

Лєна Кукоба,
канд. іст. наук,
наук. співроб. інформаційно-аналітичного відділу ФПУ

Саміт Європейського Союзу 1 лютого 2024 р.: подолання протиріч та основні рішення щодо України

Опубліковано: Кукоба Л. Саміт Європейського Союзу 1 лютого 2024 р.: подолання протиріч та основні рішення щодо України // Діяльність Президента України в умовах російсько-української війни. 2024. Випуск 6 (102). С. 33-40.

1 лютого 2024 р. Європейський Союз провів спеціальний саміт, на якому було прийнято надзвичайно важливі для України рішення, а саме: виділення нашій державі 50 млрд євро на 4 роки в межах програми Ukraine Facility, яка повинна стати основою для співпраці України та ЄС у найближчий період. Тривалий час до початку саміту існували певні ризики щодо ухвалення консенсусного рішення, але вони були подолані, і зрештою всі члени-учасники підтримали рішення. Розглянемо передісторію цих рішень, етапи втілення, прийняття та перспективи.

Ще на Конференції з відбудови України в Лондоні 21 червня 2023 р. Президентка Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн повідомила: «Європейська Комісія запропонувала створити новий фонд для України в рамках бюджету Європейського Союзу, який забезпечить постійну фінансову підтримку до 2027 року. Фінансування буде здійснюватися трьома способами: за рахунок грантів з європейського бюджету, за рахунок позик, залучених на ринках капіталу. І, зрештою, за рахунок надходжень від мобілізованих російських активів. Ми вийдемо з пропозицією щодо цих активів до літніх канікул, тому що винуватець має бути притягнутий до відповідальності» (suspilne.media).

3 жовтня 2023 р. Європарламент підтримав ініціативу, яка передбачала створення Українського фонду – нового фінансового інструменту для України обсягом до 50 млрд євро на період від 2024 по 2027 рік. У прийнятій резолюції Європарламенту був окремий розділ, який було присвячено наданню довгострокової підтримки для України. Зокрема, цей документ зазначав, що «Європарламент вітає пропозицію ЄК з довгострокового структурного рішення для розв'язання фінансових потреб України та його прив'язки до бюджету ЄС, що покриватиме підтримку макрофінансової стабільності, інвестиційного середовища та фінансування середньострокового та довгострокового відновлення та відбудови, проведення реформ, що пов'язані із входженням (до ЄС) та розвитку адміністративних спроможностей» (suspilne.media). 30 листопада 2023 р. європейський комісар з питань бюджету Йоганнес Ган розповів, що ЄС узгодив пакет фіндопомоги для України на 50 мільярдів євро.

Передбачалось, що остаточне прийняття цього рішення відбудеться на саміті Європейського Союзу в грудні 2023 р. Проте, «лідери європейських

країн не змогли прийняти рішення щодо ухвалення поправок до багаторічного бюджету ЄС на 2024 – 2027 роки, що передбачає виділення Україні допомоги в розмірі 50 млрд євро. Це рішення було заблоковане Угорщиною. Тому лідери погодились продовжити обговорення бюджету під час спеціального саміту на початку наступного року» ([ukrinform](#)). Тож під час саміту в грудні минулого року основною перепорою на шляху прийняття позитивного рішення щодо допомоги Україні стало накладення вето Угорщиною. З цього приводу та за підсумками грудневого саміту голова Євроради Шарль Мішель зазначив: «Ми маємо намір працювати дуже напружено на рівні всіх 27 країн-членів, включаючи Угорщину, щоб прийняти позитивне рішення з фінансових аспектів. Це не лише про підтримку України, йдеться про ширший пакет. Ми маємо мобілізувати більше фінансової підтримки для вирішення питань міграції, виділити більше грошей для європейської солідарності на випадок стихійного лиха, а також для нашої європейської оборони, як і для інших важливих елементів, зокрема, щодо сталого та рівного регіонального розвитку» ([ukrinform](#)).

