

Л.Л.КІСТЕРСЬКИЙ, Т.В.ЛИПОВА

**МІЖНАРОДНА ТЕХНІЧНА ДОПОМОГА:  
шляхи підвищення ефективності**

ББК хох  
С ххх  
УДК хох

С ххх **Міжнародна технічна допомога: шляхи підвищення ефективності**

**Монографія. – К.: Видано за підтримки Представництва ЄС в Україні**

**Автори:**

Кістерський Л.Л., д.е.н., проф.  
Липова Т.В., к.е.н., доц.

У монографії вперше розглянуто і систематизовано підходи до надання міжнародної технічної допомоги та управління проектами в рамках МТД. Проаналізовано роль та значення технічної допомоги у сучасній системі міжнародних економічних відносин, визначено особливості залучення та використання міжнародної технічної допомоги у різних країнах Європи, що має важливе соціально-економічне, політичне, а також практичне значення для ефективного економічного реформування та розвитку України, її успішної інтеграції в систему європейських цінностей.

Книгу адресовано співробітникам міністерств та відомств, що займаються питаннями європейської інтеграції України та практикою отримання та реалізації проектів міжнародної технічної допомоги; викладачам курсів міжнародних економічних відносин; студентам та науковцям, що цікавляться діяльністю міжнародних економічних та фінансових організацій; політикам, дипломатам, громадським діячам та всім тим, хто працює на реалізацію європейської перспективи України.

Рекомендовано до друку вченою радою Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України (Протокол № 12 від 7 грудня 2010 року)

**Рецензенти:**

*Плотніков О.В., д.е.н., проф., Заслужений економіст України, завідувач відділу валютно-фінансових відносин Інституту світової економіки і міжнародних відносин НАНУ*

*Пузанов І. І., д.е.н., проф., Професор кафедри міжнародних фінансів Інституту міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка*

*Федосов В. М., д.е.н., проф., Заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри фінансів Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана*

*Саріогло В.Г., д.е.н., с.н.с., завідувач відділу соціально-демографічної статистики Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України*

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ</b>	5
<b>ПЕРЕДМОВА</b>	8
<b>РОЗДІЛ 1. Концептуальні засади надання міжнародної технічної допомоги</b>	12
1.1. Економічна сутність міжнародної технічної допомоги	12
1.2. Становлення та генезис міжнародної технічної допомоги	32
<b>1.3. Формування сучасної системи міжнародної технічної допомоги</b>	40
<b>РОЗДІЛ 2. Механізм надання технічної допомоги для ринкових перетворень країнам з перехідною економікою</b>	52
2.1. Досвід Польщі та Чехії в управлінні міжнародною технічною допомогою	52
2.2. Особливості координації допомоги в країнах Центральної Європи і в Україні	74
<b>РОЗДІЛ 3. Принципи залучення та використання міжнародної технічної допомоги для ринкових перетворень в Україні</b>	94
3.1. Початкові етапи співробітництва України за програмами Європейського Союзу (1992-2006 рр.)	94
3.2. Нові інструменти й механізми співробітництва з ЄС: технічна та фінансова допомога (2007-2013 рр.)	114
3.3. Специфіка залучення та провадження проектів технічної допомоги з боку інших багатосторонніх донорів	142

	4
3.4. Підходи до надання міжнародної технічної допомоги Україні на двосторонній основі	159
<b>РОЗДІЛ 4. Підвищення ефективності управління технічною допомогою для прискорення ринкових трансформацій в Україні</b>	177
4.1. Специфіка системи управління проектами міжнародної технічної допомоги в Україні	177
4.2. Ефективність використання ресурсів міжнародної технічної допомоги в Україні	191
<b>РОЗДІЛ 5. Необхідність інституційних змін в системі управління міжнародною технічною допомогою в Україні</b>	208
<b><u>ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ</u></b>	224
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	235
<b>ДОДАТКИ</b>	256

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АЕС – Адміністрація з Економічного Співробітництва;  
АМР США – Агентство міжнародного розвитку США;  
БАГІ – Багатостороннє агентство гарантій інвестицій;  
ВССС – Відділ співробітництва з ЄС та європейськими країнами;  
ГАТТ – Генеральна угода про тарифи й торгівлю;  
ГДР – Група допомоги розвитку;  
ДСК – Делегація Європейської Комісії;  
ДКМТД – Департамент координації міжнародної технічної допомоги;  
ЄБРР – Європейський банк реконструкції та розвитку;  
ЄК – Європейська Комісія (Комісія Європейського Союзу);  
ЄПС – Європейська політика сусідства;  
ЄС – Європейський Союз;  
ЕПТА – Розширена програма технічної допомоги Спеціального фонду ООН;  
ЗМІ – засоби масової інформації;  
ІТС – інвестиційне технічне співробітництво;  
КАМР – Канадське агентство міжнародного розвитку;  
КДР – Комітет допомоги розвитку;  
КМУ – Кабінет Міністрів України;  
КЦЄ – країни Центральної Європи;  
МАР – Міжнародна асоціація розвитку;  
МБРР – Міжнародний банк реконструкції та розвитку;  
МВФ – Міжнародний валютний фонд;  
МОП – Міжнародна організація праці;  
МСП – малі та середні підприємства;  
МСБ – малий та середній бізнес;  
МФК – Міжнародна фінансова корпорація;  
МФО – Міжнародні фінансові організації;  
МФУ – Міжнародні фінансові установи;

МТД – міжнародна технічна допомога;  
НАУРР – Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції;  
ННД – Нові Незалежні Держави;  
НТС – незалежне технічне співробітництво;  
НУО – неурядові організації;  
ОЕСР – Організація економічного співробітництва і розвитку;  
ОБСЄ – Організація з безпеки та співробітництва в Європі;  
ОГС – Організація громадянського суспільства;  
ОДР – офіційна допомога розвитку;  
ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку;  
ОЄС – Організація європейського економічного співробітництва;  
ООН – Організація Об'єднаних Націй;  
ОПЕК – Організація країн-експортерів нафти;  
ПРООН – Програма розвитку ООН;  
ПСП – позика для структурної перебудови;  
ПСР – позика на підтримку стратегії розвитку;  
РДДР ООН – Рамковий документ допомоги ООН з метою розвитку;  
СДУ – Стратегія допомоги Світового банку Україні;  
СНД – Співдружність Незалежних Держав;  
СНІД – синдром набутого імунodefіциту;  
СОТ – Світова організація торгівлі;  
СПСП – система пільг для структурної перебудови;  
СФООНЕР – Спеціальний фонд ООН для економічного розвитку;  
ТД – технічна допомога;  
ТС – технічне співробітництво;  
УПС – Угода про партнерство і співробітництво;  
ЦРТ – Цілі розвитку тисячоліття;  
ЮНКТАД – Конференція ООН з торгівлі та розвитку;

CADSES – Програма транснаціонального співробітництва ЄС із територіального розвитку в Центральних, Приадриатичних, Придунайських південно-східних регіонах Європи;

CCF – Рамкова угода про співробітництво з ООН

CIDA – Канадське агентство з міжнародного розвитку;

DFID – Департамент міжнародного розвитку (Великобританія);

IBPP – Партнерська програма інституціональної розбудови ЄС;

INOGATE – програма міждержавної співпраці ЄС в галузі енергетики;

IREX – Рада міжнародних наукових досліджень та обмінів;

ISPA – Програма „Інструмент політики підготовки до вступу в ЄС”;

PAUCI – Польсько-Американо-Українська Ініціатива про Співпрацю;

PHARE – Програма допомоги Європейського Союзу в реструктуризації економіки;

PUMA – Програма ОЕСР з державного менеджменту та управління;

SAPARD – Програма підтримки інвестицій в галузі сільського господарства;

SIDA – Шведське агентство з міжнародного розвитку;

SIGMA – Програма „Підтримка покращення управління в центральних та Східних європейських країнах”;

TACIS – Програма технічної допомоги ЄС ННД;

TAIEX – Програма обміну інформацією в рамках технічної допомоги ЄС;

TRACECA – програма міждержавної співпраці ЄС в галузі транспорту;

UNAIDS – Спільна програма ООН з боротьби з ВІЛ/СНІД;

UNDAF – Рамковий документ допомоги ООН з метою розвитку;

UNDP – Програма розвитку ООН;

USAID – Агентство з міжнародного розвитку США.

## ПЕРЕДМОВА

У сучасній системі міжнародних відносин міжнародна технічна допомога відіграє роль важливого інструменту розвитку країни, оскільки основне її завдання полягає в сприянні економічним та соціальним перетворенням у країнах з перехідною економікою, в тому числі й в Україні, на шляху до ринкової економіки. Актуальність обраної теми для України зумовлена змінами в економічних відносинах між розвиненими країнами – донорами та країнами – реципієнтами технічної допомоги (ТД), і підвищенням ролі допомоги як інструменту передачі досвіду ринкових трансформацій, що пов'язано з дією низки чинників.

По-перше, ТД зіграла досить важливу роль у ринкових трансформаціях у країнах Центральної Європи, що дозволило їм швидко адаптуватися до нових умов господарювання й інтегруватися до ЄС. Цей досвід є досить цінним і для України, оскільки з часу надання першої технічної допомоги Україні минуло вже п'ятнадцять років, а відчутних результатів щодо ринкових перетворень поки що не досягнуто. Завдяки технічній допомозі Україна має можливість отримувати передовий досвід, знання для скорочення шляху з реформування економіки та уникнути багатьох помилок у період ринкових трансформацій, але ефективність впливу цього ресурсу на економічний розвиток країни залишається поки що невисокою. І на те є кілька причин, серед яких низька ефективність використання залучених ресурсів технічної допомоги; відсутність значних внутрішніх політичних і економічних успіхів поки що не дозволяє Україні реально претендувати на членство в Європейському Союзі, інтеграція в який проголошена основним стратегічним напрямом розвитку України; недостатнє використання основного інструменту взаємодії Україна – ЄС – Угоди про партнерство і співробітництво, і, відповідно, відсутність політичного рішення від ЄС щодо України в найближчому майбутньому. Нові інструменти співробітництва

можуть мати більший вплив на розвиток України, але країна має бути підготовлена до їх ефективного використання. Вищезазначені фактори не дозволяють збільшити надходження допомоги в кількісному та якісному виразі для досягнення більш суттєвих результатів в економіці країни. По-друге, реальних дій з боку України у цьому напрямі здійснюється небагато і вони не мають глобального впливу на функціонування загальної системи. Зміна підходів до надання МТД країнам з перехідною економікою та системи управління допомогою в Україні дасть змогу підвищити ефективність її використання для досягнення більш вагомих результатів в ринкових перетвореннях країни.

Серед зарубіжних авторів, що досліджують окремі питання надання офіційної допомоги від країн-донорів до країн, що розвиваються, а також деякі аспекти міжнародної технічної допомоги, варто виділити С. Брауна, Т. Вейса, Дж. Вілсона, Дж. Вулфенсона, К. Глуца, С. Делла, М. Гуз-Веттер, Р. Китчена, Р. Лоуренса, Ч. Маера, М. Міллера, К. Павловські, К. Прігмора, Дж. Сакса, Л. Хоффмана, Ф. Хоффмана, М. Хогана. В їхніх роботах аналізуються взаємодія різнорівневих економік, передання офіційної допомоги від країн-донорів до країн, що розвиваються, а також деякі аспекти управління міжнародною технічною допомогою. Аналогічним проблемам також приділяють увагу у своїх дослідженнях такі відомі російські вчені, як І. Артем'єв, І. Іванов, Л. Красавіна, А. Кіреєв, І. Корольов, І. Кудров, Ю. Пашкус, Є. Примаков, М. Расков, В. Усоскін, І.Фамінський.

Проблеми інтеграції України до Європейського Союзу, окремі питання офіційної допомоги розвитку та технічної допомоги з боку міжнародних організацій і їхньої ролі в реформуванні економіки України досліджуються в роботах вітчизняних науковців О. Білоруса, С. Боринця, І. Бураковського, В. Вергуна, А. Гальчинського, В. Геєця, М. Дудченка, Г. Климка, С. Козаченка, В. Колосової, Д. Лук'яненка, З. Луцишин, С. Мочерного, В. Новицького, С. Пирожкова, І. Пузанова, О. Плотнікова, Ю. Полунєєва, О. Рогача, А.

Рум'янцева, В. Савчука, В. Федосова, А. Філіпенка, В. Філіпова, Т. Шемет, О. Шниркова.

Однак як у вітчизняній, так і в західній економічній літературі бракує ґрунтовних наукових досліджень та розробок у галузі міжнародної технічної допомоги та її ролі в ринкових трансформаціях країн з перехідною економікою. Складність і новизна тематики зумовлюють обмеженість наукового матеріалу. Втім, останнім часом, цій проблемі приділяється дедалі більше уваги як з боку західних, так і вітчизняних економічних та політичних діячів, що свідчить про її неабияке значення для сучасного економічного розвитку України.

На жаль, у більшості досліджень не приділяється окремої уваги вивченню феномену міжнародної технічної допомоги, вона розглядається тільки в розрізі офіційної допомоги. Крім того, останніми роками в цій сфері відбуваються постійні якісні зміни, що також свідчить про необхідність не тільки теоретичного обґрунтування цього явища, а й переосмислення практичної діяльності в цій галузі для більш ефективного розвитку як окремих секторів економіки, так і країни загалом.

У монографії використана офіційна інформація, зокрема, Європейської Комісії, Світового банку, ЄБРР, ООН та інших міжнародних організацій, представництв та посольств країн-донорів України; Міністерства економіки України, Міністерства статистики України, законодавчі та підзаконні акти України; інтернет-ресурси та публікації, пов'язані з тематикою дослідження; власний досвід та інформація, накопичені в процесі роботи з проектами технічної допомоги в Україні та спілкування з місцевими й іноземними експертами. Опрацьовано значний обсяг зарубіжної та національної монографічної наукової літератури та періодичних видань з проблем міжнародних економічних відносин, а також досліджених аспектів технічної допомоги.

У монографії вдалося на основі оригінальних статистичних даних та світового і вітчизняного досвіду здійснити теоретичне визначення технічної допомоги, проаналізувати її роль та значення в сучасній системі міжнародних економічних відносин, визначити особливості залучення та використання МТД у різних країнах Європи, що має важливе соціально-економічне, політичне, а також практичне значення для ефективного економічного розвитку, зовнішньоекономічної діяльності України та її успішної інтеграції в європейську систему господарювання.

## **РОЗДІЛ 1.**

### **Концептуальні засади надання міжнародної технічної допомоги**

У ході вивчення проблем міжнародної технічної допомоги розглядається значний комплекс питань, кожне з яких могло б стати предметом окремого дослідження. Цей розділ присвячено розкриттю концептуальних засад „міжнародної технічної допомоги”, її виникненню, формуванню та сучасному трактуванню, відповідно до особливостей становлення нових незалежних держав та розвитку міжнародних економічних відносин у сучасному контексті.

#### **1.1. Економічна сутність міжнародної технічної допомоги**

За сучасних умов розвитку міжнародних відносин та глобалізації фінансових ринків країни світу беруть активну участь у міжнародних процесах розподілу фінансових ресурсів. Залежно від умов надання та використання фінансових ресурсів їх можна розподілити на два типи: фінансові комерційні ресурси та пільгові ресурси, які отримали назву міжнародна допомога.

На міжнародному фінансовому ринку здійснюються кредитно-фінансові операції з ресурсами на загальних комерційних засадах, в той час як міжнародна допомога передбачає надання фінансових ресурсів для розвитку країн-реципієнтів – на пільгових засадах. Виходячи з ролі країн у міжнародному перерозподілі ресурсів, їх можна поділити на країни – надавачів ресурсів, тобто донорів, та країни-отримувачів, чи реципієнтів. При вивченні економічних відносин між країнами з різним ступенем економічного розвитку важливу роль для країн-реципієнтів відіграє міжнародна допомога у різних формах, яка є наданням на пільгових умовах розвинутими країнами-донорами ресурсів для розвитку країн-реципієнтів.

Подібні ресурси допомоги можуть надходити до країн у різноманітних формах, найбільш поширеними з яких є кредити на пільгових умовах та технічна допомога (ТД).

Питання технічної допомоги, її визначення та використання є новими для економічної науки України, оскільки системних ґрунтовних досліджень у цій сфері не проводилося, рівно як і не існує чітких дефініцій „міжнародної допомоги” та „міжнародної технічної допомоги”. Для визначення суті цих термінів необхідно проаналізувати історичні витоки та фактори, що вплинули на їх формування. Еволюція цих термінів та їх становлення відбувались у зв’язку з певними економічними процесами в Європі та світі, що й визначило їх сутність та ввело у вжиток у міжнародній практиці.

Відправну точку міжнародної допомоги точно означити неможливо, оскільки витоки її різноманітні. Виникнення самого поняття допомоги сягає ще до часів колоніальної залежності. Сучасний погляд на міжнародну допомогу почав формуватись у зв’язку з трьома паралельними процесами, що відбувались упродовж сорокових – шістдесятих років ХХ століття: закінчення Другої світової війни та відбудова Європи, боротьба за вплив між двома основними економічними системами – капіталізмом і соціалізмом та звільнення багатьох країн від колоніальної залежності [5].

До середини 40-х років ХХ століття вивіз капіталу з розвинених країн до країн-реципієнтів відбувався в основному в приватній формі, тоді як державний капітал був представлений у цьому потоці лише епізодично. Але впродовж кількох десятиліть ситуація змінилася докорінно. Уряди розвинених країн стали здійснювати цілеспрямовану політику вивозу державного капіталу як на двосторонній, так і на багатосторонній основі через міжнародні кредитно-фінансові установи.

У 40-х–50-х роках ХХ століття виникає нова форма цілеспрямованої передачі фінансових ресурсів у країни, що розвиваються, як “допомога” по державній лінії, що надавалася розвиненими державами молодим

незалежним країнам. У шістдесятих роках ХХ століття, Комітет допомоги з розвитку Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) виділив окремий компонент в офіційних надходженнях фінансових ресурсів до країн, що розвиваються, який і назвали „**офіційна допомога розвитку**” (ОДР) [35].

Як офіційне поняття ОДР уперше було запроваджено ООН і розвинуте створеною в системі ООН в 1964 році Конференцією ООН з торгівлі та розвитку (ЮНКТАД), яка стала основним світовим форумом для обговорення ОДР для країн, що розвиваються. З цього часу поняття ОДР стало прийнятним для всіх, хто надавав допомогу країнам, що розвиваються і передбачало, в основному, надання кредитів на пільгових умовах. При цьому компонент технічної допомоги практично був відсутній. І сьогодні, ця форма міжнародної економічної співпраці залишається малодослідженою, вона не отримала належного теоретичного обґрунтування та визначення в наукових працях як світових так і вітчизняних дослідників. Ця проблема, в основному, висвітлюється в офіційних документах ООН, що мають здебільшого статистично-фактологічний характер. Найбільший внесок у теоретичне визначення поняття ОДР та технічної допомоги зробили англійський фахівець С. Браун та український науковець професор Л. Кістерський.

Стівен Браун у своїй основній роботі „Іноземна допомога на практиці” визначив ОДР як „офіційні надходження, джерелом яких є уряди та офіційні установи країн донорів. Вони відрізняються від приватних надходжень, до яких належать довго- або короткотермінові комерційні позики (як гарантовані офіційною установою, так і не гарантовані), приватні торгові кредити, прями інвестиції в облігаціях та інших цінних паперах” [7]. Для подальшого розуміння специфіки технічної допомоги необхідно детальніше розглянути складові ОДР. Неодмінними умовами, яким мають відповідати

ресурси, що трактуються як допомога, є надходження з офіційних джерел, орієнтація на розвиток та пільговість.

До „офіційних”, за класифікацією С. Брауна, належать надходження, джерелом яких виступають уряди та офіційні установи країн-донорів. Вони охоплюють офіційні надходження до установ, що займаються розвитком, але не враховують кошти, які ті ж установи приймають із приватних джерел. Поняття „розвиток” у світовій практиці не має чітких визначень. До ОДР не належать ресурси, що спрямовуються до країн-реципієнтів для допомоги в екстремальних випадках та на гуманітарні цілі (наприклад, для підтримки біженців). На практиці часто буває важко чітко відокремити допомогу для розвитку від гуманітарної допомоги. У випадку надзвичайних ситуацій — стихійного лиха або конфлікту — виникає потреба у відбудові та відновленні, що рівнозначно діяльності з розвитку. Проте, незважаючи на ці двозначності у трактуванні цілей допомоги, донори розрізняють ресурси на потреби розвитку та на гуманітарні цілі.

До цього часу точаться дискусії щодо допомоги військового характеру і включення її до ОДР. У цьому питанні також існує певна двозначність. Деякі донори вкладають кошти в розвиток і модернізацію інфраструктури в регіонах, прилеглих до військових баз, на перекваліфікацію колишніх військових офіцерів і т.ін.. Донори надають підтримку подібним проектам, мотивуючи це тим, що за своєю суттю подібна підтримка також сприяє розвитку. До донорів військової допомоги належать чотири-п'ять країн зі значними військовими бюджетами, а також міжнародні організації на кшталт НАТО. Однак, у дослідженні пропонується не розглядати ресурси, спрямовані на військові цілі, як допомогу, оскільки в загальному обсязі цих ресурсів практично неможливо відокремити незначні компоненти допомоги, які безпосередньо здійснюють вплив на розвиток.

Ще одна важлива умова, якій має відповідати допомога, крім надходження з офіційних джерел та орієнтування на розвиток, це

**пільговість.** Відомо, що в міжнародній економічній літературі під допомогою прийнято вважати надання ресурсів, вартість яких не менш ніж на 25% нижча їхньої ринкової вартості, чим і фіксується елемент пільговості, а також вона має сприяти економічному зростанню і підйому добробуту менш розвинених країн [65]. Це означає, що надання допомоги має здійснюватись на цілком безкоштовній (не компенсаційній) основі. До допомоги також належать і пільгові позики. Позики вважаються пільговими й визначаються як ОДР, якщо вони мають дотаційний еквівалент, який дорівнює мінімум 25% вартості позики. Однак ні в західній, ні у вітчизняній науковій літературі не наведено чіткого розмежування ресурсів, які належать до міжнародної допомоги.

Таким чином, до **міжнародної допомоги** належать лише такі її форми, які ототожнюються з будь-яким переміщеннями пільгових фінансових ресурсів (пільгових кредитів), товарів (продовольчих та сировинних) або послуг (технічна допомога) між країнами, оплачених за рахунок ресурсів допомоги. Взагалі під допомогою в західній економічній літературі прийнято вважати практично будь-яку передачу ресурсів на умовах, що хоча б незначно відрізняються від ринкових [35]. Це докладно дослідив і розкрив у своїх роботах український науковець професор Л.Л. Кістерський, за визначенням якого до допомоги можна зарахувати ті фінансові та інші ресурси, які, окрім загально визнаних умов передачі, є визначальними в загальному обсязі ресурсів. Але в кожному конкретному випадку конкретну кількісну частку досить важко визначити. Пропонується уточнити це визначення і сформулювати цей принцип так: цільове призначення домінантної частки ресурсів (понад 2/3) у загальному обсязі допомоги і визначає її характер. Таким чином якщо домінантна частка ресурсів спрямована на передачу знань та навичок у країні-реципієнті, тоді ці ресурси можуть вважатися допомогою і належати до категорії технічної допомоги.

Визначення є цілком прийнятним і для трактування допомоги військового плану. За цілями надання вона має насамперед військово-політичний характер, і елемент розвитку, який може проявитися через певний час при зміні соціально-політичної ситуації, ніяким чином не дає підстав включати допомогу військового характеру в загальне поняття ОДР чи допомоги взагалі. На думку авторів, ці відносини мають досить специфічний характер і безпосередньо не пов'язані з цілями соціально-економічного розвитку. Щодо визначення пільгових і ринкових часток ресурсів країни-донора, то їх співвідношення для визначення обсягів допомоги країни-донора має досить суб'єктивний характер. Однак такий методологічний підхід є виправданим, а точні розрахунки часток різних ресурсів кожної країни-донора не є завданням цієї роботи.

Узагальнюючи наведені вище визначення, слід зазначити, що вони хоч й розкривають суть міжнародних економічних відносин у цій сфері, однак не враховують сучасного світового економічного розвитку. З огляду на нові інтеграційні процеси в Європі, що відбуваються протягом останніх п'ятнадцяти років, пропонується нове визначення поняття ОДР. **Офіційна допомога розвитку** – це державні ресурси, що надаються країнами з розвинутою ринковою економікою країнам, що розвиваються, та країнам з перехідною економікою на дво- та багатосторонній основі з офіційних джерел на пільгових умовах з метою прискорення економічного та соціального розвитку країни-реципієнта.

За своєю природою ОДР є досить складним та суперечливим явищем. З одного боку, її виникнення було вимушеним кроком у відповідь на вимоги країн, що розвиваються, щодо надання їм фінансових ресурсів на пільгових умовах, а з другого боку – в сучасних міжнародних економічних відносинах вона стала ефективною формою забезпечення більш тісної співпраці молодих суверенних країн та розвинутої ринкової системи господарювання для створення більш адекватних умов взаємодії різнорівневих економік.

Отже, ОДР є комплексним явищем, серед складових компонентів якого можна виділити два основні: кредитні ресурси та технічну допомогу, які розподіляються між різними інструментами реалізації ОДР.

Технічна допомога виступає окремим складовим компонентом ОДР. Ще й досі в науковій літературі не існує єдиного підходу до визначення ТД, яку досить часто плутають з кредитними компонентами ОДР. У своїх роботах С. Браун також не дає чіткого визначення технічної допомоги, наголошуючи лише, що це частка пільгової допомоги, яка надходила у рамках технічного співробітництва.

В рамках діяльності спеціальних фондів ООН технічне співробітництво трактувалося як процес передачі країнам-реципієнтам знань, умінь та навичок, таких як залучення додаткового кваліфікованого персоналу (іноземних та місцевих експертів); навчання на робочому місці, що здійснюється кваліфікованим персоналом; спеціалізовані курси, тренінгові програми, організовані на терені країн-реципієнтів; стипендії для навчання за кордоном; документація, обладнання й технології для сталого розвитку окремих підприємств, галузей та економіки країни в цілому. Таким чином технічне співробітництво можна визначити як історично первинну форму зовнішньої допомоги, оскільки її витoki починаються ще з часів присутності іноземних адміністраторів у колишніх колонізованих країнах.

Сучасного значення ТД набуває тільки наприкінці 80-х – початку 90-х років у зв'язку з трансформаціями в Центральній та Східній Європі. До цього часу допомога переважно надавалася країнам, що розвиваються, але вже на початку 90-х років ХХ століття після розпаду СРСР та виникнення багатьох незалежних країн з перехідною економікою, провідними економічними державами світу було вирішено підтримати намагання нових країн побудувати ринкову економіку. Для передачі досвіду побудови та функціонування ринкової економіки, підтримки ринкових трансформацій, передачі техніки та технологій країнами з розвиненою ринковою було

передбачено впровадження технічного співробітництва між країнами, а передача ресурсів для підтримки цього процесу отримала назву „технічна допомога”.

У цьому процесі взяла участь і Україна, як одна з нових незалежних держав (ННД), що стала на шлях ринкових трансформацій після проголошення суверенітету в 1991 році. Тут досить важливим є вивчення досвіду інших країн з ринковою економікою, питомим інструментом якого є міжнародна технічна допомога. Реформування економіки та становлення демократії в Україні неможливі без проведення ринкових перетворень, адже від їх ефективності залежить загальний добробут держави. Однією з найважливіших складових зближення України зі світовою спільнотою, а також умовою отримання підтримки у вигляді ТД, є її успіхи у створенні ринкової економіки. Офіційне отримання Україною статусу країни з ринковою економікою наприкінці 2005 року ще не гарантує реального функціонування економіки України на ринкових засадах з дотриманням усіх необхідних принципів і законів.

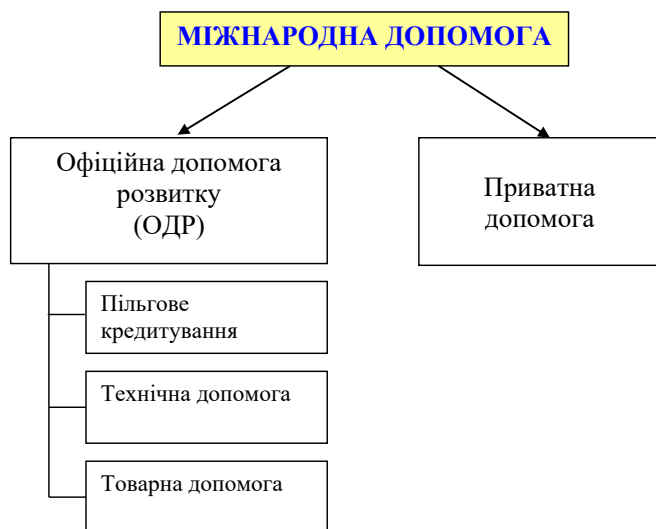
У вітчизняних наукових дослідженнях проблемам технічної допомоги присвячено статті професора Л.Л. Кістерського, який вивчає проблематику надання та використання коштів ТД в Україні. В своїх роботах він аналізує певні характеристики, яким має відповідати ТД і визначає її як передачу країнами-донорами ресурсів на безвідплатній і неповоротній основі для підтримки розвитку [46]. Серед таких характеристик можна виділити безплатність ресурсів для країни-отримувача та неповоротність коштів. Однак окрім означених вище чинників, важливими характеристиками є також цільове використання та не-фінансова форма передачі ресурсів ТД. Це означає, що допомога здебільшого надається реципієнту не у формі фінансових коштів, а у **втіленій формі**, тобто у вигляді певних послуг, консалтингової підтримки, проведення досліджень, розробки стратегій розвитку тощо. Таким чином, аналізуючи та узагальнюючи досвід

вітчизняних та західних науковців, можливо запропонувати визначення поняття „технічна допомога” як цільову передачу країнами-донорами ресурсів і послуг у втіленій формі на безоплатній і неповоротній основі для підтримки соціально-економічного розвитку та ринкових перетворень у країні-реципієнті.

В ідеалі, ресурси іноземної технічної допомоги мають сприяти впровадженню в країні-реципієнті інституційних реформ, структурній перебудові економіки, розвитку підприємництва та іншим ринковим перетворенням, створюючи таким чином основу для притоку в країну інвестиційного капіталу й подальшої взаємодії зі світовою спільнотою.

Розглянувши два важливі інструменти розвитку – ОДР і технічну допомогу, які разом з приватними джерелами ресурсів формують загальний потік міжнародних ресурсів допомоги, пропонується поєднати складові компоненти міжнародної допомоги у структурно-логічну схему (див. рис. 1.1.). Як видно зі схеми, до міжнародної допомоги включаються офіційні джерела допомоги і приватні надходження. Відтак при визначенні узагальненого поняття „міжнародна допомога” необхідно враховувати і ресурси приватних джерел, що надходять через неурядові організації (асоціації, фонди тощо), а не тільки ОДР.

Враховуючи вищесказане, автор надає нове сучасне визначення **міжнародної допомоги** – це пільгові цільові ресурси, що спрямовуються від країн-донорів до країн-реципієнтів, чи то при посередництві двосторонньої чи багатосторонньої установи, чи громадської добровільної організації (фонду, асоціації тощо), з метою підтримки соціального та економічного розвитку країни-реципієнта. Цільове спрямування допомоги на розвиток є необхідною умовою її надання.



**Рис. 1.1. Складові міжнародної допомоги**

Ресурси, що виділяються як міжнародна допомога, можуть бути використані в таких інструментах розвитку, як проектна допомога, товарна допомога та позапроектна допомога.

**Проектна допомога** передбачає надання ресурсів допомоги в рамках конкретно розроблених та узгоджених проектів розвитку економіки країни-реципієнта. Кожен проект розвитку передбачає наявність таких елементів: зобов'язань між країнами-учасниками проекту, економічного обґрунтування програми розвитку визначеної сфери економіки та ресурсів для здійснення процесу підготовки та реалізації проекту в різних галузях економіки країни-реципієнта. Прикладом можуть служити Проекти системних позик (ПСП) Світового банку в Україні, коли лівова частка ресурсів виділяється у формі пільгового кредитування під конкретну галузь розвитку економіки, а окремим компонентом позики, який часто важко виділити, є технічна допомога на здійснення допроектних і проектних досліджень.

У рамках проектної допомоги проекти ТД можуть існувати й окремо. Прикладом можуть бути проекти ТД Європейського Союзу, які передбачають виділення і передачу ресурсів суто у вигляді ТД на розвиток пріоритетних сфер діяльності в Україні. У проектній допомозі передбачається переміщення фінансових ресурсів до країни-реципієнта, за умови виконання останньою ряду вимог, які регулюють використання ресурсів ОДР. Отже, частина ресурсів допомоги, яка офіційно обумовлюється в процесі її визначення, не може бути вільно витрачена реципієнтами, а має бути використана згідно з умовами, зазначеними донорами, що дістало назву **обумовленості** чи **зв'язаності** допомоги.

Найзагальнішою формою такої обумовленості є зобов'язання щодо придбання товарів та послуг у країни-донора. Останнім часом певну частку закупівель дозволяється робити і в країні-реципієнті у разі наявності належних якісних товарів та послуг. Зв'язаність допомоги притаманна здебільшого двосторонній допомозі, основна причина якої полягає в тому, що допомога передбачає вплив державних внутрішніх ресурсів до країни-реципієнта, і, завдяки певним умовам використання ресурсів допомоги (для закупівлі обладнання чи залучення експертів із країни-донора), витрата донорських коштів компенсується. Отже, зв'язаність допомоги дозволяє, принаймні частково, компенсувати відтік ресурсів збільшенням експорту товарів чи послуг країни-донора [40].

Зв'язаність може мати кілька ступенів. Не зв'язаними вважаються ті ресурси, на які можна залучати до виконання проектних дій представників будь-яких країн світу; зв'язаними – ті, на які можна співпрацювати тільки з країною-донором; частково зв'язаними – з країною-донором та іншими країнами. Технічна допомога в рамках проектної допомоги також має певний ступінь обумовленості, що пов'язана з виконанням у рамках проектів певних вимог використання допомоги країни-донора.

Третім інструментом ОДР є **позапроектна допомога**, яка включає в

себе технічну допомогу на проведення реформ та здійснення дослідницької загальноекономічної та галузевої роботи, розробку стратегій соціального та економічного розвитку країни, підтримку моніторингу та координації дій між донорами та країною-реципієнтом [5]. Окремим інструментом допомоги виступає **товарна допомога**, що надається країні-реципієнту у вигляді експортних кредитів чи товарів. Цей інструмент зазвичай не передбачає елементів технічної допомоги.

Таким чином проведені дослідження показує недостатність уваги до вивчення цієї проблеми в науковій економічній літературі. Однак важлива роль, яка відводиться технічній допомозі в міжнародному економічному розвитку як інструменту ринкових трансформацій країн з перехідною економікою, свідчить про нагальну потребу вивчення проблем міжнародної допомоги та її складового компоненту – технічної допомоги як наукового поняття і важливого інструменту ринкових трансформацій та розвитку країн з перехідною економікою.

Проаналізувавши суть та роль міжнародної технічної допомоги, необхідно визначитися з відповідним понятійним апаратом. У вітчизняній науковій літературі до цього часу не існує чіткого визначення термінів та понять стосовно міжнародної технічної допомоги. В західних джерелах окремі терміни й поняття надаються у глосаріях до інформаційних видань донорів, таких як Європейський Союз та Світовий банк.

У вітчизняних джерелах наведено визначення окремих термінів та понять, що асоціюються з ТД, на законодавчому рівні у Постанові Кабінету Міністрів України, якою було введено новий порядок щодо процедур залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, в тому числі їх державної реєстрації, моніторингу проектів, а також акредитації їх виконавців [89]. Однак необхідно зазначити, що в Постанові це зроблено досить звужено, там не розкрито в повному обсязі їх термінологічне значення в аспекті міжнародного вжитку.

Тому вважається доцільним розпочати вивчення технічної допомоги як нового напрямку дослідження в міжнародних економічних відносинах з визначення основних термінів і понять, що асоціюються з її використанням у міжнародній практиці. У роботі автори надають визначення термінів, спираючись на результати дослідження та свій десятилітній досвід роботи у сфері ТД як виконавців багатьох проектів допомоги, наданих різними донорами України.

Технічна допомога надходить до країни від міжнародних донорів. **Донором** міжнародної технічної допомоги може виступати іноземна держава, уряд та спеціальні органи або міжнародна організація, а також приватні установи і фонди, що надають міжнародну технічну допомогу відповідно до міжнародних угод.

Основною умовою надання технічної допомоги є проект. **Проектом** міжнародної технічної допомоги є офіційний документ, яким визначено систему послідовно пов'язаних цілей, дій, заходів, а також ресурсів, спрямованих на досягнення мети, з якою надається міжнародна технічна допомога країні-реципієнту впродовж установлених термінів. Проект містить певні елементи (див. рис. 1.2.). Сукупність проектів одного чи багатьох донорів формують **програму** міжнародної технічної допомоги, яка є комплексом проектів міжнародної технічної допомоги, об'єднаних з метою досягнення загальнодержавних економічних чи інших цілей розвитку під час проведення ринкових трансформацій та реформ і реалізації програм соціально-економічного розвитку країни. Програми ТД систематично змінюються й переглядаються у термінах, від одного року (Плани дій) до 3-4 років (Індикативні програми чи стратегії).

Приймають ТД від країни-донора конкретні реципієнти. **Реципієнтом** міжнародної технічної допомоги може виступати будь-яка фізична або юридична особа – резидент країни-реципієнта, який одержує міжнародну технічну допомогу згідно з програмою або проектом. Досить часто

реципієнт ТД виступає безпосереднім **бенефіціаром**, тобто тим, хто отримує вигоди від надання ТД. Зазвичай для кожного конкретного проекту ТД визначають одну або кілька груп бенефіціарів, виходячи із цільового спрямування проекту. Загалом бенефіціаром ТД може виступати будь-яка цільова група людей, організація чи група організацій, що зацікавлена в результатах виконання проекту ТД, але одержує допомогу у втіленому вигляді, тобто у вигляді консультацій, знань, навичок, технологій, аналізу та звітів. Бенефіціарами можуть бути як державні, так і недержавні установи, представники приватного сектору, окремі цільові групи тощо, передбачені конкретними програмами допомоги.

Технічна допомога надається не у вигляді коштів безпосередньо, а у втіленій формі через фінансування певних послуг. Такі ресурси називаються грантовими. **Грант** – це фінансові ресурси, що надаються донором реципієнту у втіленій формі на безповоротній основі та спрямовуються на реалізацію цілей, визначених програмою чи проектом міжнародної технічної допомоги. Реалізацією проектів ТД займається **виконавець** – це будь-яка особа чи організація, що уклала письмову угоду з донором і безпосередньо забезпечує реалізацію певного проекту чи програми ТД. Найчастіше виконавцем великих проектів міжнародної ТД виступає іноземна фірма, яка залучає іноземних та місцевих фахівців (експертів) для виконання певних робіт чи надання послуг, передбачених проектом. Якщо залучається кілька іноземних і місцевих виконавців для виконання проекту, така форма співпраці отримала назву консорціум виконавців. При цьому провідну роль у виконанні проектів відіграють іноземні фахівці, а місцевим виконавцям здебільшого відводяться адміністративно-організаційні функції.

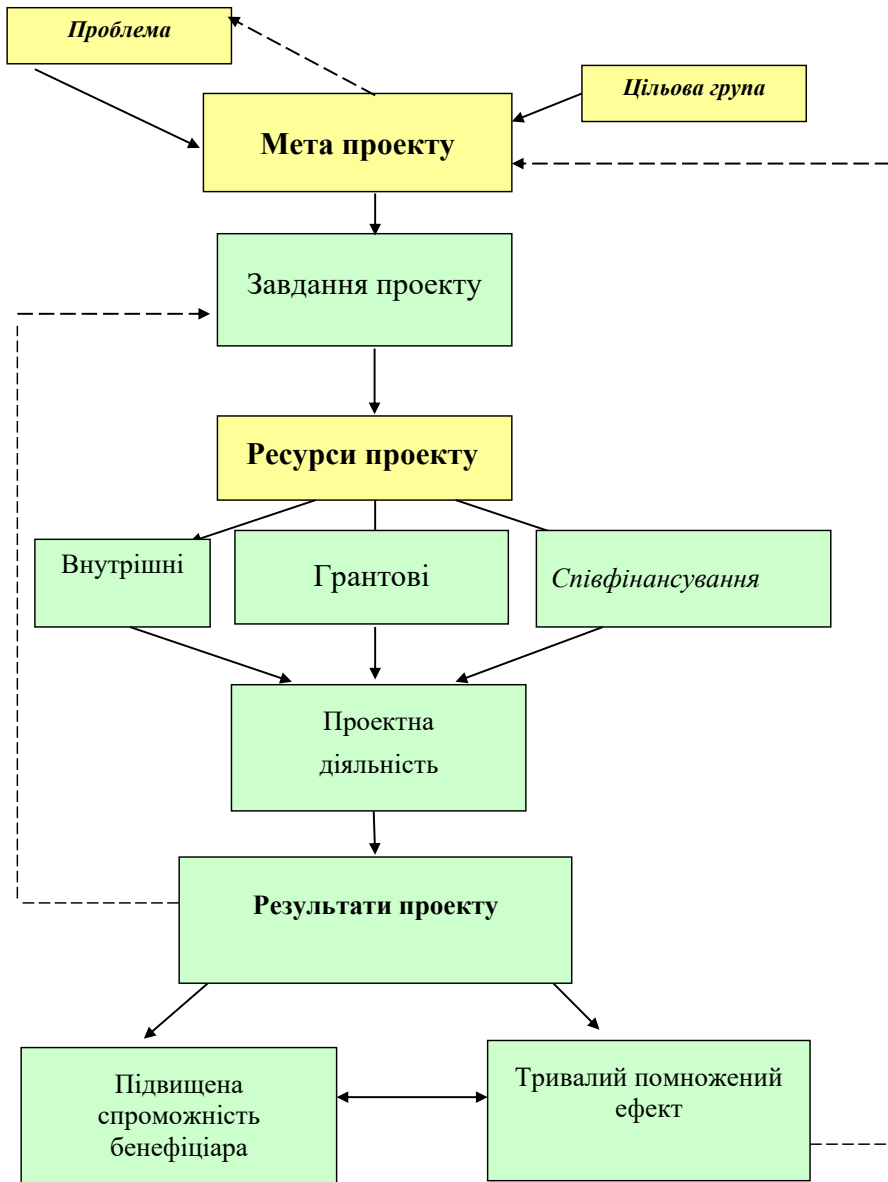


Рис.1.2. Елементи проекту технічної допомоги

Необхідною умовою залучення достатніх обсягів міжнародної технічної допомоги для реалізації нагальних завдань у країнах з перехідною економікою є політична стабільність та незмінність курсу реформ, дотримання проголошеного курсу інтеграції до європейських структур, належна координація міжнародної технічної допомоги, розвиток та вдосконалення нормативно-правової бази. Але проголошення певного курсу ще не означає ефективного використання допомоги. Поки що суттєвих результатів у реформуванні економік ННД, до яких належить і Україна, навіть за підтримки ТД, не було досягнуто. Для покращення ситуації необхідно впроваджувати дієві механізми, які б допомогли підвищити ефективність використання ресурсів на національному рівні.

Міжнародна технічна допомога, що надходить до країни у вигляді грантів, може втілюватись у таких **формах**:

- консультації експертів, у тому числі іноземних;
- фінансування витрат на навчання та підвищення кваліфікації спеціалістів реципієнта, навчання студентів, обмін спеціалістами різних підприємств та інституцій;
- безповоротна фінансова допомога;
- проведення досліджень;
- передача прав користування та технологій;
- постачання обладнання, інших товарів та предметів;
- інші роботи й послуги з метою виконання програм та проектів міжнародної технічної допомоги [118].

У кожній країні-реципієнті існує власна система управління ТД. Залежно від рівня організації цієї системи та інтеграції її у загальну структуру державного управління економікою країни-реципієнта і залежить ефективність та раціональність використання ресурсів ТД. В Україні за процес програмування та координації залучення і використання ТД відповідає Департамент координації міжнародної технічної допомоги

Міністерства Економіки України. У визначенні стратегічних питань стосовно ТД бере участь і Відділ європейської інтеграції у Секретаріаті Кабінету Міністрів України.

Міжнародна технічна допомога надається від багатосторонніх та двосторонніх донорів, а також від фондів та інших НУО. Міжнародна технічна допомога може надходити до країни-реципієнта по одному з двох каналів: двосторонньому та багатосторонньому. В українській науковій літературі існує дещо інша класифікація допомоги з розподілом її на двосторонню, багатосторонню і колективну [65]. Автори вважають доцільним узагальнити цю класифікацію, оскільки багатостороння і колективна допомога за джерелами походження є однаковими. Відтак пропонуємо спиратися на визначення типів допомоги залежно від джерела її походження і розподілити її на два типи: **двостороння і багатостороння**.

При наданні **двосторонньої допомоги** уряди окремих країн-донорів є джерелами і каналами надання допомоги. Передача ресурсів відбувається через спеціально створені урядові установи, що керують механізмом надання допомоги. При цьому уряди країн-донорів висувають ряд вимог щодо розподілу та використання коштів країною-реципієнтом. Здебільшого ці вимоги стосуються певних економічних перетворень у країні-реципієнті. Уряди донорів асигнують допомогу і визначають її належний розподіл та використання під час переговорів з реципієнтами. Одним із яскравих прикладів надання двосторонньої допомоги можна вважати План Маршалла. До найбільш відомих двосторонніх донорів належать США, Канада, Японія, Великобританія, Німеччина, Швеція, уряди яких надають свою підтримку через посольства. Серед двосторонніх донорів України найбільшим є США, що надає підтримку через АМР США в Україні.

Суть **багатосторонньої допомоги** полягає в колективній природі як керівництва установою допомоги, так і управління допомогою. Країни-донори в межах міжнародних та міжнародно-фінансових організації

утворюють спеціальні фонди та програми для надання допомоги та формують спеціальні органи управління цим процесом. До багатосторонніх донорів належать міжнародні організації, що здійснюють широкомасштабну підтримку розвитку, серед них Європейський Союз, Організація Об'єднаних Націй, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку, Міжнародний валютний фонд та інші. Вони акумулюють свої ресурси за рахунок офіційних внесків країн-членів. Найбільшим багатостороннім донором України є Європейський Союз. Для реалізації діяльності в конкретному секторі, зокрема соціальному, офіційні донори в країнах-реципієнтах створюють спеціальні проекти, програми й офіційні фонди, які адмініструють використання цільових коштів.

Існує принаймні три причини, через які багатосторонній допомозі відводиться центральна роль. По-перше, багатостороння допомога надається для того, щоб гнучко реагувати на цілий ряд потреб розвитку, що дозволяє охоплювати різноманітні сфери, не обмежуючись інтересами окремих двосторонніх донорів. По-друге, багатостороння допомога є відправною точкою для мобілізації ресурсів і спрямування їх у певні галузі чи країни. Третя причина — вже на рівні країни — стосується угод щодо координації допомоги. Багато країн-реципієнтів запрошують Світовий банк і ООН бути посередниками при визначенні потреб розвитку і спрямуванні допомоги так, щоб досягти максимального ефекту. З цією метою Світовий банк організовує консорціуми допомоги або збирає засідання консультативних груп, а ООН скликає засідання «круглого столу» від імені країн-реципієнтів, щоб визначити їхні потреби та спланувати ресурси.

Як свідчить практика, за багатосторонньої допомоги справляється більший вплив на соціально-економічний розвиток країни-отримувача, що зумовлено специфікою програм двосторонніх донорів; кошти спрямовуються на загальний розвиток країни з визначенням пріоритетних

сфер застосування ОДР та розробкою певних схем надходження та використання допомоги.

На відміну від зазначених вище офіційних донорів, існує ще така досить специфічна і не дуже значна за обсягом форма допомоги як **приватна допомога**, що надається через окремі приватні іменні фонди. Вона не включається до складу ОДР, тому що не є офіційним надходженням. Здебільшого ця допомога надходить від неурядових структур країни-донора, тому радше належить до двосторонньої допомоги. Слід визначити, що приватна допомога є найдавнішою формою допомоги.

У промислово розвинених країнах діють спеціальні неурядові організації (НУО), діяльність яких спрямована на розвиток країни-реципієнта. Традиційно ці установи є цілком поза державним сектором, формуючи свої фонди за рахунок приватних добродійних внесків і розподіляючи допомогу безпосередньо між отримувачами в країнах-реципієнтах. У країнах-реципієнтах широко представлені різноманітні приватні чи напівприватні фонди, фундації, неурядові організації, філантропічні організації, які є незалежними від урядів країн-донорів, відповідно при наданні фінансування вони керуються іншими критеріями і принципами.

Як уже зазначалося, донори надають технічну допомогу, яка надходить до реципієнта у втіленій формі або як часткове фінансування конкретних видів діяльності. І хоча ресурси ТД не підлягають поверненню донору, та їх не можна назвати геть безоплатними, оскільки донори вимагають суворого дотримання умов надання допомоги. Міжнародна технічна допомога може використовуватися тільки для цілей, які визначені в її програмі чи проекті. Цей принцип отримав назву **цільового використання**, і його дотримання дуже жорстко контролюється з боку донорської організації шляхом регулярних звітів, аудиту та перевірок. З боку національної системи управління ТД контроль здійснюється через систему звітності.

Особливою проблемою для ННД у галузі регулювання ТД залишається оподаткування. У країнах Центральної Європи, таких як Польща, Чехія та інші, що не так давно були країнами з перехідною економікою і успішно інтегрувалися в європейську й світову систему господарювання, у чому значну роль відіграла саме ТД, цей ресурс було звільнено від будь-яких податків. Таке рішення було досить логічним, оскільки ці кошти є „дарчими” і вилучення їх частки на податки призводить до зменшення ефективності їх використання в країні-реципієнті.

Однак, на відміну від країн Центральної Європи, в ННД існує інша практика. Згідно з українським законодавством, міжнародна технічна допомога має підлягати особливому режиму оподаткування відповідно до законів та міжнародних договорів України. Однак в Україні поки що немає єдиного закону, що регулював би питання оподаткування ТД. В існуючому законодавстві є певні пільги щодо митного оформлення товарів, які йдуть по лінії ТД, це стосується ввозу товарів та особистого майна іноземного персоналу [89]. Інших пільг щодо оподаткування технічної допомоги не передбачено. Урядом України укладено окремі двосторонні угоди з донорськими організаціями (такими як ЄС), що дозволяють звільняти ТД від податку на додану вартість. Але такі випадки поодинокі й вимагають проведення жорсткої боротьби з місцевою податковою інспекцією за затвердження означеної пільги. Таким чином складається парадоксальна ситуація, коли з ресурсів ТД примушують сплачувати податок на прибуток та інші обов'язкові платежі за загальною системою оподаткування, начебто вони вкладаються у виробництво і приносять додатковий прибуток від реалізації товару чи послуги. Питання оподаткування ТД й досі не врегульоване на вищому законодавчому рівні, що також є вагомим фактором зниження її ефективності.

З огляду на загальну необхідність підтримки розвитку країн з перехідною економікою з боку ТД, і донорам і країні-реципієнту необхідно

чітко усвідомлювати наслідки надання ТД та її очікувані позитивні результати. Для цього велике значення має ретельне стратегічне планування діяльності донорів і реципієнтів, вивчення стратегічних і поточних перспектив розвитку країни, визначення стратегічних підходів та чітка координація зусиль з обох сторін. А це можливо лише завдяки впровадженню грамотної та ефективної системи координації ТД і реальної зацікавленості країни-реципієнта в результатах ринкових перетворень та подальшого розвитку.

## **1.2. Становлення та генезис міжнародної технічної допомоги**

Перші офіційні спроби надання технічної допомоги мали місце в часи колоніальної залежності, коли у 1929 році Парламент Великобританії ухвалив закон про розвиток колоній, яким передбачалося виділяти щороку мільйон фунтів стерлінгів для розвитку залежних територій.

Наступним поштовхом до розвитку системи технічної допомоги стала Друга Світова війна, після якої економіка Західної Європи виявилась у стані занепаду й було впроваджено План Маршалла для її відновлення. Цей план став першим в історії успішним прикладом систематизованого комплексного надання двосторонньої технічної і фінансової допомоги для цілей економічного розвитку.

Тепер, коли світовому співтовариству стала зрозумілою необхідність перегляду механізмів допомоги країнам Східної Європи і більш ефективного сприяння ринковим реформам, проблеми, що були актуальними для країн Західної Європи після Другої Світової війни, набули особливої ваги для України. Однак суттєвою відмінністю є те, що Україна та інші ННД отримують допомогу не на відновлення ринкової економіки, як Західна Європа, а на її створення. Але незважаючи на те, що з часом мотиви донорів

і потреби реципієнтів можуть суттєво змінюватися, механізми й методи ефективного надання допомоги по суті залишаються тими ж. План Маршалла цікавий для української економічної науки ще й з точки зору вивчення успішної взаємодії двох економік шляхом передачі ресурсів задля досягнення спільного успіху при досить різних стартових ринкових цілях. В економічній літературі радянського і пострадянського періоду поки що не було здійснено детального вивчення цього плану і його наслідків, нечисельні публікації були або суто пропагандистськими, або надто поверховими.

Виникнення Плану Маршалла було зумовлене рядом факторів, що склалися на той момент у Європі. У післявоєнні роки ситуація на світових ринках вимагала насамперед реконструкції економічних і політичних систем країн Європи, що найдуже постраждали в період війни. Європа докладала величезних зусиль, аби поновити зруйнований економічний потенціал. Золотовалютні резерви було вичерпано, що обмежило можливості європейських країн імпортувати базові товари та ефективно використовувати наявні ресурси. Нестача вугілля, сталі та інших основних ресурсів приводила до подальшого зниження обсягів виробництва [213].

В той же час у США тривав значний економічний підйом. В 1945-1946 рр. американська промисловість та сільське господарство, які на той час випускали 50% світових товарів та послуг, вимагали нових ринків. Більшість американського експорту спрямовувалася до Європи. Щоб розрахуватися за імпорт із США, зруйнована Європа повинна була мати валютні ресурси, які можливо було отримати тільки завдяки виробництву товарів, в імпорті яких були б зацікавлені Сполучені Штати, або одержуючи від США кредити. В іншому випадку могла виникнути загроза занепаду американського експортного ринку та повторення кризи 1929-1933 років.

В цей період США бачили основну небезпеку не в можливій радянській агресії, а в економічному занепаді Західної Європи, який міг схилити весь регіон у бік соціалізму, паралізувати економіку США і

загрожував всій світовій економічній системі. Існували побоювання, що європейці в своїх намаганнях відшукати кошти для відбудови можуть звернутися до СРСР, що було серйозною політичною загрозою для Заходу.

Американські лідери прагнули відкритої міжнародної економіки, що базувалася б на засадах ліберального капіталізму, основою якого були б вільна торгівля та рівні можливості. Така система ототожнювалася з демократичними формами правління, в якій тільки країни з однотипною економічною системою, ринковою, а не соціалістичною, можуть бути політичними партнерами. З військової точки зору, тільки маючи здорову економіку, Європа могла собі дозволити військову силу, необхідну для стримування СРСР. Очевидно, що прогрес в Європі був неможливий без Німеччини, у той час, як відтворення Німеччини було неможливе без протистояння Радянському Союзу.

