

УДК 351.127

*О. М. Непомнящий,*

д. держ. упр., професор кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної академії управління персоналом,  
президент Громадської спілки «Міждержавна гільдія  
інженерів консультантів»,  
м. Київ

## ВПЛИВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ МІЖНАРОДНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ НА ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМ

*У статті проаналізовано стан реалізації проектів міжнародної фінансової допомоги в Україні та визначено причини і наслідки їх затягування. Визначено тенденції використання коштів міжнародної підтримки та її впливу на здійснення реформ в Україні.*

**Ключові слова:** проект, фінансова допомога, проект технічної допомоги, реалізація проектів, міжнародні фінанси, бенефіціар, аналіз, реформи.

**Постановка проблеми.** Ресурси, які надають міжнародні організації, фонди, банки Україні як проекти фінансової допомоги у вигляді пільгового кредитування на безоплатній і безповоротній основі через проекти міжнародної технічної допомоги надають нашій країні можливість вирішити складні технічні питання, які за роки незалежності через брак коштів залишалися поза увагою владних органів. Такі проекти можуть змінити ситуацію у багатьох секторах економіки на краще, а також впливати на здійснення реформ у державі. Поряд з тим реалії виявляють проблеми з реалізацією даних проектів, які часто пов'язані з неналежною координацією близьких за напрямками проектів, відсутністю співпраці між органами влади та зацікавленими сторонами в їх реалізації. До того ж існують проблеми доступу населення до інформації щодо такого роду допомоги державі міжнародною спільнотою, що призводить до можливості органів влади робити цю діяльність непрозорою і не нести відповідальності за неосвоєння коштів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження питань щодо реалізації проектів міжнародної фінансової допомоги в різних галузях науки проводили такі вчені, як І. Бобух, Ю. Ігнатова, В. Медвідь, Ю. Павицька, К. Плоский, Є. Поліщук, С. Щегель, та ін. Проте слід зазначити, що більшість

названих науковців здійснюють свої дослідження в економічній та юридичній сферах. Тому поза їх увагою залишається розгляд питань впливу реалізації проектів на трансформаційні процеси в Україні, особливо характеру змін співпраці з міжнародними фінансовими і донорськими організаціями, тому загальна кількість наукових розвідок у цьому напрямі є незначною.

**Мета статті** – аналіз реалізації проектів фінансової допомоги в Україні та визначення їх впливу на здійснення реформ в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Нинішній стан економіки України значною мірою обумовлює участь нашої держави в європейському і світовому інтеграційних процесах. Тенденції розвитку економіки впливають на подальший перебіг перетворень в країні, здійснення реформ у всіх сферах, тобто сприяють чи унеможливають їх. Як показує практика країн Центральної і Східної Європи щодо забезпечення економічного зростання держав, цьому сприяє залучення й ефективне використання зовнішніх фінансових ресурсів, в т.ч. і джерел міжнародної фінансової допомоги.

Дослідженню питань залучення і використання міжнародної технічної допомоги як одного з напрямів міжнародної співпраці України надавалося мало уваги. Як стверджує В. Медвідь, «насамперед, це пов'язано з кількома можливими причинами: незважаючи на те, що проекти міжнародної технічної допомоги реєструють з 1996 р., доступні офіційні дані є лише з 2012 р., коли було внесено зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р.; актуальність діяльності проектів/програм допомоги з розвитку зросла паралельно з проєвропейським вибором вектора міжнародної співпраці України» [1]. Це твердження дослідника вказує на відсутність прозорості у здійсненні політики щодо реалізації проектів технічної допомоги. Тому доцільним буде проаналізувати стан виконання таких проектів у часовому розрізі, визначити, за можливості, тенденції реалізації проектів та підтримати чи спростувати гіпотезу про зміну політики держави починаючи з 2014 р., а отже, зробити висновки щодо впливу міжнародної технічної допомоги на перебіг реформ в Україні.