До початку спеціального саміту Європейського союзу 1 лютого 2024 р. лідери ЄС мали знайти способи для схвалення Угорщини та її очільника Віктора Орбана до відмови від блокування спільного рішення. Ситуативно до них приєдналася – після нещодавньої зміни влади – й Словаччина, але старий-новий прем'єр Роберт Фіцо так само швидко, як і виступив проти допомоги Україні, відмовився від своєї антиукраїнської позиції ([trueua.info](#)). «Після кількох років м'якого підходу до прем'єр-міністра Угорщини Віктора Орбана європейські дипломати подали сигнал, що готові до жорстких заходів – застосування статті 7 або найсерйознішої політичної санкції щодо країни-члена, яка передбачає зупинення її права голосу за рішення. «Якщо Орбан справді знову заблокує угоду [щодо бюджету та 50 мільярдів євро для України] на лютому саміті, використання статті 7 для позбавлення Угорщини права голосу може стати реальним варіантом», – сказав дипломат ЄС ([slovoidilo](#)).

Зрештою позиція Будапешту зазнала змін. У січні 2024 р. Віктор Орбан направив до Брюсселя компромісну угоду щодо розблокування фінансування для України у розмірі 50 млрд євро. Він заявив наступне: «Ми вирішили зробити компромісну пропозицію: ми не згодні змінювати бюджет. Ми не згодні з тим, що ми маємо давати 50 мільярдів євро, величезну суму. Ми не згодні з тим, що ми маємо надавати її на чотири роки тощо. Але Угорщина готова взяти участь у рішенні 27, якщо ви гарантуєте, що щороку ми вирішуватимемо, надсилати ці гроші чи ні. І це щорічне рішення має мати таку саму правову основу, як і сьогодні: воно має бути одногосним» ([slovoidilo](#)). На практиці це означало би, що Будапешт отримав би важіль для щорічного шантажу Брюсселя, погрожуючи йому блокуванням допомоги Україні на наступний рік. Цей варіант був неприйнятним не лише для Києва, а й для решти членів ЄС. Крім того, у Єврокомісії було формальне заперечення: мовляв, ми ж змінюємо багаторічну бюджетну рамку, і її неприпустимо переухвалювати щороку. Будапешт до останнього наполягав

на цій позиції. І лише за день до саміту просигналізував, що поступається під тиском ЄС ([eurointegration](#)).

Протягом усього січня 2024 р. решта Євросоюзу чинила посправжньому потужний, навіть безпрецедентний тиск на Угорщину, примушуючи її до згоди. За лічені дні до саміту ЄС до Financial Times навіть «злили» внутрішній документ секретаріату Ради ЄС, де нібито описується план «підриву економіки Угорщини» у разі, якщо Орбан підриватиме європейську єдність у цьому питанні. Він передбачав позбавлення Будапешта будь-якої фінансової допомоги ЄС, якої угорський уряд конче потребує з огляду на не надто втішну економічну ситуацію в країні. Ба більше, на великому брифінгу для журналістів, акредитованих при ЄС, один з ключових європейських посадовців, по суті, підтвердив справжність документа – хоча й сказали, що той лише описує «поточний стан угорської економіки» і не є жодним планом, пов'язаним із самітом ЄС. Не дивно, що керівник апарату угорського прем'єра заявив про «шантаж» Будапешта ([eurointegration](#)).

У підсумку Орбан здався і без особливих вмовлянь проголосував за 50 млрд євро для України. Одна з причин поступок Орбана полягала в тому, що він опинився у жорсткій ізоляції всередині ЄС. Про рівень роздратування поведінкою угорського прем'єра дуже яскраво свідчать слова голови уряду Польщі Дональда Туска: «У ЄС немає так званої втоми від України, а є проблема втоми від Віктора Орбана». А зараз, перед загальноєвропейськими виборами і формуванням нового складу Єврокомісії, Орбану потрібні союзники у Європі ([eurointegration](#)).

Тут варто нагадати, що кілька років тому партію Орбана «Фідес» викинули з групи Європейської народної партії. У пошуках нової політичної сім'ї він зупинився на групі «Європейські консерватори і реформісти» (ECR), яку очолює італійська візаві Джорджія Мелоні. Але в ECR висунули умову приєднання «Фідес»: Орбан має змінити позицію щодо України. Саме це, схоже, і призвело до загального потепління у відносинах Будапешта і Києва... А ще – допомогло затвердити 50-мільярдну програму допомоги. У рішенні про її виділення лишили також зачіпку, яка дозволила Орбану представити для своїх виборців це рішення як власну «перемогу» ([eurointegration](#)).