Адміністрація президента США Трумена була переконана, що економічне відтворення Європи є ключовим фактором задоволення довгострокових стратегічних інтересів країни. Економіка США вимагала розширення експорту й інвестування за кордоном. Ще в 1944-45 роках провідні корпорації США попереджали про можливість тяжкої післявоєнної депресії, і для її запобігання країні необхідно буде збільшити обсяги експорту до тоді нечуваного показника – 10 млрд. доларів, що, в свою чергу, було неможливо без відбудови основних партнерів в Європі та їх інтеграції у систему світової торгівлі. У березні 1947 року була вперше проголошена доктрина Трумена, якою закладено основи для надання масованої програми американської допомоги післявоєнній Європі. Розробкою програми займалася спеціально створена Група політичного планування під керівництвом Джорджа Кеннана, якій було доручено розробку плану сприяння відновленню економіки Західної Європи [172].

В 1948 році Конгрес США ухвалив пропозицію Державного секретаря генерала Маршалла і прийняв Акт про економічне Співробітництво

(Economic Cooperation Act) – законодавчу основу Плану Маршалла. У відповідності до плану впродовж 1948-1952 років до шістнадцяти країн Європи було спрямовано близька 13 мільярдів доларів у вигляді економічної та технічної допомоги. Таким чином на виконання плану було виділено близька 10 % федерального бюджету США або 2% валового національного продукту [212]. Якби План Маршалла здійснювався в наш час, його еквівалент оцінювався би у 215 млрд. дол. США.

Однією з переваг плану стало те, що він був спрямований насамперед на активізацію внутрішніх ресурсів країн-учасниць. Автори плану наполягали на тому, щоб країни-учасниці взяли ініціативу в свої руки й самі відігравали головну роль у власному відродженні, а США надавало “дружню допомогу” в процесі планування та фінансову підтримку здійсненню регіональної програми. Це було основним принципом, який дозволив досягти реального успіху. Наголошувалось на тому, що це мусить бути саме цілісна регіональна програма, а не просто поєднання відокремлених національних програм, яка базувалась б на принципах взаємної допомоги, обміну ресурсами та реінтеграції Німеччини. Але ініціатива мусила походити від Європи і мати результатом спільну програму, узгоджену більшістю європейських країн.

План Маршалла був, по суті, спільним започаткуванням країн-учасниць. Упродовж перших двох років в основних європейських країнах з внутрішніх джерел здійснювалось від 80% до 90% капіталовкладень. Спираючись на ці показники, можна визначити, що американська допомога була незначною в кількісному вираженні й значно знизилася після 1949 року, але на практиці зусилля європейців і американців були нерозривно поєднаними. Як пізніше зазначав керівник Адміністрації з Економічного Співробітництва Пол Хоффман, План Маршалла став тим критичним елементом підтримки, якого не вистачало, аби активізувати самопомогу європейських країн [213]. Допомога за планом сприяла імпорту базових

товарів, стимулювала інвестиції й допомогла зупинити інфляцію, що, в свою чергу, сприяло зростанню виробництва, поліпшенню умов торгівлі й зрешто, привело до найдовшого в історії сучасної Європи періоду економічного та соціального процвітання [5, с.19].

Крім того, планом були закладені основи формування сучасних міжнародних організацій. Для управління процесом виконання плану Конгрес США створив Адміністрацію з Економічного Співробітництва (Economic Cooperation Administration) - АЕС, яка мала адміністратора в Вашингтоні, спеціального представника в Парижі та місцеві місії в усіх країнах – учасниках плану. АЕС здійснювала повний контроль над поточною діяльністю, а питання формування політики вирішувала спільно з Державним Департаментом США.

У Вашингтоні були впевнені, що для вирішення проблем відродження Європи виконавцям необхідні бізнесові якості. Тому на основні посади у АЕС були запрошені провідні фахівці з бізнесу та банківських кіл, які, в свою чергу, залучили до роботи в АЕС провідних представників академічних і бізнесових кіл. Видатні бізнесмени зайняли ключові позиції в адміністраціях у Вашингтоні та Парижі, а також очолили місії АЕС в країнах-учасниках. Активну участь у роботі АЕС брали також представники професійних спілок та асоціацій. Тож АЕС стала центром співробітництва політиків та представників приватного сектору, чия кваліфікація дозволила зробити програму відродження Європи ефективною. Крім того, поруч із співробітництвом на високому рівні, в рамках плану було налагоджено трансєвропейське і трансатлантичне співробітництво лідерів приватного бізнесу, професійних спілок і науковців, що значно підвищило його ефективність.

Ще однією перевагою плану стали розроблені підходи та механізми співробітництва різних організацій, що створило умови для розвитку приватного підприємництва і довело свою ефективність; ці напрацювання

можна використовувати й сьогодні. АЕС, яка мала міжурядовий характер, фактично функціонувала як напівприватне агентство, в якому працювали кращі професіонали, в тому числі з приватних бізнесових кіл. За аналогічними принципами була побудована й Організація Європейського Економічного Співробітництва (ОЕЕС), яка пізніше була трансформована в Організацію Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР), – формальне утворення урядів країн – учасниць плану, вона фактично працювала як наднаціоналізоване агентство, оскільки на її чолі стояли професійні міжнародні службовці, що мали необхідну автономію від урядів [45].

Аналогічну концепцію було покладено і в основу Європейського Валютного Союзу, а також Європейського Об'єднання Вугілля та Сталі, яке американські та європейські лідери розглядали як наднаціональний орган інтеграції й регулювання конкуренції в Західній Європі. Ці організації не тільки виникли як результат впровадження Плану Маршалла, вони стали прикладами дієвого міжнародного управління, яке здатне гармонізувати розбіжності окремих країн та приводити до практичних результатів.

Отже, кожна країна-учасниця створила в своєму уряді агентство з національного відродження, багато з яких, як і Центральна Комісія в Парижі, до своєї діяльності активно залучали приватний сектор, профспілки, асоціації фермерів та неурядові організації. Ці бізнесові групи підтримували контакти з місіями АЕС в країнах-учасницях та з ОЕЕС. Відтак американським та європейським лідерам удалося створити могутній альянс приватних груп та організацій для досягнення економічного процвітання.

У 1948 році АЕС розпочала програму технічної допомоги, метою якої було підвищення ефективності європейської промисловості. Для досягнення цієї мети було розроблено низку проектів технічної допомоги, інженерних проектів та економічних досліджень, які здійснювалися за допомогою американських експертів; організовані спеціальні “команди продуктивності”,

до складу яких входили технічні співробітники та менеджери, що проходили в США навчання методів сільськогосподарського та промислового виробництва. До середини 1951 року АЕС витратила майже 30 мільйонів доларів на різноманітні проекти технічної допомоги. Європейці організували національні ради продуктивності й працювали через ОЄЕС над впровадженням внутрішньоевропейської програми технічної допомоги, в межах якої лідери руху профспілок, менеджери та підприємці почали обмін технічною та виробничою інформацією.

У Франції технічна допомога сприяла реалізації плану промислового розвитку Монне, в Німеччині – підвищенню раціоналізації виробництва, в інших країнах вона призвела до удосконалення інжинірингових та маркетингових методів, адаптації нових технологій, поширенню сучасних методів промислового планування, росту автоматизації та удосконалення організації виробництва. Все це зробило значний внесок у зростання темпів промислового виробництва в Європі. Отже, програма технічної допомоги за Планом Маршалла поклала американське технологічне, інженерне, виробниче та маркетингове ноу-хау в основу відродження європейської економіки.

Ще однією позитивною рисою Плану Маршалла стала „толерантність” з боку донорів. США вдалося налагодити ефективне співробітництво з країнами Європи й уникнути диктування умов надання допомоги. Коли, незважаючи на тиск, Великобританія не погодилась інтегруватися в єдину західноєвропейську економіку, американці не наполягали, так само, як і в ситуації з ліквідацією картелів, коли Франція, Німеччина та Італія відмовилися виконувати ці вимоги й проводити прогресивні соціальні реформи. Хоча всі ці заходи здавалися американським лідерам дуже важливими для розбудови нового економічного порядку в Європі, вони не застосовували прямого втручання в справи окремих країн, оскільки могли зруйнувати дух співробітництва та колективні зусилля, спрямовані на

досягнення таких важливих цілей, як лібералізація європейської торгівлі, конвертованість європейських валют, інтеграція ринків, розбудова наднаціональних інститутів і створення на континенті балансу сил для стримування впливу СРСР [45].

План Маршалла став найбільш вдалою дипломатичною й економічною програмою США у повоєнні роки. Він досяг успіху у відновленні економічного зростання Західної Європи, стабілізації її демократичної політики та стримуванні впливу Радянського Союзу. Він також заклав фундамент розвитку трансатлантичного співробітництва в економічній і політичній сферах, яке діє й поширюється сьогодні. План довів дієвість значних переміщень ресурсів від сильніших до слабших економічних структур заради спільної вигоди країн-партнерів.

Але одним з найбільших досягнень Плану Маршалла стала інтеграція економік Західної Європи. Американські лідери хотіли відновити Європу за принципами американського неокapіталізму<sup>1</sup>. Але такий порядок вимагав також тісного співробітництва на всіх рівнях – починаючи від виробників та власників капіталу й закінчуючи урядами. Цей підхід отримав назву “корпоратизму” [174]. Відтак План Маршалла заклав основи інтегрованого європейського ринку, який зміг поглинути потужність Німеччини, стимулювати продуктивність, підняти рівень життя, знизити ціни і, як результат, зміцнити базу для безпеки й відновлення європейського континенту.

Результати запровадженого плану з’явилися досить швидко. Вже на початку 1950 року інфляцію в більшості країн-учасниць було стримано, а обсяги внутрішньоевропейської та зовнішньої торгівлі значно перевищили показники, очікувані на початку реалізації Плану Маршалла. За чотири роки його реалізації валовий національний продукт західноєвропейських країн підвищився більше, ніж на 32 %: зі 120 мільярдів до 159 мільярдів доларів

<sup>1</sup> Означає капіталізм у поєднанні з вільною торгівлею, а не контролем з боку держави, та силами вільного ринку.

США; сільськогосподарське виробництво перевищило довоєнний рівень на 11%, а промислове виробництво – на 40 % [174]. Починаючи з 1952 року економіка Західної Європи вступила в період небаченого підйому, що тривав понад двадцять років.

Аналізуючи результати плану, можна стверджувати, що політика США досягла успіху насамперед тому, що країни – учасниці плану зберігали в його межах значну частину своєї автономії. Незважаючи на те, що План Маршалла був американською ініціативою, його реалізація базувалась на принципах самопомоги європейських країн, які було використано і в подальшому, коли європейські країни почали розробляти власні інтеграційні плани й програми. Тож можна стверджувати, що саме План Маршалла вивів Європу на шлях до спільного ринку у 60-х. І хоча застосування Плану Маршалла прямо пов'язано з певними історичними умовами, він і далі існує як важливий приклад ефективного міжнародного співробітництва, принципи та механізми якого мають бути вивчені й враховані сьогодні при плануванні співробітництва в галузі ТД.

### **1.3. Формування сучасної системи міжнародної технічної допомоги**

Паралельно зі здійсненням Плану Маршалла в Європі йшло формування сучасної системи надання технічної допомоги. При укладанні статуту ООН у першому розділі було зауважено, що „Об'єднані Нації покликані сприяти досягненню міжнародного співробітництва у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного та гуманітарного характеру”. Ці означені сфери діяльності не були прямою темою переговорів між основними державами, що заклали основи ООН. Але вже на початку 50х років ХХ століття представники країн зустрічалися

на форумах під егідою ООН, щоб розробити плани щодо надання допомоги для розвитку та гуманітарної допомоги.

На той час допомога не розглядалася як дієвий механізм впливу на розвиток відсталих країн і не давала індустріально розвиненим державам ніяких гарантій. Справді, субсидії могли дати деяке тимчасове полегшення, але не змушували країну, що їх отримує, змінити умови, які призвели до дефіциту торговельного балансу. На той час Бреттонвудська система вважалася найкращим механізмом надання дотацій. Більш того, вона наділяла правами контролю за глобальними економічними процесами банківські інституції, в яких значною мірою домінував Захід. Хибність і проблемність цього підходу до країн, що розвиваються, дали себе знати дещо пізніше, що стало зрозумілим у 70-80 роки XX століття.

У той час, упродовж 40-50-х років XX століття, ідеї пільгового фінансування та допомоги сприймалися, здебільшого, як складне й обтяжливе доповнення до міжнародних відносин, і не мали багато прихильників. Однак у 1949 році ООН порушила питання про створення нової установи технічної допомоги та пільгового фінансування „невизначених проектів розвитку”. Установу назвали Спеціальним фондом ООН у галузі економічного розвитку. В рамках фонду була розроблена Розширена програма технічної допомоги (ЕПТА), за якою наступного року 54 країни внесли 20 млн. доларів на підтримку діяльності нової установи. Це був перший важливий крок у розвитку багатосторонньої допомоги.

Окрім економічних чинників, основними важелями надання допомоги у повоєнні роки стали політичні й воєнні міркування. Дві супердержави – США і Радянський Союз – намагалися поділити світ і утримати за собою якнайбільше сфер впливу. Оскільки План Маршалла зіграв свою роль у зміцненні економіки Європи, тепер допомога могла бути далі використана як знаряддя „стримування Радянського Союзу” в інших частинах світу. Отже, починаючи з 1955 року офіційні надходження зі Сполучених Штатів та

Радянського Союзу були в основному зосереджені на країнах, сусідніх із СРСР. Міркування військової безпеки мали на той час першорядне значення, але поступово починали виходити на перший план і прагнення супердержав розширити сферу свого економічного впливу на світ, що розвивається, оскільки дедалі більше колоній отримували незалежність.

Відтак у п'ятдесяті роки американська та радянська допомога були поширені майже на всі країни, що розвиваються. Населення Азійських країн (Індії, Пакистану, Індонезії, Філіппін, Шрі-Ланки), що стали незалежними, становило більшу частину населення цієї частини світу, тому потреби в отриманні допомоги були чималими. Левова частка допомоги цьому регіону припадала на США, які вносили приблизно половину всіх надходжень. Франція та Великобританія також мали свої програми допомоги, які значною мірою стали продовженням їхніх колоніальних зобов'язань. У комуністичному таборі, окрім Радянського Союзу, допомогу також надавав і Китай. Упродовж 1955-1961 років США надали допомоги на суму 1750 мільйонів доларів, у той час як допомога СРСР склала близько 450 мільйонів доларів [5].

Отже, період 50-х років ХХ століття характеризується радянсько-американським суперництвом за сфери впливу в Азії та інших регіонах, що розвивалися. У другій половині п'ятдесятих років ХХ століття надходження американської допомоги на двосторонній основі були приблизно вдвічі більшими, ніж у першій половині. Сполучені Штати надавали як фінансову допомогу, так і доповнювали її наданням продовольчої допомоги. Радянська допомога базувалася на серії підписаних угод „про економічне співробітництво”, що зумовлювали виплату зобов'язань у валюті чи в натуральній формі.

У цей період також діють програми допомоги Франції та Великобританії, які можна охарактеризувати як постколоніальні. Французька й британська програми допомоги мають найдовшу історію; вони базувалися

на різних підходах до надання допомоги, що вирости з різних колоніальних систем формування бюджету країн – колишніх колоній. Франція надавала досить широку підтримку своїм колоніям до і після отримання ними незалежності. Французька допомога була сумішшю субсидій, кредитів та технічної допомоги, до якої включалася оплата праці великої кількості вчителів та радників. Цей послідовний підхід сприяв злагодженому переходу до незалежності країн і зводив до мінімуму руйнування фінансових і адміністративних структур колишніх колоній.

На відміну від Франції, британська допомога надавалася на більш жорстких умовах. Незалежність, отримана колоніями, сприймалася буквально, тобто країна мала досягти такого рівня розвитку, щоб бути незалежною від допомоги, а розвиток економіки не потребував би позик. Серед перших британських колоній, які досягли незалежності, були Індія, Пакистан, Шрі Ланка та Малайзія – країни, які перебували на початковому рівні економічного розвитку. Відтак країни, що розвиваються, почали отримувати істотні обсяги допомоги, в основному у вигляді позик, які вимагали зворотних зобов'язань по виплаті боргів у твердій валюті. Економіка цих країн тільки зароджувалась і не могла витягнути тягар боргів, що постійно зростає. Резерви іноземної валюти швидко вичерпувалися, що привело країни до кризи. Пом'якшення умов надання допомоги з боку Британії чи скасування ряду боргів могло б значно покращити становище країн-реципієнтів. Однак замість полегшення становища Британія запропонувала нові позики на кабальних умовах для фінансування закупівлі основних засобів у Великобританії.

Подібна нерозсудлива політика приводила лише до нарощування зобов'язань у країнах, що розвивалися, які треба було сплачувати. Тож країни, що розвиваються, опинились у кризовому становищі, коли мали сплачувати за зобов'язаннями, які могли бути покриті тільки за рахунок нових позик. Завдяки неправильно розробленому та втіленому підходу до

надання допомоги країнам, що розвиваються, їх було поставлено в тотальну залежність від подальшої допомоги. Ефективний розвиток за таких умов був просто неможливим. Більш узгоджена та цілеспрямована допомога, яка б виходила з кращого розуміння потреб реципієнтів, могла б у той період допомогти країнам, що розвиваються, у вирішенні кризових питань і сприяла б швидшому виходу зі стану відсталості, отриманню незалежності від подальшої допомоги, як це колись уже було здійснено в рамках Плану Маршалла. Але його уроки швидко забулися.

Отже, здебільшого допомога надходила до країн, що розвиваються, у вигляді позик. Лише незначна її частка виділялася як технічна допомога, лєвова частка якої була спрямована на оплату службовців колишніх метрополій, які залишилися на своїх посадах після отримання країнами незалежності. Однак саме існування технічного співробітництва було результатом розуміння донорами того, що країни-реципієнти потребують не лише містких капіталовкладень, а й необхідного досвіду та знань щодо ефективного використання наданих коштів. Підвищення кваліфікації спеціалістів країни-реципієнта необхідно для правильного визначення потреб у капіталі, розвитку навичок та здібностей управління новою інфраструктурою та засобами виробництва. Технічна допомога мала також сприяти створенню адміністративних установ та організаційних закладів у країнах, що розвиваються. Але ресурси, що виділялися на ці цілі, були занадто малі й переважно використовувались не за призначенням.

У 60-ті роки ХХ століття допомога набула нового розвитку. У цей період було створено багато структур, які вплинули на подальший розвиток допомоги загалом, і технічної допомоги зокрема. Насамперед у 1969 році було створено Спеціальний фонд ООН для економічного розвитку (СФООНЕР) з первинною сумою внесків у 21 мільйон доларів, основною метою якого було надання пільгової фінансової допомоги для підсилення двосторонніх та багатосторонніх програм позик. Разом з іншими фондами

системи ООН він фінансував дослідження, які передували надходженню основних інвестицій. Через шість років СФООНЕР та інші фонди були трансформовані в Програму Розвитку ООН (ПРООН).

Незважаючи на створення установ для пільгового фінансування, основна політика щодо фінансування розвитку країн, що розвиваються, залишалася незмінною. В її основі лежали позики на пільгових умовах, які й далі заганяли країни „третього світу” в глухий кут. Логічним продовженням такої політики стало створення установи для надання позик на пільгових умовах в межах Світового банку – Міжнародної асоціації розвитку (МАР) з початковим внеском у сумі 900 мільйонів доларів, який поповнюється кожні три роки. Цей фонд було створено передусім для надання позик на довгостроковій безпроцентній основі найбільш бідніми країнам, що розвиваються. МАР стала найбільшим і єдиним джерелом багатосторонньої допомоги й основним компонентом загального пільгового фінансування країн, що розвиваються.

Ще однією визначною подією стало створення Групи допомоги розвитку (ГДР) в рамках Організації європейського економічного співробітництва (ОЕСС), яка пізніше була перейменована на Комітет допомоги розвитку (КДР). На початку до складу Групи входило шість крупних донорів – США, Франція, Великобританія, Нідерланди, Бельгія і Португалія, а згодом чотири нових – Західна Німеччина, Японія, Італія, Канада. КДР став об'єднаним дорадчим органом системи двосторонньої допомоги. Він діяв як дослідний центр та основний координатор у наданні допомоги й у визначенні реакції Заходу на дедалі нові потреби розвитку. Це був початок процесу становлення установ для керування допомогою.

Упродовж 1960-х років в основних країнах-донорах також починають формуватися установи технічної допомоги, такі як Агентство міжнародного розвитку Сполучених Штатів Америки (USAID), міністерства

співробітництва у Франції та Західній Німеччині, Фонд закордонного економічного співробітництва в Японії.

Виходячи з політики ООН щодо країн, що розвиваються, шістдесяті роки були проголошені як „десятиріччя розвитку”. Для покриття потреб країн, що розвиваються, які на той час склали більше двох третин делегацій членів ООН на Генеральній Асамблеї, була прийнята система кількісних показників, що забезпечувала заплановане зростання фінансових надходжень на цілі допомоги. Вона передбачала заплановане надходження до 1% доходу індустріальних країн на надання ОДР третьому світу. З одного боку, таке регулювання дозволяло кількісно визначити ресурси, що можуть бути спрямовані на цілі ОДР. З іншого боку, така прив'язка почала асоціюватися зі сталими моральними обов'язками донорів без урахування потреб розвитку кожної окремої країни й цільового призначення ресурсів, що викликало багато нарікань. Після численних дискусій наприкінці 60-х років було домовлено знизити цей показник до 0,7% від сукупного національного доходу країни-донора; цю ставку було перенесено на наступне десятиліття [35].

У зв'язку з цими подіями країни, що розвиваються, починають сприйматися як група тиску, що вимагає допомоги. Допомога й далі надходить переважно у вигляді фінансових позик, а реальні потреби реципієнтів у цільовій допомозі так і залишилися незадоволеними. Крім того, для шістдесятих були характерні структурні зміни в надходженні ресурсів допомоги, пов'язані зі зменшенням реальних надходжень від США, Франції та Великобританії, що компенсувалося зростанням надходжень від нових донорів. Німеччина зміцнила свій потенціал і спромоглася стати третім найбільшим донором КДР, надаючи як двосторонню, так і багатосторонню допомогу в широкому географічному розподілі. Японія, яка нещодавно була одним зі значних позичальників Світового банку, теж стала

донором, надаючи позики країнам Східної Азії. Зросли програми допомоги від скандинавських країн, Нідерландів і Канади.

Особливої уваги заслуговує шведська допомога того часу. В країні у п'ятдесяті роки був створений координаційний комітет технічного співробітництва, у формуванні якого брали участь приватні неурядові організації. Було обрано три потенційні країни-реципієнти: Пакистан, Ефіопія та Шрі-Ланка, яких проінформували щодо видів допомоги, яка буде надходити, і про здійснення відповідного контролю за її використанням. Основні принципи надання шведської допомоги того часу полягали в такому: визначення потреб реципієнтів; незалежність від політичних і стратегічних факторів; іноземний штат експертів, підібраний відповідно до кваліфікації і знання країни-реципієнта; концепція залучення власних зусиль реципієнтів, які беруть участь у розробці проектів від самого початку. Це дозволило донору контролювати ефективність та цільове призначення допомоги. На жаль, це був лише поодинокий приклад ефективного, зваженого, комплексного підходу до надання ТД, який практично не використовувався іншими донорами. Тож значних змін у системі надання допомоги того часу не спостерігалося.

Нові зрушення принесли сімдесяті роки, які стали початком переосмислення допомоги, її потреб та наслідків. Країни, що розвиваються, досягли формальної незалежності, але економічні та соціальні умови в багатьох країнах так і не поліпшилися. Отже, вони й далі цілком залежали від зовнішніх надходжень. Для багатьох країн кредити, що надходили, були надто дорогими й недостатніми для покриття їхніх потреб. До того ж експорт товарів з країн, що розвиваються, постійно наштовхувався на перешкоди в торгівлі, які ставили перед ними індустріальні країни. Між донорами та реципієнтами не було того ступеня спільного інтересу, який колись існував за часів Плану Маршалла, і який міг би зробити програми допомоги такими ж успішними.

Конфлікт на Близькому Сході у 1973 році привів до нафтової, а як наслідок, і до тяжкої загальної економічної кризи в країнах Заходу. Ситуація в більшості країн, що розвиваються, значно загострилася, вони вже були не в змозі сплачувати за позиками, вартість яких у зв'язку з кризою різко зростала. Назрівала нагальна потреба змінювати систему співпраці з країнами-реципієнтами.

У сімдесяті роки значна увага приділяється переосмисленню самої суті розвитку. На конференції ООН у Стокгольмі у 1972 році вперше було наголошено на важливості людського розвитку: піднесення якості життя людини та збереження природних ресурсів. Виходячи з цього, було визначено два напрями роботи. Перший стосувався ефективності розвитку, що має оцінюватися через показники добробуту людини, а не тільки макроекономічними показниками. Другий напрям визначав життєздатність розвитку, тобто спроможність країни використовувати надане природою (навколишнє середовище, природні ресурси), а також засоби виробництва найбільш ефективним чином.

За нових підходів розвиток мав розглядатися як еволюційний процес, в основі якого лежить зважене ставлення людини до використання ресурсів (власних і залучених). Реципієнти допомоги мали використовувати нову техніку і технологію як інструменти для підвищення рівня життя. При цьому бідність почали розглядати не як відсутність матеріальних цінностей, а як нестачу нематеріальних – освіти, досвіду, організації та доступу до засобів виробництва, тобто розвиток потребував підвищення надходжень технічної допомоги, а не надання позик. Однак ніяких суттєвих змін у зв'язку з новими тенденціями розуміння допомоги на той час не було впроваджено. Деякі донори створили в своїх структурах підрозділи, що почали займатися проблемами навколишнього середовища. Однак цей пріоритет розвитку швидко забувся і набув актуальності лише наприкінці вісімдесятих років XX століття. Наміри щодо боротьби з бідністю залишилися лише на папері.

Початок вісімдесятих років ознаменувався новими кризами, що дало додатковий поштовх обговоренню питань допомоги. На продовольчу кризу в Африці відгукнулися численні західні неурядові організації допомоги (НУО), які відіграли вирішальну роль у з'ясуванні потреб і наданні гуманітарної допомоги. Криза в Африці показала необхідність і важливу роль НУО в галузі допомоги, а також залучила офіційні донорські організації до співпраці з НУО як з партнерами в проектах розвитку.

Але більш суттєвий вплив на розвиток світу мала боргова криза країн, що розвиваються, яка була зумовлена хибністю принципів та підходів надання допомоги для розвитку. Світ, що розвивається, визнавав свою неспроможність обслуговувати зовнішній борг. За даними Світового банку, на 43 мільярди доларів отриманих кредитів у 1987-88 роках, сукупна сума виплат країн, що розвиваються, за 1983-88 роки становила 143 мільярди [36].

По суті сама допомога стала обтяжливою для країн, що розвиваються. Цю проблему в 1989 році досить детально розкрили у своїх роботах українські науковці І.Г. Гайдучок, Л.Л. Кістерський, Ю.В. Полунеев, І.І. Пузанов, які зробили комплексні розрахунки й показали, що навіть фінансова допомога у формі, в якій вона існувала на той час, не була ефективною для країн, що розвиваються, і призводила до дедалі більшого відтоку капіталу з країн третього світу.

Отже, величезні розміри боргів увиразнили серйозне питання щодо ефективності допомоги. Її значимість як форми компенсації за нерівномірний розподіл ресурсів значно знизилася через обтяжливі борги. Ресурси, що надходили ззовні, спрямовувалися не на розвиток країни, а на погашення боргів. Але причина неефективності ОДР крилася не лише в зовнішньому характері допомоги, що надавалася того часу. Основні труднощі країн, що розвиваються, були пов'язані також із внутрішньою політикою та пріоритетами, вибір яких міг би бути більш зваженим. Показники останніх десятиліть розвитку доводять: окремі країни, що

розвиваються, впровадили більш зважену внутрішню й зовнішню політику, ніж інші, і тепер вони перебувають на більш високому економічному рівні розвитку [34].

Криза 80-х призвела до необхідності перегляду підходів до надання допомоги і впровадження більш масштабних і швидко виплачуваних видів програмної та позапрограмної допомоги. У 1980 році першу позику під структурну перебудову надав Світовий банк. Надалі умови ОДР ще більше пом'якшуються, поширюється офіційне скасування боргів, відшукуються засоби для полегшення зобов'язань за комерційними позиками. Триває діалог щодо необхідності надання подальшої допомоги. З метою ефективного здійснення діалогу в кожній країні, що розвивається, за сприяння координаційних органів багатосторонньої донорської організації були створені спеціальні групи допомоги. На глобальному рівні поновлюється надання багатосторонньої допомоги, про що свідчило поповнення фондів МАР на 12 мільярдів доларів. Крім того, затверджені багатосторонні програми допомоги викликали значне розширення підтримки розвитку з боку двосторонніх донорів.

Стало цілком очевидно, що принципи надання допомоги мають змінитися, щоб послабити тягар боргових зобов'язань для країн, що розвиваються. У порівнянні з сороковими-п'ятдесятими роками, коли ідеї двосторонньої та багатосторонньої допомоги тільки зароджувалися й історично призвели до досить негативних наслідків як для країн донорів, так і реципієнтів, упродовж вісімдесятих років були закладені основи співробітництва з розвитку, яке почало давати свої позитивні зрушення у стосунках з країнами, що розвиваються.

У 80-90 роки ХХ століття допомога набуває нового змісту. Після розвалу Радянського Союзу і виникнення цілої низки незалежних держав в Центральній та Східній Європі, що потребували нагальної підтримки для розвитку та ринкових трансформацій, допомога формується на нових

засадах. Пам'ятаючи негативний досвід країн, що розвиваються, донори спрямовують допомогу не тільки у формі позик, а й у формі технічної допомоги, що спрямована на підтримку економічного розвитку нових незалежних держав за ринковими принципами. Основними критеріями надання такої допомоги стали наміри нових країн розвивати ринкову економіку та утверджувати принципи демократії в управлінні державою. У процесі трансформацій нові незалежні держави отримали статус країн з перехідною економікою, до яких цілеспрямовано почали скеровуватися ресурси ТД багатосторонніми й двосторонніми каналами. З цією метою урядами країн-донорів у нових державах створюються й відкриваються спеціальні установи та їх представництва, через які впроваджуються різні програми ТД в економічній та соціальній сферах країн-реципієнтів.

Більш ефективно й швидко починають розвиватися країни з перехідною економікою, розташовані у Центральній Європі, такі як Чехія, Словаччина, Польща. Це пов'язано передусім з різними стартовими умовами в країнах Центральної та Східної Європи, а також зумовлено політичними мотивами. В країнах Центральної Європи, як правило, не було винищено поняття приватної власності й не насаджено негативне ставлення до неї. Більш того, в Центральній Європі не були фізично знищені носії досвіду роботи в приватному секторі економіки, що дозволило становлення ринкових відносин більш швидкими темпами, ніж в країнах СНД. Ще одним важливим фактором швидкого розвитку й наслідком політичних рішень стала наявність чітких, цілеспрямованих, скоординованих програм дій в рамках надання ТД з боку як донорів, так і реципієнтів, що дозволило прискорити вихід країн Центральної Європи із кризи та покращити показники економічного розвитку, на відміну від країн СНД. Вдала комбінація залученої ТД з власними зусиллями країн з перехідною економікою у Центральній Європі дозволила їм прискорити процеси ринкових трансформацій та ввійти до складу країн – членів ЄС.

## **РОЗДІЛ 2.**

### **Механізм надання технічної допомоги для ринкових перетворень країнам з перехідною економікою**

Даний розділ монографії присвячено особливостям надання проектів міжнародної технічної допомоги для євроінтеграції країн Центральної Європи та управління цими проектами. Особливу увагу приділено аналізу досвіду країн Центральної Європи, з особливим наголосом на Польщі та Чехії, які успішно інтегрувалися до ЄС, у чому важливу роль відіграла міжнародна технічна допомога. Проаналізовано основні принципи та підходи до надання ТД; здійснено порівняльний аналіз із досвідом України в цій галузі. Визначено позитивні та негативні фактори, які необхідно враховувати Україні для більш ефективного використання ресурсів ТД з метою прискорення ринкових трансформацій та інтеграційних процесів.

#### **2.1. Досвід Польщі та Чехії в управлінні міжнародною технічною допомогою**

Фахівці багатьох країн та експерти міжнародних організацій досить часто посиляються на досвід Польщі та інших країн Центральної Європи в реформуванні економіки та успішної інтеграції в ЄС. Як відомо, Польща, Чехія, Угорщина та інші країни Центральної Європи з перехідною економікою набули членства в ЄС у 2004 році. Багато процесів і програм, що тривали у період їх трансформації заслуговують на подальше вивчення як з точки зору використання ТД, так і з погляду інших економічних аспектів, для використання в Україні найбільш вдалого досвіду в цій галузі.

ТД країнам Центральної Європи почала надаватися у 1989 році. На думку експертів інституту державних відносин Польщі, вона не мала чітко вираженого спрямування, особливо на початкових етапах [14]. Але з розвитком програм ТД для побудови стратегії залучення коштів в економіку країн Центральної Європи (КЦЄ) було втілено дедалі більше новітніх підходів.

Існує істотна різниця в системі технічної допомоги для країн-кандидатів на вступ до ЄС і країн СНД, яка полягає в підходах, принципах, методах та стратегії надання ТД. У КЦЄ єдину стратегію технічної допомоги з 1994 року визначали програми підготовки країн до вступу в ЄС. Відтак основна ТД надавалась ЄС і спрямовувалася на розбудову інституцій та заохочення інвестицій шляхом розвитку інфраструктури та привнесення нових знань і стандартів. Натомість технічна допомога Україні в багатьох випадках була лише декларативно узгоджена з вимогами Угоди про партнерство та співробітництво, а роль проектів ТД переважно зосереджувалася на наданні рекомендацій щодо політики реформування та впровадження можливих змін.

Всі програми і проекти ТД, що здійснювалися в КЦЄ, можна поділити на два основні сектори. Перший охоплював проекти, що реалізуються за рахунок передакседаційних фондів Європейського Союзу. Насамперед це програма PHARE, в рамках якої надійшла найбільша частка ТД. Другий сектор включав в себе так звані білатеральні, або двосторонні проекти, які за своїми обсягами були незначними і мали другорядне значення.

Виходячи зі спрямування ТД, можна визначити й класифікувати чотири основні етапи надання технічної допомоги КЦЄ, зазначені в табл. 2.1.

Перший етап – початок технічної допомоги КЦЄ, який припав на 1989-1993 роки і носив здебільшого хаотичний характер – допомога надходила диверсифіковано від різних країн без загального плану використання ТД. Відмінною особливістю допомоги того часу було превалювання по-

одиночних кроків і проектів. Упродовж цього періоду йшла робота над створенням єдиних принципів координації ТД на національних рівнях. У цей період ТД надавалася без належної координації та планування, що дуже нагадує сучасні принципи співпраці з Україною. Загальною відмінністю ТД цього періоду було те, що лівова частка консультаційної допомоги не приносила очікуваних результатів.

Таблиця 2.1.

#### Етапи розвитку програм ТД в країнах Центральної Європи

Етапи	Роки	Діяльність
1-й етап	1989-1993	Гуманітарна допомога та надання консалтингової підтримки, рекомендацій і навчальних програм, початок програми PHARE I, підтримка від ОБСЄ та інших донорів.
2-й етап	1994-1997	Допомога орієнтується на потреби підготовки КЦЄ до вступу в ЄС.
3-й етап	1998-2003	Планування і впровадження нових передаксесацийних програм PHARE II, ISPA, SAPARD, спрямованих винятково на потреби європейської інтеграції.
4-й етап	2004-2006	Вступ до ЄС, допомога зі структурних фондів ЄС та завершення проектів за передаксесацийними програмами.

На цьому етапі було здійснено важливі заходи, що в подальшому мали значний вплив на ефективність ТД та вступ КЦЄ до ЄС, серед яких:

- створено стабілізаційні фонди, що займалися проблемами інфляції та стабілізації національної валюти;
- введено в дію програму Європейського Союзу PHARE;

- створено фонд співробітництва у виробничій та інших галузях економіки;

- створено низку спеціалізованих агентств із надання ТД – агентство індустріального розвитку, агентство з реструктуризації та модернізації сільського господарства, агентство з перепідготовки військовослужбовців;

- створено нові фонди – Фундація підтримки місцевої демократії, Фонд Сороса та інші [80].

Всі ці структури здійснювали окремі заходи щодо надання ТД без особливої координації та програм спільних дій, що не призвело у той період до значного впливу на розвиток економіки країни.

**Другий етап** починається з 1994 і завершується 1997 роком. З 1994 року співпраця з КЦЄ була націлена на вступ до ЄС і носила зовсім інший характер. У цей період значно поліпшилася координація співпраці донорів ТД, більше уваги вони стали приділяти нерозвиненим регіонам, водночас обсяги ТД відчутно зросли порівняно з обсягами допомоги Україні від ЄС. При формуванні нових підходів до надання ТД у КЦЄ притримувалися таких принципів, що були подібні до принципів Плану Маршалла:

- допомога ЄС була додатком до власних зусиль КЦЄ;
- допомога ЄС становить доповнення, а не заміну державних коштів, які мали бути виділені на приготування до членства в Європейському Союзі;
- отримуючи допомогу від ЄС, реципієнти мусили прийняти фінансовий контроль з боку ЄС.

Допомога ЄС на цьому етапі передусім полягала в навчанні нових підходів, стандартів та технологій, у підготовці до використання структурних фондів з моменту набуття членства в ЄС, а не спрямовувалася на чисте інвестування. На другому етапі ТД набула вже більш сконцентрованого характеру і була націлена на підготовку країн-кандидатів до майбутнього членства. У зв'язку з цим, починається перерозподіл ресурсів технічної допомоги. Якщо до цього періоду допомога

акумулювалася здебільшого у центральних регіонах поблизу столиць КЦЄ, то тепер ТД починає поширюватися на регіони. Починають навіть впроваджуватися спеціальні програми для підняття нерозвинених регіонів.

**Програма PHARE I<sup>2</sup>** була спеціально створена для надання допомоги Польщі та Угорщині в реструктуризації їхніх економік і поширена на всі КЦЄ, що стали на шлях інтеграції до ЄС. У першій половині 90-х програма передбачала надання фінансової підтримки для економічного розвитку: реструктуризації підприємств, регіонального розвитку, навчання та тренінгу. Почавши діяти в Польщі та Угорщині з 1989 року, вона стала основним каналом фінансової та технічної допомоги з боку ЄС центральноевропейським країнам, [198, с.5].

Поступово дія програми була розширена на інші країни Центральної Європи, такі як Чехія, Словенія, Албанія, Македонія, Боснія і Герцеговина. Вартість допомоги за цією програмою КЦЄ сягнула 10,31 млрд. євро у період з 1990 по 1999 р., серед яких для Польщі було виділено понад 2 млрд. [205, с.15]. У свою чергу Чехія отримала 750 млн. євро, що разом із коштами інших двосторонніх програм також склало близько 2 млрд. євро [233, с.6]. Більш детально надходження та розподіл технічної допомоги в Польщі та Чехії у 1990-1999 роках можна відстежити за табл. 2.2. – 2.4., аналіз яких показує, що Польща отримувала більш значні обсяги допомоги за програмою PHARE, ніж Чеська республіка, що пов'язано з різними масштабами економік, геополітичними та іншими факторами розвитку цих країн.

Найбільша фінансова допомога в межах програми PHARE у цей період надавалася на структурні проекти, освітні програми, а також програми, що стосуються реструктуризації підприємств та модернізації сільського господарства. Крім PHARE, в КЦЄ на цьому етапі були започатковані й інші програми ТД, фінансовані багатосторонніми донорами, такими як ОБСЄ.

За ініціативи ОБСЄ в КЦЄ здійснюється програма сприяння

---

<sup>2</sup> Poland and Hungary Action for Restructuring of their Economies.

вдосконаленню державного управління **SIGMA**<sup>3</sup> [97]. Головними цілями програми SIGMA визначені допомога країнам-бенефіціарам у побудові досконалої системи державного управління; розбудова спроможності власного уряду щодо досягнення європейської інтеграції, а також сприяння ініціативам ЄС та інших донорів надавати підтримку країнам-бенефіціарам у реформуванні адміністративної системи. Робота в рамках програми SIGMA здійснюється за такими п'ятьма напрямками, як стратегія розвитку адміністративної системи, розробка політики, координація та регуляція, розподіл бюджету і ресурсів, державна служба, аудит і фінансовий контроль.

Таблиця 2.2.

Бюджетний рік	Вартість програми, млн. євро	Контрактна вартість, млн. євро	У % за контрактом	Використано, млн. євро	% реалізації
1990	169,70	168,75	99	165,63	98
1991	200,33	196,19	98	191,95	96
1992	219,48	217,29	99	214,99	98
1993	226,49	223,90	99	220,21	97
1994	201,36	197,93	98	194,45	97
1995	157,12	153,45	98	150,88	96
1996	229,64	226,78	99	173,44	76
1997	148,18	142,65	96	65,52	44
1998	195,19	99,59	51	24,86	13
1999	302,10	6,42	2	1,80	1
Загалом	2049,59	1632,95	80	1403,73	68

Примітка: За матеріалами семінару „Політичний аналіз технічної допомоги (техніка та досвід)”, 19-20 вересня, 2003 р.

Наступною програмою ТД, започаткованою ОБСЄ в 1990 році в КЦЄ, стала програма **PUMA** з державного менеджменту та управління. Головна мета PUMA – допомогти урядам країн з перехідною економікою та країнам, що розвиваються, в розбудові ефективних, раціональних та прозорих структур державного управління. Програма передбачає дослідження

<sup>3</sup> Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries

організації та управління державним сектором і визначення проблем у їхній діяльності, шляхів і механізмів пристосування управління державним сектором до внутрішніх та зовнішніх змін.

Таблиця 2.3.

## ТД Чехії від ЄС в рамках програми PHARE 1991-1999 рр. (млн. євро)

Пріоритетні сфери	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Загалом
1. Розвиток економіки та підтримка конкурентоспроможності	50,4	21,0	35,7	25,0	35,0			3,0	6,55	176,65
2. Розвиток інфраструктури	14,0	5,3	3,0	0,0	60,0					82,3
3. Розвиток освіти та охорони здоров'я	1,34	11,2	3,25	7,6	2,0	7,5	2,5		3,3	38,69
4. Охорона навколишнього середовища	5,0					5,0	2,0	2,15	1,15	15,3
5. Розвиток сільського господарства		2,0		4,5					2,6	9,1
<b>Загалом</b>	<b>70,74</b>	<b>39,5</b>	<b>41,95</b>	<b>37,1</b>	<b>97,0</b>	<b>12,5</b>	<b>4,5</b>	<b>5,15</b>	<b>13,6</b>	<b>322,04</b>

Примітка. Джерело: Národní rozvojový plán (RDP) České republiky na léta 2000-2006 [232]

В рамках програми PUMA проводяться регулярні зустрічі експертних робочих груп, утворених з осіб, відповідальних за розробку національних бюджетів, вищих посадовців із президентських адміністрацій, прем'єр-міністрів та міністрів, а також керівників відомств, що відповідальні за регуляторну реформу та управління людськими ресурсами.

Аналіз діяльності цих двох програм показав, що підтримка в їх рамках була незначною, порівняно з коштами PHARE, які здійснили основний вплив на інтеграційний етап розвитку КЦЄ.

Таблиця 2.4.

**Кошти, виділені PHARE для окремих секторів у Польщі впродовж  
1990-1999 рр.(млн. євро)**

Сектор	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Сума
Громадська адміністрація	10	7,5	9,2	27	21,5	2	0	20,5	12,	9,7	119,4
Сільське господарство	100	17	18	30	2,5	13	8	8	7,5	12	216
Навчання, освіта наука	2,8	45,5	42	45	39	27	30	20	31,3	28	289,6
Охорона навколишнього середовища, ядерна безпека	22	35	18	0	12	22	3	0	12	8	132,2
Фінансовий сектор	2	16	4,7	21	22	0	0	0	0	10	75,7
Інфраструктура	6	10	26,4	63	93,8	91	98,7	84	86	92,1	651,4
Захист споживача	0	0	0	5	0	0	0	0	0	2	7
Реструктуризація підприємств, приватний сектор	38	56	74,5	7	9	9	24,3	15	0	0	238,8
Працевлаштування, розвиток соціальної сфери	0	18	7,2	0	9	0	0	0	30	23	87,2
Охорона здоров'я	0	20	0	0	0	0	0	0	0	2	22
Інше	0	3	0	27	0	0	0	15	0	9,6	41,1
<b>Сума</b>	<b>180</b>	<b>197</b>	<b>200</b>	<b>225</b>	<b>208,8</b>	<b>174</b>	<b>164</b>	<b>149,4</b>	<b>179</b>	<b>196,4</b>	<b>1873,6</b>

Примітка. Джерело [97]

**Третій етап 1998-2003 роки** охоплює передаксесацийний розвиток КЦЄ. Для цього етапу характерно домінування передаксесацийних підходів та програм в КЦЄ, зміцнення координації, значне залучення ресурсів з боку різних країн-донорів, таких як США через програми USAID; відкриття нових можливостей і програм, таких як Леонардо да Вінчі й Сократс. У цей же час

починає діяти оновлена програма PHARE II, до якої приєднуються ISPA та SAPARD, які разом за обсягами надання ТД виявилися найбільшими ресурсами підтримки переходу КЦЄ до членства в ЄС.

Програма **PHARE II** стала продовженням і доповненням Phare I. З 1998 року змінився формат надання допомоги за програмою PHARE, яка почала здійснюватися за принципами „Нового спрямування PHARE”<sup>4</sup>. З цього моменту кошти програми було спрямовано суто на підтримку процесу інтеграції країн до ЄС. Згідно з новими принципами, починаючи з 2000 року, бюджет програми розподілявся так: 70% ресурсів спрямовувалося на розбудову інфраструктури, в основному у транспортну галузь та на захист навколишнього середовища, а решта – 30% ішла на інституційний розвиток для ефективного „акі ком'юнітер”<sup>5</sup> – впровадження європейських стандартів і норм у функціонування державних установ. З 2000 року бюджет PHARE для КЦЄ складає 1,56 млрд. євро на рік, що значно перевищує показники попередніх періодів, коли за період 1990-2003 рр. загальний бюджет програми PHARE склав близько 3,9 млрд. євро [205].

З 2000 року основні ресурси PHARE II спрямовувалися на дві головні сфери співробітництва: інвестиційну підтримку та інституційний розвиток. Основними пріоритетами в рамках інвестиційної підтримки КЦЄ були впровадження стандартів та норм ЄС, регіональний розвиток згідно зі структурною політикою ЄС, розвиток інфраструктури й підтримка малого та середнього бізнесу.

Інституційна підтримка з боку PHARE передбачала використання з 1998 року механізму Twinning<sup>6</sup>, елементи якого нещодавно почали використовуватись і в Україні в рамках програми ЄС IBPP. Цей інструмент було впроваджено для допомоги країнам-кандидатам на вступ до ЄС у створенні сучасної та ефективної системи державного управління, що

<sup>4</sup> Decentralized Implementation under New Phare Orientation

<sup>5</sup> Acquis Communautaire

<sup>6</sup> Споріднення – програми, що передбачають навчання державних службовців і передачу досвіду державного управління через програми обміну.

відповідала б вимогам інтеграції в ЄС. Він передбачає довгострокову роботу експертів з ЄС у країнах-реципієнтах з метою досягнення реальних змін, а також підготовку країни-кандидата до запровадження структурних фондів ЄС.

Окрім PHARE, з 2000 року нова передакcesаційна програмна допомога ЄС для КЦЄ включала в себе й дві інші програми: ISPA та SAPARD. Програма ISPA<sup>7</sup> передбачає заходи для впровадження структурної політики у передакcesаційному періоді і спрямована на фінансування крупних інвестиційних проектів в країнах, вартістю більше 5 млн. євро. Вона стала продовженням довготермінових національних інвестиційних проектів у транспортній галузі та у захисті навколишнього середовища. При цьому частка співфінансування проекту з боку ЄС досягає 75% загальної вартості проекту. Бюджет програми встановлено на рівні 1 040 млн. євро щороку на період 2000-2006 років, з яких Польща щорічно отримує 312-348,8 млн. євро, а на частку Чехії припадає 71 млн. євро [233].

Програма SAPARD<sup>8</sup> спрямована на надання підтримки сільськогосподарським фірмам та розвиток сільськогосподарських регіонів. Програма здійснюється через регіональні наглядові ради, які відстежують належне виконання проектів та їх координацію. Основними пріоритетними сферами діяльності за програмою стали покращення діяльності харчово-переробної галузі, інвестування в розвиток фермерських господарств та розвиток інфраструктури в сільських районах [205].

Вартість допомоги Польщі за програмою складає 171,6 млн. євро на рік. Загалом, згідно з договором фінансування з боку ЄС на 2000-2003 роки, Польща отримувала в рамках програми 708.2 млн. євро на проекти, що мали завершитись у 2006 році. В рамках програми Чехія отримувала 22 млн. євро щорічно, що на кінець 2006 року склало загалом 132 млн. євро. Таким чином, з упровадженням нових програм після 2000 року розподіл ресурсів

---

<sup>7</sup> Instrument for Structural Policies for Pre-Accession

допомоги в Польщі змінився і мав такий вигляд: PHARE – близько 400 млн. євро; ISPA – 312-348 млн. євро та SAPARD – 171 млн. євро на рік. На відміну від Польщі, у Чехії фінансування за програмами ЄС з 2000 року змінилось у дещо іншій пропорції й мало значно менші обсяги: PHARE – 79 млн. євро, ISPA – 72 млн. євро та SAPARD – 22 млн. євро на рік [232].

За роки отримання Польщею ТД в рамках програми PHARE було профінансовано багато значних проектів, що мали вагомий вплив на розвиток інфраструктури та економіки країни, серед яких побудова залізниці Вроцлав–Катовіце–Краків (105 млн. євро); відновлення залізниці E30 (38 млн. євро); програми регіонального розвитку (50 млн. євро); реструктуризація вугледобувної галузі (61 млн. євро). Аналізуючи структуру використання фондів PHARE в Чехії та Польщі, необхідно відзначити, що близько 30% ресурсів програми спрямовувалося на навчання, передання ноу-хау та проекти Twinning, а решту 70% було витрачено на інвестиційні проекти.

При відборі проектів на фінансування в рамках програм ЄС здійснювався обов'язковий аналіз проектів на відповідність якісним критеріям фінансування, серед яких були цінність та переваги проекту з точки зору суспільства, багатостороннє партнерство, рівні можливості для учасників проекту, планування управління якістю, планування розвитку, розподіл відповідальності, продовження проекту після закінчення фінансування з боку ТД. Завдяки жорсткому кваліфікаційному відбору за цими критеріями та ефективній реалізації проектів, країни отримали значний економічний і суспільний імпульс для подальшого розвитку.

**Четвертий етап** включає період з 2004 по 2006 роки, впродовж якого відбулося набуття КЦЄ повноправного членства в ЄС та перехід на використання структурних фондів. У момент вступу нові країни-члени ЄС втратили право на програми PHARE, ISPA і SAPARD, натомість стали

---

<sup>8</sup> Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

потенційними бенефіціарами структурних і аграрних фондів ЄС. Водночас характерною ознакою цього періоду є подальше фінансування проектів, передбачених у рамках передаксесацийних програм PHARE, ISPA і SAPARD до 2006 року, з паралельним поступовим підключенням КЦЄ до використання структурних та інших фондів ЄС як повноправних учасників цієї організації.

Досить велике значення на ефективність використання ресурсів допомоги в процесі інтеграції до ЄС відіграло відповідне керівництво ТД у країнах Центральної Європи. Причому кожна з країн сформувала власні системи управління, які, незважаючи на свою відмінності від інших країн, зіграли в кожній країні однаково позитивну роль у перехідний період і дозволили ефективно управляти ресурсами ТД, що прискорило інтеграцію до ЄС. У дослідженні зосереджено увагу на вивченні структур управління ТД в Польщі та Чехії як яскравих представників КЦЄ, аналізі основних підходів до їх побудови та визначенні чинників успішності, які забезпечили ефективність управління ТД у двох різних країнах.

Треба відзначити, що відповідальність за співпрацю між Польщею і ЄС та іншими донорами була спільною не тільки політично, а й економічно. В бюджеті Польщі були передбачені кошти для фінансової підтримки співпраці в рамках програм ТД. Загальну ж координацію спільних зусиль на території Польщі з 1996 року було покладено на окрему державну структуру з європейської інтеграції – Комітет з Європейської Інтеграції, основним завданням якого стала координація діяльності всіх міністерств, відомств та установ Польщі, які були причетні до процесу європейської інтеграції і отримували допомогу від ЄС. (див. табл. 2.5. та рис. 2.1.)

До 1996 року координація ТД та співпраця з ЄС у Польщі здійснювалися структурою в складі Кабінету Міністрів з такими ж повноваженнями і такою ж невисокою ефективністю, як і українська

структура в рамках Міністерства економіки. Польські колеги, хоч і не досить швидко, але усунули ваду в системі державної координації ТД, що, на їхню думку, значно підвищило її ефективність та прискорило процес інтеграції до ЄС [80]. Особлива увага приділялась у Польщі спеціальній підготовці кадрів для роботи зі структурами ЄС у період підготовки до вступу та для роботи в структурах ЄС після вступу в цю організацію.

В Україні останнім часом все робили навпаки – знижували реальний рівень співпраці з ЄС та координації ТД, обмежуючись лише проголошенням євроінтеграційних намірів. З іншого боку, порівнюючи обсяги співпраці й допомоги Польщі та Україні з боку ЄС, можна сказати, що до цього часу Україна не розглядається як реальний претендент на вступ до ЄС. Тому досить важливим є вивчення інституційних засад процесу програмування, залучення та використання МТД в Польщі та інших КЦЄ.

Таблиця 2.5.

## Інституційна структура координації ТД в Польщі

Орган	Ранг / Склад	Функції
<b>Комітет з Європейської Інтеграції</b> 	Колегіальний орган урядової адміністрації	Програмування й координація інтеграційної політики Польщі з ЄС, а також програмування й координація дій з наближення Польщі до європейських стандартів. Координація дій державної адміністрації в освоєнні ТД, а також дій, пов'язаних з отриманням та використанням коштів ТД.
<b>Національний координатор допомоги</b> 	Голова бюро Комітету з Європейської Інтеграції (ранг міністра)	Координація процесу програмування і втілення окремих програм і проектів. Підготовка і підписання фінансових меморандумів.
<b>Особа, відповідальна за обслуговування допомоги</b> 	Заступник міністра фінансів, голова Національного фонду фінансової допомоги, отриманої від ЄС.	Обслуговування фінансових надходжень і контроль коштів, наданих ЄС та іншими донорами, та коштів, виділених з бюджету на співфінансування програми PHARE.
<b>Особа, уповноважена реалізувати програму</b>  	Призначається Національним координатором допомоги за рекомендацією конкретного міністра або керівника бюро	Реалізація програм і здійснення нагляду за роботою державної структури, що реалізує програму.
<b>Спільний моніторинговий комітет</b> 	Колегіальний орган, до складу якого входять: Національний координатор допомоги; особа, відповідальна за обслуговування допомоги; а також представники Європейської Комісії.	Моніторинг та контроль за ходом виконання проектів допомоги.
<b>Моніторинговий підкомітет</b> 	До складу входять: Особа, уповноважена реалізувати програму, представник Національного координатора допомоги, представник Особи, відповідальної за обслуговування допомоги, представники Європейської Комісії.	Моніторинг, контроль і перевірка реалізації окремих проектів.
<b>Організацій-виконавці проектів</b>	Структури, що безпосередньо реалізують проекти в рамках програм МТД	Безпосереднє виконання проекту для досягнення поставлених цілей та отримання очікуваних результатів.

На відміну від української практики, ініціатива в програмуванні ТД належала польській стороні, а не донорам, згідно з Національним планом розвитку Польщі та Національною програмою підготовки до членства в ЄС. Основним документом у галузі програмування допомоги була Позиція Польщі щодо питань фінансування – документ, затверджений Радою міністрів Польщі, який є точкою зору країни на необхідні обсяги та призначення допомоги, яка надавалася Польщі в межах програм ЄС на поточний рік. Цей документ був основою для ведення переговорів з ЄК і підписання фінансового меморандуму [80].