Одним з аспектів щодо освоєння коштів міжнародної економічної допомоги є широка програма, яку проводять розвинені держави світу з подолання бідності. Саме з цієї точки зору розглядає проекти фінансової допомоги В. Адамик. Вона акцентує увагу навіть не на співпраці країни-реципієнта та країни-донора, а на глобальній зміні бачення подальшого розвитку відносин, тобто «на побудові стратегій, бо лише спільне, скоординоване бачення проблеми може бути максимально ефективним на шляху до мети» [2]. Ця думка автора ще раз дає підстави передбачити різний характер освоєння коштів фінансової допомоги до 2014 р. і після, коли в Україні почалося військове втручання Росії, яке значною мірою пов'язане з вибором європейського вектору розвитку нашої держави.

Розглядаючи міжнародну технічну допомогу як ресурси, що відповідно до «міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній основі Україні для здійснення програм, проектів міжнародної технічної допомоги з метою проведення реформ та реалізації програм соціально-економічного розвитку України» [3], можна за допомогою аналізу визначити тенденції здійснення реформ в Україні і наміри уряду нашої держави щодо реальних перетворень. Думку щодо зв'язку перетворень у державі і надання технічної допомоги висловлює у своїх дослідженнях і К. Плоский: «Потрібно відмітити брак наукових досліджень, які пов'язані з аналізом впливу іноземної допомоги на демократичні перетворення, створення належної системи врядування» [4].

За даними окремих джерел «понад 9 млрд доларів США – стільки становить сума міжнародної технічної допомоги, отриманої Україною за роки співробітництва з міжнародними донорами» станом на початок 2017 р. [5]. Ці ресурси реалізуються як в межах великих загальнодержавних проектів, так і на місцевому рівні (підтримка регіонів чи окремих населених пунктів). Серед основних напрямів залучення міжнародної технічної допомоги можна назвати такі, як реформування енергетичного сектору, стимулювання розвитку соціальної сфери та інфраструктури, розвиток малого і середнього підприємництва тощо.



Станом на 2014 р. у державі реалізувалося близько 50 програм міжнародних фінансових організацій на € 4,9 млрд та \$ 3,1 млрд, діяло понад 200 проектів безоплатної міжнародної допомоги на \$ 5,1 млрд.

На сьогодні Україна має 34 великих проекти, що реалізуються за підтримки міжнародних фінансових організацій, ще 6 готуються до введення в дію, з них 8 спільних зі Світовим банком проектів розвитку: проект розвитку дорожньої галузі, проекти «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей», «Передача електроенергії – 2», «Розвиток міської інфраструктури – 2», «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», «Другий проект покращення автомобільних доріг та безпеки руху», «Проект з енергоефективності» та проект з підвищення енергоефективності в секторі централізованого теплопостачання. П'ять з цих проектів розраховані до 2020 р., один – до 2021, один закінчується у 2018 р. і один закінчується у 2017 р. [6]. Пільговий період залучення коштів для України в переважній більшості цих проектів складає 5 років. Після закінчення цього періоду відсоток на залучені кошти зростає в рази. Тому для нашої держави є надзвичайно важливим у фінансовому плані дотримуватися вчасності реалізації проектів.

Проаналізуємо, як приклад позитивного завершення, проект фінансової допомоги з енергоефективності, який закінчується у 2017 р. Цей проект уже завершено, станом на 31.03.2017 вибрано 200,0 млн дол. США, що становить 100 % від суми позики. Як і кожний з таких проектів він регламентувався низкою нормативно-правових документів держави, серед яких:

- Угода про позику між АТ «Укресімбанк» та МБРР від 10.06.2011 р. № 8064-UA;
- Гарантійна Угода між Україною та МБРР від 10.06.2011 р. № 8064-UA;
- Договір між Міністерством фінансів України та АТ «Укресімбанк» «Про порядок відшкодування витрат Державного бюджету України, які можуть виникнути внаслідок виконання Україною гарантійних зобов'язань за Гарантійною угодою (Проект з енергоефективності)».