Подолавши опір Угорщини, ЄС добився прийняття одноголосного рішення, що варто детальніше розглянути надалі. Це, в першу чергу, виділення 50 мільярдів євро та створення нового спеціального інструменту. Він об'єднає бюджетну підтримку України з боку ЄС в один єдиний інструмент, що забезпечить послідовну, передбачувану та гнучку підтримку на період 2024 – 2027 років. Вінсент ван Петегем, міністр фінансів Бельгії, яка головує у Раді ЄС, заявив: «Український фонд дозволить нам спрямувати послідовну та передбачувану підтримку Україні, щоб допомогти її народу відновити свою країну в умовах безпрецедентних викликів, спричинених загарбницькою війною Росії. Водночас ця підтримка допоможе Україні просувати реформи та модернізацію, необхідні для просування на шляху до майбутнього членства в ЄС» ([rubryka](#)).

Структура програми для України складатиметься з трьох компонентів. Першим компонентом стане підготований українським урядом «План України». У ньому мають відобразити наміри щодо відновлення, реконструкції та модернізації країни, а також реформи, які уряд планує здійснити в рамках процесу вступу до ЄС. Фінансова підтримка у формі грантів і позик Україні надаватиметься на основі виконання цього плану, який підкріплюватиметься низкою умов і графіком виплат. Другий компонент полягатиме в тому, що згідно з Рамковою інвестиційною програмою для України, ЄС надаватиме підтримку у формі бюджетних гарантій та поєднання грантів і позик від державних і приватних установ. Гарантія від України покриватиме ризики позик, гарантій, інструментів ринку капіталу та інших форм фінансування, що підтримують цілі механізму. І третій компонент – це допомога при вступі до ЄС та інші заходи підтримки, які допомагають Україні узгодити законодавство із європейським та провести структурні реформи на шляху до майбутнього членства в Євросоюзі ([rubryka](#)).

Фінансова підтримка передбачає видатки з європейського Фонду для України (Ukraine Facility) на період 2024 – 2027 років. Загалом макрофінансова допомога сумою 50 млрд євро складатиметься з 33 млрд євро у формі кредитів (пільгових довгострокових позик) та 17 млрд євро у вигляді безоплатної підтримки в рамках нового тематичного інструменту Ukraine Reserve (Резерв для України). Як зазначили у висновках Євросоюзу лідери ЄС, саме інструмент Ukraine Reserve зможе бути наповнений завдяки використанню надзвичайних доходів, отриманих безпосередньо від заблокованих активів Центрального банку Росії ([fakty](#)).

У рамках програми також передбачений спеціальний інвестиційний інструмент для покриття ризиків у пріоритетних секторах, обсяг якого становитиме 8 млрд євро. Фінансування в рамках цього інструменту зможуть отримати інвестори через ЄБРР, ЄІБ та інші міжнародні інституції. Очікується, що реалізація проєктів в межах цього інструменту дозволить залучити додаткові 30 млрд євро інвестицій. На додаток, бюджет програми Ukraine Facility передбачає окремий напрямок технічної підтримки, зокрема кошти на покриття відсотків за кредитами в рамках Ukraine Facility, що складатиме 3 млрд євро ([eurointegration](#)).

Відмінність Ukraine Facility від попередніх «воєнних» макрофінансових програм не тільки у її безпрецедентному для ЄС обсязі чи у тому, що ця програма довгострокова, тобто дає Києву певну стабільність. Відтепер ЄС обіцяє встановити умови виділення Україні грошей для порятунку її бюджету. Досі європейські гроші надходили безумовно, тобто просто щомісяця (точніше, формальні умови, які встановлював ЄС, були наперед виконані). Виходячи з рішення саміту, тепер це змінюється ([eurointegration](#)).

Ключову роль в управлінні програмою буде відігравати Рада Євросоюзу. У висновках саміту зазначалось, що «на основі річного звіту Єврокомісії про реалізацію програми для України Європейська рада щороку

проводитиме дебати щодо реалізації програми з метою надання рекомендацій». Рішення Ради Євросоюзу будуть ухвалюватися кваліфікованою більшістю голосів: для ухвалення та внесення змін до програми; для затвердження та призупинення виплат на основі відповідних оцінок та пропозицій Єврокомісії. Лідери також зазначили, що у разі необхідності, через два роки Європейська рада може запросити Єврокомісію внести пропозицію для розгляду в контексті нової багаторічної фінансової рамки ([rubryka](#)).