Безпосередню діяльність у процесі програмування здійснювало Бюро КЄІ. В сфері програмування міжнародної допомоги до функцій Бюро належали розробка принципів державної політики у сфері використання міжнародної допомоги; налагодження співпраці з Європейською Комісією з метою програмування і планування напрямів діяльності, на підтримку яких передбачалося залучення допомоги з боку ЄС; ініціювання процесу розробки проектів через відповідні міністерства та регіональні адміністрації; проведення попередньої оцінки та відбору проектів; формальна перевірка проектів на відповідність вимогам ЄС та Національній програмі підготовки Польщі до членства в ЄС; підготовка документу “Позиція Польщі щодо питань фінансування” для затвердження Комітетом Європейської Інтеграції і Радою Міністрів Польщі.

Таким чином основна відповідальність за отримання та використання ТД в Польщі належала не донорам, а самій країні-реципієнту, яка власноруч планувала потреби в зовнішній допомозі й розробляла плани залучення та використання коштів МТД, узгоджуючи їх із донорами, виходячи з власних стратегічних та тактичних цілей розвитку.



**Рис. 2.1. Структура польських інституцій, що брали участь у процесі реалізації ТД та преаксесаційних програмах**

В Україні навпаки - цей процес ініціюється донорами, які й визначають пріоритети розвитку України. Можливо, коли Україна сама визначиться з власними стратегічними цілями та пріоритетами, що буде зазначено в загальній затвердженій програмі чи стратегії розвитку, тоді ЄС запропонує для України оновлену PHARE чи іншу програму ТД, що буде цілком спрямована на потреби розвитку України, як це колись відбулося в КЦЄ.

На відміну від польської практики, в Чеській республіці була сформована інша структура управління ТД, яка також довела свою ефективність. Основною відмінністю побудови чеської системи управління ТД від польської є те, що Національне координаційне бюро підпорядковувалося Міністерству фінансів Чеської республіки, а національний координатор допомоги займав посаду заступника міністра економіки. Такий досить високий рівень підпорядкування також дозволив постійно контролювати ТД і ефективно управляти її використанням у країні, а також вести продуктивний діалог з донорами щодо пріоритетів розвитку та розподілом коштів.

Окрім того, в Чехії в межах міністерства фінансів було створено Центр зарубіжної допомоги, який став виконавчим органом у системі ТД, і був очолений національним координатором. На Центр покладалася відповідальність за підготовку, впровадження та моніторинг програм ТД [233]. При Міністерстві фінансів Чехії було створено й спеціальний орган контролю за ТД, який очолював Національний уповноважений у ранзі заступника міністра фінансів, який здійснював фінансове управління ТД. Зусилля Національного уповноваженого підтримувалися спеціально створеним Національним фондом. Чеська модель управління ТД показана на рис. 2.2. В процесі реалізації ТД в Чехії були задіяні спеціально створені підрозділи в Міністерстві розвитку регіонів, Міністерстві охорони здоров'я та інші міністерствах, а також спеціально засновані фонди та центри розвитку, які безпосередньо займалися виконанням програм ТД.

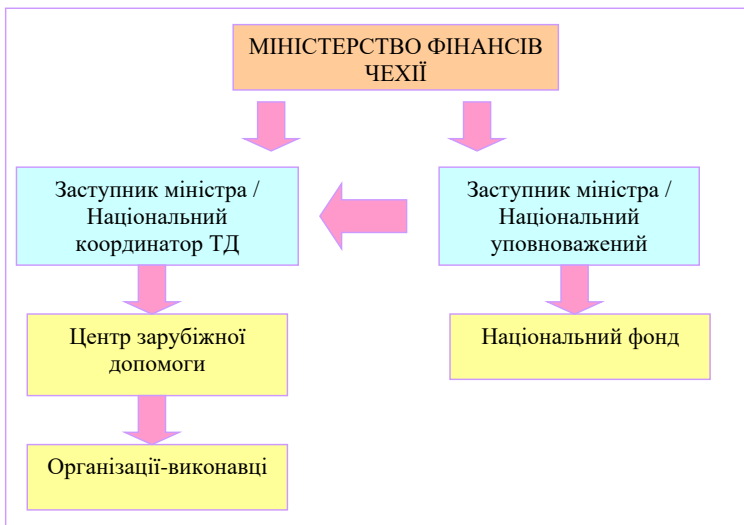


Рис. 2.2. Структура управління системою ТД в Чехії.

В Чеській республіці, як і в Польщі, було прийнято спеціальний стратегічний план розвитку країни, де були визначені пріоритети розвитку на найближчі сім років та основні сфери застосування ТД й обсяги підтримки з боку програм ЄС та інших донорів. Це допомогло правильно спланувати й спрямувати допомогу, щоб досягти основної стратегічної мети – інтеграції в ЄС.

Аналізуючи досвід КЦЄ в галузі залучення та використання ТД, необхідно зазначити, що він має як свої переваги так і недоліки, які необхідно враховувати Україні в своєму подальшому розвитку для підвищення ефективності функціонування сучасної системи управління ТД.

Серед основних переваг використання коштів ТД в КЦЄ, по-перше, можна виділити короткострокові, такі як отримання додаткових коштів для виживання, надходження ресурсів для інституційної розбудови, надання підтримки з боку професійних партнерів (консультантів, експертів, викладачів, тощо). До довгострокових переваг ТД ЄС можна віднести впровадження міжнародних стандартів та програм, співпраця з іноземними інституціями та гнучкість у впровадженні нових ініціатив; розуміння нових процедур та механізмів європейського суспільства [80]. Основні позитивні чинники використання ТД в КЦЄ стосуються саме передачі новітніх знань, технологій та стандартів, а також розвитку багатосторонньої співпраці. Такий підхід дозволив країнам прискорити темпи переходу на новий рівень розвитку й досить швидко увійти в систему ЄС повноправними членами.

Окрім переваг, існували також і певні проблеми, що ставали на заваді ефективному використанню коштів ТД, і вирішення їх здатне відчутно підвищити ефективність використання ТД в Україні. За висновками польських науковців, що брали безпосередню участь у реалізації програм ТД в країні, серед основних проблем можна визначити високу формалізованість і бюрократизованість проектів, повільну систему управління з боку ЄС, проблеми з комунікацією, пов'язані зі значними культурними

розходженнями. надто недостатнє знання процедур ЄС із польської сторони та проблеми з професійним рівнем виконання проєктів [80].

Як показала практика, найбільш низькою забюрократизованістю були позначені проєкти ТД німецьких фондів, більш високий ступень бюрократії був притаманний проєктам американських фондів, найвищим ступенем бюрократії відрізнялися проєкти ЄС. Серед інших проблем, що вплинули на ефективність ТД в КЦЄ, були визначені такі: локалізація ресурсів ТД здебільшого в центрі країн, особливо на першому етапі надання ТД, надто поверхова оцінка проєктів, що призвело до марнування коштів, низький рівень прозорості та високі витрати на експертів. Ці недоліки також притаманні проєктам ТД в Україні. Велике значення для ефективності МТД має також власний внесок країни-реципієнта в розбудову. Стратегія інституціонального розвитку має спиратися не тільки на ресурси ТД, а й на власні кошти країни-реципієнта.

Різні ноу-хау, що надходили до країн за програмами ТД, концентрувалися в агенціях, фондах та приватних консалтингових фірмах, здебільшого створених за рахунок донорів і залежних від них. Більшість ресурсів ТД перерозподілялася через такі „власні” фірми чи довірених осіб, що негативно вплинуло на розвиток окремих секторів ринку й на ефективність певних програм ТД [14].

Серед інших проблем використання ТД в КЦЄ слід визначити відсутність ефективної системи моніторингу та оцінки реалізованих проєктів, що дало б змогу надалі здійснити правильне планування ТД; недостатню підготовку регіональної та сільської адміністрацій до використання майбутньої допомоги від структурних фондів ЄС; відсутність експертів на центральному та регіональному рівнях, що зумовило неефективне витрачання коштів та низький рівень виконання проєктів; недостатню поінформованість щодо програм ТД в регіонах; відсутність доступної для всіх бази даних бенефіціарів, що можуть отримати технічну

допомогу на регіональному рівні; переважання інфраструктурних проектів над проектами, що спрямовані на створення нових робочих місць та просування сучасних технологій, що дозволило би більш ефективно розвивати економіку; запізнення з реалізацією програм ТД, а саме PHARE, SAPARD та ISPA.

На думку експертів КЦЄ, для вирішення вищезгаданих проблем та підвищення ефективності використання ТД в Польщі на той час доцільно було б змінити підходи до надання допомоги та здійснити певні кроки, такі як виділення більших ресурсів на розвиток сучасної інфраструктури, збільшення підтримки розвитку судової системи (залучення більшої кількості працівників, переобладнання новим устаткуванням), прискорення приватизації та реструктуризації застарілих промислових об'єктів, надання вагомшої підтримки розвитку малого та середнього бізнесу, спрямування більших ресурсів на інституціональну розбудову, тоді як донори більш охоче виділяли ресурси на консультаційні види ТД.

При реалізації ТД, з погляду оцінки ефективності, велику роль відіграють механізми контролю, що дозволяють відстежувати процеси використання ТД й здійснювати вчасне коригування дій. Здебільшого критерії, що закладені в основу механізмів контролю, не давали можливості реально оцінити ефективність програм, що реалізовувалися. Основними показниками успіху програм Європейського Союзу в КЦЄ були ступінь законтрактування та видатків фондів ТД [14]. Відсутність систем комплексного моніторингу та оцінки фінансових програм, брак зіставлення індексів ефективності програм, що могли б стати показниками її успішності, відсутність системи збору та обробки даних щодо реалізованих програм значно знижували ефективність використання програмних ресурсів.

Урядові адміністрації КЦЄ надавали неабиякого значення підготовці країн та їхніх службовців до ефективного використання ресурсів ТД. З цією метою були призначені спеціальні відділи й департаменти обслуговування

фондів ТД в міністерствах та більшості адміністрацій регіонів. Спеціально призначені державні службовці проходили обов'язковий тренінг з програмування технічної допомоги ЄС. Але, незважаючи на ці заходи, все ж урядовим структурам була притаманна слабка координація дій між собою та між донорами. Позначилася відсутність ефективного надходження та розподілу інформації на рівні Національних координаційних бюро та міністерств і - особливо - регіонів. Відсутність певних правових положень стосовно обов'язкового інформування про програми також негативно впливала на ефективність реалізації ТД.

На думку експертів Варшавського інституту державних досліджень, основними бар'єрами, що знижували ефективність використання коштів ТД в КЦЄ, були відсутність професіоналізму у виконавців програм ТД, "приховування" інформації, потужна тенденція централізації програм і не поширення їх на регіони, часта ротація державних службовців, що унеможлиблювало якісне обслуговування, брак достатньої кількості кваліфікованих експертів в адміністрації, відсутність альтернативи при ухваленні рішень та недостатня прозорість прийняття рішень, що стимулювало корупцію, домінування окремих партійних інтересів над стратегічними цілями й короткозорість деяких рішень у галузі використання ресурсів [14].

Слід зазначити ще один важливий чинник використання ресурсів ТД, яким стали неурядові організації. На розвиток цього сектору традиційно виділяється досить незначна частка фондів, але відводиться важлива роль в процесі ринкових трансформацій та розвитку громадянського суспільства країни-реципієнта. Перед неурядовими організаціями з боку програм ТД в КЦЄ, як і в Україні, були поставлені певні завдання, такі як побудова демократичних, ринкових інституцій, розвиток громадянського суспільства. Активний процес формування неурядових організацій в КЦЄ розпочався в 1989 році. Здебільшого неурядові організації створювалися під певні

програми чи проекти технічної допомоги. Найбільш ефективні з них і далі діяли й розвивалися після реалізації перших програм ТД і набули певної самостійності. Частка державних коштів у фінансуванні діяльності подібних неурядових структур достатньо низька, що притаманне й Україні. Основу їх фінансування складають приватні фонди та технічна допомога.

Для розвитку неурядових організацій в КЦЄ, як і в Україні, було характерне небажання урядової адміністрації користуватися послугами, що надаються неурядовими організаціями. Досить сильним був вплив і політичних факторів, що призводило до надання переваг окремим неурядовим організаціям залежно від симпатій чинної адміністрації. Як на окремих рівнях державної системи інформування ТД, так і в системі неурядових організацій існували проблеми в отриманні інформації щодо програм ТД, також давалася взнаки відсутність обміну інформацією між органами самоврядування в регіонах та місцевими неурядовими організаціями.

Таким чином неурядовим організаціям в КЦЄ відводилася досить незначна роль в плануванні та реалізації програм ТД, що також вплинуло на ефективність використання ТД в третьому секторі економіки. Нині доцільно було б ухвалити відповідні закони та постанови, що визначали б принципи співпраці неурядових організацій з органами державного управління країни-реципієнта.

## 2.2. Особливості координації допомоги в країнах Центральної Європи і в Україні

Країни Центральної Європи – нові члени Європейського Союзу та претенденти на членство - дотримувалися директив щодо структур координації програм технічної допомоги, що фінансуються ЄС, та управління ними. Оскільки ЄС був найбільшим донором МТД країн Центральної Європи, безпосередньо пов'язаним з європейською інтеграцією, в усіх програмах технічної допомоги здебільшого фігурували ідентичні структури. Інструмент Європейського Сусідства і Партнерства (ІЄСП) не містить жорстких вимог щодо координації та управління МТД. Але на практиці потреба в координації зусиль донорів зумовлює необхідність створення структури й системи для реалізації ІЄСП, подібної до вимог ЄС для інших програм технічної допомоги.

Якщо інституційно в країнах ЦЄ координацію МТД, що надавалася ЄС та двосторонніми донорами для цілей європейської інтеграції, на різних етапах здійснювали різні державні установи - департамент координації Європейської інтеграції, Міністерство фінансів, Міністерство закордонних справ тощо, то функціональні обов'язки завжди були й залишаються приблизно однаковими. Але практично в усіх країнах була одна важлива спільна риса – за загальну координацію допомоги та програм технічної співпраці відповідав один департамент або установа. Зазвичай із цього правила робилися винятки, коли кілька державних установ займалися різними аспектами МТД, однак скоріше суто з політичних, ніж практичних міркувань.

Кожна державна установа, що відповідала за координацію МТД, зазвичай мала певні переваги та вади. Міністерство фінансів (МФ), наприклад, має багато переваг як координатор МТД. МФ може забезпечити логічний зв'язок між фінансовими питаннями – міжнародною допомогою та

процесом складання державного бюджету, оскільки крім цих питань воно ще відповідає за взаємодію з міжнародними фінансовими організаціями – Світовим Банком, Європейським Банком Реконструкції та Розвитку (ЄБРР), іншими фінансовими установами, співпрацює з деякими суто донорськими програмами. Таким чином МФ має загальний контроль за фінансовими питаннями в уряді, що надає йому можливість ефективно координувати взаємодоповнення національних та міжнародних ресурсів, уникаючи їх дублювання. Щодо вад МФ як координатора МТД, то тут можна назвати професійну схильність розглядати ресурси технічної допомоги як заміну бюджетному фінансуванню, недостатню концептуальну спроможність планувати та забезпечувати євроінтеграційні процеси, та поки що нерозвинуту технічну спроможність професійного спілкування на міжнародному рівні.

В деяких країнах Європи функції координації міжнародної технічної допомоги виконує Департамент європейської інтеграції. Серед переваг цієї структури можна відзначити знання пріоритетів європейської інтеграції, загальних потреб у МТД та здатність надавати технічну підтримку галузевим міністерствам. Серед слабких сторін цієї структури, перш за все, слід назвати відсутність зв'язку з бюджетним процесом, що ускладнює стосунки з донорами, якщо діє стратегія підтримки бюджетного процесу.

Деякі країни залучали до координації міжнародної технічної допомоги кілька установ, кожна з яких відповідало за певні програми. Поряд з традиційними державними установами Болгарія, наприклад, залучала ще й Міністерство закордонних справ. Але подібна практика розпилення координації МТД й залучення до цього процесу державних установ, що не мали відповідної компетенції, не давала позитивних результатів.

У кожній з країн Балтії застосовувалися різні моделі управління МТД. У Литві, наприклад, для централізації та налагодження тіснішого зв'язку з бюджетним процесом функції координації були сконцентровані в

Міністерстві фінансів, яке відповідало за співпрацю з міжнародними фінансовими установами, а також за розподіл бюджетних коштів між проектами, пов'язаними з європейською інтеграцією. На Міністра фінансів також було покладено обов'язки Національного Координатора міжнародної допомоги.

У Латвії управління МТД також було сконцентроване в Міністерстві фінансів, яке відповідало за співпрацю з міжнародними фінансовими організаціями та координацію технічної допомоги, включаючи євроінтеграційні інструменти перед вступом до ЄС, а також розподіл бюджетних коштів між проектами, пов'язаними з інтеграційним процесом. Міністерству фінансів належали й функції національного координатора міжнародної допомоги, відповідальність за планування, складання та моніторинг програм, а Державне казначейство Латвії виконувало функції платіжного агента. Таким чином у Латвії всі основні функції по управлінню МТД належали центральному фінансовому органу країни, хоча підрозділи Міністерства фінансів, що виконували координаційні та інтеграційні функції, змінювалися. Крім того, Міністерство розробляло угоди з донорами, спеціальні правила щодо управління фінансуванням ЄС і очолювало секторний моніторинг проектів. У цьому процесі Міністерство закордонних справ Латвії здійснювало стратегічне планування пріоритетів європейської інтеграції та політичну підтримку євроінтеграційних процесів.

На відміну від Литви та Латвії, в Естонії функції програмування та координації міжнародної допомоги були розділені між Міністерством фінансів та Офісом європейської інтеграції. Міністерство фінансів відповідало за розробку законодавства для залучення і реалізації міжнародної допомоги, складання, координацію і моніторинг програм з боку ЄС, а також за співпрацю з міжнародними фінансовими установами. Офіс європейської інтеграції здійснював визначення потреб у МТД та координацію й моніторинг двосторонніх програм міжнародної допомоги.

У Польщі координація діяльності з усіх питань міжнародної технічної допомоги була зосереджена в Офісі урядового уповноваженого, створеному при Раді Міністрів, що спростило вирішення питань на рівні Прем'єміністра, але перевід коштів на реалізацію проектів здійснювався знову ж таки Міністерством фінансів.

У Болгарії процес координації міжнародної технічної допомоги відбувався в рамках Міністерства закордонних справ (МЗС), а міністр виконував функції національного координатора. МЗС Болгарії координувало всю допомогу з боку ЄС, а за інші види допомоги відповідав заступник прем'єр-міністра з питань економічної реформи. Засобом координації була система «Рад», у яких брали участь усі зацікавлені особи та потенційні бенефіціари.

Згодом Європейський Союз активно співпрацював з країнами, що утворилися в Югославії, з їх реформування та підготовки до вступу в ЄС. Республіка Македонія є цікавим прикладом співпраці з ЄС по ефективному використанню міжнародної технічної допомоги. В країні створено досить оригінальну централізовану систему програмування, управління, імплементації та моніторингу міжнародної технічної допомоги. Уряд Македонії здійснював досить активну координацію МТД для спільного ефективного використання зовнішніх та внутрішніх ресурсів заради досягнення необхідних результатів з реформування країни на шляху до інтеграції з ЄС.

Уряд Республіки Македонія з часу проголошення незалежності у тому ж році (1991) що й Україна, створив досить дієву систему координації міжнародної допомоги на високому рівні. Політика і стратегія МТД визначаються на рівні прем'єр-міністра Македонії. В системі виконавчої влади один із віце-прем'єр-міністрів, за посадою, є національним координатором допомоги. Для здійснення управління МТД створено систему з кількох взаємопов'язаних структур:

- Комітет Кабінету Міністрів з питань координації міжнародної допомоги;
- Координаційну технічну групу;
- Сектор координації міжнародної допомоги в рамках Секретаріату з європейських справ.

Національний координатор МТД відповідає за координацію всіх видів міжнародної допомоги, що отримує Македонія. Він же очолює Комітет Кабінету Міністрів з питань координації міжнародної допомоги (Комітет), здійснює моніторинг втілення рішень Комітету, та підтримує прямі контакти з донорськими структурами. Комітет визначає політичні й стратегічні напрями іноземної допомоги з урахуванням національних пріоритетів та секторної політики. Національний координатор очолює Комітет, до складу якого входять зацікавлені міністри – фінансів, закордонних справ, економіки, освіти та науки. внутрішніх справ. Для участі в роботі Комітет може запрошувати інших профільних міністрів залежно від проблем, що розглядаються, оскільки міністерства визначають секторні пріоритети й координують виконання проектів у своїх галузях.

Координаційна технічна група складається з офіційно призначених представників міністерств, членів Комітету, і відповідає за такі проблеми:

- розробку порядку денного Комітету, експертизу проектів для запобігання дублювання і неефективного витрачання ресурсів;
- координацію заявок на технічному рівні;
- підготовку проектів, висновків, рекомендацій та рішень для Комітету;
- розробку заходів для реалізації рекомендацій та рішень, ухвалених Комітетом.

Сектор координації міжнародної допомоги в рамках Секретаріату з європейських справ (Сектор) є операційною службою Національного координатора і секретаріатом Комітету, а також основним каналом передачі

донорам інформації та пропозицій щодо пріоритетів уряду Македонії. При Секторі створено загальну базу даних міжнародної донорської допомоги Македонії. Сектор має безпосередній зв'язок з Міністерством фінансів, яке вповноважене здійснювати реєстрацію всіх погоджених проєктів, що готуються до реалізації. Подібна процедура дозволяє урядові Македонії забезпечувати через міжнародну допомогу бюджетну підтримку країни. Міністерство фінансів здійснює моніторинг і контроль використання ресурсів міжнародної допомоги.

В Україні, на відміну від КЦЄ, система управління ТД трансформувалася кілька разів, що негативно вплинуло на її ефективність. У 1999 та 2005 роках Президентами України були подані рекомендації щодо більш ефективного використання наявного інструментарію для забезпечення євроінтеграційного процесу. В обох випадках було рекомендовано створити Агентство міжнародного розвитку з високим статусом та повноваженнями, з персоналом належної кваліфікації, реальними можливостями програмувати та координувати МТД. Але в обох випадках не тільки нічого не було зроблено для консолідації зусиль з управління МТД, а навпаки - було розпорощено й без того обмежені сили. У 2007 р. координацію програми Twinning було віднесено до Головдержслужби, а в Секретаріаті Кабінету Міністрів в 2010 р. створили Бюро європейської інтеграції. Загальні функції координації МТД зберегли за Міністерством економіки, а Національним координатором залишили одного із заступників Міністра економіки.

Нещодавно на міжнародному рівні було проведено два огляди інституціональної спроможності ефективного здійснення функцій координації міжнародної допомоги. Обидва звіти - як ПРООН у 2007р., так і ОЕСР в 2008 р. зафіксували надто низький рівень ефективності та спроможності відповідальних українських органів влади у сфері координації міжнародної допомоги та розбудови бюджетної інституційної спроможності.

Обидва звіти також констатували, що створення ефективного процесу управління міжнародною допомогою та формування бюджету вимагатиме від уряду забезпечення інституційної спроможності для виконання таких завдань, як розробка стратегії, формування програм, здійснення координації та моніторингу, державного фінансового менеджменту та одержання допомоги. Необхідність виконання цих завдань уже неодноразово декларувалась як в Україні, так і міжнародними організаціями, але поки що без реального прагнення на вищому політичному рівні все обмежується лише деклараціями.

Створення чіткого та ефективного механізму координації МТД на високому рівні для практичної реалізації євроінтеграційного курсу України залежить від багатьох чинників. Насамперед це:

- реальність наміру щодо всебічних реформ і демократичного розвитку;
- здатність запропонувати донорам і міжнародним фінансовим установам чітко сформульовану політику, стратегію та пріоритети реформ;
- зацікавленість і спроможність у співпраці з донорами та здатність ефективно використовувати наявні ресурси,
- спроможність донорів вчасно відповісти на потреби та пріоритети бенефіціара.

В Україні зараз існує шість департаментів різного ступеню спроможності у п'яти державних установах, що займаються різними аспектами координації міжнародної допомоги у тій чи іншій формі:

I. Департамент міжнародної технічної допомоги та співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями Міністерства економіки, що відповідає за двосторонні відносини з міжнародними фінансовими

установами й загальну координацію допомоги. Департамент складається з семи відділів за напрямками та секторами (приблизно 30 осіб):

1. Відділ координації міжнародної технічної допомоги;
2. Відділ стратегії співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та з питань залучення міжнародної технічної допомоги;
3. Відділ системних проектів міжнародних фінансових організацій;
4. Відділ інвестиційних проектів міжнародних фінансових організацій;
5. Відділ експертизи проектів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги;
6. Відділ технічної допомоги ЄС;
7. Відділ реєстрації проектів міжнародної технічної допомоги.

II. Департамент співробітництва з Європейським Союзом Міністерства економіки. Департамент складається з чотирьох відділів за напрямками (приблизно 15 осіб):

1. Відділ координації співробітництва в рамках двосторонніх органів Україна – ЄС;
2. Відділ розвитку договірних відносин з ЄС в економічній сфері;
3. Відділ координації торговельного співробітництва в рамках УПС;
4. Відділ стратегічного планування співробітництва з ЄС.

III. Департамент співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями Міністерство фінансів України. Департамент виконує функції забезпечення координації співробітництва Міністерства фінансів з міжнародними фінансовими організаціями (МФО), бере участь у підготовці

та реалізації угод МФО щодо впровадження в Україні спільних проектів та програм, координує роботу в Міністерстві щодо залучення та використання міжнародної технічної допомоги; забезпечення виконання Міністерством функцій фінансового агента України відповідно до чинного законодавства України з питань співробітництва з МФО; бере участь у розробленні стратегії співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями; забезпечує підготовку та реалізацію спільних з МФО проектів, відповідальним виконавцем яких визначено Міністерство; бере участь у роботі із залучення фінансових ресурсів МФО для реалізації спільних з МФО проектів та забезпечує проведення переговорів з МФО з питань фінансової політики та укладення кредитних договорів і участь у них.

Департамент складається з п'яти відділів та двох секторів за напрямками (приблизно 30 осіб):

1. Відділ фінансування проектів ЄБРР;
2. Відділ фінансування проектів Світового банку;
3. Відділ моніторингу та контролю за використанням кредитних коштів;
4. Відділ співробітництва з МВФ та міжнародними організаціями;
5. Відділ управління проектом "Розширення доступу до ринків фінансових послуг";
6. Сектор підготовки та впровадження проектів розвитку та технічної допомоги;
7. Сектор супроводження проекту "Модернізація державних фінансів";

У структурі Міністерства фінансів є також Департамент міжнародних зв'язків та європейської інтеграції, який виконує функції подібні до тих, які лежать на департаменті Міністерства економіки, але в межах своїх повноважень, тобто в межах відповідальності Міністерства фінансів. Цей

Департамент відповідає за забезпечення: проведення Міністерством євроінтеграційної політики України; участі Міністерства у заходах щодо співробітництва України із СОТ, комісіях, комітетах, групах, створених з метою співробітництва України з іншими країнами світу, участі Міністерства у співробітництві України в рамках СНД і ГУАМ, підготовки пропозицій та опрацювання проектів міжнародних договорів з питань соціально-економічного і науково-технічного розвитку.

IV. Координаційне бюро європейської інтеграції (КБЄІ) при Секретаріаті Кабінету Міністрів України. КБЄІ відповідає за загальну стратегію європейської інтеграції та координацію політики допомоги, що пов'язана з євроінтеграцією. Бюро було утворене 31 березня 2010 року постановою Кабінету Міністрів України N 286 у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України, а Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції, що існувало з липня 2008 року, ліквідоване.

Чисельність бюро – 60 штатних одиниць і складається з трьох управлінь: управління моніторингу відносин Україна — ЄС; управління стратегічного планування європейської інтеграції; управління євроатлантичної інтеграції.

V. Департамент координації проектів Європейського Союзу Twinning і TAIEХ при Головному управлінні державної служби України.

VI. Департамент, що відповідає за допомогу з боку ОБСЄ та допомогу Україні іншим країнам у Міністерстві закордонних справ.

Таким чином із шести наявних департаментів, що тією чи іншою мірою займаються координацією міжнародної технічної допомоги, принаймні чотири реально координують донорську допомогу в межах своєї компетенції. Кожен із чотирьох департаментів відповідає за стратегію та розробку програм, координацію та управління програмами й проектами, а також за зв'язки з донорами у своїх секторах.

Упродовж досить тривалого періоду в Україні домінувала точка зору, що всі ці координаційні департаменти пов'язані лише зі сферами компетенції відповідних міністерств та відомств. Координація між ними практично не здійснюється. Наразі ця думка змінюється мірою того, як урядові кола України визнають потребу в об'єднаному стратегічному плані та співпраці на технічному та політичному рівні між департаментами. Це розуміння в недалекому майбутньому повинно привести до інституціональної консолідації зусиль з координації міжнародної технічної допомоги, а в подальшому – й міжнародної допомоги в цілому.

Цими чотирма основними департаментами з координації МТД є такі:

**1.** Департамент міжнародної технічної допомоги та співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями Міністерства економіки України. Мінекономіки має статус головного урядового органу з координації міжнародної технічної допомоги. Департамент займається всіма двосторонніми та багатосторонніми донорськими програмами, а також міжнародними фінансовими організаціями. Обов'язки Департаменту можна згрупувати так:

- розробка стратегії допомоги та забезпечення її відповідності структурі конкретних секторів економіки;
- допомога бенефіціарам і донорам у розробці проектних пропозицій та програм;
- допомога в управлінні проектами;
- співпраця з донорами з розробки програм технічної допомоги;
- надання адміністративної підтримки проектам щодо митного оформлення, сплати податків, реєстрації проектів тощо;
- моніторинг і оцінка ефективності проектів технічної допомоги.

Але в основному, через бюрократичне перевантаження і невизначеність функцій, співробітники департаменту змушені займатися нагальним адмініструванням радше ніж програмуванням та координацією політики в сфері міжнародної технічної допомоги.

2. Департамент співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями Міністерства фінансів України. В департаменті є спеціальний сектор підготовки та впровадження проектів розвитку та технічної допомоги, що відповідає за організацію залучення технічної допомоги для системи Мінфіну. Співробітники департаменту та сектору надто перевантажені повсякденною бюрократичною роботою і не мають можливості, як і їхні колеги в Мінекономіки, займатися стратегічним програмуванням та координацією політики Мінфіну в сфері МТД. В своєму теперішньому стані їхніх сил вистачає лише на оформлення заявок департаменту Міністерства на отримання допомоги та контакти з потенційними донорами.

3. Департамент у Головному управлінні державної служби України відповідає за спеціальну форму технічної допомоги - Twinning і ТАІЕХ, у рамках якої уряди держав-членів ЄС надають уряду України довгострокову і короткострокову технічну допомогу. Невеликий відділ Twinning і ТАІЕХ підтримується довготерміновим проектом технічної допомоги, що фінансується ЄС. Цей проект здійснює багато роботи з розвитку та підготовки персоналу.

4. Певною спорідненим є й Координаційне бюро європейської інтеграції (КБСІ) при секретаріаті Кабінету міністрів України, яке також здійснює функції координації міжнародної технічної допомоги. Бюро здійснює організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України з таких основних питань:

- стратегічного планування європейської та євроатлантичної інтеграції;
- співробітництва з Європейським Союзом та НАТО з питань європейської та євроатлантичної інтеграції;
- імплементації положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС та його державами-членами, Плану дій Україна — ЄС, моніторингу домовленостей між Україною та ЄС;
- розвитку договірно-правової бази між Україною та ЄС, у тому числі щодо укладення Угоди про асоціативне членство;
- адаптації законодавства України до законодавства ЄС;
- співробітництва в рамках Ради Європи;
- залучення та використання допомоги ЄС, НАТО, а також держав-членів ЄС та НАТО на підтримку європейської та євроатлантичної інтеграції;
- підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

Міністерства та відомства відповідають за розвиток у своїй сфері компетенції та за складання програм міжнародної допомоги, управління проектами та надання партнерських ресурсів. Обов'язки Міністерства щодо донорських програм і проектів часто розподіляються між департаментом міжнародної або європейської інтеграції, департаментом секторної політики та виконавчими департаментами, а отже, підпорядковуються низці заступників міністрів. Це означає, що програми й проекти розвитку є розрізненими, що ускладнює ефективне використання ресурсів МТД. У більшості міністерств працівники займаються програмами і проектами допомоги лише як частиною своїх обов'язків і головним чином зосереджені на поточних проблемах.

У взаємовідносинах донори – бенефіціари, перші перебувають на іншому боці ланки допомоги. ????? Донорські організації працюють на політичному рівні над розробкою спільних стратегічних програм, але їхні цілі не завжди збігаються з потребами країни, що отримує допомогу. Донори не координують адміністрування проектів; вони застосовують свої власні бюджетні цикли, графіки та системи проведення конкурсів, укладання договорів та здійснення моніторингу.

Українські бенефіціари поки що неспроможні ефективно взаємодіяти з досить складними й забюрократизованими донорськими процедурами та вимогами. Розпорошеність «координаційних ресурсів» не дозволяє укомплектувати фахівцями відповідної кваліфікації навіть одну з чинних урядових структур, що займаються міжнародною допомогою, а інституційна неструктурованість не дає можливості здійснювати єдину державну політику із залучення та використання міжнародної технічної допомоги для реформування економіки України на європейських засадах.

У країнах центральної Європи на заключних етапах перед вступом до ЄС потоки міжнародної технічної допомоги було спрямовано через бюджет реципієнтів з доданням елементу співфінансування за рахунок власних бюджетних ресурсів. Ця практика виявилася досить вдалою для синергії зусиль донорів і реципієнтів, підвищення їхньої взаємної відповідальності за витрачені ресурси та досягнуті результати в процесі співпраці.

У 2007 році ЄС переглянув підходи до надання допомоги і реорганізував програму TACIS та інші супутні програми для України у новий Інструмент Європейського сусідства та партнерства (ІЕСП) – European Neighbourhood and Partnership Instrument.

У зв'язку з реорганізацією програм МТД з боку ЄС, з 2007 року Україна отримала доступ до нових форм технічної підтримки. В рамках ТАІЕХ - Technical Assistance and Information Exchange надається додаткова підтримка для здійснення реформ у сфері адаптації законодавства та

зміцнення інституційної здатності державних установ у процесі зближення з законодавством ЄС. Ще одним інструментом є *Twinning*, який дає можливість співпрацювати експертам державного сектору країн ЄС та аналогічних українських установ задля розбудови сучасних ефективних органів центральної та місцевої влади і впровадження європейських стандартів.

ІЄСП також передбачає надання бюджетної підтримки країнам-учасникам Європейської політики сусідства (ЄПС), на відміну від попередньої програми TACIS, у якій ішлося лише МТД. *Бюджетна підтримка*, як новий метод реалізації національних програм, передбачає спрямування коштів з бюджету держави або організації-донора до державного бюджету країни-реципієнта з метою підтримки здійснення реформ і політики, що забезпечить досягнення чітко визначених і узгоджених стратегічних цілей.

Бюджетна підтримка може надаватись у двох формах: цільовій і нецільовій. Цільова форма бюджетної підтримки передбачає передання фінансових ресурсів ЄС до державного казначейства країни-реципієнта у сумі, визначеній у національній програмі, в рамках реалізації національного компоненту ЄПС для фактичного виконання певної статті в бюджеті. Нецільова бюджетна підтримка передбачає надходження коштів до державного казначейства країни-реципієнта, які включаються в доходну частину бюджету й використовуються для фінансування будь-якої визначеної урядом діяльності.

Крім того, регламентом Європейського Парламенту й Ради Європи визначено два види бюджетної підтримки – загальна та секторна. Загальна бюджетна підтримка - це передача ресурсів на підтримку реалізації загальнонаціональних програм розвитку чи стратегії реформування. Країна-бенефіціар має задовольняти цілий низці критеріїв надання загальної бюджетної підтримки, серед яких:

- стабільність макроекономічної політики;
- наявність стратегії і програм загальнонаціонального й секторного розвитку;
- наявність державного бюджету та середньострокового плану бюджетних витрат;
- ефективна системи управління фінансами;
- ефективний механізм координації донорів;
- ефективна система оцінки та моніторингу результативності стратегії чи програми розвитку.

На відміну від загальної, секторна допомога спрямовується на підтримку стратегій чи програм розвитку конкретних секторів чи галузей. Серед критеріїв, яким має задовольняти країна-бенефіціар виділено такі:

- секторна політика й стратегія мають розроблятися та впроваджуватися урядом країни-партнера з конкретизацією цілей та пріоритетів, очікуваних результатів, завдань, визначення планів дій, обов'язків сторін, виконавців, необхідних ресурсів і бюджетів;
- бюджет сектора та середньострокова перспектива — секторна політика/стратегія має відобразитись у плані державних видатків як у короткостроковому просторі (річний бюджет), так і в контексті середньострокового планування видатків;
- секторна і донорська координація – здійснюються, виходячи з провідної ролі уряду в процесі координації дій залучених сторін та донорів з метою забезпечення ефективного формування стратегії й управління секторною програмою, посилення взаємодоповнення й уникнення дублювання;
- розбудова інституційної спроможності — передбачається істотне розширення інституційного потенціалу реципієнта;

- система моніторингу виконання — повинна складатися з показників ефективності результатів та впливу для визначення прогресу в досягненні цілей секторної політики;
- макроекономічна політика – стабільне макросередовище разом із передбачуваним рівнем забезпечення ресурсами;
- система управління державними фінансами: мають існувати (або перебувати у процесі впровадження) надійні системи управління державними фінансами, що забезпечують фінансову дисципліну та відповідність фактичних видатків передбаченим у бюджеті.

В рамках чинної Національної індикативної програми України ЄС виділив 82 млн. євро на фінансування Програми бюджетної підтримки енергетичного сектора й додаткову технічну допомогу в розмірі 3,5 млн. євро для успішної її реалізації. Таким чином ЄС впроваджує нові інструменти й механізми співпраці для наближення України до європейських стандартів.

Але Україна, в свою чергу, має бути підготовлена до співпраці з ЄС в умовах нових інструментів співробітництва. З цією метою необхідно здійснити підвищення кваліфікації державних службовців і підготувати бюджетну систему України до ефективного використання нових форм і методів співробітництва з ЄС. Розробка секторних і загальнонаціональної стратегій, забезпечення стабільного макроекономічного розвитку, ефективне реформування сфери державних фінансів України дозволить країні отримати широкий доступ до нових фінансових важелів підтримки, прискорити реформування фінансової системи та наблизитися до інтеграції в європейське співтовариство.

Таким чином для здійснення ефективного управління міжнародною технічною допомогою за нових умов її надання в Україні існує нагальна потреба в подальшій розбудові інституційної спроможності як Міністерства фінансів, так і інших органів, що є частиною державних видатків.

Міністерство фінансів є центральним державним органом у цій сфері і його роль повинна зростати. Мінфін відіграватиме дедалі більшу роль мірою того, як механізм бюджетної підтримки ЄС і донорські фонди децентралізуються, а частка національного співфінансування зростатиме.

Поки що в Україні кошти донорської допомоги не включаються до державного бюджету. Немає й практики складання бюджету більше ніж на один рік, або створення центрального бюджетного фонду для спільного фінансування проєктів, що є вимогою ЄС.

Проблемою є й різниця в бюджетних циклах донорських програм і в Україні. Донорські бюджети складаються на середньострокову перспективу, тоді як в Україні бюджет затверджується лише на один рік. Бюджет складається у травні-липні, і потім проходить серію комітетів в Уряді та Парламенті до того часу, як його буде затверджено приблизно у грудні-березні (тоді як офіційний початок бюджету в січні). Це означає, що зміни до бюджету з урахуванням проєктного співфінансування необхідно буде приймати спеціальною процедурою, яка є надто довгою та бюрократищеною. Таким чином відсутність перспективного бюджетування означає, що кошти на співфінансування діяльності уряду можуть бути втрачені.

У минулому профільні міністерства й відомства не займалися управлінням фінансовими потоками донорської допомоги, і їм знадобиться певний час для розробки ефективних систем і процедур, особливо якщо вимоги суттєво відрізняються від стандартних правил управління державними фінансами. Концепція спеціального співфінансування також є новою і вимагатиме змін бюджетного планування. Міністерство фінансів України має практичний досвід адміністрування міжнародної допомоги та право здійснювати загальний фінансовий контроль і нагляд за всіма міністерствами і відомствами уряду. Відповідні структури Мінфіну потребують кадрового посилення й розширення повноважень для

ефективного використання міжнародних ресурсів за нових умов співпраці з ЄС.

Побудова системи управління технічною допомогою в Україні має бути заснована на ефективному законодавчому полі. В Україні поки що не існує загального і зрозумілого законодавчого поля для програм міжнародної технічної допомоги. Є декілька законодавчих актів та правил, що регулюють процес координації міжнародної технічної допомоги та бюджетні функції, що пов'язані з МТД:

1. Закон про Кабінет Міністрів України і правила про відповідальність та обов'язки міністерств, де Міністерство економіки визначене державним органом, що відповідає за координацію МТД, а функціональні міністерства та відомства є відповідальними за розробку секторних програм.

2. Безпосередньо координації МТД присвячено Постанову Кабінету Міністрів України №153 від 10 лютого 2002 року, яка досить детально регулює інституційне поле МТД, а також інструкція № 777 від 26 травня 2007 року Міністерства економіки. Разом ці акти створюють забюрократизоване та конфліктне законодавче оточення, що не вирішує багатьох важливих проблем процесу МТД, наприклад, таких як розмитнення та оподаткування.

3. Інструкція КБЄІ, січень 2007 визначає необхідність займатися МТД задля європейської інтеграції.

По суті це і все скромне законодавче поле України з регулювання МТД, оскільки Верховна Рада свого часу так і не прийняла закону про донорську технічну допомогу. Основна державна організаційна структура МТД й механізм її координації та управління потребують чіткого і всебічного викладення у вигляді закону України. Як пропонувалося ще в 90-х роках, варіант окремого всебічного закону по МТД мав би переваги і вирішив би такі проблемні складові процесу технічної допомоги, як

податкові та митні пільги, через які постійно виникають суперечки між донорами й державними установами – бенефіціарами.

В Україні поки що роль лідера в управлінні та плануванні допомоги відіграють донори. Таким чином, принципи Паризької декларації, щодо яких країна-бенефіціар сама має визначати стратегічні пріоритети розвитку та напрями підтримки з боку донорів, ще й досі не втілені в Україні.

### РОЗДІЛ 3.

## Принципи залучення та використання міжнародної технічної допомоги для ринкових перетворень в Україні

### 3.1. Початкові етапи співробітництва України за програмами Європейського Союзу (1992-2006 рр.)

Досвід КЦЄ довів, що центральну роль у процесах ринкових трансформацій та євронтеграції відіграла технічна допомога з боку ЄС, тоді як в Україні, як і в інших ННД, склалася дещо інша ситуація. Роль, яку відіграє ТД в Україні, принципи й підходи до її надання та використання значно відрізняються від тих, які використовувались у КЦЄ. Для визначення цих відмінностей необхідно проаналізувати структуру надходжень ресурсів ТД в Україну за видами донорів, а також визначитися з їхніми основними принципами щодо надання подальшої ТД Україні для прискорення ринкових трансформацій та демократичних перетворень.

Більша частина зовнішніх ресурсів надходить до ННД по багатосторонньому каналу від міжнародних організацій, які надають значну фінансову допомогу, кредити на пільгових умовах і забезпечують фінансування програм технічної допомоги. Двосторонніми донорами виступають уряди країн, що надають ТД через свої посольства в країнах-реципієнтах або через спеціально створені фонди, які адмініструють цільові кошти. Прикладом таких організацій в Україні є Польсько-Американо-Українська Ініціатива Співпраці<sup>9</sup>, Програма демократичних грантів посольства США, Фонд „Євразія”, Дім Свободи тощо [2]. Крім зазначених вище офіційних донорів, у країнах функціонують також приватні чи напівприватні фонди, фундації, неурядові організації. В Україні, зокрема,

<sup>9</sup> PAUCI – Polish-American-Ukrainian Cooperation Initiative

працюють Рада міжнародних наукових досліджень та обмінів (IREX), Фонд МакАртура, Міжнародний фонд “Відродження”, Вінрок Інтернешнл, Каунтерпарт та інші.

За роки своєї незалежності Україна отримувала технічну допомогу на багатосторонній основі від таких основних донорів як ЄС, ООН, МБРР, ЄБРР. Починаючи з 1992 по 1998 рік надходження ресурсів ТД в Україну склали близько 3 млрд. дол. США [97, с.4]. Динаміку надходження ТД до України за період 1999-2004 рр. можна простежити за табл. 2.6. та рис. 2.3., аналіз даних в яких показує, що на відміну від КЦЄ, де на багатосторонню допомогу припадало понад 80% надходжень, в Україні до 2004 року ця частка складала близько 40%, решта 60% формувалася за рахунок двосторонніх каналів. Починаючи з 2004 року структура змінилася в бік підвищення обсягів багатосторонньої допомоги на 10-20% та зниження обсягів ТД від США. Це пов'язано з кількома політичними факторами, включаючи проголошення Україною курсу на європейську інтеграцію і прийняття відповідного документу – „Стратегії залучення та використання ТД Україні на 2004–2007рр.”.

Сьогодні найбільшим багатостороннім донором України є Європейський Союз. На початковому етапі, в 1994 - 2007 роки, відносини України з ЄС, як і всіх інших ННД, будувалися в рамках Угоди про партнерство та співробітництво (УПС), що набула чинності лише в 1998 році, оскільки на її узгодження було витрачено майже чотири роки – набагато довше, ніж іншими країнами Східної Європи. Основна причина подібного зволікання – це політична настанова країн-членів ЄС на стримування розвитку стосунків з Україною, зважаючи на внутрішню політику країни того часу. Набуття чинності УПС було правовою основою політичного та економічного діалогу між ЄС та ННД. Метою УПС є сприяння політичному, торговельному, економічному та культурному співробітництву між Україною та ЄС [98]. Угода містила взаємні

зобов'язання, покликані забезпечити динамічний розвиток двосторонньої торгівлі та інвестицій і заклали основи для широкого економічного, фінансового, соціального та культурного співробітництва.

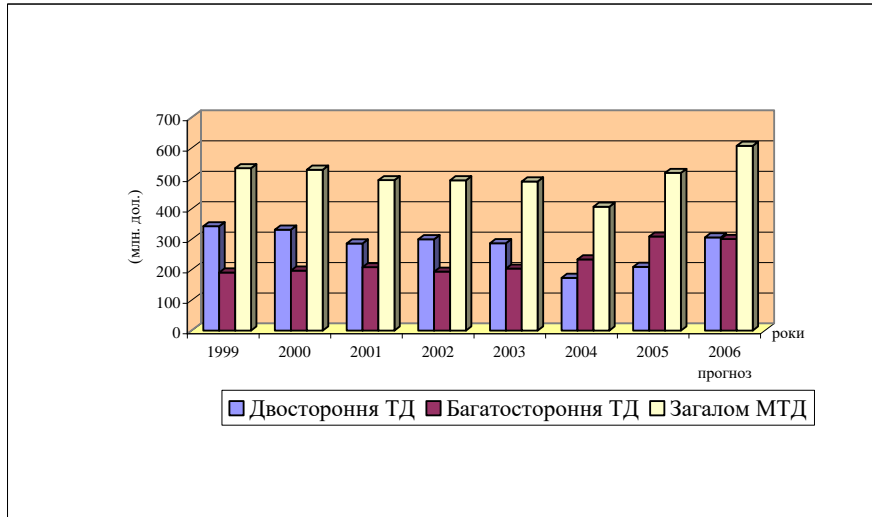
Таблиця 3.1.

## Обсяги міжнародної технічної допомоги Україні в 1999-2006 роках

(млн. дол. США)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Загалом
США (загальний обсяг)	284,44	272,98	232,26	253,1	227,48	143,47	172,2	265	1850,93
Канада	13,5	13,5	13	12,7	14,3	14	14	14	109
Нідерланди	8,3	7,1	9,75	5,8	7	7	6,15	6,15	57,25
Швеція	3,45	2,18	2,7	5,3	6,4	6,4			26,43
Великобританія	15,1	14,1	13	10,6	15,1		12,95	12,95	93,8
ФРН	10,1	8,71	8,7	6,1	9,5		1,9		45,01
Швейцарія	2	5	5,35	2,9	3,43				18,68
Японія	5,8	6,81	0,38	0,38	0,8	0,8	0,8	6,7	22,47
Данія				2,1	1,5				3,6
Китай		1,2	1,2	1,2	1,2	1,27	1,2	1,2	8,47
Світовий Банк	6,6	7,3	3,49	10,24	5,76	4	4,5	5	46,89
ЄБРР	54	60	53	61	70	100	100	100	598
ЄС (Тасіс)	126,8	125,9	146,4	120	113,6	120	189,37	166	1108,07
ПРООН та спеціалізовані установи ООН	3,5	3,5	5,13	2,28	14	10	15	30	83,41
Двосторонні донори	342,69	331,58	286,34	300,18	286,7	172,94	209,2	306	2235,64
Багатосторонні донори	190,9	196,7	208,02	193,52	203,4	234	308,87	301	1836,37
Загалом	533,59	528,28	494,36	493,7	490,1	406,94	518,07	607	4072,01

Примітка. Складено за даними Міністерства економіки України. – <http://www.me.gov.ua>.



**Рис. 3.1. Обсяги міжнародної технічної допомоги Україні 1999-2006 рр.**

Примітка: Складено за даними табл. 3.1.

Відповідно до положень УПС, започатковано діяльність спільних органів, і остаточно сформувався механізм регулярного політичного діалогу на найвищому рівні, проводяться щорічні самміти за участю найвищого керівництва країни та керівництва ЄС. На робочому рівні в рамках УПС в Україні було створено шість підкомітетів, до компетенції яких належать такі питання, як торгівля та інвестиції; фінанси, економіка і статистика; енергетика, ядерна галузь, екологічні питання, митниця, прикордонне співробітництво, боротьба з незаконною імміграцією, відмивання грошей і наркобізнесом; транспорт, телекомунікації, наука, технології, професійна підготовка і освіта; вугілля, сталь, гірництво та сировина. На зустрічах кожного підкомітету обговорювалися питання підтримки, що надавалася в рамках програми технічної допомоги TACIS.

Окрім УПС, важливим механізмом взаємодії з Новими Незалежними Державами в рамках спільної зовнішньої політики й політики безпеки став новий механізм – розробка спільної стратегії, згідно з укладеним у 1999 р.

Договором з ЄС [92]. Спільна стратегія ЄС щодо України була прийнята в грудні 1999 року на Гельсінському самміті Ради Європи і спрямована на розвиток стратегічного партнерства між ЄС та Україною на основі положень УПС. Рада Європи віддала належне європейським прагненням України і вітала європейський вибір країни. В рамках Стратегії визначалися окремі пріоритети співробітництва, а саме:

- підтримка економічної політики, сприятливої для доступу ЄС до українського ринку, збільшення інвестицій ЄС в Україну;
- розв'язання спільних проблем, що постали перед європейським континентом (забезпечення стабільності й безпеки в Європі, охорона навколишнього середовища, енергетична і ядерна безпека);
- підтримка співробітництва між ЄС і Україною в контексті розширення ЄС (надання підтримки Україні в її інтеграції в європейську і світову економіку, співробітництво у сфері правосуддя і внутрішніх справ).

Однією з ключових цілей, передбачених стратегією, було забезпечення більшої узгодженості між політикою та діями ЄС і країн-членів щодо України [9].

Зазначені в Стратегії пріоритети чітко окреслювали напрями, в яких слід було активізувати співробітництво між країнами. Вжиті заходи, передбачені в УПС та Спільній стратегії були спрямовані на підтримку прагнення України та інших країн ННД інтегруватися в систему світової торгівлі, зокрема, приєднатися до СОТ, що стало першим кроком на шляху підписання угоди про вільну торгівлю з ЄС та спробами України набути з часом статусу асоційованого членства в ЄС. Але ефективність реалізації проголошених намірів значною мірою залежить від успіхів України в реформуванні економіки й покращенні інвестиційного клімату, демократизації суспільства тощо.

Одним із найбільш важливих та дієвих інструментів інтеграції України до європейської спільноти у цей період вважалося співробітництво в рамках

Програми технічної допомоги Європейського Союзу Новим Незалежним Державам – **TACIS**<sup>10</sup>. Це програма ТД, що була розроблена для ННД, тобто колишніх республік СРСР (за винятком країн Балтії) та Монголії, з метою сприяння розвитку гармонійних і міцних зв'язків між Європейським Союзом і країнами-партнерами, підтримки процесу ринкових трансформацій і переходу до ринкової економіки та розвитку демократичних суспільств.

Згідно з Регламентами, що визначають принципи надання технічної допомоги з боку ЄС, розробка програми здійснюється з урахуванням цілей, закріплених в Індикативних програмах<sup>11</sup>. Зокрема з Урядом України укладено шість індикативних програм — на 1992, 1993-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2006, 2007-2010 роки, часові межі яких співвідносяться з часовими межами відповідних Регламентів Ради ЄС.

Аналіз еволюції рамкових угод показує, що в Регламент **TACIS** 1996 року і, відповідно, в Індикативну програму для України на 1996-1999 роки було внесено дві важливі зміни порівняно з попередніми домовленостями. По-перше, ініціація проектів в рамках Програми **TACIS** розглядалася з точки зору виконання положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС. По-друге, Програма **TACIS** отримала певну гнучкість, оскільки дозволено використовувати частину ресурсів (до 20%) на інвестиційні цілі. Чинним на цей час Регламентом Ради було визначено, що починаючи з 2000 року, для кожної країни окремо укладається національна індикативна програма, яка підписується урядом країни-партнера, а також – регіональна індикативна програма для всіх країн, індикативна програма прикордонного співробітництва для України, Росії, Білорусі, Молдови та індикативна програма з ядерної безпеки для України, Вірменії, Росії, з якою було ознайомлено країни-партнери. Таким чином передбачалося, що для кожної країни ННД приймаються індивідуальні програми і до відома урядів країн доводяться основні напрями ТД на визначений період планування.

<sup>10</sup> Tacis - Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States

<sup>11</sup> Індикативна програма – рамковий стратегічний документ програми **TACIS**.

У грудні 1999 року Рада ЄС прийняла новий Регламент щодо заходів програми **TACIS** у 13 країнах – партнерах на період 2000-2006 рр. Зазначеним Регламентом зумовлено шість основних сфер, за якими може надаватися технічна допомога ННД, серед яких інституційна, правова та адміністративна реформи; надання підтримки в здійсненні економічних реформ і розвиток приватного сектору; соціальні наслідки переходу до ринкової економіки; розвиток інфраструктурних мереж; підтримка захисту навколишнього середовища; розвиток сільського господарства. Додатково, окремою сферою співробітництва була виділена Програма з ядерної безпеки (для країн-партнерів, які мають АЕС) [31].

Новий регламент мав низку нововведень, а саме - з'явилися такі нові механізми, як промислове співробітництво та партнерство між організаціями в ЄС та країнах-партнерах. Уперше впроваджено схему стимулювання, спрямовану на поліпшення якості проектів, що базувалася на конкурсному відборі. Крім того, відкрилися можливості для здійснення прямого інвестування із залученням фінансових ресурсів ЄС, наприклад, для підтримки малих компаній та розбудови інфраструктури пунктів перетину кордонів [9].

Базуючись на новому регламенті, допомога, яку отримувала Україна в рамках програми **TACIS** до 2007 року, надходила через:

1. Національну індикативну програму, включаючи програми малих проектів;
2. Регіональну програму;
3. Програму прикордонного співробітництва;
4. Програму з ядерної безпеки.