Ці підзаконні акти щодо реалізації проекту ґрунтуються на виконанні вимог таких нормативних документів, як Порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями (Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 р. № 70) та Закон України «Про міжнародні договори України».

Проаналізуємо динаміку вибірки коштів за роками для зазначених 34 проектів, оскільки попередні дослідження вказували на те, що до 2013–2014 рр. такі проекти реалізувалися на 8–11 %. Спочатку розглянемо для тих проектів, які уже завершені. Так, зокрема, аналіз реалізації названого вище проекту (проект 1 на діаграмі) підтверджує вказану тенденцію – за два перші роки, тобто до 2013 р., було освоєно лише 6,7 % коштів. За останній 2017 р. проект реалізувався уже за межами пільгового періоду, і залишок передбаченого фінансування був використаний за три місяці, що не змінює у цілому за рік тенденцію до зростання вибірки коштів, яка розпочалася інтенсивно з 2013 р. (рис. 1).

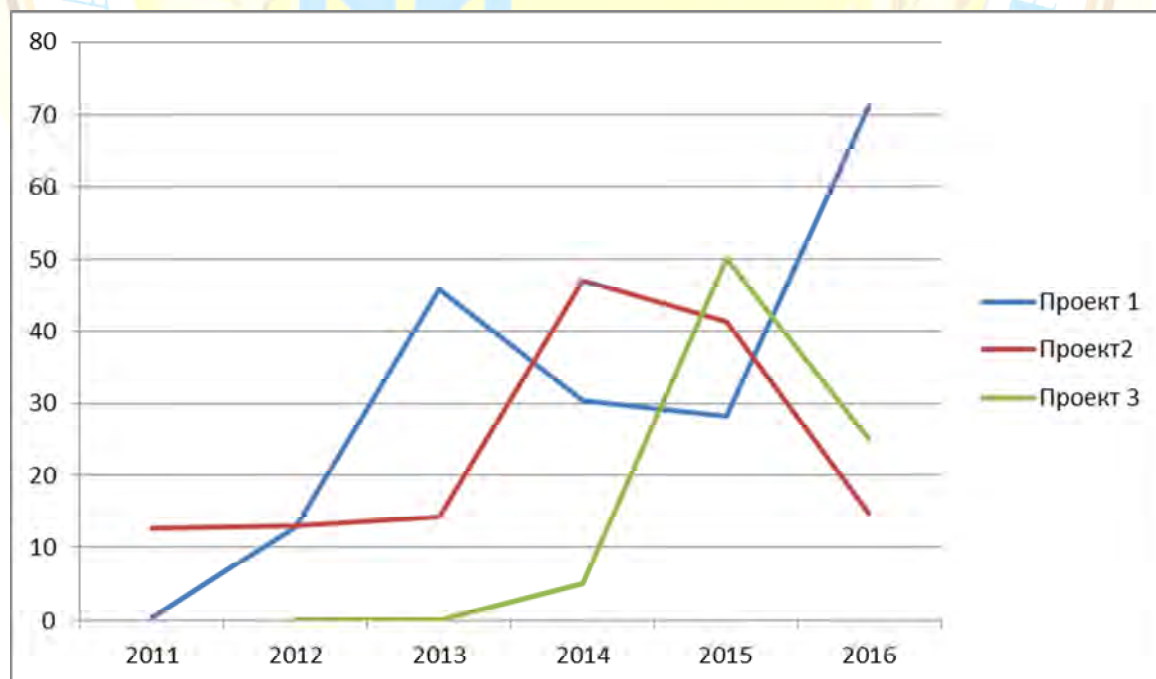


Рис. 1. Аналіз вибірки коштів за окремими проектами, що закінчилися

Дуже близький за тенденцією в часовому аспекті є один із спільних з Європейським банком реконструкції та розвитку (всіх великих проектів на сьогодні 9) проект «Будівництво повітряної лінії 750 кВ Рівненська АЕС – Київська» на загальну суму 150 млн євро (на рис. 1, проект 2), який триває з 25.03.2009 р. по 31.12.2017 р. Станом на 30.09.2017 р. було освоєно 96,49 % коштів. Він розпочався з 2009 р., проте на кінець 2010 р. було освоєно лише 0,03 млн євро. На 2014 р. ситуація різко змінилася, що вказує на зміну вектора економічного розвитку держави і сприйняття України з боку зарубіжних інвесторів як надійного партнера.