Встановлений механізм контролю ЄС вважається перемогою для України. Адже щорічного перегляду цього плану не буде, а Орбан буде позбавлений можливості ветувати фінансування України на наступний рік. У підсумковому документі, який був одностайно підтриманий, вказується, що «Виконавче рішення Ради (щодо затвердження або призупинення траншів) ухвалюється кваліфікованою більшістю голосів... на основі оцінок та пропозицій Єврокомісії». Такий крок з боку лідерів ЄС український політолог Олег Саакян назвав перемогою європейських цінностей над квазідиктатурами. «Європейські цінності та демократія перемогли над маніпуляціями та цинізмом європейських квазідиктатур. Орбан не отримав бажаного, а Україна отримала фінансування на 4 роки вперед, яке убезпечило її від вето та саботажу. Це дає змогу Україні почуватися значно впевненіше», – сказав експерт. За словами Саакяна, для України це знімає одразу два тягарі: по-перше, макрофінансова допомога становить приблизно половину від необхідного Києву зовнішнього фінансування на 2024 рік, а, по-друге, так ЄС демонструє, що він з Україною поводить себе по-серйозному, і навіть внутрішні серйозні проблеми і виклики в Брюсселі готові долати консенсусно ([fakty](#)).

Водночас для України з боку ЄС були висунуті умови. Так, офіційний Київ має підтримувати та поважати ефективні демократичні механізми, включно з багатопартійною парламентською системою, та верховенство закону, а також гарантувати дотримання прав людини, включно з правами осіб, які належать до меншин. Крім того, підтримка передбачає, що Україна та Єврокомісія вживатимуть заходів для захисту фінансових інтересів Євросоюзу, зокрема щодо запобігання, виявлення та виправлення випадків шахрайства, корупції, конфліктів інтересів і порушень, йдеться у висновках саміту Євроради ([fakty](#)). І це – доволі логічний механізм з огляду на те, що тепер, на відміну від попередніх програм воєнної підтримки України, допомога стає обумовленою. А тим паче – з огляду на те, що саміт ЄС зробив питання демократії основним критерієм для фінансування. Згадка про меншини – очевидний реверанс у бік Угорщини, яка вимагатиме, щоби у критеріях виділення допомоги Україні були вимоги, які стосуються угорців Закарпаття ([eurointegration](#)).

Варто вказати, що рішення саміту є політичним. Наступним етапом є створення відповідного інструменту його впровадження з чітким зазначенням умов та термінів. «Голосування щодо Ukraine Facility в Європейській раді – це потужний сигнал про незмінну підтримку України з

боку партнерів. Наступним етапом стане визначення фінальних умов програми в рамках тріалогу між Європейською радою, Єврокомісією та Європейським парламентом. Фінальний регламент має ухвалити Європарламент під час пленарної сесії, запланованої на 26 – 29 лютого 2024 року. Ми розраховуємо отримати перший платіж обсягом 4,5 млрд євро вже у березні», – зазначила перша віцепрем'єр-міністр України – міністр економіки України Юлія Свириденко ([ukrinform](#)). Вона підкреслила, що наразі Уряд працює над відповідною угодою про перехідне фінансування спільно з європейськими партнерами.

У Мінекономіки зазначають, що рішення Європейської ради також відображає позитивну оцінку підготовки Плану для Ukraine Facility, яка відбувається за координації Міністерства економіки. Після затвердження регламенту в Європарламенті, відповідні фінальні умови програми буде враховано у Плані. Коли документ буде затверджено Урядом, План буде передано на розгляд Європейській Комісії. План для Ukraine Facility передбачає здійснення структурних реформ в державному секторі, проведення низки економічних реформ, спрямованих на розвиток бізнес-клімату та підприємництва, а також кроки для розвитку пріоритетних секторів, що можуть забезпечити швидке економічне зростання ([ukrinform](#)).

Підтримка в рамках програми Ukraine Facility Європейського Союзу надаватиметься щоквартально за виконання визначених у Плані критеріїв щодо проведення передбачених реформ.