Національні програми для окремої країни включають у себе індикативні програми та програми дій. Індикативні програми розраховані на три- або чотирирічні періоди. Ці програми визначають головні цілі та рекомендації щодо сприяння ЄС країнам-партнерам у конкретних секторах співробітництва. Програми дій ґрунтуються на індикативних програмах і

розраховані на 1 – 2 роки. Програми дій включають перелік проектів, які буде профінансовано в межах визначених секторів співробітництва.

У Національній індикативній програмі (НІП) **TACIS** на 2004-2006 роки, укладеній між Урядом України та Європейською Комісією (ЄК) у листопаді 2003 року, визначено три пріоритетні сектори (див. табл. 2.7.):

Таблиця 3.2.

**Національна індикативна програма Тасіс на 2004-2006 р.**

Сфери співробітництва	Загалом 2004-2006 р., млн. євро
1. Підтримка інституційної, правової та адміністративної реформ	110
• Правова й адміністративна реформи	15
• Підвищення якості державного управління і державної служби в ключових секторах на національному та місцевому рівні	60
• Забезпечення більших прав особистості через підтримку розвитку громадянського суспільства	10
• Сприяння у сфері професійної підготовки та навчання (TEMPUS 15 млн.; VET 10 млн.)	25
2. Підтримка приватного сектора і економічного розвитку:	60
• Підтримка розвитку підприємництва	25
• Розвиток фінансового ринку (банківського, страхового)	8
• Місцевий розвиток	15
• Підтримка реформ в енергетичному секторі	12
3. Розв'язання проблем, пов'язаних із соціальними наслідками перехідного періоду:	42
• Підтримка реформування системи охорони здоров'я	18
• Розвиток ринку робочої сили з метою запобігання безробіттю	24
<b>Загалом</b>	<b>212</b>

Примітка: Джерело [175].

1. Інституційна, правова й адміністративна реформи, в рамках яких передбачалася підтримка правової системи і поліпшення правового середовища в стратегічних секторах; підвищення якості державного

управління і державної служби в ключових секторах на національному та місцевому рівнях; забезпечення прав особистості через підтримку розвитку громадянського суспільства і сприяння в сфері професійної підготовки та навчання; охорона навколишнього середовища.

2. Надання підтримки у здійсненні економічних реформ і розвитку приватного сектора. В цій сфері головними пріоритетами визначалися розвиток підприємництва та реформування фінансового сектора. Подальше надання підтримки розвитку та сприяння реформам в енергетиці й сільському господарстві, сприяння процесам приватизації та реструктуризації.

3. Розв'язання проблем, пов'язаних із соціальними наслідками перехідного періоду, тобто спрямування коштів на поліпшення системи охорони здоров'я; розвиток ринку робочої сили з метою запобігання безробіттю; співробітництво в соціальній галузі.

Від початку реалізації програми **TACIS** ЄС надав Україні технічної допомоги більше, ніж на 1,1 млрд. євро, в тому числі в рамках Національної програми **TACIS**, більше ніж на 620 млн. євро [79]. Аналіз ресурсів, що виділялися в рамках програми **TACIS**, показав значне зростання обсягів допомоги Україні від ЄС (див. табл. 2.8.). Якщо загальна сума, виділена ЄС Україні в 2002 та в 2003 роках, становила 47 та 48 млн. євро відповідно, то в рамках Національної індикативної програми на 2004-2006 роки було виділено в середньому по 70 млн. щорічно [175].

ЄС розглянув доцільність збільшення допомоги у зв'язку із запровадженням Плану дій європейської політики сусідства, схваленого Радою зі співробітництва ЄС та України в лютому 2005. Фінансування ЄС для України зросло в 2007 році після впровадження інструментів Європейської політики сусідства. ЄС також вирішив збільшити підтримку в рамках **TACIS** для прискорення наближення українського законодавства до європейських стандартів.

Таблиця 3.3.

## Допомога ЄС Україні 1991-2005 роки (млн. євро)

	1991-1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Загалом
Національна програма TACIS	407*	38.6	48	43	47	50	70	88	791.6
Програма TACIS із ядерної безпеки**	304.3	50.3	3.5	69.4	44	46.6	34.3	28.4	580.8
Програма прикордонного співробітництва***		5.2	1	5.5	0.5	3	3	18	36.2
Регіональна програма TACIS ***		3.7	6	9.1	10.5	6	6	8.7	50
Компенсація паливного дефіциту		-	25	20	20				65
Гуманітарна допомога	12	6.3	1.3	0.9	0				20.5
Макрофінансова допомога (кредити)	565		-		110				675
Координація діяльності		3	4.5	4	4	4	4	5.5	29
<b>Загалом</b>	<b>1288.3</b>	<b>107.1</b>	<b>89.3</b>	<b>151.9</b>	<b>236</b>	<b>109.6</b>	<b>117.3</b>	<b>148.6</b>	<b>2248.1</b>

Примітки:

- \* – загальна оцінка технічної допомоги за 1991-1998 рр. (практично повністю TACIS);
- \*\* – включно з національними проектами та оціночний внеском у спільні проекти, показник 2005 р. може бути змінено;
- \*\*\* – оціночна пропорційна частка України в регіональних програмах;
- Джерело: [175].

Відповідно до процедур TACIS, уряд України і ЄС щорічно узгоджують програму дій, що конкретизує індикативну програму, і на її основі укладають угоду (меморандум) про фінансування, де затверджується перелік проектів і програм для фінансування з бюджету ЄС відповідного року [109]. Компонентами, що доповнювали кожен національну програму дій, були програми малих проектів, розроблених для надання допомоги в конкретних напрямках. До головних підпрограм належать Європейська експертна служба, Підвищення ефективності менеджменту (МТР),

Міжєвропейська програма співробітництва вищих навчальних закладів (TEMPUS), Партнерська програма інституційної розбудови (IBPP).

Окремим елементом програми дій у галузі підтримки розвитку МСБ виступав механізм "Бістро". Ця програма малих грантів була включена до Індикативної програми 2004-2006, але не отримала розвитку, оскільки ЄК протягом останніх років реструктурувала свої програми, переорієнтувавши діяльність на підтримку великих проектів. „Бістро” був швидким і дієвим механізмом надання грантів на розвиток підприємництва для здійснення навчальних і консультаційних послуг, підвищення рівня кваліфікації підприємців, розвиток підприємницьких об’єднань тощо.

Механізми програми відрізнялися швидким розглядом заявок і отриманням грантів під проекти, що мали реальний вплив на розвиток підприємництва в Україні, особливо в регіонах. Це вигідно відрізняло „Бістро” від бюрократизованих процедур в інших програмах ЄС і досить довгих періодів ухвалення рішень за великими проектами. Із закриттям „Бістро” фактична підтримка розвитку підприємництва в Україні з боку ЄС на децентралізованому рівні також припинилася.

З перебудовою механізму надання Європейським Союзом ТД пріоритетами стали реструктуризація великих підприємств, боротьба з тіньовою економікою тощо, що, по суті, спрямовує допомогу у все той же державний сектор економіки. Приватний сектор лишився без підтримки розвитку з боку ТД, втім, як і з боку самого уряду України. З точки зору представників ЄС, у 2004 році впроваджені нові механізми та підходи до програм ТД, що мають бути більш дієвими й забезпечити більшу ефективність для України, ніж колишні механізми.

Окрім Національної програми, існує також і Регіональна індикативна програма, яка надає сприяння у розвитку міжрегіонального співробітництва і спрямована на допомогу в розв’язанні конкретних проблем прикордонних регіонів, а також у будівництві інфраструктури в пунктах перетину кордонів

[175]. Регіональною індикативною програмою на 2004 – 2006 роки визначено такі сфери співпраці, як:

- стале управління природними ресурсами, включно з питанням біорізноманіття, управління водними ресурсами, використання лісових ресурсів, а також питання, пов'язані зі змінами клімату;

- сприяння торгівлі та інвестиційним потокам, тут зусилля спрямовано на міждержавну співпрацю в галузі енергетики (INOGATE), транспорту (TRACECA) та підтримку розвитку інформаційного суспільства;

- юстиція та внутрішні справи; основні зусилля мають спрямовуватися на підтримку заходів боротьби з організованою злочинністю, міжнародним тероризмом, посилення управління кордонами, питання міграції та надання притулку.

У рамках Регіональної індикативної програми основне місце відводилося програмі INOGATE, пріоритетами якої визнано реабілітацію, раціоналізацію та модернізацію наявної нафтотранспортної та газотранспортної інфраструктур; створення інституційної та контрактної системи відповідно до міжнародних стандартів, за допомогою якої можливо зміцнювати торговельні відносини в галузі нафти та газу; визначення нових шляхів для їх транспортування як у межах країни, так і на експорт, сприяння укладенню транзитних угод, які б забезпечували гарантію та збереження, що є необхідною умовою для економічної життєздатності проектів, а також залучення необхідного фінансування.

Технічна допомога в рамках TRACECA мала на меті подальше вдосконалення якості транспортних послуг через зменшення транзитних бар'єрів, створення рівних умов для транспортних операторів, скорочення процедур перетину кордону та прийняття загальної схеми щодо плати за транзит на комерційному конкурентноспроможному рівні [176].

Допомогу за Програмою прикордонного співробітництва отримували держави, що межують з країнами ЄС або країнами, що готуються стати

членами ЄС. В Україні ця програма була спрямована на поліпшення умов перетину кордону шляхом удосконалення технології прикордонного контролю і розвитку транспортного сполучення, телекомунікацій та екології, а також на підтримку економічного розвитку прикордонних регіонів та поліпшення їхнього економічного стану.

Програма прикордонного співробітництва поступово була трансформована в нові програми сусідства, які набули чинності з 2007 року. Це новий інструмент сусідства – спільна ініціатива для країн – членів ЄС та їхніх безпосередніх сусідів, спрямована на розвиток регіонального та транскордонного співробітництва.

У програмах сусідства було передбачено участь України в чотирьох нових програмах: Україна – Польща – Білорусь; Україна – Угорщина – Словаччина; Україна – Румунія; та CADSES. Передбачалося, що співпраця в рамках нових програм сусідства буде здійснюватися з метою стимулювання сталого соціально-економічного розвитку в прикордонних регіонах. До пріоритетів цих програм належали питання охорони навколишнього середовища, охорони здоров'я, боротьба з організованою злочинністю та забезпечення ефективності й надійності кордонів, стимулювання проведення місцевих заходів "люди до людей"<sup>12</sup>.

У рамках Програми сусідства була передбачена програма CADSES, присвячена транснаціональному співробітництву з територіального розвитку в Центральних, Приадриатичних, Придунайських південно-східних регіонах Європи. Пріоритетами Програми є сприяння у формування концепцій територіального розвитку та розвиток соціально-економічних зв'язків, ефективної і сталої транспортної системи та доступ до інформаційного суспільства; сприяння в управлінні ландшафтами, природною та культурною спадщиною; захист навколишнього середовища, управління ресурсами.

---

<sup>12</sup> "People to people"

Ще одним елементом **TACIS** є Програма з ядерної безпеки, яка складалася з трьох частин:

- програми ядерної безпеки;
- програми із закриття Чорнобильської АЕС;
- програми з перетворення об'єкту "Укриття" в екологічно чисту систему.

Із закриттям Чорнобильської АЕС наприкінці 2000 року та в очікуванні Україною альтернативних джерел енергії допомога ЄС в ядерному секторі включає додаткову підтримку в сфері імпортування палива (Програма подолання паливного дефіциту), разом з головним внеском до Чорнобильського Фонду "Укриття", що є під управлінням ЄБРР. Енергетика та ядерна безпека є однією з найважливіших галузей співробітництва ЄС з Україною. Заходи з подолання наслідків Чорнобильської лишаються для ЄС пріоритетом [92]. Тож завдяки розподілу сфер співробітництва за кожною з програм Україні вдалося охопити всі визначені чинним Регламентом Ради ЄС можливі пріоритети співробітництва для реалізації проектів технічної допомоги в країні.

Аналіз ТД з боку ЄС до 2007 року показав, що допомога надавалась у багатьох сферах, але результати впровадження проектів технічної допомоги мали досить низьку ефективність й обмежений вплив на реформування та розвиток економіки України. Це сталося з багатьох причин, що й викликало необхідність переглянути підходи до надання технічної допомоги.

Незважаючи на широке охоплення секторів української економіки технічною допомогою з боку ЄС, обсяги та принципи її надання й використання кардинально відрізняються від тих, що застосовувалися для країн Центральної Європи, де діяла програма PHARE. Представники політичних кіл в Україні вели активний діалог з ЄС і неодноразово наголошували на необхідності здійснити перехід від проектів суто технічної

допомоги до інвестиційних, як це було у випадку з країнами Центральної Європи при підготовці їх до вступу в ЄС, тобто застосовувати Програму PHARE як основу для розробки нової Індикативної програми.

Однак, по-перше, при вирішенні цього питання слід забуло зауважити, щонасамперед рішення про вступ країн Центральної Європи та Балтії було спочатку суто політичним, а потім уже почали застосовуватися спеціальні програми співпраці, включно з PHARE, з наближення економічних показників цих країн до стандартів ЄС. Однак економічні показники, набуті КЦЄ за два роки їх членства в ЄС, ще досить далекі від середніх по ЄС. Щодо України подібного політичного рішення поки що немає, членство України в ЄС – це справа далекого майбутнього.

По-друге, масштаби економіки України суттєво відрізняються від масштабів будь-якої країни – нового члена ЄС, і у донорів не вистачить ресурсів, щоб збільшити їх відповідно до показників економічної співпраці з країнами Центральної Європи та Балтії. Необхідно також зважити на те, що проблеми економіки та демократичного розвитку в Україні більш гострі, ніж у згаданих країнах-членах. Крім того, представники ЄС неодноразово підкреслювали, що запровадження в Україні інвестиційних програм типу PHARE неможливе до створення сприятливого інвестиційного клімату всередині країни. Порівняння цілей, завдань та принципів реалізації програм PHARE і TACIS наведено у табл. А.2. додатку А.

І, по-третє, необхідно пам'ятати, що готовність країни приймати технічну допомогу є показником її намірів у подальшому використовувати кредити й інвестиції, а також робити власний внесок у розбудову своєї економіки. Так, у випадку застосування PHARE, країна-реципієнт має вносити 30-50% загальної вартості інвестиційних проєктів, що виконуються в рамках програми. В свою чергу, бюджет України поки що не передбачає «спільної фінансової відповідальності» за програми ТД, обтяжений амбітними соціальними програмами та зростанням цін на енергоносії, тому

впровадження PHARE, як і інших інвестиційних програм, залишається поки що тільки у намірах.

Крім того, нам взагалі варто говорити про застосування насамперед радше принципів програми “PHARE” для України. Необхідно пам’ятати, що ця програма була спеціально розроблена для двох країн - Польщі та Угорщини, що й відбито в назві програми, яка розшифровується як “Дії з реструктуризації економіки Польщі та Угорщини”. І хоча PHARE використовувалася як загальна назва для передаксесацийної програми вступу країн-кандидатів в ЄС, вочевидь варто було б запропонувати нову програму спеціально для України. На це є декілька причин. По-перше, політика ЄС щодо України суттєво відрізняється від політики щодо згаданих країн-кандидатів, по-друге, економіка України має надто багато відмінностей від економік Польщі та Угорщини, що необхідно було враховувати при розробці нової програми ТД для України. І по-третє, з боку ЄС поки що немає сигналів про створення передаксесацийної програми для України.

Аналіз програм та обсяги ресурсів ТД, що надавалися Україні, порушує логічне питання ефективності програм технічної допомоги та їхнього впливу на ринкові перетворення в країні. Тут можна виділити кілька аспектів. З економічної точки зору, слід взяти до уваги те, що програма **TACIS** була розрахована на довгий строк виконання і, відповідно, результати її провадження можуть бути виміряні кількісними показниками лише з часом. Крім того, результати реалізації програми, такі як передача ноу-хау у вигляді певних технічних рішень, розробка законодавчих актів, підготовка українських фахівців у провідних фірмах Європи, створення нових програм та розробка нових навчальних курсів в учбових закладах, проведення консультацій та надання рекомендацій з широкого спектру проблем можна оцінити з точки зору тільки якісних показників, що ускладнює завдання загальної оцінки ефективності ТД та її впливу на економічний розвиток в Україні.

Як програма, спрямована головним чином на розвиток економічної та соціальної сфер, **TACIS** мала також і політичний аспект. У Регламентах зафіксовано, що в разі відсутності основи для продовження співробітництва у формі технічного сприяння, зокрема, в разі порушення демократичних принципів або прав людини, Рада ЄС може прийняти рішення про припинення допомоги державі-партнеру. Прикладом були ситуації з Таджикистаном і Білоруссю. Той факт, що, незважаючи на хід економічних реформ в Україні, питання зменшення фінансування технічної допомоги країні за роки її надання не порушувалося, свідчить про подальші наміри ЄС підтримувати Україну. Водночас слід зазначити, що Україна, проголосивши курс на інтеграцію до європейських структур, поки що не отримала адекватної підтримки для фінансування заходів, спрямованих на його реалізацію. Можливо проблема тут не тільки у відсутності зовнішньої підтримки, а також у неспроможності країни самій визначитися з пріоритетами та спланувати програму дій і скоординувати її з донорами, як це було зроблено в країнах Центральної Європи.

Ще одним аспектом ефективності є витрати за проектами ТД. Досить часто виникали нарікання на програму **TACIS** саме тому, що лівова частка ресурсів йшла на оплату іноземних експертів, а втрати на закупівлю обладнання навпаки - були низькими. Проте слід узяти до уваги, що **TACIS** виступала програмою технічної допомоги і, відповідно, в її рамках насамперед передбачено оплату праці відповідних фахівців (які передавали ноу-хау, навчали українських фахівців, готували консультативні висновки й експертні оцінки, що й складає технічну допомогу). На жаль, праця місцевих фахівців, які в окремих випадках за своєю кваліфікацією не поступалися іноземним, оцінювалася за ставками на порядок нижчими, ніж іноземних експертів з нижчою кваліфікацією і без досвіду роботи у країні-реципієнті.

Необхідно наголосити, що закупівля обладнання не була інвестиційною компонентою проектів, але така стаття в бюджеті могла бути

присутня, якщо це важливо для досягнення кінцевих результатів. Питома вага ресурсів, що виділялися на закупівлю обладнання за різними проектами **TACIS** могла різнитися: у Програмі ядерної безпеки – до 50% (у середньому 40%), за Національною програмою – лише 10-20%. Крім того, при реалізації проектів Програми прикордонного співробітництва основна частина бюджету витрачалася на розбудову конкретних об'єктів прикордонної інфраструктури України [92].

Початок трансформацій у механізмах надання ТД Україні з боку ЄС приніс і нові схеми розподілу бюджетів проектів. Починаючи з 2004 року, всі бюджети проектів ТД ЄС передбачали лише оплату праці основних експертів. Визначені ставки оплати праці уже включали в себе всі інші компоненти витрат по проекту: на придбання обладнання, адміністративні витрати, оплата роботи тимчасово залучених експертів тощо. Такий підхід був досить новим і цікавим, а його ефективність покаже час. Але очевидно, що при такому підході виконавці проекту - як західні, так і місцеві, будуть більше зацікавлені не у придбанні зайвого обладнання і витрачанні ресурсів проекту, а в досягненні реальних результатів запланованої діяльності.

Питання надання технічної допомоги було в період 2000-2006 років одним із головних у переговорному процесі між Україною та ЄС з огляду на євроінтеграційні прагнення України. Враховуючи те, що дія базового документу Європейського Союзу, який визначав принципи та правила надання технічної допомоги новим незалежним державам з боку ЄС, тривала до 1 січня 2007 року, українською стороною було порушено питання про застосування в Україні якісно нових механізмів надання допомоги. З огляду на це, було підготовлено й під час сьомого самміту Україна – ЄС передано пропозиції щодо форм та механізмів залучення Україною від ЄС міжнародної технічної допомоги на 2007-2013 роки. Було запропоновано, починаючи з 2004 року прийняти спільно з європейською стороною політичне рішення щодо запровадження конкретизованих планів дій,

спрямованих на виконання положень УПС із визначенням у них пріоритетів, механізмів, часових рамок їх виконання та системи оцінки набутих результатів [9]. Одним із механізмів досягнення коротко- та довготермінових цілей за планами дій мали стати відповідні інструменти технічної допомоги. Одним із наслідків такого звернення і була реструктуризація підходів і впровадження нових механізмів надання ТД з боку ЄС.

Суттєвою поступкою з боку ЄС було застосування окремих компонентів програми Twinning в Україні через реалізацію Партнерської програми інституційної розбудови (ІВРР)<sup>13</sup> та ТАІЕХ<sup>14</sup>. Програмою ІВРР було передбачено надання допомоги за двома напрямками: "Підтримка громадянського суспільства та ініціативи регіонів" і "Ключові інституції".

Програма ІВРР "Ключові інституції" передбачала партнерське співробітництво між державними структурами України та ЄС з метою прискорення адміністративної реформи, а також процесу розробки та впровадження державної політики. Проекти, що виконуються в рамках цієї програми, могли включати такі компоненти, як робочі візити до інституцій країн – членів ЄС, передачу ноу-хау, практичного та теоретичного досвіду, навчання та стажування тощо [175]. Програма ІВРР "Підтримка громадянського суспільства та ініціативи регіонів", в свою чергу, передбачала розвиток партнерських стосунків між НУО, а також між місцевими органами влади ЄС та України. В рамках цієї програми здійснювалася підтримка процесу адаптації соціальних груп населення, що найбільше постраждали від наслідків перехідного періоду; розвиток охорони здоров'я незахищених верств населення; навчання безробітних; захист прав споживачів, охорона навколишнього середовища. Таким чином ці дві програми стали дієвими інструментами передачі новітнього досвіду управління та вирішення соціальних проблем.

---

<sup>13</sup> Institutional Building Partnership

<sup>14</sup> Technical Assistance Information Exchange Office

Програма TAIEХ – Офіс обміну інформацією в рамках технічної допомоги – була впроваджена для зміцнення адміністративної спроможності органів державної влади в Україні в рамках реалізації Плану дій Україна – ЄС [175].

ТД в новому форматі мала зумовлювати переорієнтацію комплексних підходів до надання допомоги для забезпечення сталого розвитку України, її намірів інтегруватися до ЄС, підтримки її економічних реформ та розвитку приватного сектору, як це було зроблено програмами для КЦЄ, та підготувати Україну для прийняття нових програм ТД ЄС. Починаючи з 2004 року, в контексті підтримки вступу України до СОТ і з метою створення передумов інтеграції до європейського економічного простору було запропоновано запровадити більш системний підхід до залучення коштів технічної допомоги з боку ЄС, розрахований на подальше приведення у відповідність до норм ЄС національного законодавства та національної системи стандартів, розвиток інноваційного середовища та технологічної конкуренції й імплементації системи контролю за дотриманням споживчої політики.

Нові механізми ТД мали сприяти залученню на рівноправних засадах українських компаній, індивідуальних експертів та НУО до участі у плануванні й реалізації проектів програми **TACIS** і створенню системи поширення інформації, у тому числі через ЗМІ, про результати й досягнення, здобуті в ході реалізації проектів технічної допомоги з боку ЄС.

З огляду на новий формат надання технічної допомоги та збільшення її обсягів, передбачалося створити впродовж 2004 – 2006 років передумови для впровадження в Україні нових схем адміністрування програм та проектів технічної допомоги, проведення відповідних інституційних змін за аналогією з країнами-кандидатами для підвищення ефективності реалізації проектів. Паралельно з цим необхідно було забезпечити створення умов для

акумулювання відповідних фінансових ресурсів в бюджеті України для впровадження передаксесаційних програм.

Частково взявши до уваги наведені вище аргументи, ЄС суттєво переглянув свої програми співробітництва з країнами Східної Європи і реформував механізми надання технічної допомоги, запропонувавши нові інструменти. Таким чином, починаючи з 2007 року, впроваджено методи, в межах яких і розвивається сучасне співробітництво ЄС з Україною і які передбачають застосування нових компонентів, подібних до принципів PHARE.

### **3.2. Нові інструменти співробітництва з ЄС: технічна та фінансова допомога (2007-2013 рр.)**

Упродовж 1991 – 2006 бюджетних років Європейським Союзом надано Україні технічну допомогу на загальну суму близько 1,7 млрд. євро. У цей період допомога надавалася в рамках різних регіональних програм, включаючи TACIS (для східних держав та Росії) і МЕДА (для південних і середземноморських країн-сусідів), а також у рамках тематичних програм, таких як EIDHR (Європейська ініціатива з розвитку демократії та прав людини). Упродовж 2000-2006 рр. в рамках програми TACIS було виділено 3,1 млрд. євро, а бюджет програми МЕДА склав близько 5,3 млрд. євро.

З 2007 бюджетного року TACIS, як програма надання допомоги ЄС іншим країнам, припинила своє існування, але відповідно до процедур Європейської Комісії розпочаті проекти програми ще триватимуть до 2013 року. В дію вступили нові інструменти співробітництва, що передбачають нові підходи та механізми надання допомоги країнам-реципієнтам.

Таблиця 3.4.

**Обсяги допомоги Україні, що надійшла від ЄС у рамках програми  
TACIS у 2004-2006 бюджетних роках (млн. євро)\***

Бюджетний рік ЄС	2004	2005	2006
<b>Компонент</b>			
Національна програма TACIS	70	88	100
Регіональна програма дій TACIS	14,8	12,3	12,5
Програма дій TACIS із прикордонного співробітництва	3	14,7	31,5
Програма дій TACIS із ядерної безпеки	34,3	39,9	40,3
<b>Разом</b>	<b>128,1</b>	<b>154,9</b>	<b>184,3</b>

\* за матеріалами: <http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish>

З метою реформування механізмів надання допомоги та підвищення її ефективності Європейська Комісія запропонувала реорганізувати допомогу й спрямовувати її в рамках двох основних груп інструментів:

1. Перша група інструментів націлена на здійснення реформ у країні-реципієнті і включає:

- інструменти з розвитку;
- інструменти європейського сусідства і партнерства;
- інструменти економічного співробітництва;
- інструменти співробітництва з ядерної безпеки;
- інструменти із захисту прав людини;
- інструменти передакседаційної підтримки.

2. Друга група включає в себе інструменти кризового менеджменту, серед яких:

- макроекономічна допомога;
- інструменти стабілізації;
- гуманітарна допомога.

Таким чином, за новим підходом, програми допомоги для сусідніх з ЄС країн було переглянуто і впроваджено єдиний інструмент співробітництва – Інструмент Європейського Сусідства і Партнерства (ІЄСП). Він більш гнучкий, порівняно з колишніми програмами допомоги і призначений для вирішення проблем сталого розвитку та наближення до стандартів ЄС країн-сусідів шляхом надання підтримки у пріоритетних напрямках, що узгоджені з країнами-реципієнтами і входять до Плану дій Європейської Політики Сусідства.

У листопаді 2006 року вступив у дію Регламент Європейського Парламенту та Ради ЄС від 24.10.2006 № 1638/2006, який встановлює основні засади та принципи щодо застосування нового Інструменту Європейського сусідства та партнерства.

Метою ІЄСП є поширення співпраці і прогресивної економічної інтеграції між Європейським Союзом і країнами-партнерами, надання підтримки у впровадженні в дію договорів про партнерство та співробітництво, угод про співпрацю, а також інших чинних і майбутніх договорів; підтримка зусиль країн-партнерів, спрямованих на впровадження належного управління та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку. Серед країн партнерів ІЄСП визначено й Україну.

Інструмент ЄСП розрахований на 2007-2013 роки і передбачає бюджет у розмірі 11 млрд. 181 млн. євро, з яких 95% буде спрямовано на національні та багатонаціональні програми, 5% на програми прикордонного співробітництва. Допомога в рамках ІЄСП може надаватися на підтримку заходів у 29 сферах співробітництва. Водночас Регламентом не встановлено пріоритетних напрямів співпраці. Натомість для кожної країни

пріоритетність сфер співробітництва визначається на базі двосторонніх стратегічних документів, таких як угоди про партнерство та співробітництво.

ІЄСП має виступати допоміжним інструментом реалізації відповідних національних, регіональних або місцевих стратегій розвитку й передбачає спільне фінансування проєктів допомоги з боку ЄС і країни-реципієнта. Співробітництво в рамках ІЄСП здійснюється шляхом прийняття Євросоюзом відповідних національних і міжнаціональних стратегій та розробка на їхній основі багаторічних індикативних програм.

Виходячи з відповідної стратегії та індикативної програми, розробляються відповідні програми дій, які визначають цілі, галузі діяльності, очікувані результати, процедури управління й загальну суму запланованого фінансування. Вони враховують досвід, отриманий при попередньому впровадженні зовнішньої допомоги ЄС та містять перелік заходів, що фінансуються, визначення сум, виділених для кожного заходу, й індикативний графік виконання.

Регламентом ІЄСП передбачено надання зовнішньої допомоги у вигляді:

- цільових адміністративних заходів;
- інвестицій;
- підтримки в отриманні пільгових кредитів Європейського Інвестиційного Банку та інших фінансових установ ЄС;
- секторної та загальнобюджетної допомоги;
- забезпечення пільгового кредитування, зокрема для позик, спрямованих на захист навколишнього середовища;
- надання технічної допомоги тощо.

В рамках нового Інструменту Україні доступні такі компоненти ІЄСП:

1. Національна програма із запланованим бюджетом 492 млн. євро на 2007-2010 роки, що спрямовується на підтримку:
  - демократичного розвитку та належного державного управління;

- регуляторних реформ та розбудови адміністративного потенціалу;
  - розвитку інфраструктури.
2. Східна регіональна програма з бюджетом у 223,5 млн. євро на 2007-2010 роки, що спрямована на розвиток мереж, охорону навколишнього природного середовища та лісокористування, міграційний та прикордонний менеджмент, протидію проявам транскордонної злочинності, співробітництво в митній сфері, контакти між громадянами та інформаційну підтримку, ліквідацію протипіхотних мін, надлишків вибухових речовин і тактичних озброєнь. Окрім України, програма поширюється на Білорусь, Молдову, Росію, Грузію, Вірменію, Азербайджан.
3. Міжрегіональна програма з бюджетом 260,6 млн. євро на 2007-2010 роки, що передбачає сприяння:
- реформам через надання консультацій та експертиз з боку ЄС;
  - розвитку вищої освіти та студентському обміну;
  - співробітництву між «регіональними учасниками» - країнами-партнерами та країнами-членами ЄС;
  - стратегічному співробітництву між Росією та ЄС.
4. Програми прикордонного співробітництва з бюджетами на 2007 – 2013 роки:
- Україна – Польща – Білорусь - 186,201 млн. євро;
  - Україна – Румунія – Молдова - 126,618 млн. євро;
  - Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія - 68,638 млн. євро;
  - Чорне море - 17,306 млн. євро.

Таблиця 3.5.

## КОМПОНЕНТИ Й БЮДЖЕТ ІЕСП ДЛЯ УКРАЇНИ

Компонент	Пріоритети / напрями	Індикативний бюджет, млн. євро	Примітки
Національна індикативна програма 2007 – 2010 рр.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Підтримка демократичного розвитку та належного державного управління</li> <li>• Підтримка регуляторних реформ та розвитку адміністративного потенціалу</li> <li>• Підтримка розвитку інфраструктури</li> </ul>	492,0	
Національна індикативна програма 2011 – 2013 рр.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Належне управління та верховенство права</li> <li>• Сприяння набранню чинності Угоди про асоціацію Україна – ЄС (включаючи зону вільної торгівлі)</li> <li>• Сталий розвиток</li> </ul>	470,050	
Східна регіональна програма 2007 – 2010 рр.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Мережі</li> <li>• Охорона навколишнього природного середовища та лісокористування</li> <li>• Міграційний та прикордонний менеджмент, протидія проявам транскордонної злочинності, співробітництво в митній сфері</li> <li>• Контакти між громадянами</li> <li>• інформаційна підтримка</li> <li>• Ліквідація протипіхотних мін, надлишків вибухових речовин, тактичних озброєнь</li> </ul>	223,5	Окрім України, поширюється на Білорусь, Молдову, Росію, Грузію, Вірменію, Азербайджан
Індикативна	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Демократія, належне управління</li> </ul>	348,57	

<b>Східна регіональна програма 2010 – 2013 рр.</b>	та стабільність <ul style="list-style-type: none"> <li>• Економічний розвиток</li> <li>• Зміна клімату, енергетика та охорона навколишнього середовища</li> <li>• Посилення інтеграції до ЄС та регіональне співробітництво</li> </ul>		
<b>Міжрегіональна програма 2007 – 2010 рр.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сприяння реформам через надання порад та експертизи з боку інституцій ЄС</li> <li>• Сприяння вищій освіті та студентському обміну</li> <li>• Сприяння співробітництву між “регіональними учасниками” країнами – партнерами та країнами – членами ЄС</li> <li>• Сприяння стратегічному співробітництву між РФ та ЄС</li> <li>• Сприяння реформуванню через європейські рекомендації та експертизи</li> </ul>	260,6	Поширюється на всі країни ЄІСП
<b>Індикативна Міжрегіональна програма 2011 – 2013 рр.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сприяння модернізації вищої освіти та мобільності студентів</li> <li>• Сприяння розвитку співробітництва із суб’єктами місцевого самоврядування країн ЄС та країн – партнерів</li> <li>• Сприяння розвитку інвестиційних проєктів у країнах – партнерах NIF</li> <li>• Сприяння розвитку співробітництва між партнерами ЄІСП та ЄС</li> <li>• Сприяння міжрегіональному культурному розвитку</li> </ul>	757,7	

	-		
<b>Програми прикордонного співробітництва</b>	- Україна – Польща - Білорусь	186,201	Бюджет на 2007 – 2013 роки
	- Україна – Румунія – Молдова	126,618	
	- Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія	68,638	
	- Чорне море	17,306	

У зв'язку з реформуванням підходів до надання допомоги ЄС передбачив і нові форми підтримки для країн-учасників в межах Європейської політики сусідства. Серед таких механізмів реалізації цієї політики насамперед ідеться про ТАІЕХ і Twinning.

Європейський інструмент інституціональної розбудови ТАІЕХ (Technical Assistance Information Exchange) є програмою міжнародної технічної допомоги Європейського Союзу, що надається з метою розбудови інституційної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства країни-реципієнта до законодавства Європейського Союзу.

У 2006 році відбулось офіційне впровадження інституційного інструменту європейської інтеграції ТАІЕХ в Україні. Координацію використання інструменту інституціональної розбудови програми ТАІЕХ в Україні здійснює Головне управління державної служби.

Використання цієї допомоги відбувається відповідно до Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 р. № 316. Згідно з зазначеним Порядком, українська частина Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейським Співтовариством двічі на рік розглядає та затверджує План залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ.

Заходи TAIEХ проводяться у формі семінару, експертної місії до України або навчальної поїздки до однієї з країн-членів ЄС. У рамках TAIEХ надаються такі послуги:

- залучення експертів-радників у країни-бенефіціари для розробки законодавчих ініціатив та інтерпретації *acquis communautaire*;
- здійснення навчальних візитів, поїздок, що дають змогу державним службовцям країни-бенефіціара вивчити досвід країни-члена ЄС щодо вирішення практичних питань, пов'язаних із впровадженням і забезпеченням дотримання *acquis communautaire* та взаємодією із зацікавленими сторонами;
- організація і проведення семінарів та робочих зустрічей з метою представлення та роз'яснення аспектів *acquis communautaire* широкій аудиторії.

Інструмент Twinning в Україні було впроваджено за домовленістю з ЄС у 2005 році Указом Президента України «Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні» від 06 жовтня 2005 р. Спрямування та координація діяльності з підготовки та реалізації програми Twinning в Україні було покладено на Головне управління державної служби України.

З метою реалізації визначених завдань було розроблено та прийнято низку нормативних актів. Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Порядок організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні. Також спільним Наказом Голодержслужби та Мінекономіки було утворено Робочу групу з питань координації впровадження інструменту Twinning та Наказом Голодержслужби затверджено Положення про здійснення моніторингу підготовки проектів Twinning в Україні.

Створено спеціальній Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу при Голодержслужбі. Основна мета Центру – це поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері державної служби

та державного управління, удосконалення механізму координації інституційного забезпечення їхньої адаптації до стандартів ЄС, зокрема шляхом організації механізмів ефективного використання в Україні інструментів інституціональної розбудови ЄС Twinning, TAIEX, SIGMA, підвищення професійного рівня державних службовців та поліпшення роботи з інформування суспільства з питань європейської інтеграції.

Також передбачено, що Головдержслужба має забезпечувати координацію роботи з підготовки проектів, у тому числі розроблення технічних завдань для експертів; надавати державним органам (установам) консультаційно-методологічну допомогу в підготовці та реалізації проектів; погоджувати й забезпечувати подання до Європейської Комісії проектів; проведення моніторингу підготовки проектів.

Станом на 22 вересня 2009 р. робочий план Головдержслужби нараховував 31 проєкт Twinning, із них 9 проєктів у сферах норм та стандартів, конкурентної політики, акредитації, космічних технологій, державного внутрішнього фінансового контролю, транспорту (2 проєкти), внутрішніх справ, юстиції та свободи слова перебувають на стадії впровадження.

У 2009 році завершилася реалізація двох перших в Україні проєктів Twinning: у сфері регулювання ринку електроенергетики, бенефіціаром якого виступала Національна комісія регулювання електроенергетики України, та у сфері цивільної авіації, бенефіціаром якого виступала Державна авіаційна адміністрація.

Розпочато реалізацію та планування проєктів Twinning у сферах інвестиційної політики, соціальної політики, державної служби, юстиції, регулювання ринку газу, санітарних і фітосанітарних заходів, монетарної політики, сфери навколишнього середовища. Готуються та впроваджуються проєкти Twinning також у сферах митних справ, фінансів, енергетики, муніципальної інфраструктури, адміністративного судочинства, державної

служби, статистики, зовнішнього аудиту та в соціальній сфері. Під егідою Міністерства фінансів України розпочато проект з реформування державного боргу.

Для України поки що ці механізми й проекти є новими, такими що перебувають на стадії впровадження й розраховані на декілька років, тому їхні результати можуть бути оцінені лише після завершення термінів їх реалізації в межах Національних програм 2007-2010, 2011-2013. [235]

Новим механізмом для країн-реципієнтів у межах ІЄПС є бюджетна підтримка, яка дозволяє надати додаткове фінансування з бюджету ЄС до бюджету країни-партнера для реалізації національних програм реформування окремих секторів економіки.

Окрім цього, в рамках ІЄПС було впроваджено два нові проекти – інвестиційний механізм сусідства (Neighbourhood Investment Facility), бюджет якого становить 700 млн. євро на період 2007 – 2013 рр., та програма розвитку державного управління (Governance Facility) з річним бюджетом 50 млн. євро. Кошти інвестиційного механізму надаються на правах позик і супроводжують позики міжнародних фінансових інституцій країнам-партнерам для підтримки економічних реформ та інфраструктурних проектів.

Фонди програми підтримки державного управління надаються країнам-партнерам для фінансування заходів з реформування системи державного управління з метою посилення Європейської політики сусідства. Цей механізм передбачає виділення додаткового фінансування до національних програм країн-учасниць ЄПС у випадку проведення кардинальних реформ державного управління. За допомогою цього механізму забезпечується додаткова допомога країні-партнеру, що досягла неабияких успіхів у виконанні пріоритетних завдань у сфері реформування управління, передбачених у Планах дій.

Окрім ІЄСП Україна має також доступ до ресурсів допомоги, що виділяються в межах підтримки розвитку, що передбачає фінансування географічних і тематичних програм.

Згідно з Регламентом (ЄС) №1638/2006 Європейського Парламенту і Ради від 24 жовтня 2006 року «Про загальні положення щодо Інструменту європейського сусідства і партнерства» передбачено, що допомога ЄС буде надаватись у вигляді національних програм для кожної конкретної країни-реципієнта.

Програма допомоги ЄС для однієї конкретної країни отримала назву Національної програми, або Національного компоненту в рамках Інструменту європейського сусідства і партнерства. Відтак у цілому ІЄСП передбачає реалізацію сімнадцяти національних програм, що мають право залучати допомогу ЄС в межах фінансових ресурсів Інструменту європейського сусідства і партнерства.

На реалізацію Національних програм виділено близько 10,6 млрд. євро на період 2007 – 2013 років. Вони є масштабними не лише за фінансуванням, а й за обсягом завдань, що спрямовані на вирішення глобальних стратегічних питань розвитку, якими опікуються уряди країн-партнерів. Використання фінансових ресурсів ЄС у межах національних програм країн-реципієнтів має певні особливості, серед яких:

- централізований механізм управління коштами, що визначає процедуру закупівлі за кошти ЄС;
- використання фінансової допомоги в межах національної програми, такої як бюджетна підтримка, та технічної допомоги, що передбачає реалізацію проектів в рамках інструменту Twinning та програми TACIS;

- система моніторингу використання ресурсів за участі центральних органів виконавчої влади країни, а також установ ЄС.

Із започаткуванням у 2009 році Східного Партнерства обсяги технічної допомоги ЄС для України, як і для інших східних сусідів ЄС зростуть. Окрім спрямування частини фондів ІЄСП у розмірі 250 млн. євро на період 2010 – 2013 рр. для потреб східних сусідів, у період 2013 – 2020 рр. передбачено додаткове виділення ще 350 млн. євро на підтримку цих країн. [236] ???

Розглянемо особливості програмування допомоги в межах двох останніх національних програм, розроблених для України.

По-перше, допомога, що надається в межах національних програм ІЄСП, орієнтована на підтримку стратегічних пріоритетів, які визначено в стратегічному документі, що регламентує договірні відносини між країною-реципієнтом та Європейським Союзом.

Стратегічний документ для України охоплює 2007 – 2013 рр. і регулює надання допомоги з боку ЄС для підтримки впровадження реформ, визначених Угодою про партнерство і співробітництво між ЄС та Україною (1998 р.) і Планом дій Україна-Європейський Союз (2005 р.). [237]

Основними завданнями співпраці України та ЄС на цьому етапі вбачаються розвиток тісніших стосунків, які виходять за межі попередньої співпраці з метою поступової економічної інтеграції та глибшого політичного співробітництва, включаючи зовнішню політику та політику безпеки.

У Стратегічному документі визначені такі стратегічні завдання співпраці Європейського Союзу з Україною:

- взаємовигідна співпраця, яка сприяє переходу України до зрілої демократії та ринкової економіки;

- імплементація Європейської політики сусідства та Плану дій Україна – ЄС;
- гарантування безпеки відповідно до Європейської стратегії безпеки й Плану дій у галузі юстиції та внутрішніх справ;
- реалізація основних положень політики розвитку ЄС (зниження рівня бідності, впровадження належного управління, повага до основних прав і свобод людини).

Пріоритетні сфери допомоги Європейського Союзу визначені відповідно до Плану дій Україна – ЄС. Допомога в межах національного компоненту ІЄСП для України має зосередитись на трьох пріоритетних сферах, обраних відповідно до спільних політичних завдань України та ЄС, із домінантною роллю ЄС як донора. Базуються ці завдання на досвіді, отриманому при наданні допомоги в минулому, і з урахуванням взаємодоповнюваності допомоги з іншими донорами.

Пріоритетна сфера 1: Підтримка демократичного розвитку та якісного управління, передбачає такі пріоритети:

1. Реформа державного управління та управління державними фінансами;
2. Верховенство права та судова реформа;
3. Права людини, розвиток громадянського суспільства та органів місцевої влади;
4. Освіта, наука і контакти/обміни між громадянами.

Пріоритетна сфера 2: Підтримка регуляторної реформи й розбудова адміністративної спроможності передбачає:

1. Сприяння взаємній торгівлі, покращення інвестиційного клімату і зміцнення соціальних реформ;
2. Регуляторні аспекти окремих галузей;

Пріоритетна сфера 3: Підтримка розвитку інфраструктури включає в себе такі пріоритети [238]:

1. Енергетика (за винятком ядерної);
2. Транспорт;
3. Охорона довкілля;
4. Управління кордонами та міграція, включно з питаннями реадмісії.

Згідно з Національною індикативною програмою (НІД) для України на 2007—2010 роки, індикативне фінансування для України складає 494 млн. євро. Ці кошти допомоги, наданої згідно з національним компонентом, буде витрачено на три пріоритетні напрями (див. табл. 3.6.).

*Таблиця 3.6.*

**Пріоритети й фінансування в рамках Національної індикативної програми України на 2007 – 2010 рр.**

<b>Пріоритети</b>	<b>Фінансування (млн. євро)</b>
Пріоритет 1. Підтримка демократичного розвитку та належного врядування	148,2 (30%)
Пріоритет 2. Підтримка регуляторної реформи та розбудова адміністративної спроможності	148,2 (30%)
Пріоритет 3. Підтримка розвитку інфраструктури	197,6 (40%)
<b>Всього:</b>	<b>494,0</b>

Індикативний показник фінансування у сумі 494 млн. євро може бути збільшено за допомогою використання спеціального фінансового механізму "Механізм сприяння реформам урядування" (Governance Facility), яким матимуть змогу скористатися країни-партнери Європейського Союзу, що покажуть найкращі результати у реформуванні державного управління. Розподіл фінансових ресурсів між різними секторами економіки в рамках НІД регулюється окремими угодами про фінансування (див. таб. 3.7.)

Таблиця 3.7.

**Інформація щодо реалізації Національної складової Європейського інструменту сусідства та партнерства [239]**

Назва Угоди про фінансування	Акт Кабінету Міністрів України	Бюджет млн. євро	Частка технічної допомоги, млн. євро
Угода про фінансування програми «Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України»	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2008 № 1234-р	87	4
Угода про фінансування програми «Підтримка виконання Енергетичної стратегії України в галузі енергоефективності та відновлюваних джерел енергії»	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.12.2009 № 1524-р	70	7
Угода про фінансування програми «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом»	Розпорядження Кабінету Міністрів від 16.12.2009 № 1525-р	45	6
Угода про фінансування проекту «Twinning та технічна допомога, спрямована на підтримку та впровадження Європейської політики сусідства»	Розпорядження Кабінету Міністрів від 23.07.2008 № 995-р	20	
Угода про фінансування проекту «Надання допомоги у питаннях, пов'язаних з реадмісією, та супутні заходи у рамках Місії EUBAM»	Розпорядження Кабінету Міністрів від 25.06.2008 № 879-р	35	
Угода про фінансування проекту «Twinning та технічна допомога в реалізації Європейської політики сусідства»	Розпорядження Кабінету Міністрів від 16.12.2009 № 1535-р	23,6	

У рамках Національної індикативної програми для України на 2007—2010 роки виділяються щорічні програми дій для національного компоненту ІЄСП.

Програма дій національного компоненту ІЄСП для України на 2007 рік, затверджена рішенням Європейської Комісії, передбачала, що максимальний індикативний бюджет програми складатиме 142 млн. євро. Програми національного компоненту, включені до Програми дій на 2007 рік, передбачали:

- Надання допомоги в питаннях, пов'язаних із реадмісією – була спрямована на розбудову спроможності бенефіціара здійснювати вирішувати питання нелегальної міграції на східному кордоні;
- Підтримка впровадження «Енергетичної стратегії України» - була спрямована на зміцнення співпраці в енергетичному секторі між Україною та ЄС для ефективної реалізації "енергетичного" розділу Плану дій «Україна – ЄС»;
- Twinning та технічна допомога, спрямовані на підтримку та впровадження Європейської політики сусідства з метою розбудови спроможності українських міністерств та відомств відповідати на виклики та зобов'язання в рамках Плану дій «Україна – ЄС» та майбутніх документів, таких як Угода про асоціацію.

Окрім погодження річних програм в рамках фінансування Програми дій на 2007 рік, до рішення Європейської Комісії додаються технічні та адміністративні положення щодо реалізації кожної з трьох погоджених програм.

Технічні та адміністративні положення (fiche), окрім цілей та завдань, показників виконання програми, містять також розподіл фінансових ресурсів та механізм управління ними (див. табл. 3.8.). Технічні та адміністративні положення є не лише складовою щорічної програми дій, а й додатком до угоди про фінансування, яка дозволяє

перераховувати кошти із загального бюджету Європейського Союзу до Державного казначейства країни-бенефіціара.

Таблиця 3.8.

**Розподіл ресурсів допомоги в рамках Програми дій на 2007 р.**

<b>Програми</b>	<b>Бюджет, млн. євро</b>	<b>Бюджетна підтримка, млн. євро</b>	<b>Технічна допомога, млн. євро</b>
1. Twinning та технічна допомога, спрямована на підтримку та впровадження Європейської політики сусідства	20(14%)	0	20
2. Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України	87(61%)	0	20
3. Надання допомоги у питаннях, пов'язаних із реадмісією, та супутні заходи у рамках Місії EUBAM	35 (25%)		35
<b>Усього:</b>	142 (100%)		

Першою угодою про фінансування в рамках ІЄСП, підписаною Україною, стала програма "Підтримка впровадження енергетичної стратегії України".

Наступною програмою національного компоненту ІЄСП для України стала Програма дій на 2008 рік, затверджена рішенням Європейської Комісії С (2008) 3891 від 29 липня 2008 року. Відповідно до положень Програми максимальний розмір внеску Європейського Союзу складає 138,6 млн. євро (див. табл. 3.9.).

Таблиця 3.9.

## Розподіл ресурсів допомоги в рамках Програми дій на 2008 рік

Програми	Бюджет (млн. євро)	Бюджетна підтримка, млн. євро	Технічна допомога, млн. євро
1. Підтримка виконання Енергетичної стратегії України в галузі енергоефективності та відновлюваних джерел енергії	70 (51%)	63	7
2. Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом	45 (32%)	39	6
3. Twinning та технічна допомога, спрямована на підтримку й запровадження Європейської політики сусідства	23,6 (17%)		23,6
<b>Усього:</b>	<b>138,6</b>		

Програма Підтримки виконання Енергетичної стратегії України в передбачала впровадження заходів у сфері енергозбереження та відновлюваних джерел енергії, передбачених Планом дій Україна – ЄС. Наступна програма – «Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом» - ставила за мету поступову інтеграцію економіки України до внутрішнього ринку Європейського Союзу, в тому числі усунення технічних бар'єрів між Україною та ЄС. Програма Twinning була спрямована на підтримку та впровадження Європейської політики сусідства.

В рамках програм допомоги ЄС на 2008 рік значно зросла частка бюджетної підтримки, що свідчить про серйозність намірів донорів і переорієнтацію на надання допомоги через держбюджет.

Угоди про фінансування згаданих вище програм на 2008 рік схвалені відповідними рішеннями Кабінету Міністрів України 16 грудня 2009 року (розпорядження № 1524-р, № 1525-р, № 1535-р відповідно).

Програма дій національного компоненту ІЄСП на 2009 рік передбачала допомогу з боку ЄС у розмірі 117 млн. євро (див. табл. 3.9.) у вигляді бюджетної підтримки та технічної допомоги, при цьому частка бюджетної допомоги у загальному обсязі ресурсів, що виділялися, була домінантною. Програма дій на 2009 рік спрямована на реалізацію програм підтримки розвитку транспортної галузі та навколишнього середовища. [240]

*Таблиця 3.10.*

**Розподіл ресурсів допомоги в рамках Програми дій на 2009 рік**

<b>Програми</b>	<b>Бюджет (млн. євро)</b>	<b>Бюджетна підтримка, млн. євро</b>	<b>Технічна допомога, млн. євро</b>
1. Підтримка розвитку транспортної галузі	40 (34%)	35	5
2. Охорона навколишнього середовища	77 (66%)	72	5
<b>Всього:</b>	117 (100%)		

Сьогодні програми дій перебувають на стадії реалізації, але здійснюються з деяким запізненням. На момент підготовки монографії на стадії впровадження були програми 2007 – 2008 років.

Оскільки Національна індикативна програма для України на 2007 – 2010 роки завершилася в 2010 році, Європейська Комісія протягом 2009 року провела відповідну роботу щодо підготовки Національної індикативної програми для України на 2010 – 2013 роки. Для цього було здійснено середньостроковий перегляд стратегічного документу, відповідно до статті 9 Регламенту (ЄС) №1638/2006 Європейського Парламенту і Ради від 94 жовтня 2006 року про загальні положення

щодо Інструменту європейського сусідства і партнерства. Для України середньостроковий перегляд передбачав урахування пріоритетів та завдань, визначених Порядком денним асоціації Україна – ЄС, а також перспективами укладання Угоди про асоціацію.

Перелік потенційних пріоритетів співпраці, що увійшли до проекту Національної індикативної програми для України на 2011 – 2013 роки, визначався на основі аналізу співпраці України та ЄС у рамках Європейської політики сусідства, враховуючи положення Східного партнерства та Порядку денного асоціації. Передбачається, що Національна індикативна програма на 2011 – 2013 роки буде зосереджена на співпраці у трьох пріоритетних сферах.

У визначенні основних пріоритетів і завдань на період 2011 – 2013 років було враховано три критерії. По-перше, це – чинна стратегія щодо України; стратегія охоплює період 2007 – 2013 років і розглядається як документ, що визначає головні засади. В 2008 році Стратегію було переглянуто на основі адміністративних заходів, і сторони погодилися з тим, що вона в широкому значенні відображає потреби та пріоритети співпраці між ЄС та Україною. По-друге, як керівний принцип, що застосовується протягом усього часу проведення огляду, розглядається необхідність забезпечення належної послідовності. Це важливо не лише з точки зору максимального збільшення результативності співпраці, а також із огляду на те, що в кількох пріоритетних сферах і далі виконується велика кількість заходів у рамках ТАСІС чи ІЄСП. По-третє, як зазначено вище, завдання та пріоритети, погоджені в рамках проведення цього огляду, мають бути тісно пов'язані з більш масштабними подіями в розвитку стосунків між ЄС та Україною, зокрема з поточними переговорами щодо укладання Угоди про асоціацію, в тому числі про створення поглиблених і всеохопних зон вільної торгівлі.

Беручи ці фактори до уваги, місія з програмування в рамках проміжного огляду дійшла висновку, що до нової Індикативної програми на період 2011 – 2013 років мають увійти такі загальні пріоритети та підпріоритети:

Пріоритетна сфера 1: Підтримка демократичного розвитку, верховенства права та належного управління.

- Підпріоритет 1: Юстиція, свобода слова та безпека, зокрема, проведення реформ у сфері юстиції;
- Підпріоритет 2: Міграція та міжнародна торгівля завдяки вдосконаленій системі управління кордоном.

Пріоритетна сфера 2: Підтримка регулятивної реформи та розбудови адміністративного потенціалу.

- Підпріоритет 1: Реформування органів державного управління та системи управління державними фінансами;
- Підпріоритет 2: Підтримка створення поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі;
- Підпріоритет 3: Підтримка впровадження Нового практичного інструменту шляхом розвитку потенціалу та інституціональних можливостей.

Пріоритетна сфера 3: Підтримка економічного та соціального розвитку.

- Підпріоритет 1: Підтримка галузевої політики (енергетика / енергоефективність, охорона довкілля / зміна клімату, сільське господарство / торгівля, транспорт);
- Підпріоритет 2: Розвиток людських ресурсів;
- Підпріоритет 3: Регіональний розвиток.

В рамках НІП 2011 – 2013 років Україні планується надати 470,05 млн. євро з коштів Інструменту Європейського сусідства та партнерства, в тому числі 43,37 млн. євро, виділених на реалізацію Програми всебічної

інституційної розбудови, та 30,79 млн. євро, призначених для реалізації Програми регіонального розвитку. Якщо Програму всебічної інституційної розбудови не буде погоджено або відбудеться затримка в її реалізації, виділені кошти будуть повністю чи частково перерозподілені на інші програми.

Національна індикативна програма для України передбачає такі індикативні фінансові асигнування на кожен пріоритетну сферу на період 2011 – 2013 років:

Таблиця 3.11.