Спільний з Європейським інвестиційним банком (усіх великих проектів 13) проект «Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська», не дивлячись, що розпочався у 2012 р., також підтверджує тенденцію того, що реальне освоєння коштів почалося лише з 2014 р. (рис. 1, проект 3). Але цей проект не був закінчений, до моменту його завершення було освоєно лише 34,29 % від суми позики. Зараз розглядається питання щодо можливості продовження термінів його дії.

Проаналізуємо всі проекти, які розпочалися не пізніше 2012 р. і мали завершитись у 2016 або 2017 р. Через те, що освоєння коштів відбувалося нерівномірно, більшість проектів не були реалізовані (рис. 2). Нерівномірний характер освоєння коштів, за теорією антикризового управління, чітко вказує на економічну і управлінську кризу в нашій державі. Лише два із 12 таких проектів завершено повністю і один на 96 %, решта ж 9 проектів мають відсоток освоєння від 8 до 62 %. Усе ж окремі з проектів не могли бути виконані в силу їх специфіки. Так, один із таких проектів, освоєння коштів якого складають всього 7,5 %, спрямований на підтримку багатосекторних комплексів заходів з інвестування в сектори муніципальної та соціальної інфраструктури для подолання наслідків конфлікту в Східній Україні, який піддав руйнації частини Східної України у період з березня до початку вересня 2014 р.



Щоб підтвердити наші припущення, здійснимо аналогічний аналіз освоєння коштів тих проектів, які розпочалися у 2015 р. чи пізніше і плануються до завершення у 2020 і подальших роках. Характер освоєння коштів не має чіткої тенденції – для 10 з них відсоток освоєння лежить у межах від 1 до 63–64 %, один виконаний повністю (рис. 3), що вказує все ж на продовження кризових явищ. Освоєння коштів з реалізації проектів, підтримку яких здійснює Кредитна установа для Відбудови (КФВ), за цією позицією аналізу, зовсім не розпочалося. У цілому ж освоєння коштів ще не розпочалося для семи проектів.