Крім прийняття рішення щодо фінансової допомоги Україні, за підсумками спецсаміту Євроради також було озвучено, що лідери ЄС продовжать надавати Україні військову підтримку, зокрема за лінією Європейського фонду миру. Для України це передбачає постачання додаткових боєприпасів. Також наголошується на потребі продовження прямої двосторонньої допомоги держав – членів ЄС відповідно до потреб України. У документі за підсумками саміту йдеться про те, що Європейська рада розглянула роботу Ради з військової підтримки України та запропонувала збільшити загальну фінансову стелю Європейського фонду миру. Крім того, країни-члени блоку наголосили на «нагальній необхідності прискорити постачання боєприпасів і ракет». Йдеться, зокрема, про врахування обов'язку ЄС перед Україною надати 1 млн снарядів для артилерії. У заяві Євроради вказується, що у своїх подальших діях вони будуть здійснювати кроки, які сприятимуть збільшенню виробничих потужностей європейської промисловості ([fakty](#)). Тож військова підтримка України знаходиться у постійному полі зору країн ЄС, і це в черговий раз зазначалось на зустрічі 1 лютого. Але саміт не ухвалив рішення про надання Україні додатково 5 мільярдів євро на 2024 рік на оборонні витрати в межах Європейського фонду миру, хоча попередньо в проектах рішення саміту про таку допомогу йшлося. В оприлюднених висновках саміту взагалі не фігурує положення про «прогрес, досягнутий у дискусіях щодо реформи Європейського фонду миру та збільшення його загальної фінансової межі на

5 мільярдів євро» (формулювання з попередніх проєктів рішення) ([radiosvoboda](#)).

Саме ж рішення продовжувати військову підтримку оцінюється позитивно. За словами політолога Саакяна, цей крок з боку Європейського Союзу не є таким, що повторюється для галочки. Навпаки, лідери ЄС почали усвідомлювати загрозу з боку Росії для країн Європи та ЄС, тому важливо вже зараз працювати над посиленням власної безпеки ([fakty](#)).

Посол Євросоюзу в Україні Катаріна Матернова заявила: «Ведеться дискусія про необхідність нарощувати оборонне виробництво в Європі, започатковувати різноманітні спільні ініціативи та продовжувати військову й фінансову підтримку воєнних зусиль України. Це, до речі, обговорюватиметься на наступному саміті» ([ukrinform](#)).

Рішення саміту ЄС також можна розцінювати, як певні сигнали. Для України, в першу чергу, це довгострокова підтримка. Крім того, потужний сигнал пролунав для кремля. «І тут йдеться навіть не стільки про слова Мішеля, а перш за все, що це рішення було проголосоване й Угорщиною також. Володимир Путін прозоро натякнули, що Європа не тільки готова протистояти Росії, а і має важелі проти його прихильників усередині ЄС. І нехай Віктор Орбан з великою долею імовірності продовжить свою деструктивну діяльність і вже видав рішення ЄС за свою перемогу, але Брюссель показав, що на угорського прем'єра можна і потрібно тиснути» ([trueua.info](#)). Ще один сигнал був для Дональда Трампа в тому випадку, якщо він буде обраний президентом США. «Європа сьогоднішнім рішенням продемонструвала Трампу та його частині Республіканської партії ... що Євросоюз не просто готовий зайняти передове місце США на чолі демократичної частини світу, а уже активно цим займається, а на Трампа, якщо він переможе на виборах і удруге очолить Сполучені Штати, може очікувати не дуже приємна перспектива. Фактично місце першого номера якщо і не займе повністю, то точно розділить із США об'єднана Європа, що аж ніяк не впишеться у колишнє трампівське гасло «Зробимо Америку великою знову» ([trueua.info](#)).

Всі високопосадовці разом з Президентом позитивно оцінили рішення саміту 1 лютого та висловили вдячність за підтримку. Адже макрофінансова допомога – критично важливий елемент підтримки економіки України в умовах повномасштабної російської агресії. За умов, коли значна частина економіки країни зупинилася, а бюджетні витрати суттєво зросли через потребу фінансувати війну, бюджет колапсував би за кілька місяців, не маючи масштабних вливань з боку західних партнерів ([eurointegration](#)).

Тож, розглянувши спеціальний саміт Європейського Союзу 1 лютого 2024 р. та його рішення, можна констатувати виключно позитивні оцінки та відгуки щодо них і політиків, і експертів. Адже цей саміт продемонстрував кілька головних і надзвичайно важливих моментів. По-перше, він вчергове запевнив у незмінній економічній та військовій підтримці України, а також наголосив на лідерстві Євросоюзу в цьому. По-друге, члени Європейського Союзу змогли знайти засоби подолання опору Угорщини та

продемонстрували єдність та однаковість у рішенні щодо фінансової допомоги для України. По-третє, було окреслено подальші дії з надання військової допомоги та передбачено їх розгляд на наступному саміті ЄС. Водночас для України можуть бути певні ризики. Адже надання допомоги залежить від умов, передбачених у підсумковому документі, і чергові фінансові транші можуть переглядатись та змінюватись в залежності від оцінки їх виконання Україною.