**Пріоритети та індикативний бюджет НІП України на 2011 – 2013 рр.**

[241]

<b>Пріоритетні сфери</b>	<b>Бюджет млн. євро</b>	<b>%</b>
Пріоритетна сфера 1: Належне управління та верховенство права	94000 – 141000	20-30%
Пріоритетна сфера 2: Сприяння набранню чинності Угоди про асоціацію між ЄС та Україною (включаючи створення поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі)	117500 – 164500	25-35%
Пріоритетна сфера 3: Сталий розвиток	211500 – 258527	45-55 %
<b>Загалом індикативні асигнування ІЄСП на 2011 – 2013 рр.</b>	470050	100%

З моменту започаткування ІЄСП у 2007 році стосовно України відбулася суттєва зміна у схемі, що передбачає надання допомоги залежно від виконання певних умов, у бік надання підтримки галузевого бюджету з метою подальшого розвитку діалогу з питань політики та розширення частки участі Уряду в спільних операціях. Визначення програм надання бюджетної

підтримки засновується на результатах оцінки стану готовності галузі за сьома основними критеріями, три з яких розглядаються як критерії прийнятності (наявність галузевої стратегії; стала макроекономічна база; стабільна система управління державними фінансами). Якщо не задоволено один чи більше з цих трьох критеріїв, вважається, що передумови підтримки галузевого бюджету не виконано.

Протягом періоду 2007 – 2009 років на заходи підтримки галузевого бюджету виділяється приблизно 72% загальних річних асигнувань. У 2008 році в рамках Програми підтримки політики в енергетичній галузі в рамках бюджетної підтримки було надано перший частковий транш на суму 23 млн. євро. Програма дій 2008 року передбачає надання додатково 70 млн. євро на підтримку енергоефективності в Україні, з яких 63 млн. євро буде виділено як бюджетна підтримка впродовж трирічного періоду. Програма дій 2008 року також передбачає програму підтримки галузевої політики "Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та Європейським Союзом" з бюджетом 45 млн. євро, з яких 39 млн. євро буде виділено у вигляді бюджетної підтримки чотирма траншами, а 6 млн. євро передбачено для надання технічної допомоги.

Бюджетна підтримка як новий метод реалізації національних програм передбачає спрямування коштів із бюджету держави або організації-донора до державного бюджету країни-реципієнта з метою підтримки здійснення реформ і політики, що приведе до досягнення чітко визначених та узгоджених стратегічних цілей в країні-бенефіціарі.

Це визначення містить декілька важливих моментів:

- переказ фінансових ресурсів насамперед здійснюється до валютного резервного фонду національного банку, після цього банк перераховує кошти до державного казначейства країни-бенефіціара;

- переказ ресурсів повинен здійснюватись на рахунок державного казначейства. Перекази, зроблені на рахунки, які належать не уряду, а іншим суб'єктам, рахунки, відкриті у комерційних банках (навіть якщо вони належать урядовим агенціям) або рахунки, відкриті поза межами системи національного казначейства, не можуть вважатися бюджетною підтримкою;
- будь-який переказ завжди здійснюється тільки після виконання заздалегідь погоджених умов, і кошти можуть бути використані разом з іншими ресурсами уряду згідно з правилами управління державними фінансами країни-партнера.

Бюджетна підтримка може надаватися у двох формах: цільовій і нецільовій. Цільова форма бюджетної підтримки передбачає передання фінансових ресурсів ЄС до державного казначейства країни-реципієнта у сумі, визначеній у національній програмі, в рамках реалізації національного компоненту ЄПС, для фактичного виконання певної статті в бюджеті. Нецільова бюджетна підтримка передбачає надходження коштів до державного казначейства країни-реципієнта, ці кошти включаються в доходну частину бюджету і використовуються для фінансування будь-якої визначеної урядом діяльності.

Окрім того, регламентом Європейського Парламенту та Ради Європи визначено два види бюджетної підтримки – загальна та секторна. Загальна бюджетна підтримка передбачає передачу ресурсів на підтримку реалізації загальнонаціональних програм розвитку чи стратегії реформування. Країна-бенефіціар має задовольняти цілий низці критеріїв надання загальної бюджетної підтримки, серед яких:

- стабільність макроекономічної політики;

- наявність стратегії та програм загальнонаціонального і секторного розвитку;
- наявність державного бюджету та середньострокового плану бюджетних витрат;
- ефективна системи управління фінансами;
- ефективний механізм координації донорів;
- ефективна система оцінки та моніторингу результативності стратегії чи програми розвитку.

На відміну від загальної, секторна підтримка спрямовується на реалізацію стратегій чи програм розвитку конкретних секторів чи галузей.

Серед критеріїв, яким має задовольняти країна-бенефіціар виділено такі:

- секторна політика та стратегія – мають розроблятися та впроваджуватися урядом країни-партнера з конкретизацією цілей та пріоритетів, очікуваних результатів, визначення планів дій, обов'язків сторін, виконавців, необхідних ресурсів і бюджетів;
- бюджет сектора та середньострокова перспектива — секторна політика / стратегія має відображатись у плані державних видатків як у короткостроковому просторі (річний бюджет), так і в контексті середньострокового планування видатків;
- секторна і донорська координація – здійснюються, завдяки провідній ролі уряду в процесі координації дій залучених сторін та донорів з метою забезпечення ефективного формування стратегії та управління секторною програмою, посилення взаємодоповнюваності та уникнення дублювання;
- розбудова інституційної спроможності — передбачається істотне розширення інституційного потенціалу реципієнта;
- система моніторингу виконання — повинна складатися з показників оцінки ефективності та впливу для визначення прогресу в досягненні цілей секторної політики;

- макроекономічна політика – стабільне макросередовище разом із передбачуваним рівнем забезпечення ресурсами;
- система управління державними фінансами: повинні існувати (або перебувати в процесі впровадження) надійні системи управління державними фінансами, що забезпечують фінансову дисципліну та відповідність фактичних видатків передбаченим у бюджеті.

У рамках діючої Національної індикативної програми України ЄС виділив 82 млн. євро на фінансування Програми бюджетної підтримки енергетичного сектора й додаткову технічну допомогу у розмірі 3,5 млн. євро для успішної її реалізації.

Таблиця 3.12.

**Підтримка галузевих бюджетів в Україні - НІП 2007 – 2010 рр.\***

Рік	Програми в рамках НІП	Сума бюджетної підтримки (млн. євро)	Компонент технічної допомоги (млн. євро)
2007	Виконання Енергетичної стратегії України	82	5
2008	Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних перешкод у торгівлі між Україною та Європейським Союзом	39	6
	Виконання Стратегії України у сфері енергоефективності та використання відновлюваних джерел енергії	63	7
2009	Підтримка впровадження екологічної стратегії в Україні – спільна програма ЄС та Шведського агентства з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA)	35	немає
	Підтримка впровадження транспортної стратегії України	65	немає
	<i>Разом</i>	<b>284</b>	<b>18</b>

\*станом на кінець 2009 р.

Для того, щоб уряд країни-бенефіціара міг користуватися коштами бюджетної підтримки, насамперед необхідно визначитися з її різновидом - чи наявна пряма або непряма бюджетна підтримка. [242]

Пряма бюджетна підтримка передбачає обмін переведеної до країни-партнера суми іноземної валюти в еквіваленті до місцевої валюти, що здійснюється безпосередньо через звичайні канали банківської системи.

Непряма бюджетна підтримка передбачає обмін переведеної до країни-партнера іноземної валюти в еквіваленті до місцевої валюти опосередковано, шляхом продажу іноземної валюти на закордонному валютному аукціоні, а не через звичайні канали банківської системи.

В Україну бюджетна допомога надходить як пряма бюджетна допомога. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 19.11.2008, №1008 (із змінами) "Питання виконання Угоди про фінансування програми "Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України" для зарахування коштів, що надійдуть від ЄС, Мінфін відкриває в Національному банку рахунок в іноземній валюті та доручає Національному банку здійснити продаж коштів в іноземній валюті за її середнім курсом, який встановився на міжбанківському ринку на дату, що передує дню проведення операції, та перерахувати кошти в національній валюті, отримані від продажу іноземної валюти, на відповідний рахунок, відкритий у Державному казначействі для зарахування надходжень до спеціального фонду державного бюджету.

Головний розпорядник бюджетних коштів відкриває у встановленому порядку реєстраційний рахунок у Державному казначействі для здійснення видатків за рахунок бюджетних коштів.

Таким чином ЄС впроваджує нові інструменти й механізми співпраці для наближення України до європейських стандартів. Але Україна в свою чергу має бути підготовлена до співпраці з ЄС в рамках нових інструментів співробітництва. З цією метою необхідно здійснити підвищення кваліфікації державних службовців та підготувати бюджетну систему України до ефективного використання нових інструментів співробітництва з ЄС.

Розробка секторних і загальнонаціональної стратегії, забезпечення стабільного макроекономічного розвитку, ефективне реформування сфери державних фінансів України дозволять країні отримати широкий доступ до нових фінансових інструментів підтримки розвитку, прискорити реформування фінансової системи та наблизитися до інтеграції у європейське співтовариство.

### **3.3. Специфіка залучення та провадження проектів технічної допомоги з боку інших багатосторонніх донорів**

Окрім Європейського Союзу донорами технічної допомоги Україні також виступають і інші міжнародні установи. У квітні 1992 року на прохання України МВФ та Група Світового банку прийняли рішення про членство України в цих фінансових організаціях. Верховна Рада України ухвалила Закон "Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій". Тож формально Україна стала членом цих організацій з вересня 1992 року.

На сучасному етапі більша частина зовнішніх ресурсів надходить в Україну каналами міжнародних фінансових організацій (МФО), які надають значну фінансову допомогу та здійснюють фінансування програм технічної допомоги. Слід зауважити однак, що здебільшого частка ТД в їхніх ресурсах, по-перше, не значна – не більше 10% і, по-друге, фінансування компонента ТД здійснюється, як правило, за рахунок грантів, що надаються їм для адміністрування урядами окремих розвинутих країн.

Найбільшими джерелами зовнішнього фінансування для України на етапі ринкових трансформацій економіки є Група Світового банку та МВФ. МВФ концентрує свою діяльність навколо формування загальних

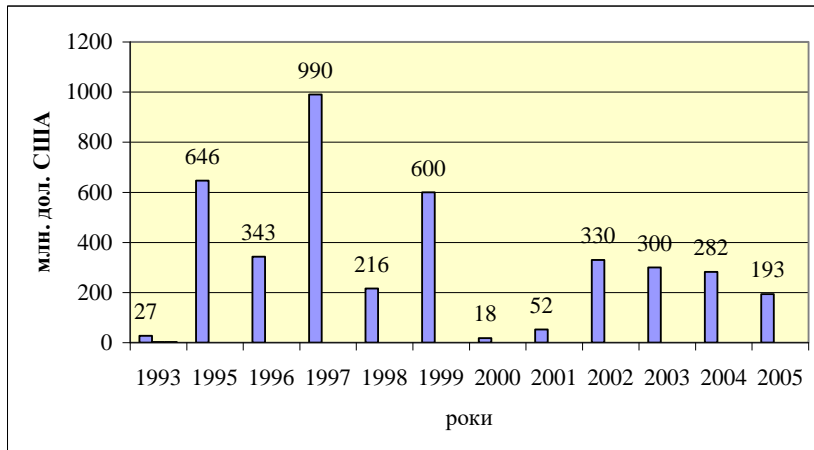
макроекономічних засад ринкової економіки в Україні, у той час як Світовий банк приділяє увагу розвитку конкретних секторів економіки.

До складу Групи Світового банку (СБ) входять організації, що надають як фінансову, так і технічну допомогу Україні: Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Міжнародна фінансова корпорація (МФК), Міжнародна асоціація розвитку (МАР), Багатостороннє агентство з гарантій інвестицій (БАГІ). Основною метою діяльності Світового банку в Україні є допомога уряду в переході до ринкової економіки, зокрема у відновленні стабільного економічного зростання та поліпшенні рівня життя в країні. Світовий банк співпрацює з українськими урядовими структурами, неурядовими організаціями (НУО), багатосторонніми інституціями і донорами. Крім того, для підготовки проектів в Україні, Світовий банк залучає грантові ресурси з багатьох джерел.

Банк також надає уряду України допомогу й консультації в розробці та впровадженні економічних реформ, здійснює спільні економічні дослідження та затверджує позики для програм реформування економіки. У межах окремих позик на розвиток різних секторів економіки СБ передбачає надання технічної допомоги для розвитку фінансових установ та фінансового сектору. Підтримка з боку ТД дедалі більшою мірою спрямовується на розбудову потенціалу фінансових інституцій. Однак СБ й далі направляє потоки ТД у сфери, які безпосередньо не пов'язані з фінансовим або банківським сектором. Така підтримка спрямовувалась на розвиток малого та середнього бізнесу, підтримку системи охорони здоров'я, у тому числі програм профілактики СНІД. СБ також приєднався до розбудови громадянського суспільства в Україні через підтримку проекту «Голос громадськості», що фінансується Канадським агентством міжнародного розвитку (СІДА). СБ навіть очолив цей проект з розбудови потенціалу груп громадянського суспільства в деяких містах України.

СБ буде свої відносини з Україною на базі прийняття **Стратегії допомоги Україні (СДУ)** на 3-4-річний період. Рада виконавчих директорів СБ в жовтні 2003 року схвалила поточну стратегію допомоги Україні, яка охоплює період 2004 – 2007 років. У плануванні цієї стратегії було використано більш демократичний підхід, ніж у попередніх. Нову СДУ підготовлено у процесі консультацій з урядом України, українськими неурядовими організаціями, депутатами Верховної Ради, представниками приватного сектора та іншими зацікавленими групами [66]. Основну увагу СДУ зосереджено на підтримці прагнення України набути членства в ЄС. Із цією метою Банк зобов'язався надавати підтримку створенню сприятливого для бізнесу середовища, а також процесу наближення до ЄС як згори – шляхом реформування інституцій і політики, так і знизу – шляхом зміцнення громадянського суспільства і, відповідно, підвищення підзвітності посадовців.

Ще одним позитивним зрушенням у відносинах щодо ТД стало впровадження діалогу між СБ і ЄК, які починають розуміти необхідність координації зусиль, поки що на рівні результатів, і намагаються працювати над забезпеченням координації дій з відповідними заходами уряду України і моніторингу цих кроків. Проте доцільно було б також приділити увагу не тільки моніторингу, а й плануванню програм і координації зусиль у межах розвитку кожної окремої галузі залучення ТД.



**Рис. 3.1. Ресурси, надані Україні Світовим банком у 1993 – 2005 рр.**

Примітка: Джерело [180].

У рамках реалізації чинної СДУ передбачено ще окремі програми технічної допомоги, такі як „Інформація для розвитку”, яка спрямована на підтримку інноваційних проектів в галузі інформаційних технологій; і програма закупівлі товарів, робіт та послуг, що фінансується повністю або частково за рахунок позик або грантів СБ і здійснюється у відповідності до “Правил закупівель в рамках позик МБРР та кредитів МАР” та Правил відбору консультантів позичальниками Світового банку” [180].

Банк підтримає активну програму аналітично-дорадчих послуг, які використовуються для вирішення питань економічного зростання, подолання бідності, аграрного сектора, енергетики, охорони довкілля, торгівлі та вступу до СОТ. Близько третини ресурсів Програми аналітично-дорадчої допомоги зарезервовано на випадок необхідності швидко реагувати на запити уряду в консультативній підтримці його політики. Ця програма дала Банкові змогу

сприяти розробленню економічного наповнення Плану дій “Україна –ЄС”, узгодженого з програмою ПСП<sup>15</sup>.

Таким чином, програми ТД СБ є структурними елементами СДУ, що можуть існувати як окремі програми, так і бути складовим компонентом запланованих ПСП. В основному ці програми спрямовуються на підтримку розвитку бізнес-середовища, розбудову інституцій та громадянського суспільства і подолання бідності. Технічна допомога не є основним напрямом співробітництва України зі СБ, а виступає важливим компонентом кредитно-фінансових відносин, який має бути чітко визначений, спланований і ефективність використання якого теж має оцінюватися.

Наступний багатосторонній донор України – **Міжнародна фінансова корпорація (МФК)**. Діяльність МФК в Україні з 1992 до 2002 року майже винятково обмежувалася технічною допомогою. У цей період діяльність МФК в основному була спрямована на управління коштами донорських програм допомоги у секторі МСП (включаючи програми СБ з покращення доступу МСП до джерел фінансування та сприяння земельній реформі). Крім того, МФК займалася впровадженням проектів з приватизації, розвитку підприємницького сектору та земельної реформи і надавала підтримку розвитку приватного сектора в Україні, здійснюючи незначні прямі інвестиції. Корпорація надала технічну допомогу у приватизації малих підприємств та об’єктів незавершеного будівництва шляхом проведення відкритих аукціонів. За допомогою цих проектів було створено тисячі нових робочих місць.

Прикладом чинної технічної допомоги МФК є Партнерство в розвитку приватного підприємництва (ПРПП) та корпоративного розвитку в Україні. Ця програма розпочалася восени 2002 року за підтримки урядів Канади та Швейцарії. Метою цих проектів є просування прямих іноземних інвестицій в приватний сектор, розвиток регіонального бізнесу та фінансових

---

<sup>15</sup> Програма системних позик Світового Банку

посередників, покращення бізнес-середовища [82].

Характерною рисою діяльності МФК в галузі ТД є те, що вона є адміністративним механізмом, який здійснює реалізацію програм крупних багатосторонніх донорів ТД, таких як Європейський Союз, Світовий банк та окремих двосторонніх донорів. Власні ж кошти вона спрямовує на інвестування. Сьогодні Корпорація надає консультації з корпоративного управління українським компаніям з метою підвищення їхньої привабливості для потенційних інвесторів. МФК також надає підтримку місцевим виробникам сільськогосподарської продукції та мобілізує інвестиції в агросектор за допомогою проекту розвитку агробізнесу.

У подальшому в центрі уваги МФК перебуватимуть такі сфери, як фінансовий сектор, страхування, пенсійні фонди, фінансування житла, операції банків з широкою клієнтурою та лізингові компанії. МФК надалі здійснюватиме свою широку поточну програму надання консультативних послуг у різних сферах, фінансовану іншими донорами. Бюджет власних коштів МФК в Україні на 2005 – 2007 роки складав 265 млн. дол. США. Слід зазначити, що детальніші дані про розміри ресурсів та їх розподіл за програми технічної допомоги МФК відсутні [179].

**Багатостороннє агентство з гарантій інвестицій (БАГІ)** не займається наданням ТД, і її елементи на сьогодні не присутні у структурі коштів, що виділяються в Україну.

Узагальнюючи діяльність вищезгаданих структур, необхідно підкреслити, що Група Світового банку виступає найактивнішим і найбільшим партнером України серед міжнародних фінансових організацій, що надає широкомасштабну і багатосекторну допомогу Україні в основному фінансового, а також технічного характеру. Члени Групи Світового банку відіграють провідну роль серед інших донорів України у сфері відновлення й розбудови потенціалу ключових секторів економіки, впровадження

структурних реформ в економіку та розвитку інституційної інфраструктури. Світовий банк співпрацює як з урядом, так і безпосередньо з підприємствами і неурядовими організаціями.

Однак у структурі співпраці Банку з Україною проекти ТД не відіграють значної самостійної ролі і є одним із компонентів, що включається до програм системних позик. Більш того, в окремих випадках СБ надає кредити на вирішення завдань, які могли б здійснюватися, принаймні частково, за рахунок ТД ЄС. Крім того, у фінансовому секторі елементи ТД Світового банку значною мірою дублюють уже проведену роботу зусиллями ТД ЄС. Як показує аналіз даних, напрями ТД Світового банку виходять далеко за межі його мандатних напрямів діяльності. З одного боку подібна „багатогранна” діяльність СБ зумовлена бажанням охопити якомога більше важливих секторів економіки, а також соціально-політичні сфери, що допомогло б більш ефективному втіленню проектів в основних сферах, визначених мандатом. З іншого боку, подібна всеїдність усе ж таки розпоршує обмежені ресурси, не дозволяючи досягати більш вагомих результатів в провідних підмандатних сферах.

Аналогічні недоліки притаманні діяльності майже всіх основних донорів ТД в Україні, що, на наш погляд, пояснюється, по-перше, недостатнім рівнем координації, яку не в змозі забезпечити навіть така авторитетна установа, як СБ, і, по-друге, недостатньою увагою з боку уряду України до установ, що повинні здійснювати подібну координацію з боку України. Варто зауважити, що координація зусиль усіх надавачів ТД Україні з метою підвищення загальної ефективності є все ж таки завданням уряду України як найбільш зацікавленої сторони в успішному реформуванні країни для зближення її з розвинутими демократіями.

Наступний донор – Європейський Банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) – розпочав діяльність у 1991 році. Основна мета Банку – сприяти переходу до ринкової економіки, а також розвитку приватної підприємницької ініціативи в країнах Центральної і Східної Європи. ЄБРР у своїй діяльності в Україні надає першочергової ваги розвитку власного портфелю інвестиційних проектів в приватному секторі шляхом збільшення обсягів фінансування малих та середніх підприємств, прямих інвестицій в українські підприємства, підтримки розвитку недержавного банківського сектора та фінансування розвитку інфраструктури, зокрема енергетики та транспорту.

Основна технічна допомога ЄБРР надається в сфері енергетики на підставі Рамкової угоди між Україною та ЄБРР стосовно діяльності Чорнобильського фонду “Укриття”, підписаної у 1997 році. Вона створює загальні механізми та умови надання безвідплатної допомоги Україні з перетворення наявного саркофага на Чорнобильській АЕС в безпечну систему, що фінансуються за рахунок коштів Чорнобильського фонду “Укриття”, шляхом запровадження Плану здійснення заходів на об’єкті “Укриття”<sup>16</sup>, про що досягнуто домовленості між країнами Великої Сімки та Україною. Загальний бюджет Плану здійснення заходів на об’єкті “Укриття” складає 768 млн. дол. Сьогодні Фонд фінансується 22 країнами-донорами, серед яких США, Німеччина, Японія, Франція, Великобританія, Італія та ЄС. ЄБРР виступає розпорядником коштів технічної допомоги в рамках згаданого плану, за яким укладено і реалізується сім грантових угод та проектів на загальну вартість 600 млн. дол. [79].

У сфері інвестиційної діяльності ЄБРР також присутній компонент

---

<sup>16</sup> SIP – Shelter Implementation Plan

технічної допомоги, який спрямовується на допроектну підготовку, консультування та навчання. Починаючи з 1993 року ЄБРР здійснив в Україні 239 проектів ТД на загальну суму понад 48 млн. євро. За винятком енергетичного сектору, ЄБРР не виділяє значних ресурсів ТД на розвиток економіки України. Технічна допомога слугує лише допоміжним інструментом при здійсненні інвестиційної діяльності Банку. Портфель ЄБРР в Україні перевищує 930 млн. євро.

Ще однією важливою міжнародною фінансовою організацією є **Міжнародний Валютний Фонд (МВФ)**, який виступає найбільшим кредитором України і співпрацює на державному рівні шляхом надання фінансування для покриття дефіциту платіжного балансу та формування засад ринкової економіки. У своїй міжнародній діяльності МВФ надає технічну допомогу в трьох напрямках: підтримка фіскальної та валютної політики; розробка та перегляд економічного та фінансового законодавства, відповідних норм і процедур; а також розбудова потенціалу центральних банків, казначейств, податкових та митних служб і статистичні послуги. Близько 60% ресурсів ТД МВФ спрямовується у країни Африки та Азії, і тільки близько 20% виділяється на розвиток країн Європи (див. рис. Б.3. у додатку Б).

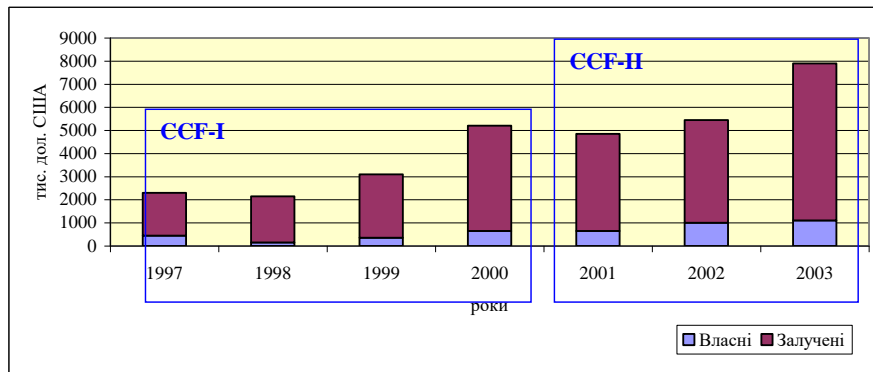
Як і попередні донори, МВФ фактично не надає ТД Україні в чистому вигляді. Технічна допомога виступає компонентом, що включається для здійснення допроектних досліджень і спеціально зумовленої діяльності в рамках проектів. Однак у межах припиненої програми випереджальної позики МВФ Україна звернулася з проханням про надання їй технічної допомоги у сферах валютної політики, встановлення орієнтирів інфляції, банківського нагляду, податкової політики та митного адміністрування. МВФ і далі працюватиме в цьому напрямі й вестиме активний діалог з фіскальних та монетарних питань [66].

Як показує практика діяльності таких досить різнопланових МФО в Україні, якими є ЄБРР та МВФ, технічна допомога в їхній діяльності відіграє й повинна відігравати суттєву допоміжну роль. Це особливо стосується діяльності ЄБРР, де успіх інвестиційних проектів значною мірою залежить від наявності ТД для допроектних досліджень та подальшої консультативної допомоги, включно з підготовкою та перепідготовкою кадрів на підприємствах України, які отримують інвестування. Навіть у діяльності такої важливої, хоча й специфічної установи, як МВФ, як свідчить практика, необхідним компонентом є технічна допомога для дослідницької та експертної підтримки ефективного використання кредитних ресурсів, що надаються.

Ще одним важливим донором України є **Організація Об'єднаних Націй (ООН)**. До 1991 року Україна в складі Радянського Союзу де-юре мала в ООН власне представництво на рівні незалежної країни, а з моменту проголошення Україною своєї незалежності вона є повноправним членом ООН. Технічна допомога від ООН надається Україні для вирішення цілої низки питань соціального характеру, пов'язаних з низьким соціальним рівнем життя, браком доступу населення до певних послуг, загальною ситуацією в галузі охорони здоров'я та надання медичного обслуговування окремим верствам населення, охорони навколишнього середовища, подолання бідності. ТД надається за проектами ООН через представництво ООН в Україні та в межах спеціальної програми розвитку ООН – ПРООН.

Фінансування ПРООН здійснюється з трьох основних джерел: власні ресурси ПРООН з централізованого джерела ООН, нецентралізовані ресурси, включно з надходженнями з тематичних довірчих фондів під адмініструванням головного офісу ПРООН, та зовнішні ресурси, залучені на основі співфінансування. Фінансування ПРООН в Україні здійснюється з усіх трьох визначених вище джерел і розподіляється, як показано на рис. 2.5. Виділення коштів ТД в рамках програми ООН здійснюється на основі

Рамкової угоди про співробітництво<sup>17</sup>. Сьогодні ПРООН діє в межах другої Рамкової угоди – ССФ-II. До кінця 90-х років програмне фінансування не перевищувало 2-5 млн. дол. на рік у рамках ССФ-I. Натомість у 2003 році воно було подвоєне за рахунок підвищення залучення коштів ТД на основі співфінансування і склало близько 8 млн. дол. (див. рис.3.2.). У 2004 – 2005 році очікувалося ще більш значне підвищення фінансування програми ООН за рахунок залучених ресурсів до 40-45 млн. дол., при цьому частка власних централізованих ресурсів ПРООН залишалася на рівні 5-8 млн. дол. (див. рис. 3.3.) [224, с. 40].

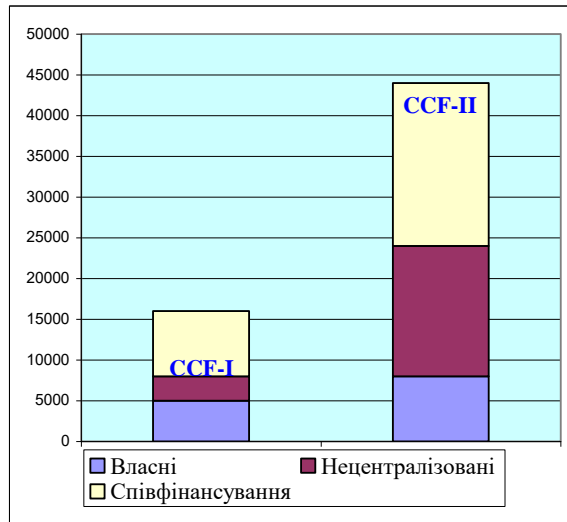


**Рис. 3.2. Фінансування програм ТД ПРООН в Україні**

Примітка: Джерело [224, с. 39].

Планування програми ПРООН здійснюється на 4-5-річний термін. Нова програма спрямована на створення загальної стратегічної рамки дій для системи ООН в Україні на 2006 – 2010 роки. Вона забезпечує колективну, послідовну та інтегровану реакцію системи ООН на пріоритетні національні проблеми, визначені у програмі Кабінету Міністрів “Назустріч людям” та на Цілі розвитку тисячоліття ООН (див. табл. В.1. у додатку В).

<sup>17</sup> CCF – Country Cooperation Framework



**Рис. 3.3. Розподіл бюджету ПРООН за Рамковими угодами про співробітництво CCF-I та CCF-II (млн. дол.)**

Примітка: Джерело [224, с. 40].

Нова програма враховує ключові пріоритети загальної оцінки країни, проведеної у жовтні 2004 року [160], їх відповідність можливостям, передбаченим Програмою дій Уряду, і обирає сфери розвитку, на основі яких окремі агенції ООН, фонди та програми будуватимуть свої програмні документи та щорічні плани на п'ятирічний термін із 2006 по 2010 рр. з метою підтримки та посилення дії ПРООН. Більш детально побудову структури програми відображено на рис. 3.4.



**Рис. 3.4. Програма допомоги ПРООН Україні на 2006 – 2010 роки**

Примітка: Джерело [223].

У жовтні 2004 року у загальній оцінці України ООН визначені чотири галузі можливого співробітництва країни з агенціями ООН. Дві з цих галузей

- "Інституційна реформа та розвиток структур для демократичного управління" і "Сприяння процвітанню для всіх" - стосуються аспектів проблем переходу до ринкової економіки, визначених Світовим банком. У рамках першої з них ООН пропонує заходи з реформування судової системи, зміцнення громадських інституцій, державного керівництва та відповідальності державних посадових осіб, посилення управління охороною довкілля та гармонізацію українського законодавства з міжнародними нормами. В рамках другої пропонуються заходи з вирішення проблеми незадовільних екологічних умов, які впливають на населення, та зменшення масштабів тіньової економіки, а також інші заходи щодо подолання бідності.

Інші два аспекти – це "Поліпшення найважливіших показників здоров'я", в основному стосовно ВІЛ/СНІД та здоров'я нації, туберкульозу, здоров'я матерів та дитячої смертності" та "Боротьба за права людини й гендерна рівність". Передбачається, що ПРООН і надалі відіграватиме активну роль у наданні ТД Україні в межах нової Рамкової угоди про співробітництво з Україною. Уряд України, зі свого боку, також буде підтримувати діяльність Програми на основі співфінансування з державного бюджету загальнонаціонального та місцевого рівня [223, с. 7]. Загальний орієнтовний кошторис ресурсів Програми допомоги ООН на період із 2006 по 2010 рік складає 239,6 млн. дол. США. (див. табл. 3.13.) [223, с. 8].

Для ефективного виконання програми важливою умовою є забезпечення узгодженості між власною програмною структурою, національними програмами та річними планами діяльності окремих агенцій ООН. Група агенцій ООН в Україні, яку очолює Резидент-координатор ООН і до якої входять голови агенцій ООН в Україні, мають постійно стежити за процесом реалізації Програми. А для цього необхідно впровадити механізм ретельного моніторингу та верифікації результатів проектів.

Таблиця 3.13.

**Обсяги ТД Україні через Програму розвитку ООН  
на період з 2006 по 2010 рік**

<b>Сфера допомоги</b>	<b>Сума допомоги (дол. США)</b>
Інституційна реформа	68,750,000
Посилення громадянського суспільства	21,600,000
Охорона здоров'я і базові соціальні послуги	30,410,000
Добробут проти бідності	118,800,000
Всього	239,560,000

Примітка: Джерело [223, с. 8]

З цією метою Група агенцій ООН в Україні проголосила застосування відповідного підходу, що базується на порівнянні досягнень програми з оціночними результатами 2004 року, а також проведенні додаткових аналітичних досліджень з метою визначення результатів реалізації програм. Однак конкретних механізмів роботи, як з матрицею Світового банку, не було визначено. У новому підході проголошується, що Агенції ООН діятимуть, консультуючись із Кабінетом Міністрів та під його керівництвом, підтримуватимуть партнерські стосунки з двосторонніми та багатосторонніми донорськими агентствами для забезпечення координації, а також із НУО та з науковими закладами і приватним сектором.

Такий підхід до виконання та перегляду проектів спрямовано на зміцнення механізмів зворотного зв'язку та виконання соціальних замовлень між Кабінетом Міністрів та ключовими зацікавленими організаціями. Проте конкретних механізмів реалізації – круглі столи, комітети з обговорення проблем тощо – знову ж таки не визначено. Слід також звернути увагу на те, що консультаційним органом для ООН з української сторони виступає Кабінет Міністрів, а не відповідний Департамент Міністерства економіки, що знову ж таки свідчить про відсутність єдиного національного органу

координації МТД. Підтримка, що здійснюється в рамках Програми розвитку ООН для України є досить значною. Вона стосується різних сфер соціального життя і спрямовується на полегшення соціальних наслідків перехідного періоду в Україні. Але невизначеність із механізмами контролю, моніторингу та оцінки результатів, відсутність прозорості ставить під питання ефективність здійснення запланованих заходів.

На цей час до найбільш масштабних проєктів, в яких бере участь ПРООН, належать: "Підхід, орієнтований на громаду" за фінансування з боку Європейської Комісії, який засновано на попередньому досвіді роботи та підходах ПРООН, що раніше отримали підтримку інших донорів; проєкти програми TACIS "Сталий місцевий розвиток" і "Сталий регіональний розвиток" активно співпрацюють з проєктами інших донорів. Наприклад, деякі з місцевих стратегій було розроблено за участі Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

ПРООН погодилась виконувати функції основного виконавчого партнера в реалізації Спільної ініціативи щодо регіонального розвитку Криму, започаткованої в 2008 році.

30 листопада 2005 року, відповідно до спільного прохання, поданого Президентом України та Президентом Молдови, почала роботу Місія ЄС із надання допомоги на українсько-молдовському кордоні (EUBAM). EUBAM є Місією ЄС, яка повністю фінансується Європейським Союзом за контрактом з ПРООН. Програма розвитку ООН є виконавчим партнером Місії, який надає адміністративну та матеріально-технічну підтримку.

Надійним партнером у сфері управління міграційними процесами є Міжнародна організація з міграції. Діяльність за попереднім проєктом (проєктами) під назвою "Зміцнення потенціалу у сфері управління міграційними процесами" дозволила підвищити можливості України щодо управління міграцією, причому особливий наголос робився на створенні центрів утримання мігрантів (сфера компетенції Міністерства внутрішніх

справ) для розміщення нелегальних, а також спеціальних пунктів тимчасового утримання мігрантів у відповідності з міжнародними стандартами.

Важливу роль у процесі реформ в Україні відіграє **Рада Європи**, а її тісні зв'язки з Європейською Комісією підвищують ефективність цього процесу. Як країна – член Європейської Ради Україна є об'єктом пильного моніторингу з боку цієї організації. Залежно від результатів цього моніторингу Європейським судом з прав людини приймаються відповідні рішення, а Україні Радою Європи можуть бути надані політичні рекомендації щодо вжиття коригуючих заходів. Рада Європи пропонує Україні низку різноманітних рішень, які узгоджуються з європейськими стандартами та заохочують країну до розроблення своїх власних стандартів. Цей підхід істотно підвищує власну участь країни у проведенні реформ у сфері демократії та верховенства права (і зокрема у реформуванні правового сектора) і значно збільшує шанси їхньої успішної реалізації. Ефективному розвитку діалогу з Радою Європи сприяє Офіс представника Ради Європи в Україні. Після проведення належних консультацій з Європейською Комісією Рада Європи спільно з українськими органами влади розробила новий План дій на період 2008 – 2011 років, який охоплює передусім такі сфери, як захист і розвиток прав людини, верховенство права, вибори, сприяння процесу демократії та соціальної згуртованості. Співпраця з Європейською Комісією та Радою Європи в цих сферах успішно триває.

Одним із цінних партнерів, зокрема в тому, що стосується належного управління, є також **ОБСЄ/БДПЛ**. У 2008 році Представництво ЄК в Україні уклало з ОБСЄ угоду про внески для надання допомоги у створенні електронного реєстру виборців в Україні та в підготовці проекту Виборчого кодексу. В разі успішного виконання завдань, передбачених проектом, Україна зробить значний крок уперед у виконанні принципових рекомендацій, наведених Організацією з безпеки та співробітництва в

Європі, Бюро демократичних інститутів і прав людини в нещодавніх звітах за результатами виборів, та, опосередковано, у проведенні вільних і чесних виборів.

Підсумовуючи діяльність багатосторонніх донорів в Україні, можна визначити, що з початку 2005 року спостерігається помітне підвищення зацікавленості донорів щодо України, що стимулює дискусію про шляхи найкращої координації донорської допомоги. На проведеній у 2005 році закритій зустрічі донорів було визначено такі пріоритетні питання щодо розвитку системи ТД: наголошено на необхідності координації різних видів ТД та управління ними, координації між фінансованими донорами; визначення ефективних підходів до дедалі гострішої проблеми туберкульозу та ВІЛ/СНІД, до якої долучено велику кількість донорів; необхідність уникнення конфліктної та надмірної консультативної допомоги донорів щодо політики, та розробка ефективних механізмів підвищення спроможності уряду у сфері використання ресурсів.

#### **3.4. Підходи до надання міжнародної технічної допомоги на двосторонній основі**

На відміну від країн Центральної Європи, де багатостороння допомога відіграє провідну роль, більша частка ТД Україні поки що надходить двосторонніми каналами, серед яких за обсягами виділяються США. Для США це, по суті, єдиний канал надання ТД країнам-реципієнтам. Те ж саме можна сказати про такі країни, як Канада і Японія, але за обсягами вони суттєво поступаються США. Багато країн-членів ЄС також надають ТД на двосторонній основі у додаток до своїх основних зусиль через багатосторонні канали, які значно менші за їхній основний внесок у багатостороннє співробітництво.

Основною причиною додаткових двосторонніх зусиль є намагання країн-донорів не тільки сприяти демократичним та ринковим перетворенням у країнах-реципієнтах, а й провадити власну політику для поліпшення умов співпраці на комерційних засадах. Крім того, двостороння ТД допомагає окремим країнам у налагодженні ефективних зв'язків у досить складному ланцюзі реалізації ТД з багатосторонніх джерел і забезпеченні компаніям-виконавцям зі своїх країн кращих можливостей співпраці в рамках багатосторонніх каналів. Двосторонні донори та неурядові донорські організації в основному концентрують свою діяльність на напрямах та програмах надання допомоги на рівні окремих галузей, секторів економіки, або регіонів.

Узагалі двостороння допомога є найбільшим за обсягами каналом ТД Україні. Найбільшими двосторонніми донорами України є США, Канада, Великобританія, ФРН, Нідерланди, Швеція, Японія, які впродовж 1992 – 2005 років виділили близько 3,4 млрд. дол. на здійснення проектів технічної допомоги в.

Серед надавачів ТД Україні Сполучені Штати посідають особливе місце. Це об'єктивно зумовлено роллю США у світі, а також спільними довгостроковими інтересами обох держав у політичній, економічній, енергетичній, воєнно-політичній та інших сферах. Зокрема з 5,8 млрд. доларів, які Україна отримала як технічну допомогу впродовж 1992 – 2005 років, понад 3 млрд. припадають на США. У 2005 році в Україні впроваджувалося 78 проектів американської технічної допомоги (див. табл. 3.14.) [93]. Аналіз даних табл. 2.10. показує, що до 2004 року надходження ТД з боку США мали тенденцію до зниження, і лише у 2005 році почалося поступове зростання допомоги. Цей факт пояснюється суттєвими змінами в політичній ситуації, пов'язаними з президентськими виборами в Україні 2004 р.

Таблиця 3.14.

**Надання міжнародної технічної допомоги Україні на двосторонній  
основі 1999 - 2006 рр. (млн. дол. США)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 прогноз	Загалом
США	284,44	272,98	232,26	253,1	227,48	143,47	172,2	265	1850,93
Канада	13,5	13,5	13	12,7	14,3	14	14	14	109
Нідерланди	8,3	7,1	9,75	5,8	7	7	6,15	6,15	57,25
Швеція	3,45	2,18	2,7	5,3	6,4	6,4			26,43
Великобританія	15,1	14,1	13	10,6	15,1		12,95	12,95	93,8
Федеративна Республіка Німеччина	10,1	8,71	8,7	6,1	9,5		1,9		45,01
Швейцарія	2	5	5,35	2,9	3,43				18,68
Японія	5,8	6,81	0,38	0,38	0,8	0,8	0,8	6,7	22,47
Данія				2,1	1,5				3,6
Китай		1,2	1,2	1,2	1,2	1,27	1,2	1,2	8,47

Примітка: складено за даними Міністерства економіки України та АМР США.

Урядова допомога США Україні надається через Агентство міжнародного розвитку США<sup>18</sup> (АМР США), яке відіграє провідну роль у цій сфері, та через інші урядові установи Сполучених Штатів. Загальний обсяг коштів, що спрямовувався в Україну через урядові установи та на різні напрямки підтримки відображено в табл. 3.15.

Допомога США Україні в основному спрямовується на підвищення регіональної безпеки та нерозповсюдження ядерної зброї, підтримку ринкової економічної реформи, посилення демократичного управління, верховенства права та громадянського суспільства, й вирішення нагальних гуманітарних проблем [121]. Проекти американської технічної допомоги різні за обсягами фінансування й масштабами виконаних робіт.

Таблиця 3.15.

## Напрями підтримки України урядовими установами США

Донорська установа США	Кількість проектів (програм)	Напрями підтримки	Вартість (дол. США)
Агентство США з міжнародного розвитку	42	Поліпшення інвестиційного клімату; прискорення розвитку малого і середнього бізнесу та сільського господарства; підвищення участі громадян України у розбудові демократії та економіки; підвищення ефективності й прозорості роботи органів державної влади, та їх відповідальності перед громадянами; поліпшення соціальних умов та здоров'я громадян.	213 009 539
Департамент енергетики США	17	Підвищення експлуатаційної безпеки, зниження ступеня ризику експлуатації та зміцнення системи регулювання цивільних атомних об'єктів в Україні.	80 318 706
Комісія США з ядерного регулювання	1		1 620 000
Державний Департамент США	8	Навчання з питань боротьби зі злочинністю, дослідницькі програми, підтримка наукових обмінів, міжнародні військові обміни та навчання.	19 206 685
Агентство з торгівлі та розвитку	1	Проведення техніко-економічного обґрунтування проектів.	666 830
Міністерство фінансів США	1	Консультаційні послуги в сфері макроекономічної, бюджетної, фінансової, податкової політики та питань управління державним боргом.	2 393 600
Міністерство оборони США	3	Поширення навчальних матеріалів; забезпечення єдиної координації у сфері захисту кордонів та фізичного захисту АЕС для запобігання поширенню зброї масового знищення та радіоактивних матеріалів; надання допомоги в ліквідації стратегічної ядерної зброї, а також запобігання поширенню зброї масового знищення.	37 579 607

<sup>18</sup> USAID – United States Agency for International Development.

Продовження Табл. 3.15.

Корпус Миру США	2	Передача досвіду ведення бізнесу, володіння англійською мовою, пропаганда здорового способу життя серед молоді (починаючи з середньої школи).	10 440 000
Міністерство праці США	2	Профілактика і навчання у виробничому середовищі, спрямовані на боротьбу з ВІЛ/СНІДом; зниження рівня смертельного травматизму на вугільних шахтах України.	3 150 000
Національний фонд підтримки демографії	1	Демократичний профспілковий розвиток в Україні	367 057
Загалом	78		368 752 024

Примітка: складено за даними Міністерства економіки України та АМР США.

Вони включають у себе надання консультацій, експертних оцінок, обмінів та навчань у різних секторах економіки, а також широкомасштабну підтримку заходів уряду України в реалізації масштабних проектів з суттєвими технічними компонентами.

Головна декларована мета діяльності Агентства США з міжнародного розвитку в Україні – допомогти країні завершити перехід до демократичної системи з ринково орієнтованою економікою. Програма АМР США проголошує такі головні стратегічні цілі діяльності на період 2003 – 2007 років:

- сприяти створенню ринкової економіки;
- допомогти закласти основи та традиції демократичної політичної системи, яка забезпечує відкриту економічну та політичну участь громадян;
- підтримати створення мережі соціальних послуг для людей під час і після економічного та політичного переходу на ринкові засади [121].

Програми, пов'язані з економічною реструктуризацією, охоплюють питання реформування фінансового сектору, бюджетну реформу, реформу законодавства, фінансування сільського господарства, охорону довкілля і розвиток малих та середніх підприємств. Програми демократії та

управління спрямовані на вдосконалення виборчого процесу, підтримку незалежних засобів масової інформації, надання доступу до юридичної допомоги, розвиток громадянського суспільства та громадських організацій, і розвій муніципального та місцевого управління. У соціальному секторі АМР США спрямовує свої зусилля на програми, що стосуються охорони здоров'я (ВІЛ/СНІД, послуги з охорони здоров'я матерів та немовлят і лікування туберкульозу), пенсійної реформи, гуманітарної допомоги та протидії торгівлі людьми [121]. Також особлива увага Агентство приділяє фінансовому й фіскальному секторам, енергетичному, соціальному, сільському господарству та розвитку комунікацій.

Проведений порівняльний аналіз діяльності різних донорів показав, що сфери співробітництва АМР з Україною збігаються зі сферами інтересів МВФ і Світового банку в країні. Фактично технічна допомога США є доповненням, а інколи й дублюванням проєктів цих міжнародних організацій (див. табл. 2.12.), що знову ж таки свідчить про відсутність координації донорських зусиль.

Інституційним механізмом для розбудови українсько-американського економічного співробітництва є Українсько-Американський комітет з питань економічного співробітництва, започаткований у 1996 році. Департамент координації міжнародної технічної допомоги Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України виконує функції його секретаріату.

З розвитком України змінювались і напрями допомоги з боку Агентства. У минулому основна підтримка АМР США спрямовувалася на просування реформ на загальнонаціональному рівні, що мало досить обмежений результат. Сьогодні АМР США декларує необхідність спрямування програм ТД на підтримку розвитку на місцевому рівні й використання основної частини ресурсів на програми, що мають на меті підвищення ролі широких верств населення у проведенні реформ. Однак

результати, досягнуті за останні роки у цих галузях, при достатньо великих обсягах ТД, залишають бажати кращого. Справді, розбудова громадянського суспільства є досить вагомим елементом демократизації суспільства і наближення до розвитку світових лідерів, але використання ресурсів програм ТД мають бути виразніше спрямовані на досягнення конкретних результатів.

Прикладом може слугувати багатомільйонний проект АМР США „Бізпро”, в рамках якого планувалося поєднати три найважливіші компоненти розвитку малого бізнесу – навчання підприємців, залучення мікрофінансування та створення сприятливого регуляторного середовища й правового поля для розвитку підприємницької діяльності та успішного здійснення ринкових реформ в економіці України. Хоча проект „Бізпро” за обсягами вкладених ресурсів та затраченого часу є найбільш суттєвим з боку АМР США, однак за результатами його не можна назвати успішним. Насамперед зовсім не був реалізований компонент створення механізмів мікрофінансування, що проголошувалося як основний результат проекту. По-друге, не вдалося здійснити суттєвих кроків з реформування регуляторної політики й поліпшення умов діяльності малих та середніх підприємств. Для проекту також було характерно досить неефективне керівництво й витрачання ресурсів. Відбувалося необґрунтоване дублювання роботи одне одного, масове залучення непідготовлених іноземних експертів, там де можливо було залучити досвідчених місцевих фахівців, і просте марнування коштів на повторення вже здійсненої роботи.

З метою більш ефективного використання ресурсів ТД і з боку донорів, і з боку країни-реципієнта необхідно здійснювати більш ретельне та скоординоване планування діяльності й спрямування проектів на досягнення кінцевих результатів із запровадженням дієвих механізмів моніторингу та оцінки виконання. При цьому важлива роль має відводитися бенефіціару ТД, який зацікавлений у кінцевих результатах проектів ТД і

який, у разі необхідності, може втрутитись у хід виконання проекту й скорегувати його. А в більшості проектів ТД наявною є ситуація, коли бенефіціар або чітко не визначений, або наявна велика кількість отримувачів ТД за проектом, наприклад, представники малого та середнього бізнесу, не може слугувати контрольною й моніторинговою силою при виконанні проектів ТД.

Зі зміною політичної ситуації у 2005 році відкрилися нові можливості для співробітництва України та США. Забезпечено включення України до участі в конкурсі в новій широкомасштабній програмі США "Виклики тисячоліття", участь у якій дозволить отримувати додатково до каналу АМР допомогу в розмірі 50 – 100 млн. дол. США щорічно з загального фонду в 1,12 млрд. дол. Уряд США передбачав суттєве збільшення ресурсів цього фонду у 2006 році з метою закріплення позитивних політичних та економічних тенденцій у ряді країн-рецепієнтів [29].

Справді, в Україні якомога більше уваги приділяється збільшенню обсягів залучення технічної допомоги, але, на жаль, кроків щодо реального підвищення ефективності використання ТД на практиці не здійснюється. У нещодавно прийнятому Указі Міністерства економіки України "Про підвищення ефективності залучення та використання коштів міжнародних фінансових організацій" передбачається запровадження системи підготовки, експертизи та контролю виконання проектів соціально-економічного розвитку України, які підтримуються МФО, та системи комплексної підготовки й експертизи проектних документів, що дозволить підвищити якість їх розробки, скоротити терміни виконання проектів, збільшити обсяги використання ресурсів за проектами та підвищити економічний ефект, який отримує держава від їх впровадження. Усі ці кроки справді необхідно здійснювати, але реальних дієвих механізмів реалізації поки що не передбачено.

Другим за загальним обсягом надання двосторонньої технічної

допомоги донором є Канада. Технічна допомога з боку Канади впроваджується в Україні згідно з Меморандумом про взаєморозуміння між урядами України та Канади щодо канадської програми співробітництва від 24 жовтня 1994 року [159]. Україна щорічно отримує від Канади технічну допомогу в обсягах до 20 млн. кан. дол<sup>19</sup>. Починаючи з 1991 року, Канадою започатковано та реалізовано в Україні близько 200 проектів [79].

ТД з боку Канади надається через спеціалізоване Канадське міжнародне агентство розвитку CIDA. Ключовою метою його діяльності в Україні є вдосконалення управління, включно з розвитком інституційної спроможності уряду та посиленням громадянського суспільства. Програма ТД зосереджується на таких сферах, як державне адміністрування та реформування державної служби, верховенство права й сприятливе середовище для приватного сектора. Канадська ТД спрямована на розвиток інституцій, сприяння передачі знань та технологій, розбудову багатостороннього партнерства з компаніями, профспілками, урядом та науковими, освітніми й громадськими організаціями, а також заохочення безпосередніх зв'язків з канадськими організаціями та їхніми українськими партнерами, включно з розвитком культурних зв'язків з українською спільнотою в Канаді.

Сьогодні в Україні діють проекти канадської ТД в десяти різних галузях, при цьому найбільші кошти витрачаються на розбудову державного управління та громадянського суспільства, а також приватного сектору, в тому числі в сільському господарстві. Географічно проекти розподілені по всій Україні, але найбільша концентрація спостерігається в західних областях. Працюючи у співробітництві з ЄБРР, CIDA зосереджує свою діяльність на сприянні розвитку малих і середніх підприємств та банківської практики через надання більш широкого доступу до бізнес-кредитування.

Згідно зі стратегією програмування допомоги CIDA на 2002 – 2006

---

<sup>19</sup> Приблизно 13-14 млн. дол. США.

роки, канадська ТД мала бути зосереджена на таких напрямках, як перехід України до ринкової економіки, включно з підтримкою малих та середніх підприємств, і створення умов для заохочення приватних інвестицій; питання влади, включно з протидією корупції, реформа державного управління, правова реформа, розбудова громадянського суспільства та участь громадян у державному управлінні; реформа соціального сектора, зокрема в покращенні життя українців, ускладненого перехідним періодом; реформа сільського господарства, зокрема програми, що забезпечать сприяння на рівні господарств та на місцях; екологічний захист та сталий розвиток, гендерні питання [229].

Аналізуючи напрями підтримки ТД з боку Канади, можна зазначити, що вони загалом збігаються з основними напрямками роботи багатосторонніх і двосторонніх донорів. Окремого наголосу на конкретних специфічних сферах застосування ТД в Україні не робиться. Необхідно також наголосити, що важливим напрямом є підтримка розвитку малого та середнього бізнесу. Однак вона по суті обмежується розвитком бізнес-кредитування, яким займаються й ніші двосторонні донори, як, наприклад, Німеччина. Цей напрям був актуальним ще кілька років тому, але враховуючи розвиток банківської сфери та розширення доступу до бізнес-фінансування через кредитні лінії в українських банках, необхідно було б переглянути пріоритети програми й приділити увагу іншим аспектам розвитку бізнесу в Україні.

Як донор ТД **Німеччина** також відіграє важливу роль у розвитку інтенсивного двостороннього співробітництва з Україною в галузі демократії, верховенства права та реформування економіки на ринкових засадах. З початку 90-х років Федеральний уряд Німеччини підтримував реформаційний процес в Україні в межах програми TRANSFORM, яка здійснювалася Федеральним міністерством з питань економічної співпраці та розвитку. Основними напрямками співробітництва в межах програми

TRANSFORM були консультації українського уряду з питань економічної та регіональної політики. Крім цього, програма, як і допомога CIDA, передбачала розвиток фінансового сектора для підтримки малих, середніх та сільськогосподарських підприємств.

Основним механізмом здійснення цього проєкту виступив Німецько-український фонд (DUF), який було створено Кредитною установою відбудови за дорученням Федерального уряду разом з Національним банком України та Міністерством фінансів України. Фонд відіграв свою позитивну роль у формуванні ринку кредитних ресурсів для розвитку малого та середнього бізнесу, надаючи доступ до кредитів через спеціальні кредитні лінії, відкриті у провідних українських банках. Від часу набуття незалежності Україна отримала за програмою TRANSFORM приблизно 105 млн. євро на підтримку 200 проєктів. Програму TRANSFORM було завершено у 2005 році [230].

Паралельно з програмою TRANSFORM Німеччина далі розвивала зв'язки з Україною у сфері двостороннього економічного співробітництва. З цією метою Федеральним міністерством з питань економічної співпраці та розвитку у 2002 – 2003 роках було виділено кошти в розмірі 17 млн. євро, з яких 3 млн. – у формі технічної допомоги. Метою цієї співпраці є сприяння стабільному зростанню економіки, спрямованому на зниження рівня бідності, зміцнення середнього прошарку населення, підтримку фінансової системи та розвитку сільського сектора.

Поряд зі співпрацею в галузі економіки та програмою TRANSFORM декілька німецьких міністерств мають наміри вести далі консультаційну підтримку України. Серед них Федеральне міністерство юстиції, Федеральне міністерство з питань захисту прав споживачів, продовольства та сільського господарства, Федеральне міністерство фінансів, Федеральне міністерство з питань екології. У 2002 – 2003 рр. на розвиток консультаційних проєктів в Україні було передбачено приблизно 6 – 7 млн. євро щорічно [230].