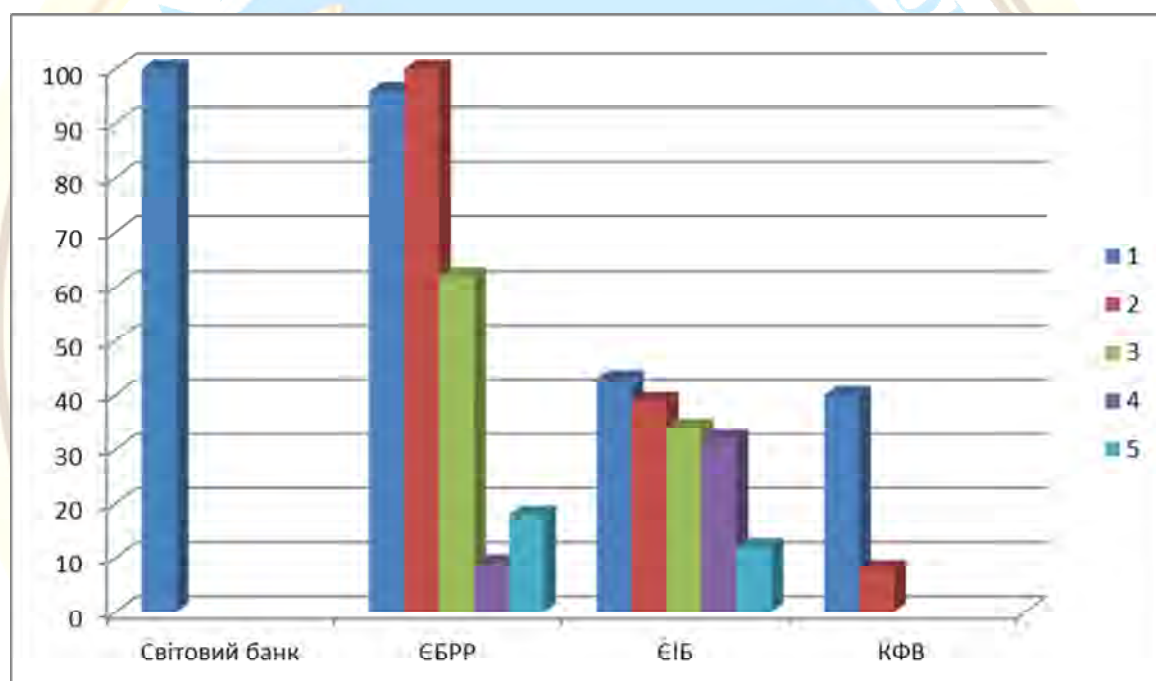


Рис. 2. Діаграма освоєння коштів проектів з терміном дії 2011–2017 рр. (%)

Для проектів, що реалізуються за підтримки міжнародних фінансових організацій, визначаються бенефіціари та відповідальні виконавці. Останніми, як правило, є центральні чи регіональні органи виконавчої влади. Більшість таких проектів пов'язані з діяльністю, яка підпадає під компетенцію Міністерства енергетики.

У проектах технічної допомоги визначені реципієнти та бенефіціари у залежності від суті проекту. Згідно з українським законодавством реципієнт має

низку обов'язків, які надають можливість бенефіціару здійснювати моніторинг проекту та забезпечують прозорість процесу залучення і використання міжнародної технічної допомоги. Зокрема, реципієнт зобов'язаний подавати бенефіціару регулярні звіти про стан реалізації та результати проекту, а також копії протоколів засідань наглядових рад та експертних груп, що створюються для супроводження проекту (якщо це передбачено проектом). Реципієнт також зобов'язаний оприлюднити на своєму веб-сайті або в засобах масової інформації певні відомості стосовно отримання ним міжнародної технічної допомоги [5]. Кожен з бенефіціарів регулює виконання і інших проектів, менших за обсягом.

