицию как Украины, так и ЕС.

В дальнейшем Фонд, в случае его создания, будет служить имиджу ЕС в качестве демонстрации намерений Запада усилить невоенную помощь Украине. Очевидно, Евросоюз с опорой на деятельность Фонда будет стремиться обелить свою роль в украинском конфликте в глазах третьих стран. Однако вероятность того, что Украина

сможет вовлечь в программы территории, где ведутся или могут вестись боевые действия, и найти квалифицированных исполнителей данных программ, крайне мала.

Дата выпуска: 11 сентября 2023 года.

Changing the rules of financial support for the territory of Ukraine from the EU budget

Author. *Natalia Kondratieva, Candidate of Science (Economics), Leading Researcher at the Department of European Integration, Head of the Center for Economic Integration, Scientific secretary, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: nkondratieva@inbox.ru*

Abstract. *On June 20, 2023, the European Commission initiated a change in the rules and increased financial support for Ukraine. The goal of Brussels is to provide consistent, predictable and, at the same time, flexible support for this territory of Europe for the period of 2024-2027. The paper discusses whether the EU's investment venture can benefit Ukraine and harm Russia's Special military operation.*

Keywords: *Ukraine Facility, European Neighborhood Instrument, Instrument for Pre-accession Assistance, EU Budget, Ukraine, European Commission, European Union.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics32220236369> EDN: <https://www.elibrary.ru/LWDUTX>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: September 11, 2023.