Деякі заходи майбутніх програм ТД для України ще плануються або узгоджуються з українськими партнерами, але співробітництво, безумовно, триватиме й включатиме такі сфери діяльності, як консультування урядових органів, в тому числі подальшу роботу Німецької консультативної групи; співробітництво в галузі економіки та розвитку, сприяння розвитку малих та середніх підприємств<sup>20</sup>; навчання та освіта. Крім того, Німеччина й далі підтримує Україну як значний багатосторонній донор ТД через проекти ЄС, де частка Німеччини складає близько 21%. Тож на поточний момент між Україною та Німеччиною визначені лише перспективи подальшої поширення співпраці у сфері ТД. Більш конкретні напрями будуть ще уточнюватися в ході двосторонніх переговорів.

Наданням міжнародної технічної допомоги країнам з перехідною економікою з боку **Великобританії** займається Департамент міжнародного розвитку (DFID). Департамент є урядовою установою, що відповідає за сприяння міжнародному розвитку та подолання бідності в світі. Політика Британського уряду в цій сфері викладена у Білій Книзі з міжнародного розвитку "Подолання бідності у світі – глобалізація заради найбідніших", що опублікована у 2000 році. Як позначено в Книзі, діяльність DFID у країнах з перехідною економікою спрямована на зниження рівня бідності та сприяння сталому розвитку через надання найширшим верствам населення можливості скористатися перевагами реформ.

Чинна програма DFID в Україні, річний бюджет якої становить приблизно 6,5 млн. ф. ст., або близько 9,5 млн. дол. США, впроваджується у співробітництві з державними установами на національному, обласному та районному рівнях, а також із громадськими організаціями, академічною спільнотою та структурами приватного сектору. Діяльність Департаменту в основному зосереджена в таких галузях, як громадянське суспільство, державне управління, економічна політика, розвиток приватного сектора,

---

<sup>20</sup> В 2005 році передбачалося впровадження двох програм на суму 14 млн. євро.

підвищення рівня життя населення та соціальний захист [167].

У рамках запланованих заходів ТД на 2005 - 2007 роки Департамент міжнародного розвитку Сполученого Королівства (DFID) планував надати підтримку у двох ключових сферах:

- побудова сильної та стабільної економіки через співпрацю з сільськими громадами; співробітництво з обласними адміністраціями з метою створення кращого інвестиційного клімату; підтримка розвитку приватного сектора й малих та середніх підприємств; допомога уряду України в реалізації його планів щодо вступу до СОТ;

- створення відкритого та прозорого суспільства з ефективним державним управлінням як на регіональному, так і на центральному рівнях через проекти підтримки Світового банку щодо реформування державної адміністрації; допомога Львівській, Донецькій і Луганській обласним адміністраціям у стратегічному та бюджетному плануванні; робота з місцевими громадами у Львівській та Донецькій областях; а також підтримка Фонду соціальних інвестицій Світового банку й робота в галузі боротьби з ВІЛ/СНІД [29].

Аналізуючи двосторонню допомогу з боку Великобританії, необхідно відзначити її регіональний характер, спрямований на розбудову окремих сфер діяльності в певних районах і містах України, та на розвиток кількох місцевих адміністрацій. Значного загального впливу на національному рівні вона не здійснювала. Окрім того, у Великобританії, як і в інших донорів, є наміри підтримувати напрям боротьби з ВІЛ/СНІД. Відтак в Україні складається ситуація, коли практично кожен донор вважає доцільним здійснювати окремі програми боротьби з цим захворюванням, не координуючи свою діяльність з іншими донорами та провідними організаціями-фахівцями, що мають здійснювати такі програми за своїм мандатом, такими як Червоний Хрест. Знову постає проблема ефективності й дублювання зусиль донорів.

Важливим давнім двостороннім донором МТД, що співпрацює з Україною, є також **Швеція**. Центр розвитку співпраці Forum SYD за фінансової підтримки Шведського агентства з міжнародного розвитку (SIDA) розпочав співпрацю з Україною у сфері розвитку з 1995 року. Метою двосторонньої співпраці Швеції та України визнано передачу шведського досвіду, який може бути корисним для процесу ринкових реформ та трансформацій в Україні. У 2002 – 2004 роки в цілому 22 млн. євро технічної допомоги Швеції було спрямовано в шість галузей: загальна безпека, поглиблення демократії, економічні реформи, соціальне забезпечення, охорона довкілля, освіта і наука. У рамках своєї діяльності SIDA надала 5,2 млн. євро на проєкт модернізації водопостачання й каналізації у Львові та проєкт підвищення енергоефективності в громадських будівлях.

Пропозиції SIDA щодо стратегії допомоги на 2005 – 2008 роки в Україні були підготовлені під час періоду політичної нестабільності в кінці 2004 р. початку 2005 р. і могли підлягати подальшим змінам. Однак у запропонованій стратегії основна мета співпраці у галузі ТД спрямовувалась на забезпечення можливості швидкого реагування на запити від української сторони та на участь у великих галузевих програмах спільно з іншими донорами. Можливими галузями співпраці визнані охорона здоров'я, сільське господарство, земельна реформа, державне управління, виправна система та соціальні сектори. Передбачається продовження участі в проєктах у сільському та лісовому господарствах, а також у боротьбі з корупцією, розвитку підприємництва та підтримці вступу України до СОТ. Обсяг співробітництва Швеції з Україною планується збільшити з приблизно 9 млн. євро до 13 – 17 млн. євро на рік до кінця періоду дії Стратегії [29].

**Нідерланди** надають підтримку Україні в рамках програми MATRA. Програма MATRA має 12 пріоритетних сфер, серед яких найбільш важливими для України є охорона здоров'я (27%), охорона довкілля (15%), права людини / становище меншин (13%), публічність / засоби масової

інформації (11%). MATRA надає особливо значну увагу проектам, які сприяють демократизації шляхом зміцнення громадянського суспільства, а також місцевого управління. В Україні реалізуються два типи програм MATRA: 1) MATRA – MPP спрямована на інституційний розвиток українських організацій шляхом встановлення прямих партнерських зв'язків з голландськими організаціями; 2) невеликі проекти посольства в рамках програми MATRA, які в більшості випадків є основою для початку більш масштабних проектів у рамках програми MPP. У цілому з 1994 року понад ніж 16 млн. євро ТД було виділено Україні, з яких близько 6 млн. євро було виділено в період 1994 – 2000 років, і понад 10 млн. євро – у період з 2001 по 2004 рік, в рамках 48 проектів [29].

Програма економічного співробітництва уряду **Швейцарії** (SECO) діє в Україні з 1994 р. Основна частина допомоги, загальна сума якої на сьогодні склала приблизно 40 млн. швейцарських франків<sup>21</sup>, була спрямована на фінансування модернізації базової інфраструктури в пріоритетних галузях, таких як охорона здоров'я, енергетика, очищення стічних вод та ядерна безпека. ТД надавалась у фінансовому та приватному секторах. У майбутньому свою діяльність в Україні SECO зосереджуватиме на секторі малих та середніх підприємств; розширенні партнерства з приватним сектором з особливим наголосом на сприянні прозорості корпоративного управління; підтримці проектів або програм інноваційного плану; співробітництві з багатосторонніми донорами щодо загальнонаціональних проблем та поліпшення середовища для підприємництва; проектах, які мають значні можливості для передачі знань і досвіду та з питань ядерної безпеки.

Двостороння допомога **Японії** Україні почалась у 1992 р. До початку офіційної допомоги для розвитку в 1997 році, ця підтримка охоплювала в основному такі сфери, як ядерна безпека (64 млн. дол. США) та допомога в

---

<sup>21</sup> Біля 28 млн. дол. США.

подоланні наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС (приблизно 15,8 млн. дол. США у вигляді грантів та субсидій, а також консультацій медичних експертів); співробітництво у галузі роззброєння (19 млн. дол. США); та кредити й експортні кредити на загальну суму 200 млн. дол. США., які також доповнювалися різними формами технічної допомоги.

Починаючи з 1997 року, Україна отримує технічну допомогу від уряду Японії в рамках ОДР. З 1998 по 2005 роки загальний обсяг технічної допомоги на двосторонній основі склав близько 1,5 млрд. яп. ієн<sup>22</sup>. За цей час між Україною та Японією було підписано 8 міжурядових угод щодо надання грантів. Технічне співробітництво було розширене за рахунок впровадження різних навчальних програм, що здійснювались в Японії та Польщі, а також шляхом відрядження експертів в Україну [79]. Пріоритетами технічної допомоги з боку Японії є підтримка економічних реформ, розвиток банківсько-фінансового сектору, реструктуризація промислової політики, розвиток культури та мистецтва, охорона навколишнього природного середовища, охорона здоров'я.

Серед інших двосторонніх донорів, що надають незначні обсяги ТД Україні можна назвати Австрію та Італію. Австрія спрямовує ТД Україні згідно з Програмою партнерства у приватному підприємстві, що здійснюється МФК для Східної Європи та Середньої Азії. В рамках цієї програми Австрія підтримала в Україні проект розвитку мережі постачання фруктів у Вінницю на суму 600 тис. дол. США. Проект перебуває на стадії впровадження, і сьогодні немає інформації про подальші плани дій в рамках програм ТД. Двостороння допомога Італії Україні почалася в 1992 р. У 2003 – 2004 роках Італія надала технічну допомогу на суму 400 тис. євро., а впродовж періоду 2005 – 2007 років ТД уряду Італії зосереджувалась на сприянні внутрішній стабільності, посиленні парламентських інституцій та збільшенні поваги до прав людини.

---

<sup>22</sup> Більше 13 млн. дол. США

Таблиця 3.16.

## Стратегічні напрями підтримки України донорами ТД

Стратегічний напрям	Донор
Підвищення конкурентоспроможності національної економіки, забезпечення сталих темпів економічного зростання, впровадження інноваційної моделі розвитку	США, ЄБРР, СБ, ЄС, ООН, Канада, Великобританія, Німеччина, Франція, Швеція, Швейцарія, Нідерланди, Чеська Республіка
Забезпечення вступу України до СОТ, здійснення європейської та євроатлантичної інтеграції	США, Великобританія, ЄС
Створення сприятливого середовища для підприємництва, розвиток малого та середнього бізнесу	США, ЄС, СБ, Нідерланди, ФРН, Канада
Поглиблення демократичних перетворень, формування інститутів розвинутого громадянського суспільства	США, ЄС, ПРООН, МБРР, Великобританія, Польща, Німеччина
Досягнення цілей розвитку, визначених у Декларації тисячоліття ООН, зокрема поліпшення соціальних умов та здоров'я громадян України, гуманітарний розвиток	США, ЄС, ООН, МБРР, Великобританія, Німеччина, Італія, Франція
Підвищення рівня екологічної, ядерної та радіаційної безпеки, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи	США, ЄБРР, СБ, ЄС, ООН, Великобританія, Німеччина, Австрія, Данія, Франція, Швеція, Нідерланди
Гарантування безпеки та захисту держави і громадян	США, ЄС, ООН, Франція, Іспанія
Розвиток державної регіональної політики, проведення адміністративно-територіальної реформи	ЄС, Німеччина, Нідерланди, Великобританія, Швеція, СБ.

Примітка: Джерело [79].

У 1995 році до країн-донорів України приєднався й Китай, який, починаючи з 2002 року, надає по 1,2 млн. дол. США допомоги для реалізації проектів у різноманітних сферах. Незначні програми технічного співробітництва започатковані також Кореєю, Єгиптом та Індією [79].

Таким чином, дослідивши напрями підтримки з боку донорів, можна визначити вісім основних стратегічних напрямів діяльності, які підтримуються за рахунок ресурсів ТД (див. табл. 3.16.). Найбільші зусилля донорів спрямовуються в макроекономічний сектор на проекти підтримки державного розвитку та управління економікою, але в більшості секторів все ще має місце дублювання зусиль донорів.

Крім ТД, що надається на урядовому рівні, існує низька приватних і напівприватних організацій, установ і фондів, що надають технічну та іншу допомогу Україні через власні програми діяльності. Частка таких організацій в загальному обсязі надходжень ТД в Україну незначна, але завдяки їхній підтримці можлива реалізація невеликих проектів ТД у приватному секторі та для НУО.

## РОЗДІЛ 4.

### **Підвищення ефективності управління технічною допомогою для прискорення ринкових трансформацій в Україні**

У цьому розділі основну увагу зосереджено на вирішенні проблеми підвищення ефективності використання технічної допомоги для прискорення ринкових трансформацій в Україні. Обґрунтовано необхідність впровадження відповідних інституційних змін в систему управління ТД в країні та запропоновано кілька можливих шляхів вирішення цієї проблеми в короткостроковій та довгостроковій перспективах.

#### **4.1. Специфіка системи управління проектами міжнародної технічної допомоги в Україні**

Після проголошення суверенітету в 1991 році значним внеском у розвиток економічних та демократичних реформ в Україні стала підтримка з боку міжнародних організацій та окремих країн, що надається у вигляді міжнародної технічної допомоги. Світовий досвід, що набувається Україною в рамках міжнародної технічної допомоги, сприяє прискоренню ринкових трансформацій, підвищенню інституційної спроможності органів державної влади, розвитку приватного сектору економіки та об'єднань громадян, формуванню демократичного суспільства та соціально орієнтованої ринкової економіки, зміцнює міжнародну інтеграцію України.

З часу набуття Україною незалежності, основними донорами, серед яких США, Європейський Союз, Канада, ФРН, Нідерланди, Велика Британія, Швеція, Швейцарська Конфедерація, Японія та структури ООН було виділено 5.8 млрд. дол. США на здійснення проектів технічної допомоги [93]. ТД надається Україні на підставі її міжнародних договорів.

Починаючи з 1992 року договірно-правова база співпраці України з іншими країнами та міжнародними організаціями склала близько 40 міжнародних угод з питань технічного та фінансового співробітництва. Перша двостороння технічна допомога була надана Україні ще в 1992 році від Уряду Сполучених Штатів Америки, через Агентство міжнародного розвитку США, відповідно до Двосторонньої Угоди про гуманітарне та техніко-економічне співробітництво [16].

На початковому етапі – з 1991 по 1997 роки – в центрі уваги програм та проектів ТД перебували проблеми розбудови основних засад та інфраструктури ринкової економіки, подолання негативних наслідків перехідного періоду. В подальшому, з 1997 по 2005 роки, головна увага приділялася макроекономічній стабілізації, прискоренню ринкових перетворень, поглибленим структурним, правовим реформам, демократизації суспільства, переходу до етапу сталого економічного зростання, підтримці екологічної та ядерної безпеки, поліпшенню життя людей в регіонах, відродженню культури та духовності. За цей період до Державного реєстру проектів (програм) було внесено 1635 проектів міжнародної технічної допомоги.

Впровадження проектів МТД спрямовується на вирішення тих проблем, які Україна сьогодні не спроможна вирішити самостійно, це зменшує навантаження на державний бюджет, сприяє створенню додаткових робочих місць. Під час виконання освітніх програм міжнародної технічної допомоги тисячі фахівців державних та недержавних установ, а також студентів та викладачів вищих навчальних закладів проходять навчання та здобувають досвід практично в усіх галузях сучасної економіки. За результатами реалізації проектів міжнародної технічної допомоги було досягнуто певних зрушень у проведенні ринкових і демократичних реформ, розвитку громадянського суспільства.

В останні роки донорська підтримка була спрямована на підвищення спроможності органів державної влади щодо розробки державної бюджетної та податкової політики, на розвиток підприємницької діяльності, розширення можливостей підприємців отримувати фінансування бізнесу (мікрокредити), зміцнення банківського сектора, перехід на міжнародні стандарти бухгалтерського обліку, вдосконалення законодавства, розвиток ринкових відносин у сільськогосподарському секторі, поліпшення фінансового стану енергетики, ефективне використання енергоресурсів, підвищення рівня безпеки АЕС, зміцнення репродуктивного здоров'я населення, профілактику різних хвороб, зокрема ВІЛ / СНІДу й туберкульозу, створення засад сучасної сімейної медицини [118]. За останній час відбулося глибоке усвідомлення українськими бенефіціарами та реципієнтами можливостей МТД як допоміжного інструменту економічного розвитку, в переважній більшості випадків вдалося визначити пріоритетні завдання допомоги, спільно з донорами сформувати проектні портфелі, підвищити відповідальність за зміст та результати виконання проектів допомоги. Але поки що це не привело до значних зрушень у підвищенні ефективності використання ТД.

Система залучення та використання МТД в Україні почала формуватись у 1991 – 1992 роках. Після отримання країною суверенітету в 1991 році міжнародні програми технічної допомоги почали розглядати Україну як об'єкт застосування ТД. На той час Україна не мала ні представництва Європейського Союзу, ні навіть контактів із цією та іншими організаціями-донорами. Перші контакти щодо надання Україні ТД в 1992 році з боку ЄС були здійснені через представництво України в Російській Федерації.

В Україні перші спроби налагодження співпраці по лінії ТД були встановлені з Комітетом з науково-технічного прогресу при Кабінеті Міністрів України. Активну роль у цьому також відіграло Міністерство

економіки України та Віце-прем'єр України з економічних питань. Цей процес був абсолютно новим для України. У травні 1992 року з ініціативи заступника міністра економіки було створено „Національний центр із реалізації міжнародної технічної допомоги Україні”, який очолив голова в ранзі міністра. Політичні рішення приймалися на рівні Національного Координатора, яким згідно з Указом Президента України було призначено Віце-прем'єр-міністра України з економічних питань. Структурно Національний Центр, окрім управлінь та відділів бек-офісів, складався з трьох основних франт-офісних управлінь. Перше і найбільш суттєве управління займалося ТД з боку ЄС, яка була найбільш вагомою. Друге управління займалося ТД з боку інших міжнародних організацій (ООН, Світовий банк, ЄБРР). Третє управління займалося двосторонньою ТД, тобто допомогою з боку окремих країн, серед яких найбільш активними були США, Великобританія, Італія, Нідерланди. Крім того, оскільки представництво ЄС з'явилося в Україні лиш через кілька років потому, Європейський Союз направив до Національного Центру Групу Підтримки програм ТАСІС, яка складалася з п'ятьох іноземних експертів з різних країн. Національному центру вдалось організувати стратегічно роботу із залучення та впровадження ТД таким чином, що основна структура, закладена в той час, збереглась і досі.

У 1995 році Центр було трансформовано згідно з Указом Президента України й натомість утворено Агентство координації міжнародної технічної допомоги. На цей орган покладалося здійснення державної політики у сфері залучення міжнародної технічної допомоги й спрямування її на соціально-економічний розвиток України, розроблення та впровадження механізму координації МТД, проведення експертизи проектів МТД, їх державної реєстрації, здійснення контролю за виконанням цих проектів та інші завдання. Чисельність центрального апарату Агентства становила 80, а згодом – 100 осіб. Агентство також мало свої регіональні представництва

чисельністю 135 осіб [130].

У вересні 1995 року Агентством координації міжнародної технічної допомоги було визначено порядок подання запитів для одержання міжнародної технічної допомоги потенційними реципієнтами, проведення експертизи та обліку цих запитів [131]. Було запроваджено державну реєстрацію програм і проєктів МТД. Державна реєстрація й на сьогодні залишається підставою для акредитації виконавців проєктів, а також надання підтверджень щодо забезпечення відповідних пільг, привілеїв, імунітетів, передбачених законодавством України та її міжнародними договорами [91]. Сьогодні до Державного реєстру програм і проєктів міжнародної технічної допомоги внесено понад 1000 проєктів.

На цьому трансформації установи, що відповідала за координацію ТД в Україні, не завершилися. Указом Президента України у 1996 року Агентство координації міжнародної технічної допомоги було ліквідовано, а на його базі створено Національне агентство України з реконструкції та розвитку, яке згодом було перейменоване в Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції [132, 133]. До компетенції цього органу належало зокрема забезпечення проведення єдиної державної політики у сфері фінансово-економічного співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, відповідними міждержавними й регіональними організаціями, організаціями іноземних держав, їх угруповань щодо залучення кредитів, грантів, міжнародної технічної та гуманітарної допомоги, іноземних інвестицій [134].

Слід відзначити, що коло питань, які входили до компетенції Національного агентства України з питань розвитку та європейської інтеграції (НАУРР), було значно розширено порівняно з реорганізованим Агентством координації міжнародної технічної допомоги (АКМТД). Зокрема, Національне агентство, крім функцій аналізу ефективності використання залучених іноземних кредитів, грантів, міжнародної технічної

та гуманітарної допомоги, розроблення і реалізації програм та проектів МТД, здійснення їх державної реєстрації, мало також забезпечувати міжвідомчу координацію з питань міжгалузевого економічного та соціального співробітництва України з Європейським Союзом, брати участь у забезпеченні єдиної державної політики з питань інтеграції з Європейським Союзом, та в розробці механізмів координації співробітництва центральних органів виконавчої влади з Європейським Союзом. При цьому чисельність працівників НАУРР, які займалися міжнародною технічною допомогою, було зменшено до 34 чоловік, тобто майже втричі. Також було ліквідовано й регіональні представництва колишнього АКМТД. З цього часу фактично й почалося необґрунтоване зниження ролі та значимості цієї структури у системі ТД Україні, що по суті йде в розріз із основною стратегією розвитку країни. Так, Указом Президента України Голову Національного Агентства, який до цього мав ранг міністра, було позбавлено цього статусу й виключено зі складу Кабінету Міністрів України. Відповідно було понижено в статусі й заступників Голови та керівників підрозділів [135]. Того ж року пізніше Національне агентство з питань розвитку та європейської інтеграції було реорганізоване, а його функції перебрало на себе Міністерство економіки України, у складі якого було утворено Департамент міжнародного розвитку і європейської інтеграції, який діє і нині. Таким чином фактично значення та роль цієї структури в системі ТД стали суто технічними, оскільки цей департамент навіть не має права єдиного звернення до донорів від імені уряду України.

Як наслідок, було понижено рівень Національного Координатора, яким, замість Віце-прем'єра, було призначено міністра економіки, а в січні 2006 року ним став перший заступник міністра економіки України. Постійне пониження статусу органів і людей, що займаються з боку України ТД викликає тільки подив з боку як українських, так і іноземних фахівців,

оскільки суперечить стратегічному зовнішньому курсу України – інтеграції в європейські структури.

Сьогодні відносини в Україні, що виникають у зв'язку із залученням та використанням міжнародної технічної допомоги, регулюються Постановою Кабінету Міністрів України "Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги" від 15.02.2002 р., № 153, Постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2005 р. №829 про затвердження „Стратегії залучення міжнародної технічної допомоги на 2005 – 2007 роки”, та прийнятими нормативно-правовими актами [89].

Згідно з прийнятою Стратегією, основним стратегічним напрямом розвитку України сьогодні вбачається створення передумов для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі. Основною метою економічного та соціального розвитку України на найближчі десять років має стати створення реальних передумов для наближення вступу України до ЄС [93]. Планувалося залучити міжнародну технічну допомогу як додаткове джерело ресурсного забезпечення заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям” та Плану дій Україна – ЄС на 2005 – 2008 роки. Оскільки Україна проголосила курс на європейську інтеграцію, починаючи ще з 2003 року, для його реалізації необхідно, в першу чергу, здійснити заходи щодо набуття членства в СОТ, адаптації законодавства України до законодавства ЄС, формування в суспільстві проєвропейської спрямованості, зміцнення засад ринкових інститутів, підвищення конкурентоспроможності економіки у зв'язку з розширенням ЄС.

Уперше в Україні була прийнята стратегія, що передбачає не просто отримання ТД, а прийняття таких заходів, що сприяли б поступовому скороченню обсягів допомоги. Передбачається, що досвід, набутий Україною в процесі залучення МТД, та досягнутий рівень економічного

розвитку дають можливість розпочати розробку механізмів для перетворення України з держави-реципієнта у державу-донора, що сприятиме розвитку експортного потенціалу, стимулюванню зовнішньоекономічних зв'язків шляхом закріплення українських товаровиробників на нових ринках та підвищенню їхньої конкурентоспроможності. Цей стратегічний напрям у Стратегії визначений як пріоритетний для Кабінету Міністрів України, ним передбачено розроблення механізму надання Україною технічної допомоги, насамперед країнам “третього світу”, які є перспективними для освоєння їхніх ринків українськими виробниками товарів, робіт і послуг. З точки зору розробників стратегії, такий підхід сприяв би збільшенню політичної ваги України на міжнародній арені. Справді, у стратегічному плані це може бути досить перспективний напрям розвитку, коли обсяги ТД будуть скорочуватися, а зростання ВВП дасть можливість перетворитися з реципієнта на донора. Але досить важко спрогнозувати, коли це стане можливим, виходячи з наявної ситуації.

На відміну від попередньої Стратегії на 2004-2007 роки, де було чітко встановлено часові рамки набуття членства в СОТ та асоційованого членства в ЄС, поточна Стратегія визначає пріоритетами реалізацію амбітних цілей прискореної інтеграції в європейські структури, вступ до СОТ, підвищення рівня та наближення стандартів життя українських громадян до європейських. Але не визначає чітких рамок здійснення цих процесів, окрім вступу в СОТ до 2005 року. Мала бути здійснена послідовна копінг робота, що вивела б весь комплекс відносин Україна – ЄС у площину практичної реалізації завдань, пов'язаних із вступом країни до європейських структур. На це мали бути спрямовані всі інституційні перетворення, політика економічних, соціальних та гуманітарних реформ, які б підтримувалися технічною допомогою з боку ЄС та інших донорів [93].

Проголошено, що на шляху до європейської інтеграції, яка зумовлює отримання технічної допомоги від ЄС, найбільшого на сьогодні багатостороннього донора технічної допомоги, Україна має здійснити такі кроки:

- забезпечення вступу України до СОТ. Цей пріоритет зовнішньоекономічної політики України, проголошений був набагато раніше, але його терміни реалізації постійно переглядаються. Інтеграція в СОТ є системним чинником розвитку національної економіки, підвищення її конкурентоспроможності, лібералізації зовнішньої торгівлі, створення сприятливого середовища для залучення іноземних інвестицій. Але, перш за все, економіку України необхідно підготувати до цього важливого кроку, внутрішній ринок має бути готовим до умов конкуренції відкритого ринку. Прагнення вступу в СОТ мають бути підтверджені реальними кроками реформування економіки України та зміцнення потенціалу внутрішнього виробника, інакше національна економіка може опинитися у важкому становищі. – чи не варто зняти цей абзац, бо він безнадійно застарів?

- здійснення європейської та євроатлантичної інтеграції. Важлива роль у цьому напрямку відводиться приведенню законодавства України у відповідність до вимог законодавства ЄС у пріоритетних сферах. Для реалізації цього стратегічного напрямку необхідна буде подальша підтримка у вигляді ТД для провадження „акі-коммюнітер”, тобто гармонізації стандартів, процедур та процесів законотворчої та виконавчої діяльності у відповідності до законодавства ЄС;

- підвищення конкурентоспроможності національної економіки, забезпечення сталих темпів економічного зростання, впровадження інноваційної моделі її розвитку. Це є одним із найважливіших напрямів. У цьому напрямі основні зусилля мусять бути спрямовані на розвиток наукомістких технологій, розвиток макроекономічного і фінансового сектора, а також на розвиток енергозбереження та енергопостачання;

- створення сприятливого середовища для підприємництва, розвиток малого та середнього бізнесу. Передбачає певні зрушення в системі малого та середнього бізнесу (МСБ), які вимагають законодавчо підкріплених механізмів реалізації і змін суспільного ставлення до представників підприємницьких структур;

- поглиблення демократичних перетворень, формування інститутів розвинутого громадянського суспільства. Цей напрям є також пріоритетним для донорів, на нього виділяються певні кошти, що йдуть на розвиток третього сектору;

- досягнення цілей розвитку, визначених у Декларації тисячоліття ООН, зокрема поліпшення соціальних умов та здоров'я громадян України, гуманітарний розвиток;

- підвищення рівня екологічної, ядерної та радіаційної безпеки, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та соціально-економічна реабілітація забруднених регіонів. Передбачаються окремими програмами підтримки з боку донорів;

- гарантування безпеки та захисту держави і громадян;
- розвиток державної регіональної політики, проведення адміністративно-територіальної реформи [117].

Таким чином, зовнішньоекономічна стратегія України на 2005 – 2007 роки, як і попередня, і далі підпорядковується ідеї європейської інтеграції, залученню таких її форм та механізмів, які дадуть змогу повніше й ефективніше використовувати потенціал взаємозв'язків України з розвиненими країнами світу, передусім із Європою та США, особливо в трансфері технологій, залученні прямих інвестицій, запровадженні сучасних систем менеджменту та маркетингу, на підтримку яких і має бути націлена ТД.

І нарешті слід відзначити, що на відміну від поточної стратегії, у попередній на 2004 – 2007 роки були більш широко визначені напрями

співробітництва з багато- та двосторонніми донорами. Приділена увага необхідності розвитку стосунків не тільки з ООН, а й з іншими міжнародними фінансовими інституціями. Так, було визначено, що на двосторонньому рівні Україна спрямовує свій потенціал стратегічного партнерства на основі взаємного інтересу та спільних підходів до розвитку відносин зі США, Росією та Польщею; на досягнення та підтримання добрих стосунків з країнами-сусідами в атмосфері поваги до суверенітету та територіальної цілісності. Особлива увага була приділена необхідності поглиблювати стратегічне партнерство між Україною і Республікою Польща, яка є прикладом застосування цілеспрямованої координованої технічної допомоги, що привело її до інтеграції в ЄС, і досвід якої має бути використано для покращення ситуації з наданням ТД Україні. В новій стратегії такі напрями розвитку не зазначені.

Очевидно, проголошені у поточній стратегії наміри та цілі розвитку є безперечно важливими і необхідними для сталого розвитку України. Однак, життєздатність проголошених намірів у стратегії вимагає розробки чітких механізмів її реалізації, що вимагає внесення відповідних змін у плани дій Україна – ЄС і потребує корекції стратегічних і тактичних напрямів розвитку України й залучення ТД для подальшого розвитку.

Тож у зв'язку з намаганнями України якнайшвидше набути членства в СОТ та асоційованого членства в ЄС необхідно кардинально змінювати ситуацію в економіці країни, здійснювати підвищення конкурентоспроможності національного виробника шляхом впровадження ефективних економічних реформ, що стимулюють розвиток малого й середнього бізнесу та аграрного сектора, інноваційних моделей розвитку, що ґрунтуються на застосуванні високих технологій, комерціалізації результатів науково-технічної діяльності, розширенні можливостей суспільства, генеруванні, поширенні та використанні знань, поліпшенні якості освіти та

підготовки кадрів, створенні інформаційної мережі для обміну знаннями та технологіями [118].

Однак діяльність у цих напрямках і досі стримується слабкою конкуренцією на ринках енергоносіїв, сільськогосподарської продукції, повільним впровадженням новітніх технологій, надмірно високою енергоємністю валового внутрішнього продукту, відсутністю достатнього інвестиційного капіталу, низьким рівнем капіталізації банків, незадовільною якістю активів та низькою їх прибутковістю, недосконалими бюджетною політикою та бюджетним плануванням. Для реалізації стратегії необхідно вдосконалити податкову систему, щоб стимулювати формування сприятливого інвестиційного клімату. Слід удосконалити законотворчий процес, провести реформу судової системи, поліпшити правове середовище для спрощення реєстрації, оподаткування та ведення бізнесу малих та середніх підприємств, навчати підприємців ділових та управлінських навичок, спростити процедури отримання кредитів.

Необхідно впроваджувати нову енергетичну стратегію, що значною мірою обумовило б національну безпеку держави, а також виконання Комплексної державної програми енергозбереження. Належить підвищити ефективність використання паливно-енергетичних ресурсів та підтримати ядерну безпеку АЕС, підвищити рівень безпеки праці у вугледобувній промисловості, а також провести аграрну реформу через глибоку перебудову на цій основі економічних та фінансово-кредитних відносин на селі, запровадити сучасні земельно-орендні та іпотечні відносини, ефективні механізми захисту прав власності на землю.

Значні екологічні проблеми також вимагають негайного вирішення. Серед них зокрема боротьба з побутовим і промисловим забрудненням, ефективне використання природних ресурсів, ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи та підвищення рівня безпеки об'єкта "Укриття", упорядкування міграційних процесів, налагодження транскордонного

співробітництва, розвиток міжнародних транспортних коридорів, запобігання торгівлі людьми, а також здійснення заходів щодо боротьби з організованою злочинністю, відмиванням грошей і незаконним обігом наркотиків, реформування охорони здоров'я.

У цьому важливу роль може відіграти правильно спрямована ТД, якщо її використання буде ефективним з боку реципієнтів, а надання - більш координуваним і спрямованим на отримання реальних результатів. Тому питанням надання та використання ТД має бути приділено більше уваги на державному рівні. Досі проблемними питаннями співробітництва з донорами залишаються недостатня участь України у визначенні змісту проектів і програм під час їх підготовки, низька ефективність окремих форм співробітництва, що пропонуються донорами, переважне використання послуг іноземних експертів у деяких проектах. Більш активна участь українських експертів у проектах міжнародної технічної допомоги сприятиме підвищенню спроможності українських фахівців приймати управлінські рішення на рівні міжнародних стандартів та поширенню здобутих знань.

В останні роки в Україні відбулося переосмислення можливостей міжнародної технічної допомоги як допоміжного інструменту економічного розвитку та ринкових перетворень. У переважній більшості випадків удалося разом з донорами визначити основні напрями допомоги, підвищити відповідальність за її зміст та результати реалізації проектів, що великою мірою відповідали пріоритетам політики, й сформувати проектні портфелі. Запроваджений у 2002 році систематичний моніторинг дає змогу простежувати й аналізувати заходи, що здійснюються в рамках проектів. Однак, разом з тим, для досягнення більшої ефективності та прозорості процесу надання допомоги необхідно забезпечити більш тісну координацію з донорами щодо розроблення проектів, обговорення їхніх цілей, завдань,

проведення моніторингу, застосування критеріїв оцінки проміжних та кінцевих результатів їх реалізації, а також інформування громадськості.

Згідно з прийнятою стратегією, координацію міжнародної технічної допомоги здійснює відповідно до своєї компетенції Міністерство економіки України, а саме Департамент координації міжнародної технічної допомоги, який переобтяжений поточною роботою та документообігом. Його офіційний статус, структура, чисельність та інституційна спроможність ставлять під питання можливість розв'язання поставлених Стратегією завдань. Стратегія не передбачає будь-яких інституційних змін щодо підвищення статусу цього органу чи створення окремого органу, що мав би взяти на себе відповідні функції стосовно координації ТД.

Ще однією передумовою для успішної реалізації Стратегії є прийняття Закону України "Про міжнародну технічну допомогу" з урахуванням сучасної міжнародної практики, передового досвіду таких країн, як Польща, та набутого досвіду співробітництва з донорами в Україні. Подальший розвиток взаємодії органів державної влади, об'єднань громадян, приватного сектора економіки та донорів міжнародної технічної допомоги також сприятиме реалізації Стратегії та матиме вирішальне значення для здійснення координації міжнародної технічної допомоги.

Отже, для якнайшвидшого вирішення зазначених питань і забезпечення інноваційного розвитку України в перехідний період конче необхідна чітко скоординована та спрямована програма технічної допомоги. Використання ТД для вирішення перелічених вище проблем має відбуватися в рамках спеціально роздроблених та узгоджених між донорами та країною-реципієнтом програм, які мають доповнювати зусилля з різних боків і максимально сприяти підвищенню ефективності використання ТД в країні.

Треба відзначити, що на початку 90-х західні демократії вважали, що процес ринкових трансформацій нових суверенних держав, і в тому числі України, може пройти за незначної західної технічної допомоги і

фінансової підтримки. Зараз уже цілком ясно, що Захід має відігравати більш помітну роль у проведенні ринкових трансформацій у нових державах. Ресурси іноземної допомоги, як фінансової, так і технічної, мають використовуватися більш ефективно й сприяти здійсненню в країні-реципієнті інституційних реформ, структурної перебудови економіки, розвитку підприємництва та іншим ринковим перетворенням, створюючи таким чином базу для припливу в країну іноземного приватного капіталу та подальшої взаємодії зі світовим співтовариством.

#### **4.2. Ефективність використання ресурсів технічної допомоги в Україні**

В останні роки Україна отримувала каналами двосторонньої та багатосторонньої співпраці ТД у середньому на загальну суму близько 300 – 450 млн. дол. щороку. Однак поки що як країни-донори, так і Україна не можуть бути задоволені результатами впровадження багатьох проєктів ТД. Свого часу ні донорські організації, ні Україна не змогли повною мірою оцінити масштаби й гостроту проблем, які доведеться вирішувати країні при переході до ринкової економіки. У той час панувала загальна ейфорія й здавалося, що потрібні не такі й значні зусилля, і Україна опиниться в ряду країн з розвинутою економікою і демократією. Виходячи з цього, й будувалися принципи надання ТД Україні. Не було зроблено ніяких чітких розрахунків і не проведено оцінки необхідних ресурсів, що мають бути залучені для розвитку економіки України на ринкових засадах. ТД відіграє важливу роль у переданні ринкових ідей, але якби її реципієнти могли використати цінні ресурси, які надаються донорами, з більшою користю, то позитивний ефект ТД був би значнішим [44, с. 62].

Крім того, і самі донори можуть підвищити ефективність своєї діяльності з надання ТД Україні. І такі резерви розвитку й підвищення ефективності ТД мають бути виявлені, проаналізовані й практично застосовані в стратегічному й тактичному плануванні розвитку України

при взаємодії з донорськими організаціями. Ще в жовтні 1995 року президент Світового банку Джеймс Вулфенсон виділив декілька пріоритетів у співпраці з новими незалежними державами. Особливий наголос він зробив на тому, що всі компоненти співпраці з ННД повинні застосовуватися системно, щоб забезпечити впровадження успішної програми розвитку країн – реципієнтів. Але не все залежить тільки від Світового Банку та інших донорських організацій [10].

Джеффри Сакс, наприклад, покладає відповідальність за невдачу економічних реформ в ННД на неправильно обрану стратегію [208, с.54]. Основною причиною кризи в регіоні вважає надто швидку реалізацію економічних реформ. Проте не згадується той факт, що країни колишнього радянського блоку, які здійснили перехід до ринкової системи швидше за інших (Польща, Словенія, Естонія, Угорщина) як раз і досягли найкращих результатів, бо мали підготовлені обґрунтовані програми економічних реформ, під реалізацію яких і надавалася технічна та інша допомога. В Україні поки що немає чіткої й добре продуманої стратегії розвитку, в рамках якої могли б ефективно використовуватися ресурси ТД.

Сьогодні ситуація в українській економіці істотно відрізняється від тієї, що була 15 років тому, коли в Україну надійшла перша ТД. Якщо раніше донорам ні з ким було співпрацювати, крім уряду та інших офіційних установ, то тепер існує приватний сектор практично в усіх сферах життя. Однак через забюрократизованість своїх процедур донори часто не встигають стежити за ходом економічних трансформацій в Україні й спізнюються зі спрямуванням ТД у ті сфери, де її найбільшою мірою потребує економіка. В результаті надається підтримка багатьом недовговічним урядовим організаціям, комісіям, комітетам і центрам; а нинішня ситуація вимагає, щоб більше донорських зусиль концентрувалося на безпосередній підтримці підприємництва, і в першу

чергу – малого та середнього бізнесу, що, як відомо, складає основу ринкової економіки та демократичного суспільства.

Позитивні кроки з демократизації процедур надання ТД вже робить ЄС шляхом деконцентрації принципів її управління. Більше повноважень передається Представництву Європейської Комісії в Україні, яке визначає основні напрями надання ТД і розробляє великі проекти для її реалізації. Проте, незважаючи на певне звуження секторів співпраці, основні напрями надання ТД залишаються колишніми, і поки що не відбулося істотної концентрації ресурсів на напрямках, які могли б вирішальною мірою прискорити ринкові реформи.

Для підвищення ефективності використання ТД донорським організаціям необхідно ретельніше підходити до відбору її реципієнтів в Україні. Як показує практика, багато структур, створених за рахунок ТД, зникають з ринку одразу ж після закінчення фінансування або ж здатні існувати тільки за рахунок постійних фінансових вливань з боку донорських організацій і наявності іноземних експертів. Донорам необхідно впровадити більш суттєву оцінку життєздатності структур, що створюються, й оцінювати їхній можливий розвиток після закінчення дії проектів ТД. При донорських організаціях можуть бути створені “мозкові центри”, що складаються з українських спеціалістів і представників цих організацій. Діяльність “мозкових центрів” могла б бути спрямована на аналіз розвитку ситуації в країні та розробку обґрунтованих програм ТД [71, с.5].

ТД конкретним підприємствам доцільно поєднувати з наступним наданням кредитів, яке могло б здійснюватися за рахунок переорієнтації хоча б частини коштів, що виділяються міжнародними організаціями, з кредитування нерентабельних державних підприємств на розвиток малого та середнього бізнесу. Як напрям ТД особливої уваги заслуговує спільне навчання та регулярне підвищення кваліфікації підприємців і державних

службовців інвестиційних та економічних відділів на регіональному рівні, оскільки їм необхідно приділяти набагато більше уваги, ніж їхнім колегам у Києві.

Донори поступово починають змінювати свої підходи до надання ТД Україні. Зокрема, ЄС починає переорієнтовувати свою діяльність з невеликих грантових проєктів на крупномасштабні багатомільйонні, що здійснюються консорціумами, створеними з багатьох фірм, включаючи й місцеві. Слід зауважити, що консалтингові фірми країн-донорів досить уважно відстежують ринки країн-бенефіціарів ТД, намагаючись адаптувати методи роботи на нових ринках до умов, що змінюються як у країнах-реципієнтах, так і в програмах організацій та країн – донорів. За останні 8 – 10 років провідні країни-члени Європейського Союзу почали створювати спеціальні квазідержавні фірми для всебічного завоювання ринків країн-реципієнтів ТД. Безперечним лідером у цьому процесі є Франція, уряд якої спеціальною постановою дозволив створювати квазідержавні консалтингові фірми.

Серед урядових структур Франції насамперед слід виділити „суперміністерство”<sup>23</sup> – Міністерство економіки, фінансів та промисловості Франції (МЕФПФ), – під егідою і в складі якого створюються подібні структури. Серед таких компаній під дахом МЕФПФ можна виділити ADETEF, SOFRECO, та BULL. У свою чергу серед цих компаній лідерство належить ADETEF. На момент створення ADETEF десять років тому кількість її співробітників не перевищувала дев’яти осіб, а сьогодні вона складає понад сто. Ця фірма починала свою діяльність через надання ТД як країнам, що розвиваються, так і ННД на двосторонній основі через бюджетне фінансування Франції, і здебільшого передбачала реформування сфери державних фінансів країни-отримувача ТД.

---

<sup>23</sup> Укрупнене міністерство, що поєднує в собі функції управління ключовими секторами економіки країни.

Співпраця ADETEF з Україною розпочалася 10 років тому з надання двосторонньої ТД Міністерству фінансів України та Державному Казначейству України (ДКУ). Подібним чином ADETEF діє і в країнах, що розвиваються, і в країнах Східної Європи. До недавнього часу серед країн Східної Європи ADETEF мало офіційне представництво лише в Росії, а в січні 2006 року МЕФПФ прийняло рішення про відкриття подібного представництва і в Києві. Це зумовлено тим, що на базі суто двосторонньої допомоги ADETEF досягло неабияких успіхів у жорсткій конкурентній боротьбі з провідними європейськими фірмами за право реалізації важливих проектів за програмою TACIS. Тільки за останні півтора року ADETEF виграла конкурси на реалізацію багатомільйонних проектів з реформування управління державним бюджетом України та модернізації державної статистики.

Подібні новітні тенденції та успішний досвід у реалізації ТД тією ж Францією зумовлені тим, що уряд цієї країни через суперпотужне міністерство здійснює підтримку своїх консалтингових фірм багатьма різноманітними засобами. Так, наприклад, ці квазідержавні фірми спираються на можливості уряду Франції і в деяких випадках можуть діяти від його імені. По-друге, керівний склад цих компаній має статус державних службовців, що надає їм чимало переваг – гарантована заробітна плата з державного бюджету, привабливий соціальний пакет. По-третє, можливість спиратись на авторитет державних структур своєї країни при співпраці з країнами-реципієнтами та багато інших переваг, в тому числі можливість працювати над реалізацією проектів ТД, виграних на тендерних умовах ЄС. Серед суттєвих недоліків діяльності подібних квазідержавних фірм можна назвати лише один – це необхідність підкорятися бюрократичним правилам державної установи, що інколи вимагає додаткового часу, тоді як приватні консалтингові фірми можуть діяти набагато швидше.

У перші роки надання двосторонньої ТД подібні успішні фірми налагоджують тісні робочі контакти з урядовими структурами країни-реципієнта й керівним складом її міністерств та відомств. З іншого боку, ці фірми уважно вивчають національний консалтинговий ринок країни-реципієнта і визначають для себе майбутніх місцевих партнерів для реалізації ТД серед найбільш фахових та надійних місцевих консалтингових фірм. У подібній співпраці зацікавлені всі три сторони – іноземна фірма, державні установи й консалтингові фірми країни-реципієнта.

Прикладом такої „тристоронньої” співпраці є спільна робота впродовж 2004 – 2006 років ADETEF, Державного Казначейства України та української консалтингової фірми „Інститут міжнародного ділового співробітництва”. Таке поєднання зусиль дозволяє виявити реальні потреби реципієнта, закладаючи їх при тендері в технічну пропозицію на тендер, визначити більш загальні проблеми та найбільш ефективні шляхи їх реалізації. Партнерська співпраця з місцевою фірмою дозволяє залучати найбільш кваліфікованих місцевих експертів, що суттєво підвищує ефективність реалізації ТД, оскільки швидше й ефективніше дозволяє адаптувати кращий світовий досвід до умов країни-реципієнта. Подібний досвід набув практичного розвитку за останні роки й довів свою високу ефективність у досягненні реальних результатів при реалізації ТД в Україні. Цей приклад відображає світову тенденцію до злиття різних форм / каналів надання ТД – багатосторонньої та двосторонньої, коли через канал двосторонньої допомоги (квазідержавну французьку фірму) багатосторонній донор ЄС надає ТД Україні.

За двосторонніми програмами допомоги зберігаються тенденції до схем співфінансування проєктів з боку реципієнта. Подібний підхід дозволяє зберігати зацікавленість та повагу отримувача допомоги до досвіду, який йому передають донори. Як показує практика, безплатні послуги й безплатна допомога не цінуються бенефіціаром так, як послуги, що вимагають

незначної, але все ж таки участі у спільному фінансуванні проєктів. Так, на прикладі двостороннього співробітництва з урядом Франції, можна простетжити розподіл фінансових зусиль сторін. Якщо планується семиденна поїздка спеціалістів з України до державних структур Франції для обміну досвідом, розподіл бюджету та фінансова відповідальність сторін буде розподілятися приблизно так, як показано в Табл. 4.1.

Таким чином, частка співфінансування з боку української сторони за цим прикладом складає близько 22% загального бюджету поїздки. Такий підхід для збереження зацікавленості реципієнта у результатах проєкту використовують не тільки двосторонні донорі, а й багатосторонні, які в тендерних умовах на проєкти вказують необхідність співфінансування у різних формах<sup>24</sup>, що значно підвищує ефективність використання грантових коштів і відповідальність реципієнта. За тим же принципом діє й програма PHARE.

Ще одним важливим джерелом підвищення ефективності ТД Україні могло б стати повне звільнення всіх видів ТД від оподаткування. Як відомо, мета ТД – прискорення ринкових реформ в економіці України. Однак технічна допомога, яка є по суті "подарунком" Україні, обкладається податками й зборами, як вироблений в Україні продукт, а це автоматично знижує ефективність допомоги. В Польщі Сейм свого часу прийняв закон про звільнення ТД від усіх видів оподаткування.

В Україні при розрахунку бюджету проєктів ТД враховується, що певна частина ресурсів буде витрачена на оподаткування (оціночно від 6 до 30% бюджету проєкту в залежності від донора та напрямів використання коштів), у той час, як ці ж обсяги ТД могли б бути витрачені на реальні кроки з реформування економіки України. Таким чином суттєвий потік донорських ресурсів використовується не за цільовим

---

<sup>24</sup> Співфінансування може передбачатись у грошовій, майновій формі чи шляхом надання послуг.

призначенням, що помітно знижує ефективність впливу ТД на ринкові перетворення в країні.

Таблиця 4.1.

**Приклад розподілу фінансування діяльності за проектом ТД**

Статті витрат на одного учасника поїздки	Покриваються країною-донором, дол. США	Покриваються країною-реципієнтом, дол. США	Загалом, дол. США
Авіа переліт	-	500	500
Страховання	-	10	10
Проживання	700	-	700
Харчування	350	-	350
Консалтингові послуги	800	-	800
<b>Загалом</b>	<b>1850</b>	<b>510</b>	<b>2360</b>

Примітка. Цифри в таблиці наведені як приклад.

Окрім розглянутих вище факторів, що впливають на ефективність ТД, важливим чинником є інституційний механізм координації тієї чи іншої діяльності в Україні. В країні певний час існувала окрема державна установа, що займалася питаннями координації ТД. Йдеться про Національний центр з реалізації міжнародної технічної допомоги Україні, в якому майже чотирнадцять років тому були закладені основи міжнародної співпраці у формі ТД. Пізніше Національний центр був перетворений на Національне агентство з іще складнішою назвою і з іще ширшими обов'язками, але без достатніх повноважень і механізмів їх реалізації. У подальшому Агентство було трансформовано в департамент Міністерства економіки України з обмеженими повноваженнями і відсутністю координаційних механізмів та впливу на переговорний процес з донорськими установами. Така нелогічна трансформація відбулася в рамках короткочасної й неефективної адміністративної реформи.

З метою вивчення цієї проблематики та визначення основних шляхів виходу з кризового стану в системі управління ТД, у 2003 році Національним координаційним бюро України, яке існує в складі Міністерства економіки України та координує ТД від ЄС, спільно з проектом ТАСІС із підтримки цієї координації було утворено пілотну Групу незалежних експертів (ГНЕ), яку очолив д.е.н., професор Л.Л.Кістерський. До складу ГНЕ увійшло 10 українських експертів з академічних кіл, бізнесових структур, консалтингових компаній, а також визначні фахівці з державних установ або законодавчих органів. Кожен із них представляв тільки самого себе як фахівця певної галузі, а не свої установи, що давало їм змогу керуватися тільки інтересами справи. ГНЕ проіснувала майже півроку й припинила своє існування на початку президентської виборчої кампанії в Україні, оскільки ЄС прагнув дочекатися результатів президентських перегонів, щоб визначитися з подальшою політикою щодо підтримки України. Але навіть за короткий час робота ГНЕ з підтримки програм розвитку ТД й підвищення її ефективності була визнана надзвичайно корисною, а її досвід - як такий, що має бути застосований для підвищення ефективності ТД [63].

За результатами роботи групи було зроблено висновки, що для успішного здійснення нової стратегії надання ТД, ефективної координації зусиль донорів та розподілення фінансових та інвестиційних потоків необхідно було б створити спеціальну установу, відокремлену від інших урядових структур, зі статусом міністерства, і залучати до її роботи провідних економістів-міжнародників, представників академічних і бізнесових кіл. Це міністерство має взяти на себе координацію всієї ТД, фінансових та інвестиційних потоків країни.

Крім того, доведено необхідність розробити нову національну стратегію технічної допомоги, яка б узгоджувалася з майбутніми фінансовими потоками й зі стратегічними напрямками міжнародних

фінансових інституцій. Важливою складовою цієї стратегії повинен стати уряд, де урядовці мають відповідну освіту й підготовку, а також отримують достатню винагороду; чітке стабільне законодавство та прозора регуляторна система; безжалісна боротьба з корупцією, ефективна правова та судова система; а також загальнодоступна система соціального забезпечення. В рамках стратегії необхідно розробити всебічну програму дій на середньостроковий і довгостроковий періоди, яка має поєднати пріоритети ефективної економічної і соціальної політики, та інших аспектів, що впливають на гармонійний розвиток країни. Слід відзначити, що така стратегія має враховувати принципи, що були закладені в основу реалізації Плану Маршалла з відбудови Західної Європи.

Отже, майже через півстоліття після розробки Плану Маршалла в Європі знову склалися умови для використання його принципів і підходів при наданні технічної та фінансової допомоги країнам з перехідними економіками, які виникли на території Центральної та Східної Європи. Деякі з них (такі, як Польща, Чехія, Угорщина) успішно здійснюють ринкові реформи, швидко інтегрувалися до європейських і світових структур; і не останню роль у цьому відіграла ТД, ефективно використана для реформування та розвитку економік цих країн. Але в більшості країн Східної Європи, у тому числі і в Україні, іноземна допомога не дала очікуваного економічного ефекту. Тому ідеї Плану Маршалла і сьогодні не втратили свого практичного значення й можуть бути використані для розробки нових підходів до надання ТД Україні [45].

Порівнюючи обсяги співпраці й допомоги Польщі та Україні з боку ЄС, можна сказати, що до 2005 року Україна не розглядалася як реальний претендент на вступ до ЄС. Зараз ситуація в Україні змінилася. Президентські перегони чітко виявили наявність громадянського суспільства в країні. Вони також продемонстрували всьому світові прихильність народу України до демократичних цінностей і ринкових

пріоритетів. Нещодавні зміни в українських реаліях не залишилися поза увагою керівників ЄС, які вже висловили намір приділяти Україні більше уваги, що має бути відображено у Плані дій на 2007 – 2012 рік. – тут необхідні авторські корективи. Інформація застаріла.

За умов що склалися на сучасному етапі, необхідна нова модель міжнародної співпраці, яка була б коаліцією, що базується на взаємодії всіх сторін – міжнародних організацій, урядів, академічних кіл, приватного сектора для підвищення ефективності ТД й розвитку ринкової економіки, а також громадянського суспільства в Україні [76].

Усебічне ґрунтовне вивчення проблематики ТД в Україні показало, що основна проблема дослідження ТД пов'язана з різним розумінням необхідності використання ТД, що, в свою чергу, обґрунтовується відсутністю єдиного підходу до оцінки ефективності цього ресурсу. На жаль, поки що в науковій літературі не існує будь-якої математично обґрунтованої моделі чи методу визначення ефективності використання ресурсів ТД для розвитку країни. Це пов'язано насамперед зі специфікою самого поняття ТД. Ресурси ТД не включаються в державний бюджет, ані відображаються в платіжному балансі країни-реципієнта. Тому наявні в економіці класичні моделі визначення ефективності, такі як Коба-Дугласа чи виробнича функція, не можуть бути використані для визначення ефективності цього ресурсу, оскільки суперечать самій суті ТД.

Для наочної демонстрації фінансових вигод користування ресурсами ТД для країни було використано методи фінансового моделювання дисконтування та інтерполяції і побудовано фінансову модель розрахунку економії державних коштів при використанні ресурсів ТД, визначено їх частку по відношенню до доходної частини бюджету України, а також потенційні резерви зниження витрат за рахунок реструктуризації певних статей в межах програм ТД. З метою визначення загальної оціночної економії ресурсів та побудови моделі було зроблено припущення, що

ресурси ТД надходять до країни не у вигляді безоплатних та безповоротних грантів, а як пільгові кредити в рамках ОДР.

За даними Міністерства економіки України, за роки свого суверенітету (по 2006 рік включно) країна отримала ТД на суму понад 6 млрд. дол. США. З метою дослідження економії ресурсів за рахунок ТД пропонується впровадити таку фінансову модель оцінки. Для підрахунку умовної економії держави від залучення цього ресурсу пропонується визначити, скільки коштів мала б витратити держава, якби ця сума надійшла в Україну як пільгові кредити в рамках ОДР.