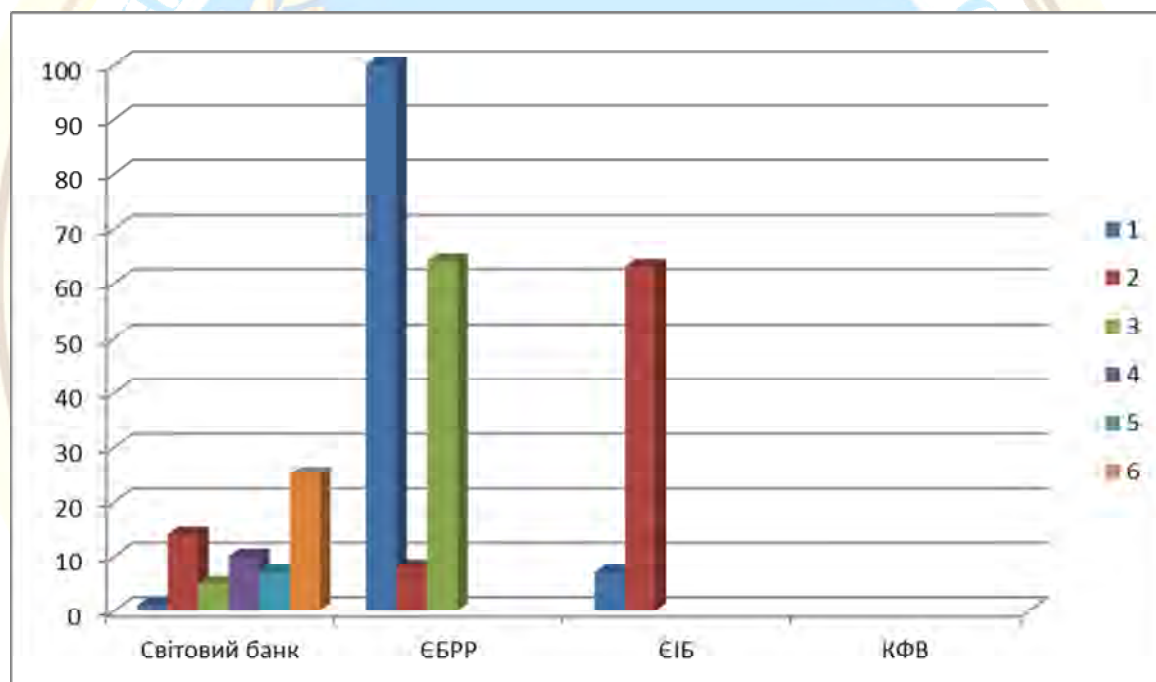


Рис. 3. Діаграма освоєння коштів проектів з терміном дії 2015–2020 рр. (%)

Так, офіційний сайт Представництва України при Європейському Союзі та Європейському Співтоваристві з атомної енергії стверджує, що «на сьогодні в Україні реалізуються майже 200 проектів технічної допомоги ЄС (пройшли державну реєстрацію) на загальну суму близько 262,7 млн євро, що реалізуються через національні та регіональні програми допомоги ЄС, програми прикордонного співробітництва, механізм Twinning, освітню



програму Tempus, програму Всеохоплюючої інституційної розбудови та Інструмент співробітництва з ядерної безпеки» [7]. Навіть ці приведені дані дають можливість стверджувати, що проведення аналізу щодо діяльності окремих структур - учасників проектів міжнародної допомоги не дає повної картини бачення впливу коштів країн-донорів на здійснення реформ в Україні.

Для визначення зв'язку між реалізацією проектів і розвитком економіки та здійсненням реформ в державі може визначатися метою проектів. На перший погляд здається, що мета проектів та програм міжнародної фінансової допомоги не завжди або взагалі дуже рідко пов'язується із трансформаційними процесами в Україні, оскільки вони все ж стосуються безпосередньо технічного розвитку. Як приклад, можна навести проект, про який уже говорилося вище, – «Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська», метою якого є «максимальне використання встановленої потужності Запорізької атомної електростанції (можливості використання якої на сьогодні обмежені), а також підвищення надійності постачання електроенергії споживачів Південної енергосистеми в умовах роботи теплових електростанцій ОЕС України зі зниженою потужністю за рахунок транзиту потужності безпосередньо від джерела генерації (Запорізької АЕС), підвищення надійності постачання електроенергії споживачів Дніпровської енергосистеми за рахунок транзиту потужності споживачам південної енергосистеми по ПЛ 750 кВ Запорізька АЕС – Каховка, підвищення стабільності постачання електроенергії споживачів центральної частини ОЕС України та Криму; оновлення ПС 330/220 Новокаховська» [6]. Мета цього проекту для розвитку держави не є суто технічною, вона безпосередньо пов'язана з розвитком тих регіонів, на території яких він реалізується. Тому не слід відносити проекти фінансової допомоги безпосередньо до розвитку лише однієї якоїсь галузі, оскільки наслідки впровадження чи невпровадження проекту завжди впливають на соціальні процеси, що відбуваються в державі. Вони можуть зміцнювати безпеку держави, попереджувати екологічні чи техногенні лиха тощо.

Тому доцільним було б, щоб реформи і програми їх впровадження, які розробляє уряд, враховували можливості використання ресурсів міжнародної фінансової допомоги. Таке врахування призводить до необхідності більш якісної координації роботи центральних органів влади, зміни організації їх роботи в цьому аспекті. Абсолютно новим підходом в діяльності органів влади щодо залучення коштів міжнародної допомоги має стати їх направленість на програми здійснення реформ в Україні, які, зокрема, закладені в Стратегії сталого розвитку 2020. Без врахування цього, залучення іноземних фондів за відсутності критеріїв їх відбору, оприлюднень завдань та мети їх роботи буде продовжувати вестися безсистемно і без урахування державних пріоритетів.

Затягування впровадження проектів пов'язано з рядом причин, які не ліквідовані і на сьогодні. Це, зокрема, відсутність розуміння з боку іноземних інвесторів намірів уряду України щодо перспективи їх впровадження, а також складнощі та бюрократичні затягування в процедурі реєстрації іноземних фондів в Україні, коли терміни процедури іноді перевищують терміни здійснення запланованого проекту. Ще однією з причин затягування проектів є наявність складних процедур контролю з боку державних органів, при яких показники контролю не узгоджуються з параметрами проекту. Внаслідок цього значно збільшуються накладні видатки донорів, що призводить до зменшення корисного виходу проекту.

Крім того, узагальнюючи погляди дослідників на основні проблеми щодо залучення міжнародних програм в Україну, можна стверджувати, що це відбувається через:

- відсутність у донорів якісної інформації про регіони або окремі сфери діяльності НУО;
- відсутність у місцевих органів влади довгострокового стратегічного плану розвитку соціальної та гуманітарної сфер, побудованих на засадах вирішення регіональних проблем та пріоритетів;
- невідповідність до міжнародних вимог місцевої інфраструктури надання бізнес-послуг;

- недостатня кваліфікація, професіоналізм чиновників та органів місцевого самоврядування;
- неготовність регіональних органів влади брати на себе відповідальність за реалізацію проектів міжнародної технічної допомоги;
- окремі випадки корумпованості фіскальних/регуляторних органів або низька кваліфікація місцевого персоналу [3–5].

Реалізацію проектів стримує також слабка імплементація в Україні міжнародних форм будівельних контрактів, зокрема договорів Міжнародної Федерації Інженерів-Консультантів (FIDIC), що ускладнює можливості справедливого розподілу ризиків і відповідальності між їх учасниками. Низькою залишається інституційна спроможність українських інжинірингових компаній, які часто не мають достатнього досвіду в реалізації міжнародних проектів. Водночас залучені іноземні організації іноді не достатньо розуміють особливості і потреби вітчизняних ринків.

Таким чином, існує взаємопов'язаний процес, при якому кількість фінансових ресурсів, які надаються у формі фінансової допомоги, залежить від тих реформ, які проходять в Україні, а на якість і темпи здійснення реформ впливає рівень міжнародної фінансової допомоги. На останнє впливає також якість впровадження уже зареєстрованих і введених в дію проектів. Проте слід зазначити, що первинним у здійсненні реформ в державі є все ж використання власного потенціалу і, зокрема, від знаходження внутрішніх джерел фінансування реформ, оскільки будь-які кошти міжнародної фінансової допомоги обмежені у розмірі та термінах використання. Саме при виконанні цих передумов іноземна фінансова допомога стане каталізатором трансформаційних процесів і структурної перебудови, сприятиме здійсненню демократичних реформ в Україні.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Реалізація проектів фінансової допомоги залежить від безпосередньої діяльності урядових структур та вибору вектора розвитку держави. Аналіз виконання проектів, які розпочалися не пізніше ніж в 2012 р. і



мали завершитися в 2016 або 2017 р., вказує на нерівномірність в освоєнні коштів, більш інтенсивно цей процес почав відбуватися з 2014 р., однак більшість проектів все ж не було реалізовано. Нерівномірний характер освоєння коштів, за теорією антикризового управління, вказує на економічну та управлінську кризову ситуацію в нашій державі. Аналіз освоєння коштів за проектами, що розпочалися після 2015 р., вказує хоч і на не значні, але все ж позитивні зміни – освоєння відбувається більш інтенсивно.