Для здійснення фінансових розрахунків у моделі необхідно зробити ряд припущень:

- ресурси ТД надаються як зворотній пільговий кредит;
- за пільгову ставку кредитування візьмемо умовно-середню ставку 7% річних за кредитними ресурсами Світового банку;
- ставка кредитування є незмінною впродовж фіксованого в моделі періоду часу;
- розрахунки здійснюються на період 1992 – 2006 років;
- умови кредитування передбачають надання кредиту на період одного року з поверненням та виплатою відсотків наприкінці року;
- ніяких інших джерел надходження допомоги, крім кредитних, не існує.

$$\begin{aligned}
 E_1 &= \sum_n^{i=1} C_1 + \sum_n^{i=1} (C_1 \times \frac{P_i}{100}) = \sum_n^{i=1} C_1 \times (1 + \frac{P_i}{100}) = \\
 &= \sum_n^{i=1} (C_0 \times R_i) * (1 + \frac{P_i}{100}), \quad (4.1.)
 \end{aligned}$$

- де  $E_1$  – умовна економія ресурсів держави за рахунок залучення ТД;  
 $C_0$  – сума отриманих ресурсів допомоги за відповідний період (рік);  
 $C_1$  – приведена сума фактично отриманої ТД за період з урахуванням ставки дисконтування;  
 $R_i$  – ставка дисконтування для відповідного періоду;  
 $P_i$  – пільгова ставка кредитування для відповідного періоду;  
 $n$  – кількість років;  
 $i$  – рік (період).

Отримані розрахунки (див. додаток Д, табл. Д3) за фінансовою моделлю показали, що якби Україна залучала ресурси ТД як зворотні пільгові кредити й сплачувала за ними за ставкою 7% впродовж 1992-2006 років, вона мала б витратити близько 4,4 млрд. дол. США на сплату основної суми боргу та 309 млн. дол. США на виплату процентів, що стало б додатковим фінансовим тягарем для бюджету держави. Таким чином економія фінансових ресурсів держави за рахунок використання коштів ТД складає близько 4700 млн. дол. США за весь період залучення ТД Україною, чи в середньому 315 млн. дол. щорічно.

Запропонована модель дозволяє також розрахувати обсяги економії ресурсів ТД у зв'язку з використанням потенційних резервів зниження витрат за рахунок реструктуризації окремих статей у межах програм ТД. Базуючись на аналізі ефективності використання ресурсів ТД, в моделі ми пропонуємо ввести корегувальні коефіцієнти, що відповідають таким чинникам зниження витрат за програмами ТД:

$K_1$  – коефіцієнт непотрібності та дублювання деяких програм ТД;

K2 – коефіцієнт зниження витрат за рахунок ширшого залучення місцевих експертів;

K3 – коефіцієнт економії за рахунок зниження витрат на західних експертів при пільговому кредитуванні програм допомоги.

Спираючись на здійснений аналіз програм ТД в Україні, припустимо для цілей дослідження, що K1 буде складати 10%, K2 дозволить скоротити витрати на 20%; а K3 дозволить скоротити витрати на 15%. Вводячи ці дані в модель, можемо обчислити умовну економію ресурсів ТД, як наявну так і майбутню. Таким чином модифікована модель буде виглядати так:

$$E_2 = E_1 \times (1-K1) \times (1-K2) \times (1-K3), \quad (4.2.)$$

де  $E_2$  – умовна економія ресурсів держави за рахунок використання корегувальних коефіцієнтів зниження витрат;

K1 – коефіцієнт непотрібності та дублювання деяких програм ТД (%);

K2 – коефіцієнт зниження витрат за рахунок ширшого залучення місцевих експертів (%);

K3 – коефіцієнт економії за рахунок зниження витрат на західних експертів при пільговому кредитуванні програм допомоги (%).

Відповідні розрахунки показали, що в умовах застосування корегувальних коефіцієнтів обсяг допомоги, що надійшов в Україну, міг би бути скорочений до 3 млрд. дол. США. Тобто якби держава спромоглася використати наведені резерви витрат, тоді б потенційна додаткова економія вже витрачених на сьогодні ресурсів ТД склала б близько 1700 млн. дол. США, які б могли бути використані на додаткову підтримку ринкових реформ, економічного та соціального розвитку країни.

Однак основна проблема моделі полягає в суб'єктивності оцінки коефіцієнтів K1 - K3, адже оцінку було здійснено емпіричним шляхом на

основі матеріалів дослідження та десятирічного досвіду роботи автора за програмами ТД в Україні. Ця модель має за мету показати оціночну економію ресурсів за рахунок використання ресурсів ТД, а здійснення більш точних обчислень, припущень та коефіцієнтів не є завданням цієї роботи.

Окрім запропонованих вище чинників, опосередкованим показником оцінки важливості цього ресурсу в економіці України може стати також державний бюджет. Порівнюючи середній обсяг надходжень ресурсів ТД з доходною частиною бюджету України за відповідні роки, можемо оцінити частку додаткових надходжень фінансових ресурсів для розвитку України за каналами ТД, які не враховуються в бюджеті. Для цього, базуючись на даних Національного банку України щодо обмінного курсу національної валюти до долару США за відповідні роки, та Державного комітету статистики України щодо зведеного бюджету України за аналогічні роки, здійснено розрахунки, як показано в табл. 4.2.

Таблиця 4.2.

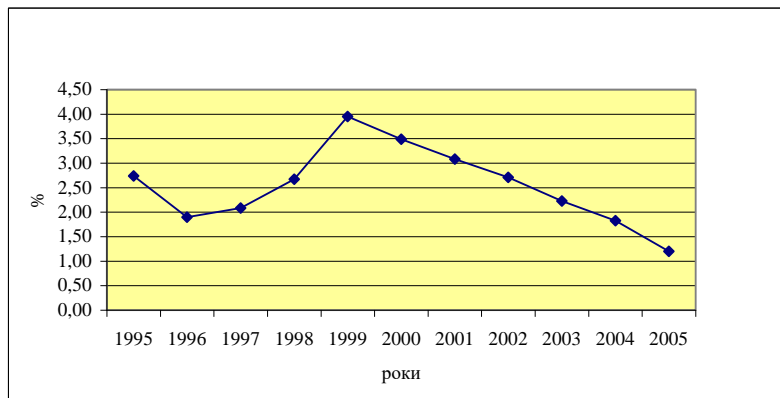
**Розрахунок частки ресурсів ТД по відношенню до доходної частини бюджету України**

Рік	Середньорічний офіційний курс НБУ (грн. за 1 дол. США)	Доходи бюджету, млрд. грн.	Доходи бюджету, млрд. дол. США	Середня частка ресурсів ТД по відношенню до доходної частини бюджету (%)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4 = 3 : 2</i>	<i>5 = СТД : 4*100</i>
1995	1,8	20,7	11,5	2,74
1996	1,82	30,2	16,59	1,90
1997	1,86	28,1	15,11	2,08
1998	2,45	28,9	11,80	2,67
1999	4,13	32,9	7,97	3,95
2000	5,44	49,1	9,03	3,49
2001	5,37	54,9	10,22	3,08
2002	5,33	61,9	11,61	2,71
2003	5,33	75,3	14,13	2,23
2004	5,31	91,5	17,23	1,83
2005	5,12	134,2	26,21	1,20

Примітка:

1. Складено за даними Національного банку України та Державного комітету статистики України;
2. СТД – розрахунковий середньорічний обсяг ресурсів ТД, що надходив в Україну; розраховано на рівні 315 млн. дол. США.
3. Джерело: див. Табл. Д.1. і Табл. Д.2. у додатку Д.

Аналіз Табл. 4.2. й побудований за її даними динамічний графік на рис. 4.1. наочно демонструють, що частка ТД у порівнянні з доходною частиною бюджету України за певний рік складала від 1,2 до 4 %. Це означає, що фактично Україна протягом останніх 15 років отримувала, окрім запланованих у бюджеті доходів, ще в середньому додатково 2,5% ресурсів у вигляді ТД на ринкові перетворення. Щодо динаміки показника частки ТД у доходах бюджету, яка відображена на рис. 3.1., можна зробити висновок, що зниження цього показника протягом останніх шести років пояснюється зростанням реальних доходів бюджету та виходу частки економіки країни з тіні.



**Рис. 4.1. Частка ресурсів ТД по відношенню до доходної частини бюджету України.**

Примітка: Складено за даними Табл. 4.2.

Таким чином оцінка ефективності використання ресурсів ТД сьогодні може бути здійснена лише на основі емпіричних даних та експертних оцінок спеціалістів. Однак у ході дослідження показано, що досить значна частка ТД по відношенню до доходної частини бюджету країни свідчить про необхідність більш ретельного управління цим важливим ресурсом для ринкових перетворень та підвищення ефективності його використання в Україні за рахунок наявних резервів витрат і його спрямування в найбільш важливі сектори економіки.

## РОЗДІЛ 5.

### **Необхідність інституційних змін в системі управління міжнародною технічною допомогою в Україні**

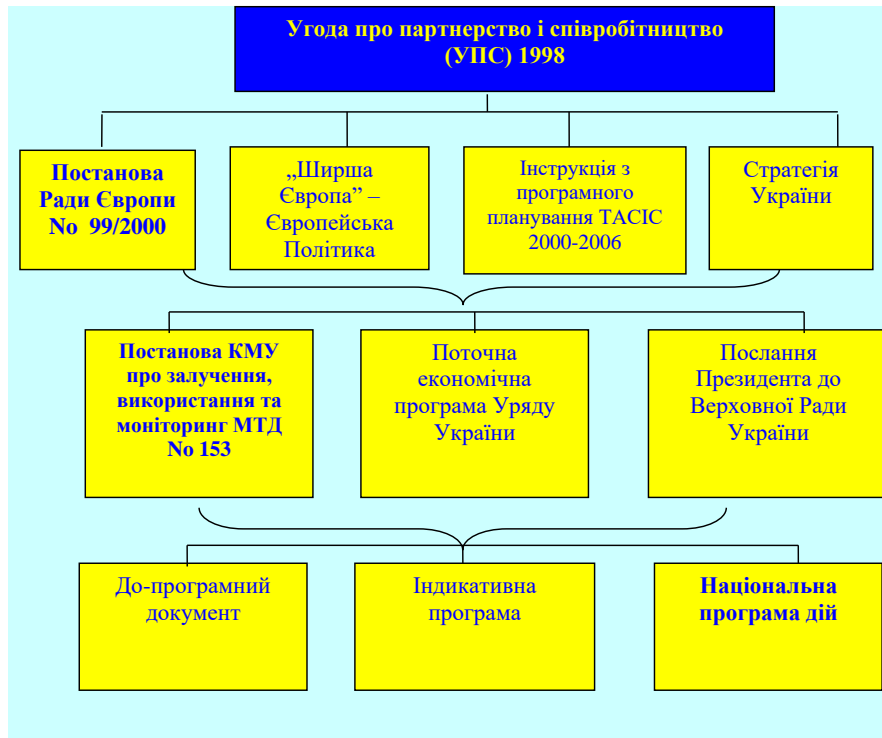
Згідно з проголошеною керівництвом України стратегією розвитку, основним напрямом розвитку на найближчу перспективу має стати інтеграція до ЄС [93]. Відтак технічна допомога від ЄС є і залишиться найсуттєвішим фактором підтримки розвитку України з точки зору обраної стратегії. З метою підвищення ефективності використання такого важливого інструмента для ринкових трансформацій та реалізації євроінтеграційних намірів, як технічна допомога, в країні необхідно здійснити кроки на найвищому рівні як з боку надавачів ТД, так і з боку уряду України, для координації зусиль та спрямування їх на реалізацію поставлених цілей. Виходячи з цього, необхідно більш детально розглянути структуру та систему програмування ТД в Україні, особливо щодо співпраці з ЄС, та визначити, в яких напрямках необхідно проводити вдосконалення й подальший розвиток системи для досягнення поставлених стратегічних цілей.

Поточні правила програми ЄС ТАСІСа керівні принципи цієї програми на 2000-2006 рік створюють операційне середовище для нового діалогового підходу ЄС щодо програмування надання допомоги країнам СНД, включно з Україною. В рамках цього середовища такі стратегічні документи, як Стратегія ЄС щодо окремої країни та План Дій Україна – ЄС, стали важливими інструментами для планування роботи Європейської Комісії (ЄК) та координації допомоги суспільству. Для досягнення збалансованого діалогу з ЄС також дуже важливо, щоб країна-реципієнт мала відповідні стратегічні інструменти, такі як власна законодавчо закріплена стратегія та пріоритети розвитку. Такі інструменти дозволяють значно підвищити потенціал країни-реципієнта для впливу на прийняття рішень щодо виділення ресурсів зовнішнього фінансування у процесі діалогу з ЄС за програмними пріоритетами розвитку.

У цьому контексті з метою досягнення довгострокового стабільного діалогу щодо програм допомоги ЄС дуже важливим є підвищення аналітичного потенціалу з політичних питань. Особливо це стосується Відділу по співробітництву з ЄС та європейськими країнами при Департаменті координації міжнародної технічної допомоги (ДКМТД) Міністерства економіки України та Відділу європейської інтеграції (ВЕІ) у Секретаріаті Кабінету Міністрів України (СКМУ) – основних підрозділів у центральних органах влади, що залучені до процесу прийняття рішень щодо визначення національних стратегічних пріоритетів, які потребують ТД. З цією метою насамперед необхідно розглянути процес програмування та основні офіційні документи, що регулюють питання надходження технічної допомоги до України від ЄС на різних рівнях (див. рис. 5.1.).

Схематично рис 5.1. поділено на 4 рівні, а ключові документи позначені жирним шрифтом. Перший рівень – це УПС, що є базовим документом і регулює співробітництво між Україною та ЄС. Другий рівень представлено документами, що регулюють процедури надання ТД. Третій рівень – це документи, що регулюють функціонування НКБ. Четвертий рівень представлений документами, що розроблені спільно Європейською Комісією та НКБ.

На міжнародному рівні питання надання ТД регулюється рядом угод. За погодженням з Радою Європи в Дубліні та в Римі у 1990 році, ЄС затвердив Програму технічної допомоги для економічної та демократичної трансформації колишніх країн Радянського Союзу. Постанова Ради Європи у червні 1996 року затвердила умови надання такої допомоги й мала чинність до 1999 року. Основною для співробітництва у цій галузі з ННД стала Угода про Партнерство та Співробітництво. УПС з Україною була підписана в Люксембурзі у червні 1994 року Президентом України, Президентом Європейської Комісії та представниками країн-членів ЄС і тільки в березні 1998 року вона набула чинності.



**Рис 5.1 Основні офіційні документи, що регулюють надання ТД Україні з боку ЄС**

Примітка: Джерело [63].

ЄС надає допомогу Україні в рамках основних напрямів, визначених в Угоді, через свій основний інструмент – Програму ТАСІС. На сьогодні координацію з підготовки та впровадження Програми ТАСІС в Україні здійснює Делегація Європейської Комісії (ДЕК) і Відділ співробітництва з ЄС та європейськими країнами (ВСЕС) при Департаменті координації міжнародної технічної допомоги Міністерства економіки України. ВСЕС виступає як Національне Координаційне Бюро (НКБ). НКБ представляє інтереси українського уряду й допомагає у визначенні та розробці майбутніх проектів ТД.

Наступним регламентативним документом є **Постанова Ради Європи № 99/2000 (ПРЕ)**, яка ще більше розширила можливості надання допомоги СНД та Монголії. Ця Постанова, яка є вже четвертою з початку роботи Програми TACIS, запровадила нові важливі положення щодо ТД та підвищення її ефективності. Наступна постанова ради Європи з цього питання очікується у 2006 році. Вона була? Не було????????? Новими положеннями ПРЕ передбачається надання країні-реципієнту більш важливої ролі у плануванні, програмуванні та впровадженні проектів ТД. ПРЕ наголошує на більш тісному співробітництві між ЄС та партнерською країною у встановленні пріоритетів надання ТД. Програма дій містить конкретні проекти, сформовані на основі діалогу, що є відповіддю на спільність інтересів ЄС та країни-партнера. Вони також мають враховувати різницю в потребах та пріоритетах різних регіонів.

На відміну від інших подібних документів, ПРЕ передбачає, що допомога має бути сконцентрована на обмеженій кількості сфер співробітництва. Особливо Програма дій має бути спрямована на три тематичні сфери співробітництва, до яких додається ще ядерна безпека. Документ наголошує на необхідності довгострокової щорічної уваги до підтримки економічних реформ та ринкових трансформацій, що вимагає участі кваліфікованих експертів, а також розвитку громадянського суспільства. З цієї точки зору використання асигнувань має бути дозволено лише для фінансово-інвестиційних економічно зважених проектів в окремих ключових сферах економіки. Підтримка малого та середнього бізнесу (МСБ) є також критичною для успіху економічних реформ та розвитку громадянського суспільства. У ПРЕ визначаються процедури програмного процесу від Інструкції з планування до Індикативної програми та Програми дій, і передбачається забезпечення країн-партнерів переліком правил щодо проектів, ці правила містяться в Інструкції з програмного планування на 2000 – 2006 роки.

Зі свого боку, Індикативна програма (розрахована на три- або чотирьохрічний період) визначала основні цілі та напрями технічної допомоги в рамках певних сфер співробітництва. Програма дій, розроблена на базі Індикативної програми, затверджувалася щорічно. До неї входили перелік конкретних проектів, що підлягали фінансуванню у визначених сферах співробітництва. З метою досягнення високого рівня ефективності технічної допомоги, стаття 14 ПРЄ наказувала Європейській Комісії (ЄК) та країнам-членам ЄС віднаходити ефективні шляхи координації зусиль у сфері допомоги, що надається ЄС, окремими країнами-членами ЄС та іншими донорами й міжнародними фінансовими організаціями з метою підвищення взаємоузгодженості й послідовності програм допомоги. Тож Інструкція з програмного планування на 2000 – 2006 роки (ІПП) була основою для здійснення програмної роботи. ІПП визначав у повному обсязі технології та процедури, що використовувались при плануванні програми.

Одним із відносно нових документів, що також має вплив на розвиток відносин Україна – ЄС і на залучення ТД в певних галузях співробітництва, є Європейська політика сусідства. У 2003 році Комісія ЄС прийняла нові рамки своїх відносин з Україною в посланні, названому “Ширша Європа – Європейська політика сусідства (ЄПС)”. Послання “Ширша Європа” включає Програму “Європейська політика сусідства” як нову ініціативу для подолання наслідків розширення ЄС, сприяння співробітництву вздовж кордонів ЄС з Україною. В рамках чотирьох різних програм ЄПС Україна мала отримати додаткове фінансування у 20 млн. євро.

Завдання ЄПС полягало в тому, щоб поділитися перевагами розширення ЄС 2004 року з країнами-сусідами заради зміцнення стабільності, безпеки та добробуту всіх, на кого поширюється дія цієї політики. ЄПС не передбачала потенційного членства. У рамках ЄПС пропонувалися нові принципи стосунків із сусідніми країнами, які мали розвиватися на засадах взаємного зобов’язання дотримуватися спільних

цінностей, особливо у сферах верховенства права, належного державного управління, поваги до прав людини, включно з правами меншин, сприяння добросусідським відносинам, а також принципам ринкової економіки та стабільного розвитку. Рівень прагнень ЄС у його стосунках зі своїми сусідами залежатиме від міри, до якої вони справді поділяють перелічені цінності [175].

Новим інструментом в рамках цих стосунків є План дій, обов'язковий політичний документ, який готується Комісією та державами-членами ЄС і погоджується з Україною. Він чітко визначає не лише політичні цілі, а й основні показники, за якими впродовж кількох років оцінюватиметься прогрес.

Стратегічний документ щодо України (СД), який стосується всієї допомоги Європейської Комісії Україні протягом 2007 – 2013 років, було ухвалено у 2007 році разом з багаторічною Національною індикативною програмою двосторонньої допомоги Європейської Комісії Україні в рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства (ЄІСП) на період 2007 – 2010 років. Восени 2008 року Стратегічний документ був переглянутий. За результатами перегляду було зроблено такі висновки.

У відносинах між ЄС та Україною відбулися суттєві зміни, які стосуються послідовного поглиблення співпраці з Україною та включають: початок переговорів щодо Угоди про асоціацію між ЄС та Україною; започаткування візового діалогу з Україною, набуття чинності Угод про спрощення візового режиму та реадмісію, поглиблення технічної та фінансової співпраці в усіх сферах й започаткування Спільної ініціативи ЄС зі співробітництва в Криму;

У внутрішніх справах політична ситуація залишалася нестабільною. Внаслідок глобального фінансово-економічного спаду різко погіршилась економічна ситуація. Проте політичне керівництво України неухильно дотримувалося своїх зобов'язань щодо поглиблення відносин з ЄС, зокрема

щодо посилення політичної співпраці та економічної інтеграції. І хоча від часу Помаранчевої революції 2004 року швидкість проведення реформ, можливо, дещо зменшилась, основний напрямок програм реформування залишився незмінним.

Отже, за результатами огляду було зроблено висновок про те, що основні напрямки, викладені у Стратегічному документі, залишаються актуальними.

На національному рівні діяльність у галузі ТД регулюється Постановою Кабінету Міністрів України „Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги” від 15 лютого 2003 р., №153. Це документ технічного характеру, який встановлює процедури залучення, використання, моніторингу міжнародної технічної допомоги й надає повноваження Міністерству економіки України (МЕУ) щодо збору, обробки та селекції офіційних заявок на технічну допомогу для подання донорським організаціям. Постанова також наказує Міністерству забезпечувати процес стратегічного й щорічного планування програм ТД відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку України.

Постанова вимагає від потенційних бенефіціарів – міністерств та інших центральних й місцевих органів влади - щорічно до 1 лютого подавати свої заявки до МЕУ. НКБ здійснює аналіз поданих заявок та їх відповідність чинним пріоритетам програми економічного та соціального розвитку України в поточному році. У своїй діяльності НКБ має також спиратися на Поточну економічну програму уряду й на щорічне Звернення Президента України до Верховної Ради України. Ці два документи є основою для перевірки відповідності поданих заявок пріоритетам розвитку, певним секторам та сферам, затвердженим українською владою.

Поточна економічна програма уряду визначала необхідність розвитку пріоритетних галузей економіки України, які були розбиті на тематичні

напрями співробітництва й співпадали з Інструкцією з програмного планування на 2000 – 2006 рр. В галузі міжнародної технічної допомоги передбачено було підвищити ефективність її використання, але конкретних механізмів не визначено.

Звернення Президента України до Верховної Ради України в лютому 2006 р. визначило конкретний напрям розвитку України – інтеграцію в ЄС, із конкретними кроками здійснення цієї стратегії та поставленими завданнями щодо набуття повного членства в ЄС. У зверненні також наголошувалось на пріоритетних секторах української економіки, які мають розвиватися чи розбудовуватися згідно з європейськими прагненнями України. Ці пріоритетні сектори, як і в програмі уряду, збігалися з пріоритетними тематичними сферами співробітництва, зазначеними в Інструкції з програмного планування 2000 – 2006 та з Планом дій Україна – ЄС.

Реалізація проголошених інтеграційних намірів України та вирішення інших питань у майбутньому будуть тісно пов'язані з цілями, процедурами та ефективністю використання ресурсів ТД. Визначені наміри чітко збігаються з прийнятою стратегією, але їх фактична реалізація поки що не відповідає проголошеним намірам.

Пріоритетні галузі розвитку України, в які мала спрямовуватися ТД, було визначено в Стратегії залучення МТД на 2005 – 2007 рр., виходячи з економічної програми уряду та стратегічних напрямів розвитку України. Напрями підтримки з боку ЄС збігаються з пріоритетами УПС та Планом дій Україна–ЄС. Однак у стратегії зазначені лише ці напрями, але реальних механізмів забезпечення реалізації стратегії та контролю з боку України не передбачено.

Окрім цього, для виконання вимог УПС Кабінет Міністрів України (КМУ) ще у 2003 році видав Розпорядження „Про першочергові заходи з виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення

інституційного забезпечення діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції” [106]. Розпорядження містило амбіційний план дій, спрямований на покращення інституційної підтримки процесу Європейської інтеграції. Серед 26 пунктів цього документу у восьми було пряме згадування ТД в різних аспектах, і ще сім мали безпосередній стосунок до неї.

Згідно з законодавством України, Розпорядження КМУ належать до документів першої категорії, тобто підлягають обов’язковому виконанню. Це Розпорядження мало неабиякий вплив на діяльність НКБ і передбачало чимало видів діяльності, які потребують великих додаткових зусиль щодо звітування та виконання завдань у досить обмежених часових рамках. Впровадження положень, передбачених у Розпорядженні, мало значний вплив на процедури, цілі та ефективність роботи НКБ й на технічну допомогу взагалі. Однак основною перешкодою на шляху виконання Розпорядження став досить обмежений час на впровадження передбачених змін, що зробило його виконання нереалістичним. Деякі зміни мали бути впровадженні через тиждень після виходу Розпорядження, але більшість із передбачених кроків не здійснено й досі.

Ще одне Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.04.2005 №117-р “Про затвердження заходів щодо виконання у 2005 році Плану Дій Україна-ЄС” містило перелік завдань державним структурам, в тому числі й НКБ, які мали бути виконані, згідно з затвердженим планом. Здебільшого вони були спрямовані на внесення певних змін у діяльність відповідно до затвердженого Планом, а конкретних дій щодо поліпшення ситуації з плануванням та використанням ТД не було визначено. У подальшому, вже у 2009 році КМУ видав постанову щодо визначення стратегічних напрямів підтримки розвитку України з боку донорських організацій. Цей документ також виявився переліком пріоритетів співробітництва, але не вказував конкретних механізмів реалізації.

На початку 2003 року згідно з Декретом Президента було створено нову державну структуру, що мала активно впливати на питання ТД – це Національна Рада з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, яку очолював Президентом України. Одне з головних завдань Національної Ради – координація діяльності різних владних структур у сфері інтеграційних процесів і визначення стратегічних цілей та пріоритетних напрямів державної політики щодо інтеграції України в ЄС та НАТО. У травні 2003 року Національна Рада прийняла Рішення „Про подальші заходи у сфері європейської і євроатлантичної інтеграції України”, у якому наголосила на необхідності „розпочати заходи розробки окремого проекту ТД для підтримки діяльності України у напрямку європейської та євроатлантичної інтеграції” [104]. Розділ IV цього Рішення повністю присвячено питанням ТД і має назву „Щодо вдосконалення порядку залучення міжнародної технічної допомоги, яка надається Україні Європейським Союзом, і підвищення ефективності використання такої допомоги”. У ньому наказано Кабінету Міністрів України виконати такі чотири головні завдання відносно ТД, що надається ЄС:

1. Забезпечити пріоритетне спрямування міжнародної технічної допомоги на досягнення стратегічних цілей державної політики України у сфері європейської і євроатлантичної інтеграції; розглянути питання щодо вдосконалення механізму використання міжнародної технічної допомоги, у тому числі про створення органу міжвідомчої координації відповідних заходів;

2. Вжити заходів щодо вдосконалення нормативно-правової бази для залучення та використання міжнародної технічної допомоги, зокрема щодо внесення необхідних змін до законодавства України з питань оподаткування та прискорення прийняття закону України про міжнародну технічну допомогу;

3. Вжити заходів щодо посилення контролю за цільовим використанням ресурсів міжнародної технічної допомоги;

4. Розробити пропозиції щодо форм та механізмів залучення Україною міжнародної технічної допомоги на період 2004 – 2006 років і на період 2007 – 2013 років, зокрема для інвестиційної підтримки, розвитку інфраструктури<sup>25</sup>, сприяння транскордонному співробітництву та вдосконалення адміністративного і технічного забезпечення діяльності у сфері європейської і євроатлантичної інтеграції України.

Поява Національної Ради мала великий вплив на діяльність НКБ, оскільки вимагала додаткових зусиль від МЕУ взагалі, та від НКБ зокрема, що стосувалися регулярного постачання відповідної інформації, даних та аналітичних звітів Національній Раді для підтримки її діяльності. Беручи до уваги обмежену кількість персоналу НКБ й перевантаженість працівників додатковими завданнями, можна було передбачити, що забезпечення діяльності Національної Ради вимагатиме додаткових зусиль від персоналу НКБ, що суттєво вплине на зниження ефективності діяльності НКБ взагалі.

Четвертий рівень документів, представлених на рис. 3.2. містить документи програмного циклу, які розробляються спільними зусиллями НКБ та Європейської Комісії (ЄК). До-програмний документ складається НКБ на базі документів ЄС та України, що були розглянуті вище. Він, крім усього іншого, встановлює на майбутнє пріоритети економічного реформування України з огляду на відповідні пріоритети УПС і містить огляд поточних та запланованих проектів ТД, що здійснюються в рамках програми TACIS й за участі інших донорів. Основні складові цього документу визначають пріоритетні галузі та сектори, запропоновані до включення у Індикативну Програму TACIS та Програму Дій.

---

<sup>25</sup> Насамперед транспортної, енергетичної та у сфері облаштування державного кордону України.

У своїй повсякденній діяльності НКБ отримує завдання й інструкції, а також підтримує щоденні контакти з різними гілками влади та організаціями, які можна поділити на три основні категорії:

1. Розпорядження від Президента України, Віце-Президента, Кабінету Міністрів; запити та звернення від депутатів Верховної Ради та від громадян.

2. Підтримання контактів з лінійними міністерствами, державними комітетами, обласними держадміністраціями та іншими органами виконавчої влади.

3. Підтримання контактів з донорами (ЄС та іншими двосторонніми й багатосторонніми донорами).

Для координації діяльності в галузі ТД НКБ будує свої відносини з потенціальними бенефіціарами, базуючись на Постанові КМУ №153. З цією метою НКБ розсилає на 57 адрес потенційних бенефіціарів лист із роз'ясненням процедур подання документів на отримання технічної допомоги згідно з Постановою №153. Серед цих адрес є лінійні міністерства й державні комітети, всі 24 обласні держадміністрації та держадміністрація Криму й міст Києва та Севастополя. У кожному листі міститься запит щодо призначення працівника, відповідального за технічну допомогу. За результатами опитування працівників НКБ можна зробити висновок, що у відповідь надходить лише незначна кількість листів, близько 10% порівнянню з відправленою кореспонденцією.

Отже, розглянувши роботу НКБ, можна зробити висновок, що за наявних умов НКБ не може ефективно і в повному обсязі виконувати покладені на нього обов'язки. Крім того, в Україні сьогодні не існує урядового органу, основним завданням якого була б євроінтеграція та координація ТД. За часів існування Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції були зрозумілі його основні завдання. З усуненням у квітні 2005 року з назви міністерства слів „та з питань європейської інтеграції”, по суті зник і сам стратегічний напрям розвитку [137]. І справа

тут не тільки в назві. Сьогодні в Україні ще не впроваджені реальні механізми реалізації проголошеного стратегічного напрямку розвитку – євроінтеграції, так само як і не існує ефективного механізму координації ТД з боку ЄС та інших донорів. За обставин, що склалися, необхідно передбачити впровадження нових підходів до формування відповідного інституційного механізму залучення, координації та реалізації ТД. Виходячи з цього, пропонується розглянути два шляхи впровадження можливих змін у діяльність уряду, які за нинішніх обставин у країні вбачається досить реалістичними.

**Перший шлях** передбачає значні зміни в ролі та інституційній побудові координаційного бюро в українських політичних структурах, оскільки чинного статусу НКБ не достатньо для вирішення поставлених завдань ТД на належному рівні. Часто виникають проблеми у стосунках з Національним координатором ТД, зумовлені забюрократизованістю процедур МЕУ, де НКБ виступає в ролі окремого департаменту.

В ідеалі, використання першого підходу має призвести до повернення НКБ статусу міністерства шляхом створення, наприклад, **„Міністерства міжнародного співробітництва та розвитку”**, де міністр, за посадою, став би Національним координатором, який буде відповідальний за координацію всіх програм ТД без винятку, а не тільки за TACIS. Це дозволить значно покращити рівень та ефективність координації ТД, й зробити допомогу більш виразно спрямованою на стратегічний розвиток України.

Саме цей шлях щодо доцільно було б застосувати за сучасних економічних і політичних умов, але він вимагає значних зусиль, часу та певних фінансових ресурсів, також як і значних змін в інституційному контексті. З метою реалізації цього підходу необхідно підготувати концепцію діяльності нового інституційного державного органу, з визначенням обов'язків та механізмів співпраці з донорськими організаціями та урядом. Такий крок дозволить Україні досягти більш ефективної

координації ТД на всьому шляху від залучення до її реалізації, що позитивно вплине на економічний розвиток та ринкові трансформації в країні в цілому.

**Другий шлях** реформування системи управління МТД може бути обраний з меншими змінами в чинному інституційному контексті з урахуванням досвіду Польщі. З кінця 80-х – початку 90-х в Польщі було здійснено декілька реформ в адмініструванні міжнародної технічної допомоги. Адміністративні функції планування та програмування були покладені на канцелярію Ради Міністрів, а один з заступників міністра був Урядовою уповноваженою особою з питань європейської інтеграції і зарубіжної економічної допомоги зі штатом приблизно 50 осіб. Подібна система дещо нагадує нинішній варіант координації МТД в Україні через відповідний департамент Міністерства економіки та Національного координатора в особі заступника Міністра економіки.

змінює формат: українська

змінює формат: українська

змінює формат: українська

Але поступово Польща до проектів МТД почала підключати інвестиційні проекти і вже до кінця 90-х інвестиційний компонент досягав 80% від загальних асигнувань. Для підвищення ефективності співробітництва з ЄС в Польщі у 1996 р. було створено нові адміністративні органи - Комітет з Європейської інтеграції під керівництвом Прем'єр-міністра. Офіс Комітету з Європейської інтеграції (ОКЄІ) під керівництвом Міністра загалом нараховував близько 200 співробітників. ОКЄІ прийняв усі завдання та обов'язки урядової Повноваженої особи.

змінює формат: українська

змінює формат: українська

В 1998 р. для фінансового координування передсекційних програм PHARE, ISPA і SAPARD також було створено нові адміністративні структури – Центральний орган фінансування та укладання контрактів і Національний фонд, оскільки загальний розмір щорічної допомоги по всіх програмах поступово досяг млрд. євро, а відношення між інвестиційними (“hard”) проектами та проектами технічної підтримки (“soft”) становило в середньому

змінює формат: українська

змінює формат: українська

приблизно 70/30. Крім того, МТД цільовим чином направлялась на бюджетну підтримку країни. В цьому ж році в Польщі при Міністерстві фінансів було створено Департамент платежів, що також розпоряджався ресурсами Національного фонду по редаксеційних програмах. В складі Департаменту працювало до 45 співробітників, а структурно Департамент підпорядковувався Національному уповноваженому – одному з заступників Міністра фінансів.

З 2003 р. Департамент платежів по суті став органом, що здійснює платежі (Paying Authority) для структурних фондів і Фонду вирівнювання (Cohesion Fund) по фінансових програмах на 2004 – 2006 рр.; а з 2007 р. по фінансових програмах на 2007 – 2013 рр. До обов'язків Департаменту платежів також входила сертифікація проектів, переведення коштів, управління коштами та бухгалтерський облік. Загальна кількість співробітників Департаменту зараз складає 85 фахівців.

Для ефективного фінансового управління МТД та підтримки бюджетного процесу, Департамент платежів як бенефіціар постійно отримує технічну допомогу через спеціальні консультаційні послуги, програму “Twinning” та інші форми технічної допомоги.

Досвід країн – нових членів ЄС, що успішно скористалися можливостями міжнародної технічної допомоги, свідчить, що МТД – це не подарунок з боку більш розвинутих країн, а завжди великі зобов'язання, покладені на органи державного управління країни, яка має намір досягти європейських стандартів в усіх сферах. Таким чином, практика свідчить про те, що міжнародна технічна допомога відіграла і продовжує відігравати важливу роль в розвитку країни, оскільки основне завдання МТД полягає у сприянні економічним та соціальним перетворенням в країнах з перехідною

економікою, в тому числі і в Україні, а потім в подальшому розвитку навіть після вступу до ЄС. МТД відіграла вирішальну роль в ринкових трансформаціях країн Центральної Європи, що дозволило їм адаптуватися до нових умов господарювання та інтегруватися до ЄС. України.

Запропоновані кроки дозволять Україні значно поліпшити управління ТД і співпрацю з донорами. Це, в свою чергу, призведе до підвищення ефективності використання ресурсів ТД, спрямування їх на стратегічно важливі напрями розвитку економіки та соціальної сфери України, прискорить євроінтеграційні процеси й запровадження стандартів „акі коммюнітер”. Ініціативне й ефективне управління ресурсами ТД дозволить порушити питання про збільшення потоків ТД та їх цілеспрямоване використання для ринкових реформ за новими програмами у відповідності з програмою економічного розвитку України.

**ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ**  
**по підвищенню ефективності реалізації технічної допомоги на рівні**  
**України та на рівні проекту**

**На рівні України**

У монографії здійснено теоретичне узагальнення концептуальних підходів і запропоновано нове вирішення наукового завдання щодо визначення технічної допомоги, її ролі та місця у взаємовідносинах між країнами як важливого інструменту ринкових перетворень в економіці країн-реципієнтів, виявлення особливостей надання ТД країнам з перехідною економікою в Центральній Європі та в Україні. Окрім цього, проведене дослідження дало змогу виробити рекомендації щодо перспектив запровадження інституційних змін в систему ТД України задля підвищення ефективності використання цього міжнародного ресурсу в сучасних умовах розвитку міжнародних економічних відносин та інтеграційних процесів. Проведене дослідження дало змогу отримати результати, що характеризуються науковою новизною, мають теоретико-методологічне та науково-практичне значення і дають змогу сформулювати висновки та рекомендації з урахуванням власного та світового досвіду для більш ефективного використання міжнародної технічної допомоги та прискорення євроінтеграційних процесів в Україні:

**1.** Міжнародна допомога виступає важливою складовою міжнародних економічних відносин та впливовим інструментом співпраці між країнами з різним рівнем економічним розвитку, за допомогою якого здійснюється процес перерозподілу пільгових цільових ресурсів (товарів та послуг) через спеціальні двосторонні та багатосторонні установи чи організації. Країни, що беруть участь у цьому процесі, розподіляються на країни-надавачі ресурсів (донори), та країни-отримувачі (реципієнти).

Виникнення міжнародної допомоги історично обумовлено

нерівномірностями у економічному розвитку країн світу, початок якої припадає ще на колоніальні часи. У 60-ті роки ХХ століття допомога набула офіційного значення з введенням у практику ООН поняття „офіційна допомога розвитку” (ОДР), яка передбачала надання пільгових державних ресурсів країнам, що розвиваються, переважно у вигляді зв’язаних кредитів для їх більш ефективного розвитку та інтеграції у світову систему господарювання. Сучасне трактування офіційної допомоги розвитку визначається як процес передачі зв’язаних державних ресурсів, що надаються країнами з розвинутою ринковою економікою країнам, що розвиваються, та країнам з перехідною економікою на дво- та багатосторонній основі з офіційних джерел на пільгових умовах з метою прискорення соціально-економічного розвитку країни-реципієнта.

2. Технічна допомога являє собою цільову передачу країнами-донорами ресурсів і послуг у втіленій формі на безвідплатній і неповоротній основі для підтримання соціально-економічного розвитку і ринкових трансформацій у країні-реципієнті. Дослідження внутрішньої природи та особливостей взаємовідносин між країнами в їх генезисі щодо питань використання технічної допомоги дозволили дійти висновку, що основна роль, яку відіграє сьогодні міжнародна технічна допомога, полягає у перенесенні ринкового досвіду розвинутих країн для прискорення розвитку та ринкових трансформацій у країнах з перехідною економікою. Серед основних критеріїв класифікації ресурсів технічної допомоги наведені такі: передача ресурсів у втіленій формі; безвідплатна і неповоротна основа використання; та обумовлене цільове використання на потреби розвитку реципієнта.

Канали надходження ресурсів ТД до країн-реципієнтів поділяються на два основних: багатосторонній та двосторонній. При двосторонньому каналі передача ресурсів країною-донором відбувається через спеціально створені

урядові установи чи посольства. До багатостороннього каналу віднесено міжнародні організації, що здійснюють широкомасштабну підтримку розвитку та діють через свої представництва в країні-реципієнті. Окремо виділяються приватні інституції, незначна частка ресурсів яких може бути віднесена до двостороннього каналу, і які не включаються в поняття ОДР.

**3.** Формування системи ТД в світі поділено на три основні періоди надання, виходячи з історичних процесів та кардинально різних відносин між донорами та реципієнтами: колоніальний та постколоніальний період у країнах, що розвиваються; повоєнний період відновлення в Західній Європі; та період надання ТД країнам з перехідною економікою (країни Центральної Європи та ННД). Здійснений в роботі аналіз показав, що кожен з періодів формування системи ТД має свої характерні ознаки та відмінності, що і дозволило здійснити подібну класифікацію. Визначені та класифіковані чотири основні етапи надання ТД в країнах Центральної Європи у відповідності з цілями та спрямуванням діючих програм: гуманітарна та не сфокусована технічна допомога; технічна допомога, спрямована на підготовку країн до інтеграції в ЄС; впровадження предаксесаційних програм ТД; вступ до ЄС та доступ до структурних фондів Союзу.

**4.** Використання технічної допомоги країнами Центральної Європи для ринкових перетворень та цілей євроінтеграції ґрунтується на принципах тісного співробітництва та координації зусиль зі сторони донорів та реципієнтів; спільного визначення пріоритетів розвитку та напрямів підтримки з боку реципієнтів; спрямування ТД на цільові програми розвитку і досягнення конкретних стратегічних цілей; існування власних внутрішніх державних стратегій розвитку; залучення ТД для підтримки власних зусиль по реалізації стратегії для розвитку ключових секторів економіки; готовність до співфінансування проектів розвитку.

У той же час, принципи та підходи до надання ТД Україні, порівняно з КЦЄ, суттєво відрізняються і поки що ґрунтуються суто на ініціативі донорів, що обумовлює недостатню ефективність ТД через застосування суто загальних підходів: впровадження загальних програм на підтримку дій в окремих галузях економіки; визначення пріоритетів розвитку тільки з боку донорів; відсутність власної стратегії та пріоритетів розвитку держави для залучення підтримки з боку ТД; очікування „чудодійного” впливу зовнішньої допомоги і не готовність до співфінансування програм; пасивність у діалозі з донорами. Досвід КЦЄ продемонстрував, що індивідуально розроблені для окремої країни програми ТД мають більшу ефективність впливу. Як свого часу програма PHARE була розроблена для Польщі та Угорщини, так сьогодні для України доцільно було б підготувати спеціальну програму технічної допомоги, яка враховувала б специфіку розвитку країни та запропонувала б вдалу комбінацію різних інструментів ТД, що стане значним ресурсом для підвищення ефективності її використання в Україні.

**5.** Співпраця України з ЄС в галузі ТД до недавнього часу здійснювалась в основному в рамках програми Тасіс, в системі якої за останні роки відбуваються значні зміни. Аналіз діючих програм ТД показав, що зміни здебільшого пов’язані з концентрацією зусиль на окремих напрямках співпраці з метою поступового впровадження норм та стандартів, що діють в країнах-членах ЄС, але поки що не передбачають підготовку країни до асоційованого членства та застосування апробованої програми типу PHARE для прискорення цього процесу. Окрім того, Україна поки що не має для цього реального економічного підґрунтя, оскільки темпи ринкових перетворень в Україні не відповідають політичним намірам щодо євроінтеграції

6. Технічна допомога, яку отримує Україна від міжнародних фінансових організацій, як правило, незначна у загальному обсязі ресурсів, що надаються. Компонент ТД в ресурсах МФО фінансується, здебільшого, за рахунок грантів, що надаються для адміністрування урядами окремих найбільш розвинених країн. Окрему роль відіграє ООН, допомога якої спрямована на вирішення цілої низки важливих питань у соціальній сфері. Аналіз програм та напрямів підтримки з боку донорів показав наявність дубляжу зусиль багатьох донорів в окремих галузях економіки країни, що пояснюється недостатнім рівнем координації донорської діяльності та потоків ТД з боку держави та відсутністю дієвого діалогу між основними донорами.

Головною метою надання ТД на двосторонній основі, окрім сприяння демократичним та ринковим перетворенням в країнах-реципієнтах, є здійснення власної політики країн-донорів для покращання умов співпраці на комерційних засадах в галузі зовнішньої торгівлі та інвестування. У ході дослідження встановлено, що за обсягами серед двосторонніх донорів особливо виділяються США, які намагаються охопити ТД практично всі сектори економіки та соціального розвитку країни, не концентруючи ресурси на конкретних сферах і напрямках ринкових та демократичних перетворень в Україні. Такий всеохоплюючий підхід не дозволяє досягнути вагомих результатів ні в одній із сфер в середньостроковому аспекті.

7. Аналіз ефективності використання ТД в Україні дозволив визначити основні фактори, що поділяються на зовнішні, з боку донорів, та внутрішні, з боку України. До основних зовнішніх факторів підвищення ефективності використання ТД відносяться такі, як перегляд підходів до надання ТД, процедур та сфер її застосування в Україні, виходячи з пріоритетів розвитку країни; розробка індивідуальної програми ТД для України з урахуванням особливостей розвитку країни, як це було зроблено в країнах Центральної

Європи; підвищення прозорості та інформованості про програми ТД у суспільстві, покращення моніторингу та контролю за досягненням реальних результатів програм і проектів ТД. Серед внутрішніх факторів підвищення ефективності використання ресурсів ТД в Україні, визначені: розробка власної обґрунтованої національної стратегії розвитку, з визначенням пріоритетів та впровадженням механізмів її реалізації; розробка на базі стратегії планів залучення та використання ТД в країні, виходячи із пріоритетів стратегії та затверджених напрямів розвитку на щорічній основі; впровадження необхідних інституційних змін для ефективного реалізації стратегії розвитку України; забезпечення бюджетної бази для впровадження інституційних змін та реалізації нових програм ТД на двосторонній та багатосторонній основі з елементами співфінансування.

Обґрунтування економічної вигоди при використанні ТД Україною здійснюється у розробленій фінансовій моделі обчислення оціночної економії коштів держави за рахунок використання ресурсів ТД. У моделі показуються фінансові вигоди і привабливість користування ресурсами ТД, які дозволяють Україні зекономити значні фінансові ресурси в проведенні ринкових та демократичних реформ. В модель введені корегуючі коефіцієнти, які дозволяють визначити потенціальні напрями зниження витрат в рамках програм ТД, що показує можливості використання існуючих резервів витрат на підтримку більшої кількості проектів за рахунок ТД в Україні.

8. Основним координуючим органом у системі ТД України є Департамент міжнародної технічної допомоги та співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями Міністерства економіки України, що переобтяжений бюрократичними процедурами. В Україні не існує єдиного державного органу, що займався би питаннями євроінтеграції і технічної допомоги на державному рівні. Для більш ефективного

використання ресурсів технічної допомоги в країнах-реципієнтах має існувати чіткий інституційний механізм координації ТД (окремий державний орган), статус і функції якого мають забезпечити належний рівень координації та ініціативної співпраці з донорами відповідно до стратегічних пріоритетів розвитку країни-реципієнта. Діяльність цього органу має бути підтримана відповідними законодавчими та виконавчими механізмами реалізації, такими як закон про технічну допомогу, національна стратегія розвитку, національна програма залучення та використання технічної допомоги. Окрім того, з огляду на досягнуті результати та витрачений обсяг ресурсів ТД, обґрунтовано, що в Україні існує нагальна потреба переглянути стратегії та підходи до надання ТД з метою підвищення ефективності її використання та досягнення реальних результатів по реформуванню економіки країни.

### На рівні проекту

9. Незважаючи на те, що міністерства та відомства України демонструють готовності до ефективної співпраці з донорами технічної допомоги та її реалізації, практика свідчить про те, що необхідно систематично підвищувати ступень розуміння та готовності до ефективної співпраці з країнами-членами ЄС українських бенефіціарів. Для учасників проекту та потенційних отримувачів доцільно організувати короткотермінові семінари для ознайомлення з причинами створення та формування ЄС, його цілями, відносинами країн-членів, сутністю технічної допомоги, яку вони надають іншим країнам, можливостями ТД та принципам співпраці в рамках конкретних проектів ТД.

змінює формат: українська

10. Керівному складу бенефіціара буде корисним надати можливість ознайомитись з методами керівництва на вищому рівні, які застосовуються в країнах-членах ЄС. Це скоріше «партисипативний» метод, в той час, як в

державних установах України в основному застосовують суто директивний метод управління: бенефіціари не виступають керівниками проектів, а проекти – керівниками бенефіціарів. Вони є рівноправними партнерами, що працюють над досягненнями спільних результатів проекту ТД.

11. Система підготовки державних службовців в країнах-членах ЄС суттєво відрізняється від підготовки кадрів в Україні, де поки що не існує взагалі консолідованої системи підготовки держслужбовців, що не дозволяє зближати культуру, методи та ефективність управління. Можливо, налагодження системи підготовки держслужбовців за методами і стандартами ЄС в Україні могло б стати темою окремого проекту ТД.

12. Окремої уваги заслуговує той факт, що практично мало хто з державних службовців переважної більшості міністерств та відомств України володіє іноземною мовою хоча б на рівні простого спілкування та ознайомлення з документами на професійну тематику. Свого часу Польща спеціально готувала майбутніх учасників процесу євроінтеграції, в тому числі, навчала їх основним іноземним мовам спілкування в ЄС.

13. Як показав досвід багатьох реалізованих проектів, окрім вивчення досвіду найбільш розвинених країн-членів ЄС, доцільно також приділяти увагу досвіду молодих членів ЄС – країн Центральної Європи, які по своїм можливостям та економічному рівню знаходяться ближче до України, і вивчення їх шляху та застосування їх досвіду є дуже корисним для України.

14. Як свідчить практика, окремі процедури ЄС є надто складними та бюрократизованими. Достатньо складна і тривала за часом сама тендерна

процедура, яку можна було б спростити. Теж саме відноситься і до процедури закупівлі для бенефіціара устаткування вже в рамках проекту, документація по якій налічує більше сотні сторінок.

15. Виправдала себе практика широкого залучення до виконання проекту висококваліфікованих місцевих експертів, що дозволяє ефективно поєднувати кращий досвід Західної Європи з місцевими можливостями, найкращим чином адаптуючи досвід ЄС до реалій України.

16. Як приклад позитивного впровадження проекту можна виділити проект Європейського Союзу за програмою Тасіс Національної Програми Дій за 2005 рік «Підтримка розробки середньострокової стратегії для поліпшення системи соціальних виплат», що реалізовувався в Міністерстві праці та соціальної політики України з серпня 2008 по грудень 2010 р. Проект виконувався консорціумом на чолі з грецькою компанією «European Profiles SA», до складу якого також входили Intracom IT services S.A, (Греція), Ecorys Nederland BV, (Нідерланди), Imperial College Consultants Ltd, (Великобританія). Успіх реалізації проекту був обумовлений багатьма обставинами, починаючи з підготовки Технічного Завдання на проект - Terms of Reference (ToR), яке передбачило закупівлю устаткування, програмного забезпечення та підготовку українських фахівців для впровадження досягнутих результатів в практику Мінпраці та розвитку процесу реформ в соціальній сфері після закінчення проекту. Загальним завданням проекту було забезпечення України інструментарієм, який дозволяє тим, хто приймає рішення, робити якісний довготерміновий вибір, передбачаючи можливі наслідки модернізації системи соціальної допомоги для бюджету країни.

В результаті для бенефіціара було розроблено сучасний інструментарій, який дозволив покращити можливість здійснювати якісний

вибір в сфері забезпечення соціальних виплат. Цей інструментарій включає систему, що базується на сучасних ІТ, які нададуть можливість моделювати завчасно можливий вплив реформ соціальних виплат, оцінювати кількість отримувачів та видатки по кожному виду допомоги, прогнозувати бюджетні ресурси для соціальних виплат в коротко – та середньостроковому аспекті. Проект зробив можливим розробляти сценарії реформ, включаючи їх вартість, що дасть можливість Мінпраці та Уряду України робити політичні вибори стосовно шляхів реформування системи соціального захисту, що базуються на реальних можливостях економіки країни.

Важливою складовою, що значною мірою посприяло успіхові проекту та практичному застосуванню результатів, стала добре налагоджена повсякденна співпраця між бенефіціаром, командою проекту та Делегацією ЄС в Україні.

**17.** Реформування будь якого сектора економіки потребує багаторічної спільної праці експертів кількох країн. Як правило, проект ТД розрахований на 2-3 роки і у змозі лише започаткувати основи реформи того чи іншого сектора, залишаючи бенефіціара наодинці з проблемами на початку шляху до реформ. В майбутньому доцільно формувати більш довготривалі проекти, оскільки реформування за стандартами ЄС потребує набагато більше часу, що підтвердив досвід країн Центральної Європи .

**18.** Донорові доцільно розглянути можливість щодо перевірки процесу впровадження бенефіціаром результатів проекту в практику. Через 1-2 роки після закінчення проекту створити змішану групу з іноземних та місцевих експертів (2-3 особи) для перевірки практичної результативності бенефіціара і підготовки рекомендацій щодо подальшого розвитку.

Таким чином, практика країн Центральної Європи свідчить про те, що міжнародна технічна допомога відіграла і продовжує відігравати важливу роль в розвитку країни, оскільки основне завдання МТД полягає у сприянні економічним та соціальним перетворенням в країнах з перехідною економікою, в тому числі і в Україні, а потім в подальшому розвитку навіть після вступу до ЄС. ТД відіграла вирішальну роль в ринкових трансформаціях країн Центральної Європи, що дозволило їм адаптуватися до нових умов господарювання та інтегруватися до ЄС. Цей досвід має величезне значення для України, оскільки завдяки технічній допомозі Україна має можливість отримувати передові знання для скорочення шляху по реформуванню економіки та уникнути багатьох помилок в економічних та політичних перетвореннях на відповідність вимогам Європейського Союзу, інтеграція до якого проголошена як основний стратегічний напрям розвитку України.

В роботі запропоновані конкретні шляхи по підвищенню ефективності використання МТД в Україні на основі передового зарубіжного досвіду та використання нових інструменти співробітництва - але Україна має бути підготовлена для їх ефективного застосування, щоб реально претендувати на членство в ЄС. Перифразуючи відомий постулат, що порядок починається вдома, можна сказати, що Європейський Союз починається в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Базилевич Д.С.* Проблематика зовнішнього фінансування: деякі теоретичні підходи // *Фінанси України.* – 2004. – № 8. – С. 19–24.
2. *Баралія В.Н.* Основні напрями діяльності міжнародних фінансових організацій та інституцій в країнах ринкової трансформації. – К.: Знання. – 2001. – 20 с.
3. *Боринець С.Я.* Міжнародні фінанси. – К.: Знання-Прес. – 2002. – С.70–75, 137–150.
4. *Боричевський В.* Інституційні основи суспільно-економічних і ринкових перетворень у Польщі. – Львів: Львівська комерційна академія. – 2003. – 350 с.
5. *Браун С.* Іноземна допомога на практиці / Перекл. з англійської О. Матвієнко. – К.: Основи. – 1994. – 185 с.
6. *Будкін В.* Проблеми і перспективи співробітництва між Європейським Союзом та Україною // *Економіка України.* – 2000. – №9. – С.82–90.
7. *Вахненко Т.П.* Україна на роздоріжжі: уроки з міжнародного досвіду економічних реформ. – К.: Фенікс. – 1998. – С.81–120.
8. *Виходцев О.Г.* Міжнародні фінансові організації в світовій регулятивній системі // *Автореферат.* – К. – 2001. – 15 с.
9. *Воробйов А.* Механізм фінансування та реалізації технічної допомоги Україні по лінії Тасіс // *Актуальні проблеми міжнародних відносин.* – К. – 1998. – Вип.6, у ч.1. – С.32–36.
10. *Вулфенсон Дж.* Коалиция во имя перемен. Обращение к Совету управляющих Всемирного банка. – Вашингтон, округ Колумбия. – 1999. – 28 сентября. – <http://www.worldbank.org/>.