Мета проектів фінансової допомоги, як вона безпосередньо визначається в самих проектах, все ж не є суто технічною. Дані проекти впливають на розвиток держави і безпосередньо пов'язані з розвитком тих регіонів, на території яких вони реалізуються. Тому не слід відносити такі проекти безпосередньо до розвитку лише однієї якоїсь галузі, оскільки наслідки впровадження чи невпровадження проекту завжди впливають на соціальні процеси, що відбуваються в державі. Їх впровадження може зміцнювати безпеку держави, попереджувати екологічні чи техногенні лиха тощо. Крім того, існує взаємопов'язаний процес, при якому кількість фінансових ресурсів, які надаються у формі фінансової допомоги, залежить від тих реформ, які проходять в Україні, а на якість і темпи здійснення реформ впливає рівень міжнародної фінансової допомоги. Крім того на обсяги міжнародної допомоги впливає також якість впровадження уже зареєстрованих і введених в дію проектів. Проте слід зазначити, що первинним у здійсненні реформ в державі є все ж використання, власного потенціалу і, зокрема, віднаходження внутрішніх джерел фінансування реформ, оскільки будь-які кошти міжнародної фінансової допомоги обмежені у розмірі та термінах використання.

Напрямом подальших наукових розвідок за даною тематикою дослідження може бути визначення впливу проектів міжнародної допомоги на процес децентралізації в Україні, а саме на формування спроможних територіальних громад.

**Список використаних джерел:**

1. Медвідь В. Міжнародна технічна допомога як один із напрямів міжнародної співпраці України (1992–2014 рр.): історіографія проблеми. *Сторінки історії*: зб. наук. пр. № 44. URL: [http://history-pages.kpi.ua/wp-content/uploads/2017/07/44\\_14\\_Medvid.pdf](http://history-pages.kpi.ua/wp-content/uploads/2017/07/44_14_Medvid.pdf) (дата звернення 17.10.2017).
2. Адамик В., Комар Н. Міжнародна допомога з подолання бідності: теоретичні аспекти, світовий та вітчизняний досвід. *Журнал європейської економіки*. 2008. № 1. С. 57–75.
3. Братко І. В. Правове регулювання міжнародної технічної допомоги: стан, тенденції та перспективи розвитку: монографія / за ред. А. І. Дмитрієва; Укр. держ. ун-т фінансів та міжнар. торгівлі, Ін-т міжнар. відносин Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Одеса: Фенікс, 2011. 248 с.
4. Плоский К. В. Міжнародна технічна допомога як міждисциплінарна науково-практична проблема. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/17.pdf> (дата звернення 17.10.2017).
5. Шуляр Р., Бурлака Б. Міжнародна технічна допомога в Україні. *Юридична газета*. URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/mizhнародne-pravo-investiciyi/mizhнародna-tehничna-dopomoga-v-ukrayini.html> (дата звернення 17.10.2017).
6. Перелік діючих проектів міжнародної технічної допомоги за підтримки країн-донорів, що реалізуються в Україні та пройшли державну реєстрацію (перереєстрацію) у Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України (станом на 6 жовтня 2017 р.) / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. URL: <http://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&title=PerelikProektivMizhнародnoiTekhnichnoiDopomogiZareiestrovanihVUstanovlenomuZakonodavstvomuPoriadku%20> (дата звернення 17.10.2017).
7. Представництво України при Європейському Союзі та Європейському Співтоваристві з атомної енергії. URL: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/eu-policy/assistance> (дата звернення 17.10.2017).

***Непомнящий О. М. Influence of implementation of international financial aid projects in Ukraine for implementation of reforms.***

*The article analyzes the status of implementation of international financial assistance projects in Ukraine and identifies the causes and consequences of their delay. The tendencies of using international support funds and their influence on the implementation of reforms in Ukraine are determined.*

**Key words:** project, financial assistance, technical assistance project, project implementation, international finance, beneficiary, analysis, reform.

*Надійшла до редколегії 30.10.2017 р.*