11. *Вышинский Г., Нанивська В.* На удары нужно отвечать: Украина должна пересмотреть принципы работы с международными донорами // Киевские ведомости. – 2000. – 28 февраля. – С. 14.
12. *Где искать поддержку реформам?// День.* – 1999. – №32 (569). – С. 1.
13. *Горбач Л.М., Плотников О.В.* Міжнародні економічні відносини: Підручник. – К.: Кондор. – 2005. – 266 с.
14. *Гуз-Веттер Маржена.* Філософія використання допоміжних фондів ЄС в Польщі // Інститут Державних Відносин, Варшава, Польща. – [http://www.icps.com.ua/doc/subsidiary\\_founds\\_ukr.ppt](http://www.icps.com.ua/doc/subsidiary_founds_ukr.ppt).
15. *Дитмар Кук.* В поисках делового партнера. – К.: Зовнішня торгівля. – 1998. – №2-3. – С. 126–128.
16. *Двостороння Угода з АМР США про гуманітарне та техніко-економічне співробітництво від 7 травня 1992 року (840\_295).*
17. *Довідник з фандрейзингу: Підготовлено Творчим центром Каунтерпарт / Редактори: Анна Логвиненко, Надія Ващенко.* – К.: Кит. – 2004. – 153 с.
18. *Довідник фондів та організацій, що надають технічну допомогу в Україні.* – К. – 1997. – 92 с.
19. *Доклад о развитии человека за 2000 год. UNDP (ПРООН).* – Нью-Йорк-Оксфорд: Оксфорд Юниверсити Пресс. – 2000. — 290 с.
20. *Євробюлетень. Десятиріччя Угоди про Партнерство і Співробітництво України та ЄС // Інформаційне видання Представництва Європейської Комісії в Україні.* – К.: Міленіум. – 2004. – Червень-липень. – С. 6–7, 16–17.
21. *Євробюлетень. ЄС задоволений тим, як Україна виконує План Дій // Інформаційне видання Представництва Європейської Комісії в Україні.* – К.: Компанія ЛІК. – 2005. – №7. – С.19

22. *Євробюлетень*. ЄС вітає успіхи України у здійсненні реформ // Інформаційне видання Представництва Європейської Комісії в Україні. – К.: Компанія ЛІК, 2005. – №6. – С.20, 24–26.

23. *Європейський Союз*. Консолідовані договори. – К.: Пор-Рояль. – 1999. – 206 с.

24. *Економіки країн світу: Дослідження Світового банку*. Україна. Відновлення зростання на засадах справедливості: Меморандум про економічний розвиток України. – К. – 1999. – 20 с.

25. *Експансія міжнародних монополій в розвиваючися страны* / Отв. ред. Климко Г.М. – М.: Высшая школа. – 1989. – 136 с.

26. *Заверуха О.* Програма технічної допомоги Канади в Україні // Світова конференція українських кредитівок. Матеріали Першої світової конференції українських кредитівок. – К.: Львів. – 1994. – С. 38–41.

27. *Загальна оцінка країни: Україна*. – К.: Агентства ООН в Україні. – 2004. – 53 с.

28. *Звіт про діяльність у 2002 році Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції*. – <http://www.me.gov.ua>.

29. *Звіт про діяльність у 2004 році Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції*. – <http://www.me.gov.ua>.

30. *Звіт про хід виконання стратегії допомоги Україні на 2004-2007 роки*. – К.: МБРР та МФК. – 2005. – №32250-UA. – 37 с.

31. *Іваніненко-Свиницька І.Є.* Співробітництво України з міжнародними фінансовими організаціями // *Фінанси України*. – 2002. – №8. – С. 54–60.

32. *Інформаційний журнал „BIZPRO”*. Програми та діяльність. – К. – 2001. – грудень. – 15 с.

33. *Ітвелл Дж., Карлссон М., Еллмен М., Нуті Д.М., Шаніто Дж.* Не просто ще один вступ: Політична економія розширення ЄС на Схід / Пер. З англ. – К.: Стилос. – 1999. – 80 с.

34. *Кистерский Л.Л.* „Жизнь займы" / Науч. ред. Филипов. – Симферополь: Таврия. – 1986. – 96 с.

35. *Кистерский Л.Л.* Современный механизм финансовой эксплуатации развивающихся стран. – К.: Наукова Думка. – 1988. – 212 с.

36. *Кистерский Л.Л., Полунеев Ю.В.* Чистый отток финансовых ресурсов из развивающихся стран// М.: МЭ и МО. – 1988. – №7.

37. *Кістерський Л.Л., Полунєєв Ю.В.* Борги і проценти. – К.: Знання. – 1989.

38. *Кистерский Л.Л., Полунеев Ю.В., Пузанов И.И.* Проблемы сотрудничества социалистических и развивающихся стран на современном этапе // Зарубежный Мир. – М. – 1989. – №6.

39. *Кистерский Л.Л., Гайдучок И.Г., Полунеев Ю.В.* Международная экономическая безопасность: внешнеторговый, валютно-финансовый и энергетический аспекты. – К.: Наукова Думка. – 1991.

40. *Кистерский Л.Л.* И эксплуатация и сотрудничество. // МЭ и МО. – М. – 1993. – № 2.

41. *Кістерський Л.Л.* Економічна безпека України // Наука і оборона. – 1999. – № 2. – С. 30–36.

42. *Кістерський Л.Л.* Технічна допомога для ринкових реформ // Наукове видання Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Т. Шевченка “Актуальні проблеми міжнародних відносин”. – К. – 2001. – Вип. 26. – С. 174-176.

43. *Кістерський Л.Л.* Вдосконалення співпраці України з донорами технічної допомоги в умовах глобалізації // Вплив глобалізації на формування та розвиток зовнішньоекономічних зв'язків України. Збірник матеріалів V міжнародної науково-практичної конференції УАЗТ. – К.: УАЗТ. – 2002. – С. 25–27.

44. *Кістерський Л.Л., Липова Т.В., Бурляй А.Б.* Проблеми зовнішньоекономічної діяльності малих підприємств // Матеріали IV

Всеукраїнської науково-практичної конференції. 26-27 березня 1998 року. – Київ; Трускавець: НТУУ “КПІ”. ДДПУ. – 1998. – С. 62–63.

45. *Кістерський Л.Л., Липова Т.В., Бурляй А.Б.* План Маршалла для України // Стратегічна панорама. – 2000. – № 3–4. – С. 90–97.

46. *Кістерський Л., Скребцов І., Липова Т.* Ефективність міжнародної технічної допомоги Україні // Економіка України. – 2003. – №5(498) – С. 74–79.

47. *Киреев А.* Международная экономика. – М.: Международные отношения. – 2000. – С.31–38.

48. *Кириченко О.* Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності. – К.: Фінансист. – 2000. – С.559–568.

49. *Клімко Г.Н., Нестеренко В.П.* Основи економічної теорії. – К.: Вища школа. – 1997. – 258 с.

50. *Козак Ю.Г.* Міжнародна економіка. – К.: Арттек. – 2002. – С. 113-132.

51. *Козак Ю.Г.* Міжнародні фінанси. – Одеса: АстроПринт. – 1999. – С. 79–89.

52. *Козаченко С.В.* Консультант и консультирование. Учебное пособие для студентов направления „Менеджмент организаций”. – К.: МЦРПМ ДИТМ МНТУ. – 2002. – 378 с.

53. *Козик В.В.* Міжнародні економічні відносини. – К.: Знання-Прес. – 2000. – С. 167–172.

54. *Козьменко С.М.* Світові фінанси. – С.: Університетська книга. – 2003.– 116с.

55. *Липова Т.В.* Перспективи вступу України до Світової Організації Торгівлі (СОТ) // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Зб. Наук. Праць. – Вип. 26. – К.: Інститут міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка. – 2001. – С. 374–376.

56. *Липова Т.В.* Країни Європи на шляху до ЄС: досвід Польщі у підтримці МСП. // Збірник праць вчених. – Вип. 31. – К.: Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України. – 2002. – С. 37–42.

57. *Липова Т.В.* Підвищення ефективності надання міжнародної технічної допомоги Україні в умовах глобалізації // Збірник матеріалів V міжнародної науково-практичної конференції УАЗТ. – К.: УАЗТ. – 2002. – С.421–423.

58. *Липова Т.В.* Перспективи розвитку фінансових центрів у контексті європейської інтеграції / Міжнародні фінанси: Підручник. О.І. Рогач, А.С. Філіпенко, Т.С. Шемет та ін.; за ред. О.І. Рогача. – К.: Либідь. – 2003. – С. 294–298.

59. *Липова Т.В.* „Технічна допомога Світового Банку в галузі дистанційної освіти” // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Зб. Наук. Праць. – Вип. 51. – К.: Інститут міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка. – 2005. – С. 193–194.

60. *Лук'яненко Д. Г.* Міжнародна економіка. – К. – 1996.

61. *Луцишин З.О.* Міжнародні валютно-фінансові відносини: практична філософія та реалії української економіки. – Тернопіль: Збруч. – 1997. – 449 с.

62. *Луцишин З.О.* Трансформація світової фінансової системи в умовах глобалізації. – К.: Друк. – 2002. – 320 с.

63. *Матеріали* роботи Групи незалежних експертів. Звіт про результати проекту Групи незалежних експертів, за підтримки програми Тасіс. – К.: 2003 р. – 23 с.

64. *Международные* валютно-кредитные и финансовые отношения / Под ред. Л.Н. Красавиной. – М. – 2001.

65. *Міжнародні фінанси: Підручник* / О. І. Рогач, А.С. Філіпенко, Т.С. Шемет та ін.; за ред. О.І. Рогача. – К.: Либідь. – 2003. – 784 с.

66. *Міжнародний банк реконструкції та розвитку та Міжнародна фінансова корпорація. Звіт про хід виконання Стратегії допомоги Україні на 2004-2007 роки.* – <http://www.worldbank.org.ua>.
67. *Міжнародні валютно-кредитні відносини / За ред. А.С. Філіпенка.* – К. – 1997.
68. *Міжнародна економіка: Підручник / За ред. А.П. Румянцева.* – К.: Знання-Прес. – 2003. – 447 с.
69. *Міжнародні організації: Навчальний посібник / За ред. Ю.Г. Козака, В.В. Ковалевського.* – Київ: ЦУЛ. – 2003. – 288 с.
70. *Мировая экономика / Учебник под ред А.С. Булатова.* – М. – 1999.
71. *Науменко В. Передумови економічного зростання в Україні” // Економічний часопис.* – 1998. – №9. – С. 3–6.
72. *Національна стратегія європейської інтеграції України. Проект.* К. – 2005. – <http://www.me.gov.ua>.
73. *Нові тенденції програми Тасіс // Євробюлетень. Інформаційний бюлетень представництва Європейської комісії в Україні.* – К. – 1999. – №1. – С. 9–13.
74. *Новицький В.Є. Міжнародна економічна діяльність України: Підручник.* – К.: КНЕУ. – 2003. – 948 с.
75. *Новицький В.Є., Пахомова Т. М., Чужиков В.І. Європейська інтеграція та Україна: Навч.-метод. Посібник.* – К. – 2002.
76. *Не будьте так строги к тому, что происходит. Интервью с советником Президента Украины Анатолием Гальчинским // Бізнес.* – 1999. – №1-2 (312-313). – С. 8–9.
77. *Новый подход к развитию и страны с переходной экономикой. Интервью с президентом Всемирного Банка Джеймсом Вулфенсоном // Трансформація.* К. – 1999. – июнь, № 3. – С. 1–2.

78. *ООН* и проблемы перестройки международных экономических отношений / Под ред. А.П. Огнева. – М.: Наука. – 1987. – 213 с.

79. *Офіційний сайт* Міністерства економіки України. – <http://www.me.gov.ua>.

80. *Павловскі Ки.* Політичний аналіз технічної допомоги (техніка та досвід Польщі) // Доклад на семінарі 19-20 вересня 2003 р. – Київ. – 2003.

81. *Пайфер Ст.* Більше реформ - більше інвестицій // *Діловий вісник*. – 1998. – №8. – С. 6–8.

82. *Партнерство* розвитку приватного підприємництва. – <http://www.inf.org/per>.

83. *Пebro М.* Международные экономические, валютные и финансовые отношения. – М.: Прогресс; Универс. – 1994.– 496 с.

84. *Перар Ж.* Управление международными финансовыми потоками. – М.: Финансы и статистика. – 1998. – 208 с.

85. *Підтримка* Національних Координаційних Бюро. Робоче керівництво з програмування допомоги з боку Європейської Комісії // Посібник: Hifab International AB, Planet Consultants B.V., TSM International and Proman S.A. – 2003. – 64 с.

86. *Підтримка* Національних Координаційних Бюро. Досвід країн щодо координації зовнішньої допомоги в національному масштабі // Посібник: Hifab International AB, Planet Consultants B.V., TSM International and Proman S.A. – 2003. – 26 с.

87. *Поважна Н.Я.* Політика міжнародних фінансових операцій у країнах із перехідною економікою// *Фінанси України*. – 2002. – №9. – С. 97–102.

88. *Політика* розширення ЄС на Схід. – <http://eu.org.ua/expansion/>.

89. *Постанова* Кабінету Міністрів України №153 від 15.02.02. „Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу

міжнародної технічної допомоги” від 15.02.2002 р. № 153. // Державний вісник України. – 2002. – № 5. – С. 40.

90. *Постанова* Кабінету Міністрів України №829 від 30.08.05. „Про затвердження стратегії залучення міжнародної технічної допомоги на 2005–2007 роки”. – <http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/cgi-bin/show.cgi>.

91. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 441 від 18.04.96. – <http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/cgi-bin/show.cgi>.

92. *Постанова* Верховної Ради України від 11.12.01. „Про рекомендації парламентських слухань з питань реалізації державної політики інтеграції України до Європейського Союзу”. – <http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/cgi-bin/show.cgi>.

93. *Послання* Президента України до Верховної Ради України від 09.02.06. – <http://www.president.gov.ua>.

94. *Послання* Президента України до Верховної Ради України. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-20011 роки. – <http://www.president.gov.ua>.

95. *Програма* діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям”. – <http://www.kmu.gov.ua/divinfo.asp?Id=61610>.

96. *Программы* технической помощи ЕС Украине, Молдове и Беларуси // Путеводитель. – К: МЧП „Квартум”. – 2004. – 18 с.

97. *Проблеми* координації міжнародної технічної допомоги в Україні порівняно з польським досвідом // Звіт про дослідження. – 2001. – 31 с. – <http://www.icps.kiev.ua>.

98. *Проблеми* імплементації Угоди про партнерство і співробітництво між Європейським Співтовариствами та їх державами – членами та Україною // Часопис Парламент. – 2004. – №5. — С. 2–31.

99. *План* Дій Україна – ЄС на 2005–2008 роки. – <http://www.mfa.gov.ua/integration/ua-eu/doc/plan-ua-eu.doc>.

100. *План Дій Україна – Європейський Союз. Європейська політика сусідства.* – К.: Компанія Лік. – 2005. – 40 с.

101. *Плотніков О.В. Ultima Ratio економічних реформ.* – К.: Кондор. – 2003. – 240 с.

102. *Пригмор К. ЕІРА, Документ 1.7.2 Порівняльне дослідження механізму координації допомоги у країнах Центральної та Східної Європи та в Україні* – 2009. – 275 с.

103. *Проект BIZPRO. Програма бізнес-тренінгів: перші результати – перші висновки.* – К.: BIZPRO – 2001. – С. 8–15.

104. *Проекти міжнародної технічної допомоги, що впроваджуються в Україні станом на лютий 2005 року.* – <http://www.me.gov.ua>.

105. *Рішення Державної Ради з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України №3 від 19.05.03. „Про подальші заходи у сфері європейської і євроатлантичної інтеграції України”.* – <http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/cgi-bin/show>.

106. *Рів Рой Стівен. Британський досвід трансформації економіки може стати корисним для України // Економічний часопис.* – 1998. – №9. – С.7–11.

107. *Розпорядження Кабінету Міністрів України № 382-р від 28.06.03. „Про першочергові заходи з виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і удосконалення інституційного забезпечення діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції”.* – <http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/cgi-bin/show>.

108. *Розвиток співробітництва Україна – Європейський Союз // Збірка матеріалів.* – К.: ЦТІ „Е та Е”. – 2004. – 240 с.

109. *Розширення ЄС і Україна // Національна безпека і оборона.* – 2001. – № 11(23). – 57 с.

110. *Рокоча В.В. Міжнародна економіка.* – К.: Томсон. – 2000.

111. *Роу Алан*. Україна. Фінансовий сектор та економіка. Нові стратегічні завдання. – К.: Світовий банк. – 2001. – 120 с.

112. *Сакс Джеффри*. Реформи в Східній Європі: чому результати виявилися настільки різними? // Національна безпека і оборона. – 2000. – №9. – С. 29–31.

113. *Сакс Дж., Пивоварський О.* Економіка перехідного періоду: Урок для України / Пер. з англ. О. Пивоварський. – К.: Основи. – 1996. – 345с.

114. *Савчук В.* Империализм – развивающиеся страны: кризис мирохозяйственных отношений. – К.: Вища школа. – 1986. – С. 127.

115. *Сіденко В.* Фінансова і технічна допомога Україні // Політичний портрет України. – К. – 1997. – Вип. 18. – С. 41–52.

116. *Сіденко В.* Структурні аспекти інтеграції української економіки в економічний простір Європейського Союзу // Співпраця ЄС та України. – 2003. – №3. – С. 10–19.

117. *Світовий банк*: документ для обговорення № 407. Економічне зростання на засадах справедливості: Український погляд. – К. – 1999. – 191с.

118. *Стратегія* залучення міжнародної технічної допомоги на 2004–2007 роки // Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.04.

119. *Стратегія* залучення міжнародної технічної допомоги на 2005–2007 роки // Постанова Кабінету Міністрів України №829 від 30.08.05. – 17 с.

120. *Спільна Стратегія* Європейського Союзу щодо України. – [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/).

121. *Статистичний щорічник* України за 2001 рік / Відповідальний за випуск О.Г. Осауленко. – К.: Державний комітет статистики України; Українська енциклопедія. – 2002. – 521с.

122. *Стратегічний план діяльності АМР США в Україні на 2003-2007 роки.* – К.: Агентство США з міжнародного розвитку, Регіональна місія в Україні, Білорусі і Молдові. – 2002. – 42 с.

123. *Стратегія діяльності ЄБРР в Україні на 2005–2007р.* – <http://www.ebrd.com/about/strategy/country/ukraine/stratukr.pdf>.

124. *Стратегія допомоги Україні 2004-2007 рр.* – К.: Світовий банк. – 2003. – 96 с.

125. *Самыми простыми решениями вымощена дорога в ад / Интервью с Министром экономики Василием Роговым // Бизнес.* – 1999. – №9 (320). – С. 9–10.

126. *Суета* вокруг проекта // *Бизнес.* – 1999. – №10 (321). – С. 46.

127. *Суторміна В.М., Федосов В.М., Рязанова Н.С. та ін.* Фінанси зарубіжних корпорацій. – К.: Либідь. – 1993. – 247 с.

128. *Трансформація // Економічний бюлетень.* – К.: Світовий банк. – 2002. – №1-6.

129. *Технічна допомога: два підходи // Перспективні дослідження.* – 2002. – №18. – 54 с.

130. *Трифонов С.В.* Україна і МВФ: шляхи подальшої співпраці. – К.: Фінанси України. – 2002. – №9. – С. 113–118.

131. *Указ Президента України № 488/95.* – 1995. – <http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/cgi-bin/show>.

132. *Указ Агентства координації міжнародної технічної допомоги № 6 від 19.09.95.* – <http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/cgi-bin/show>.

133. *Указ Президента України № 493/96 від 02.07.96.* – <http://www.rada.gov.ua>.

134. *Указ Президента України № 866/98 від 10.08.98.* – <http://www.rada.gov.ua>.

135. *Указ Президента України №596/99 від 01.06.99.* Про міжнародну технічну допомогу. – <http://www.rada.gov.ua/laws>.

136. *Указ* Президента України № 271/2000 від 21.02.00. – <http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/cgi-bin/show>.

137. *Указ* Президента України № 1159/2000 від 23.10.00. – <http://www.rada.gov.ua/laws/pravo/new/cgi-bin/show>.

138. *Указ* Президента України № 775/2005 від 12.05.05. „Про Міністерство економіки України”. – К. – 2 с.

139. *Україна і ринок в контексті міжнародного досвіду*. – К.: Знання. – 1991.

140. *Україна на ринку Європейського Союзу (Аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона*. – 2003. – №11. – С.3–40.

141. *Україна та ЄС: разом у XXI століття*. – <http://www.me.gov.ua>.

142. *Україна та Світовий банк – десять років партнерства // Інформаційний бюлетень Представництва Світового банку в Україні для НУО*. – 2002. – №3. – С. 1.

143. *Украине нужна международная техническая помощь*. – <http://for-ua.com/ukraine/2006/01/18/153214.html>.

144. *Управління бізнесом: доступно про складне / Відпов. ред.: Л. Кістерський, К. Павловські*. – К.: Знання України. – 2001. – 246 с.

145. *Філіпенко Т.В.* Международные денежные и финансово-кредитные отношения. – Д. – 2001. – С. 208–235.

146. *Філіпенко А.С.* Економічний розвиток. Європейський контекст. – К.: Знання України. – 2001. – 120 с.

147. *Філіпенко А.С., Будкін В.С., Гальчинський А.С., Геєць В.М., Дудченко М.А.* Україна і світове господарство: взаємодія на межі тисячоліть: Навч. посібник для студ. вищих навч. закладів. – К.: Либідь. – 2002. – 470 с.

148. *Фінанси зарубіжних корпорацій: Навч.-метод. посіб.* / В.М. Суторміна, В.М. Федосов, В.М. Радзівська, Б.С. Стеценко. – К.: КНЕУ. – 2002. – 88 с.

149. *Хоффман Л., Мьоллерс Ф.* Україна на шляху до Європи. – К.: Фенікс. – 2001. – 343 с.
150. *Хорошковський В.І.* Співробітництво України з міжнародними фінансовими організаціями: еволюція, теорія, практика. – К. – 2002.
151. *Цілі розвитку тисячоліття.* Україна. – К.: Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції; ПРООН в Україні. – 2003. – 24 с.
152. *Шевчук В.А.* Международные финансовые институты: политика в секторе экономической инфраструктур. – М.: Анкил. – 1999. – С. 104
153. *Шинкарук О.М.* Математичне подання процесів зміни технічного стану складних засобів за допомогою логістичної функції розвитку // Збірник наукових праць. – Хмельницький: Академія прикорд. військ України ім. Б. Хмельницького. – 1997. – N5. – ч.2. – С. 77–80.
154. *Шнирков О.І.* Актуальні питання управління проектами міжнародної технічної допомоги в перехідний період економіки України // Вісник. Сер. Міжнародні відносини. – К.: Київський університет ім. Т. Шевченка. – 1998. – Вип.8. – С. 75-82.
155. *Шнирков О.І.* Конкурентна політика Європейського Союзу. – К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет". – 2003. – 217с.
156. *Шлайен О.* Проїдати гроші – це вища форма державної розпусти // День. – 1998 – 01 листопада. – С.6.
157. *Штіндл Карел.* Шляхом реформ до євроінтеграції – основний напрям розвитку чеської економіки / Інтерв'ю Посла Чеської Республіки в Україні // Економічний часопис – XXI. – 2003. – № 6. – С.11–16.
158. *Annual Report on the implementation of the European Commission's External Assistance.* – European Commission. – 2002. – 151 p.
159. *Beyond UN Subcontracting: Task-Sharing with Regional Security Arrangements and Service-Providing NGOs / Edited by T.G. Weiss.* – Brown University, Providence, Rhode Island. – 1998. – 266 p.

160. *Canada-CIDA – Path to Reform – Ukraine Programming Framework.*  
– <http://www.acdi-cida.gc.ca>.
161. *CIDA Official Site.* – [CIDAWEB/webcountry.nsf/vLUIImages/Ukraine](http://CIDAWEB/webcountry.nsf/vLUIImages/Ukraine).
162. *Common Country Assessment / United Nations Country Team.* – Kyiv. – Dec. – 2001.
163. *Common Country Assessment / United Nations Country Team.* – Kyiv. – Oct. – 2004. – 123 p.
164. *Council Regulation (EC, EURATOM) #99/2000 of December 1999// Official Journal of the European Communities.* – 2000. – L 12/1 – 12/9.
165. *Country Strategy Paper 2002-2006. National Indicative Programme 2002-2003. Ukraine // Draft 08/11/01.* – 2001. – 27 p.
166. *Dell S., Lawrence R.* The Balance of Payments Adjustment Process in Developing Countries. – N.Y. – 1980. – 155 p.
167. *Department for Cooperation with EU in the Framework of the Tacis Programme and with European Countries. National Co-ordinating Unit/ Ministry of Economy and European Integration of Ukraine. Draft Pre-programming Document.* – Kyiv. – Nov. – 2002. – 17 p.
168. *DFID: Country Strategy Paper 2001-2005.* – <http://www.dfid.gov.uk>.
169. *EC Assistance to Ukraine 1991 – 2005.* – [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/index.htm#tech](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm#tech).
170. *European Union Assistance Programme to the NIS and Mongolia. Programming Guidelines 2000-2006.* – Brussels. – DG ER.E.1/A V0035 D(2000) 18691.– May. – 2000. – 21 p.
171. *Final Report “Technical assistance policy analysis”// Support to the National Co-ordinating Unit. Ministry of Economy and European Integration, Ukraine.* – 2003. – 19 p.

172. *Fontaine Pascal*. "A new idea for Europe. The Schuman declaration – 1950-2000." – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. – 2000. – 43 p.

173. *For European Recovery: The Fiftieth Anniversary of the Marshall Plan*, 22.05.97. – <http://lcweb.loc.gov/exhibits/marshall>.

174. *Guide to Foreign Funding Sources Available for Ukrainian Non-Profirs: Directory* / Edited by David Koenig and Oleksander Sydorenko. – Kyiv: Innovation and Development Centre. – 2000. – 160 p.

175. *Hogan Michael J. The Marshall Plan. America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952.* – Cambridge University Press, USA. – 1995. – 483 p.

176. *Home Page*. Official site of the European Commission. Externat Relations: Ukraine. – [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/csp](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/csp).

177. *Home Page*. Official site of the European Commission. Externat Relations: Partnership and Cooperation Agreement (Ukraine). – [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/pca/pca\\_ukraine.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/pca/pca_ukraine.pdf).

178. *Home Page*. Official site of the European Union. – [http://ue.eu.int/jai\\_Jo/EN/ST014228\\_01ORIEN.PDF](http://ue.eu.int/jai_Jo/EN/ST014228_01ORIEN.PDF).

179. *Home Page*. Official site of the European Commission. – [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/we/doc/com03\\_104\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf).

180. *Home Page*. Official site of the International Finance Corporation. – [http://www.ifc.org/annualreports/ar2005/pdfs/english/IFC\\_AR05\\_V1\\_eurCentAsia.pdf](http://www.ifc.org/annualreports/ar2005/pdfs/english/IFC_AR05_V1_eurCentAsia.pdf).

181. *Home Page*. Official site of the World Bank. – <http://wbln0018.worldbank.org/ECA/Rus.nsf/ECADocbyUnid/9566405A3D8A1F4585256E1D0075453B?Opendocument>.

182. *Home Page*. Official site of the USAID. – <http://www.usaid.kiev.ua/ukr/arc.shtml#ai>.

183. *Home Page*. Official site of the IREX. – <http://www.irex.kiev.ua/en>.

184. *Home Page*. Official site of the United States Embassy in Ukraine. – <http://www.usembassy.kiev.ua>.

185. *Home Page*. Official site of the Eurasia Foundation in Kiev. – <http://www.eurasia.kiev.ua>.

186. *Home Page*. Official site of the Freedomhouse. <http://www.freedomhouse.org.ua>.

187. *Home Page* of the National Committee of Statistics. – <http://www.ukrstat.gov.ua>.

188. *International Monetary and Financial Issues for the Developing Countries // Compendium of selected studies*. – United Nations, New York. – 1987. – 328 p.

189. *Kistersky L.* Economic Cooperation Between Eastern European Socialist Countries and Developing Countries in 80-th. – UNCTAD Project. – 1988.

190. *Kistersky L.L., Soussan C.M., Cruise D.L.* Security In Eastern Europe: The Case of Ukraine. – Providence, Brown University. – 1994. – 112 p.

191. *Kistersky L., Browne S.* New Role for the United Nations / in *International Security UN Bulletin*. – Kiev. – Vol.3, № 2. – April-June. – 1995.

192. *Kistersky L.* “Economic Barriers to the Integration of Ukraine into Europe” / in “Ukraine, Europe, and the United States“ edited by Jackson Janes, Oleg Kokoshinsky, Peter Wittschorek, Nomos Verlagsgesellschaft. – Baden-Baden. – 2000.

193. *Kistersky L.* New Dimensions of the International Security System after the Cold War. – Stanford University, USA. – 1996. – 38 p.

194. *Kistersky L., PyrozHKov S.* Ukraine: policy analysis and options / *Perceptions of Security*, edited by Richard Smoke. – Manchester, UK, 1996. – P.209-227.

195. *Kistersky L.* Regional Policy of Ukraine after regaining sovereignty // Innovation-Education-Regional Development. – Nowy Sacz, Poland. – 1998. – P.302-310.

196. *Kistersky L.* Trade Related Issues of the Systemic Changes in the C.I.S. Region: the Case of Ukraine. – Geneva: UNCTAD. – 1992. – 92 p.

197. *Kistersky L., Shenfield S.* “Security of Ukraine: situation and prospects” // The Brown Journal of World Affairs. – Providence, USA. – 1994. – Spring. – P. 163-176.

198. *Kistersky L.* Partnership and cooperation agreement – European Union/ Ukraine rapprochement opportunities // Вісник Українського Відділення Міжнародної Академії Наук Вищої Школи. 2004. – №2. – P. 74–81.

199. *Materials of the Accession Seminar for IFIs and OECD* // Seminar organized by the European Commission and the European Investment Bank, July 25-26. – Brussels. – 1996. – 7 p.

200. *Narodowa Strategia Integracji/ Komitet Integracji Europejskiej.* // Monitor Integracji Europejskiej, Wydanie Specjalne, styczen. – 1997. – 73 p.

201. *National Indicative Programme – Ukraine 2004-2006.* – [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/index.htm#tech](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm#tech).

202. *NGOs, the UN, and Global Governance* / Edited by Thomas G. Weiss and Leon Gordenker. – Lynne Rienner Publishers, Inc. – London. – 1996. – 248 p.

203. *Office of the Committee for European Integration.* – <http://www.ukie.gov.pl>.

204. *Polish Cooperation Fund.* – <http://www.cofund.org.pl>.

205. *Poverty Reduction for Prosperity: Strategic Framework.* – Kyiv: UNDP. – 2003.

206. *Pre-Accession Funds. Polish Experience.* – Office of the Committee for European Integration, Poland. – <http://www.ukie.gov.pl>. – 15 p.

207. *Relex E2 03/02/03*. Tacis National Indicative Programme 2004-2006. – <http://eu.org.ua>.
208. *Richter Rosemary*. *Utopia Lost: The United Nations and World Order*. – New York: A Twentieth Century Fund Press. – 1995. – 420 p.
209. *Sacks J*. “Ukraine: the birth and possible death of the country” // *The Economist*. – London. – 1994. – May 7. – P. 54.
210. „*Second Country Cooperation Framework for Ukraine, 2001-2005*”. – UNDP. – 2001.
211. *Schwartzberg Joseph E*. *Revitalizing the United Nations: reform through weighted voting*. – New York and The Hague: Institute for Global Policy World Federalist Movement. – 2004. – 77 p.
212. *The History of UNCTAD 1964-1984*. New York: United Nations. – 1985. – 294 p.
213. *The Marshall Plan: A Retrospective* / Edited by Stanley Hoffman and Charles Maier. – London: Westview Press. – 1984. – 143 p.
214. *The Marshall Plan, Investment in Peace*. – <http://www.usia.gov/products/pubs/marshall/pam-toc.html>.
215. *Taschereau Suzanne*. *Evaluating the Impact of Training and Institutional Development Programs. A Collaborative Approach*. – Economic Development Institute of The World Bank. – 1998. — 85 p.
216. *Ukraine Country Strategy Paper 2001 – 2005*. – DFID. – 2001. – Dec. – 13 p.
217. *UNCTAD Annual Report*. – 2004. – UNCTAD/EDM/2005/5. – 07/01/05. – <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2770&lang=1>. – 39 p.
218. *UNCTAD Handbook OF Statistics*. – 2004. – TD/STAT/27. – 18/12/05. – <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2770&lang=1>. – 439 p.

219. *UNCTAD*. The Least Developed Countries Report. Escaping The Poverty Trap. – 2002. – UNCTAD/LDC. – 18/06/02. – <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2770&lang=1>. – 320 p.

220. *UNCTAD*. Review of Technical Cooperation Activities. – <http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intItemID=3482&lang=1>.

221. *UNCTAD*. Statistic Tables (Annex II). – [http://www.unctad.org/en/docs/wpd181a2\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wpd181a2_en.pdf).

222. *United Nations Millennium Declaration*. – United Nations Department of Public Information. – 2000. – Sept. – DPI/2163. — 14 p.

223. *United Nations Development Assistance Framework For Ukraine 2001–2005*. – Kyiv: UNDP. – 2001. – Dec. – 27 p.

224. *United Nations Development Assistance Framework For Ukraine 2006 – 2010*. – Kyiv: UNDP. – 2005. – June. – 31 p.

225. *UNDP Country Evaluation: Assessment of Development Results – Ukraine*. – [http://www.undp.org/eo/documents/ADR/ADR\\_Reports/ADR-Ukraine.pdf](http://www.undp.org/eo/documents/ADR/ADR_Reports/ADR-Ukraine.pdf).

226. *USAID/ Ukraine Country Strategic Plan for 2003-2007*. – United States Agency for International Development (USAID) Regional Mission for Ukraine, Belarus and Moldova. – 2002. – 36 p.

227. *Weiss T.G., Forsythe D.P., Coate R.A.* The United Nations and Changing World Politics. – San Francisco, Oxford: Westview Press, Boulder. – 1994. – 292 p.

228. What is the Agreement in Partnership and Co-operation. – Commission of the European Communities. – 1998. – 35 p.

229. *Wolfenson James D.* Challenges Facing the Bank in the 21st Century// Proceedings. – Washington, D.C. – 2000. – <http://www.worldbank.org/>.

230. *Official Site of the CIDA*. – <http://www.bizproject.com.ua/eng/contacts/cida.html>.

231. *Transform* Programme. – [http://www.kiew.diplo.de/uk/04/Bilat\\_wirt\\_bez/Beratung\\_und\\_Transformation.html](http://www.kiew.diplo.de/uk/04/Bilat_wirt_bez/Beratung_und_Transformation.html).

232. *The 2004 Activity Report of the International Technical Assistance*. – France: ADETEF, Ministry of the Economy, Finance and Industry. – 2005. – June. – 99 p.

233. *Národní rozvojový plán (RDP) České republiky na léta 2000–2006*. – <http://phare.mfcr.cz/pdf/NDP.pdf>.

234. *The Phare Programme*. – [http://www.evropska-nie.cz/download/eng/Linked/Phare\\_10\\_years\\_-\\_Part\\_1.pdf](http://www.evropska-nie.cz/download/eng/Linked/Phare_10_years_-_Part_1.pdf).

235. [http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=291916&cat\\_id=291474&showHidden=1](http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=291916&cat_id=291474&showHidden=1)

236. <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/556.htm>

237. ENPI Ukraine Strategy Paper for the period 2007-2013

238. <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/556.htm>

239. *Commission Decision* of 15 October adopting ENP Regional Programme Strategy Paper for the period 2007-2013:0(2007)672

240. *Commission Decision* of 29 July 2008 on the ENPI Annual Action Programme 2008 in favor of Ukraine, Article 19 08 01 03 of the general budget of the European Communities: C (2008) 3891

241. *Ukraine: Country Strategy Paper Mid-Term Review: Concept Note*. Potential priority areas for ENPI National Indicative Programme (NIP) for Ukraine 2011-2013. - Brussels, European Commission. External Relations Directorate General. 2009

242. *Guidelines on the Programming*. Design & Management of General Budget Support. Tools and Methods Series. European Commission, January 2007

## Додаток А.

## Технічна допомога Європейського Союзу

Таблиця А.1.

**Підтримка реалізації УПС технічною допомогою ЄС в рамках  
Індикативної Програми ТАСІС для України на 2000 – 2003 рр.**

Розділ та стаття УПС і ПІ Положення Індикативної Програми		2000 фінансовий рік Єврокомісії	2001 фінансовий рік Єврокомісії	2002 фінансовий рік Єврокомісії	2003 фінансовий рік Єврокомісії
<b>Інституційна, правова та адміністративна реформа</b>					
Правова сфера	Розвиток судової системи	1)Реформування системи арбітражних судів 2)Розвиток правової освіти	-	-	Правова, судовий адміністративна реформа
	Вдосконалення правової бази у напрямку зближення із законодавством ЄС	UEPLAC	Допомога у впровадженні с/г стандартів для вступу до СОТ	-	-
Адміністративна реформа	Поліпшення стандартів державної служби	Аудит державних фінансів	-	Ефективне управління державним бюджетом	-
	Підвищення здатності України виконувати зобов'язання за УПС	1)Ефективний менеджмент торгових відносин 2)UEPLAC	Вдосконалення системи прикордонного менеджменту	1)Вдосконалення системи прикордонного менеджменту 2)Митниця	Вдосконалення системи прикордонного менеджменту
	Підвищення дієздатності та професійного рівня урядових структур	Програма партнерства з інституційної розбудови	Програма партнерства з інституційної розбудови	Програма партнерства з інституційної розбудови	-
	Розвиток можливостей місцевих органів	Програма партнерства з інституційної розбудови	1)Регіональний розвиток 2)Програма партнерства з інституційної розбудови	1)Муніципальний розвиток 2)Програма партнерства з інституційної розбудови	-

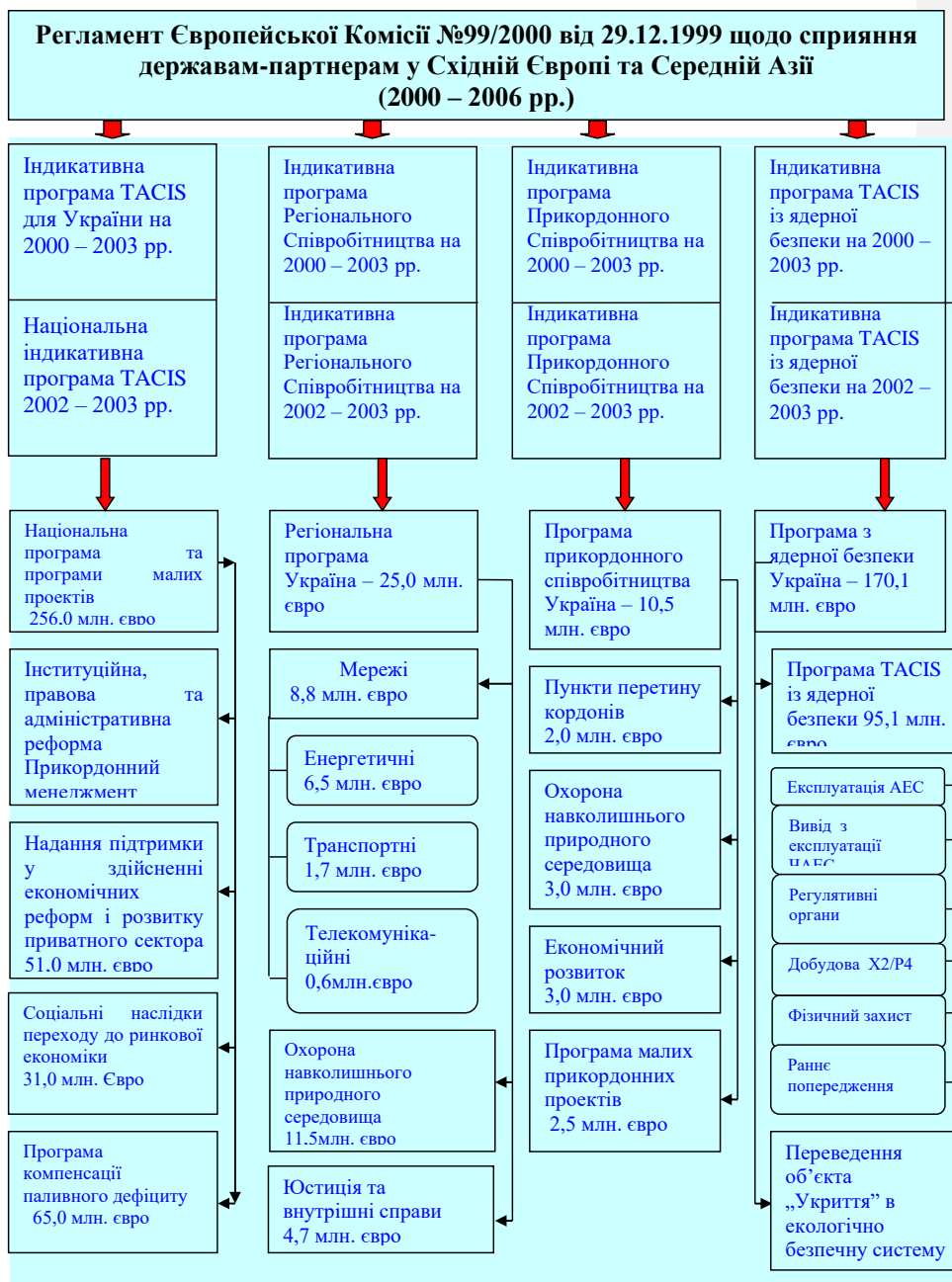
Продовж. Табл. А.1.

Громадянське суспільство та освіта	Розвиток незалежного громадянського суспільства	1) Неefективний розвиток неурядових організацій 2) Програма партнерства з інституційної розбудови	Програма партнерства з інституційної розбудови	1) Розвиток освіти в громадянського суспільства 2) Програма партнерства з інституційної розбудови	Громадянське суспільство навчання та освіта
	1) підвищення ефективності роботи відомств освіти; 2) управління ВНЗ; 3) розширення навчальних програм	Підпрограма „Темпус”	Підпрограма „Темпус”	Підпрограма „Темпус”	Підпрограма „Темпус”
Навколишнє середовище	1) зміцнення інституційної бази; 2) удосконалення законодавства; 3) екологічний менеджмент; 4) підвищення рівня обізнаності громадськості	Сприяння впровадженню систем екологічного менеджменту на п/п	-	-	-
<b>Надання підтримки у здійсненні економічних реформ і розвитку приватного сектора</b>					
Розвиток підприємства	Приватизація та реструктуризація	Програма реструктуризації п/п	-	-	Сприяння розвитку бізнесу, торгівлі та інвестування
	Розвиток конкуренції	-	Конкурентна політика	-	-
	Малі та середні п/п	Підтримка малих та середніх п/п	Надання підтримки МСП в аграрному секторі	-	-
	С/г	-	1) Допомога у впровадженні с/г-х стандартів для вступу до СОТ 2) Надання підтримки МСП в аграрному секторі	Сприяння організації матеріально-технічного забезпечення та маркетингових каналів руху в аграрному секторі України	-
	Енергетика	1) Сприяння реформуванню ринку енергоносіїв 2) Програма компенсації „паливного дефіциту”	1) Безпека праці у вугільних шахтах 2) Програма компенсації „паливного дефіциту”	Програма компенсації „паливного дефіциту”	-

Продовж. Табл. А.1.

Реформування фінансового сектора	Підтримка банківського сектора: - розвиток нормативно – правової бази банківського сектора; - посилення банківського нагляду та реструктуризації; - розвиток механізмів надання кредитів МСП	-	Надання підтримки МСП в аграрному секторі	1)Сприяння створенню схем іпотечного кредитування 2)Реструктуризація банків	-
	Розвиток професіоналізму бухгалтерів та аудиторів	Програма підготовки бухгалтерів	-	-	-
<b>Соціальні наслідки переходу до ринкової економіки</b>					
Охорона здоров'я	Вдосконалення правової та фінансової бази	Реформування системи охорони здоров'я	-	-	Соціальна реформа
	Підготовка керівників з розподілу ресурсів	-	1)Страховання здоров'я та управління сист. охорони здоров'я 2)Розвиток ефективної сист. страхування від нещасних випадків	Поліпшення стандартів надання медичних послуг	-
	Попередження хвороб і підвищення громадської обізнаності	Запобігання захворюванню на туберкульоз та боротьба з ним	-	-	-
	Розвиток системи первинної медичної допомоги	Реформування системи охорони здоров'я	-	-	-
Ринок праці й боротьба з безробіттям	Вдосконалення моніторингу та аналізу розвитку ринку праці	-	Безпека праці у вугільних шахтах	-	-
	Стимулювання створення робочих місць на регіональному рівні, розвиток служб працевлаштування	-	Регіональний розвиток	-	-
	Підвищення якості підготовки (перепідготовки) кадрів	Програма підготовки менеджерів	1)Підтримка “Української ініціативи” 2)Програма підготовки менеджерів	-	-
Співробітництво в соціальній галузі	Боротьба з бідністю та соціальною незахищеністю	-	-	Поліпшення ефективності надання соціальних послуг	-

Примітка: Джерело [107]



**Рис. А.1. Регламент Європейської Комісії №99/2000 на 2000-2006 рр.**

Примітка: Джерело [176]

Таблиця А.2.

**Порівняння цілей, завдань та принципів реалізації програм PHARE і TACIS.**

PHARE	TACIS
<p>Підготовка країн-кандидатів до майбутнього членства в ЄС.</p> <p>Зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Фінансування пріоритетних завдань з точки зору запозичення та імплементації законодавчого доробку ЄС.</li> <li>• Підготовка центральних та місцевих адміністрацій до використання структурних фондів ЄС.</li> </ul>	<p>Підтримка процесу переходу до ринкової економіки та розвитку демократичного суспільства в ННД.</p> <p>Зокрема:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Пом'якшення процесів суспільної трансформації в ННД.</li> <li>• Підготовка держав-партнерів до майбутнього розширення ЄС до їхніх кордонів.</li> </ul>
<p>Як технічна допомога, так і інвестиційна підтримка.</p> <p>Пріоритетні напрями:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Інституційний розвиток (30% фондів PHARE). Основний інструмент інституційного розвитку – механізм „споріднення” (Twinning), що створює рамки для співпраці державних та неурядових державних організацій в країнах-кандидатах з їхніми партнерами в країнах-членах ЄС з метою розробки та реалізації проектів, що передбачають виконання вимог щодо вступу в ЄС.</li> <li>• Інвестиційна підтримка (70% фондів PHARE). Має використовуватися на додаткове інвестування транспорту й охорони навколишнього середовища з метою досягнення стандартів ЄС.</li> </ul> <p>Проекти передбачають довготермінову роботу експертів з ЄС у країнах-кандидатах з метою досягнення реальних змін. Опрацюванням і підготовкою проектів PHARE в Польщі займається департамент координації та моніторингу закордонної допомоги при Бюро Комітету з питань європейської інтеграції, головою якого є Голова Ради Міністрів. Більшість проектів в рамках програми PHARE координуються через групи управління програмою, що діють у міністерствах або паралельно з ними.</p>	<p>Винятково технічна допомога.</p> <p>Фінансування грантів на передачу ноу-хау в чотирьох ключових секторах:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Інституційна реформа та розвиток.</li> <li>• Розвиток приватного сектора.</li> <li>• Енергетика та навколишнє середовище.</li> <li>• Ядерна безпека.</li> </ul> <p>Проекти спрямовані на надання короткотермінових експертних порад щодо вирішення конкретних проблем.</p> <p>Українські посадовці, що відповідають за координацію міжнародної технічної допомоги, мають дуже обмежені можливості впливу на процес визначення пріоритетних напрямів діяльності програми TACIS в Україні. Не існує ефективного механізму контролю та моніторингу щодо результатів запровадження проектів TACIS в Україні.</p>

Примітка: Джерело [97, с.19]

## Додаток Б.

## Офіційна допомога розвитку від Світового банку та МВФ

Таблиця Б.1.

## Допомога Світового банку Україні (в млн.. дол. США)

	до 1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Загалом
Надана сума	1016	990	217	600	18	52	330	300	282	193	<b>3998</b>
Використана сума	504	567	138	670	138	176	301	55	-	-	<b>2549</b>

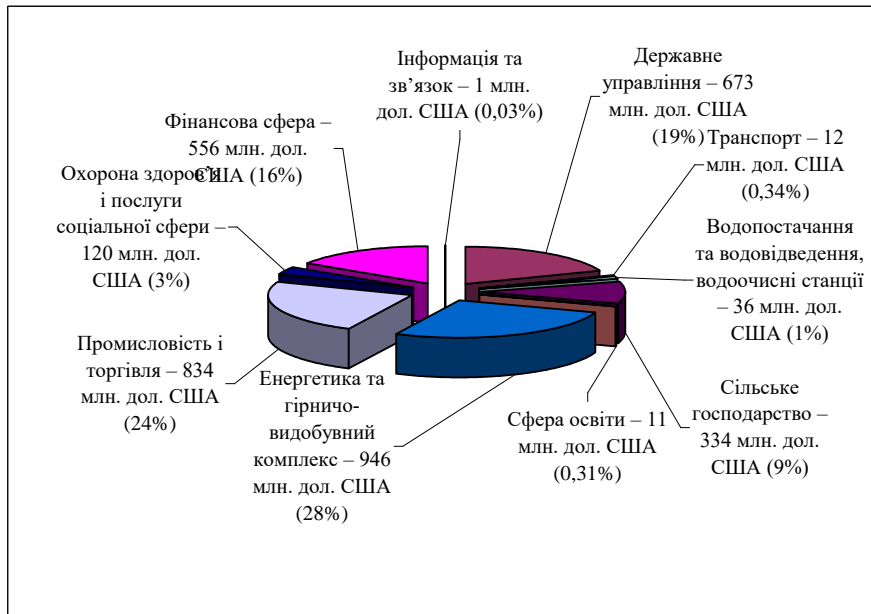
Примітка: Джерело[180]

Таблиця Б.2.

## Поточні проекти Світового банку в Україні

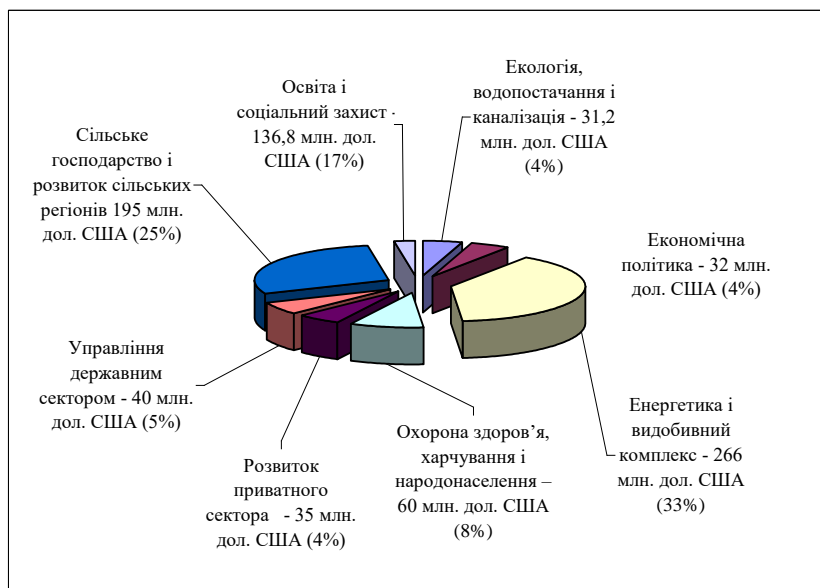
Поточні проекти в Україні Сектор	Сума позик в еквіваленті млн. доларів США
<b>Державний сектор</b>	<b>338</b>
<u>ПСР І</u>	250
Програма модернізації державної податкової служби	40
Модернізація державної системи статистики	32
<b>Енергетика та інфраструктура</b>	<b>330</b>
Проект реабілітації гідроелектростанцій	106
Проект поліпшення теплопостачання у м. Києві	200
Проект поліпшення водопостачання у м. Львові	24
<b>Соціальний сектор</b>	<b>196</b>
Фонд соціальних інвестицій	50
Проект контролю за епідеміями ТБ та СНІД	60
Рівний доступ до якісної освіти	86
<u>Розвиток села</u>	<b>195</b>
<b>Видача земельних актів та створення системи кадастру</b>	195
<u>Приватний сектор</u>	<b>35</b>
Україна: Розвиток через Інтернет	5
<b>Проект розвитку приватного сектору</b>	30
<b>Всього:</b>	1094

Примітка: Джерело[180]



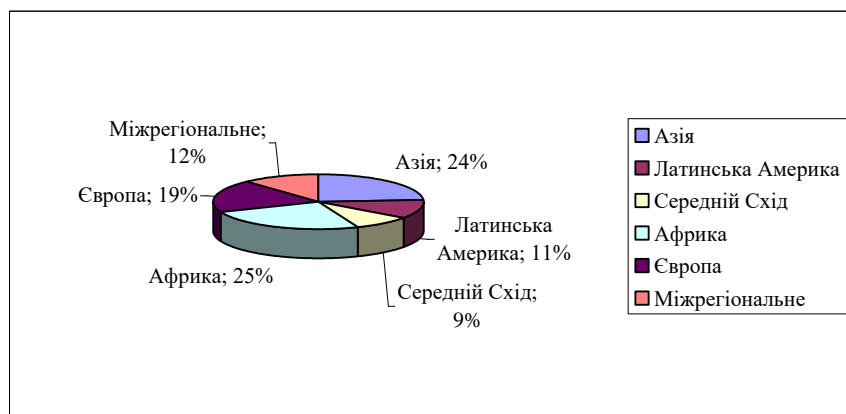
**Рис. Б.1. Сукупні суми коштів, наданих Світовим Банком Україні, починаючи з 1993 фінансового року, за секторами економіки**

Примітка: Складено за даними Світового банку; джерело[180].



**Рис. Б.2. Загальна сума коштів Світового Банку в рамках чинного портфелю за секторами, станом на червень 2005 р.**

Примітка: Складено за даними Світового банку; джерело[180].

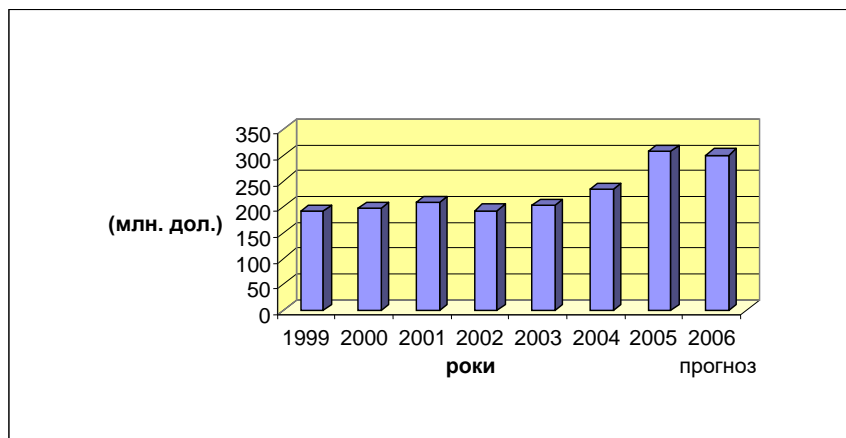


**Рис. Б.3. Розподіл міжнародної технічної допомоги від МФВ**

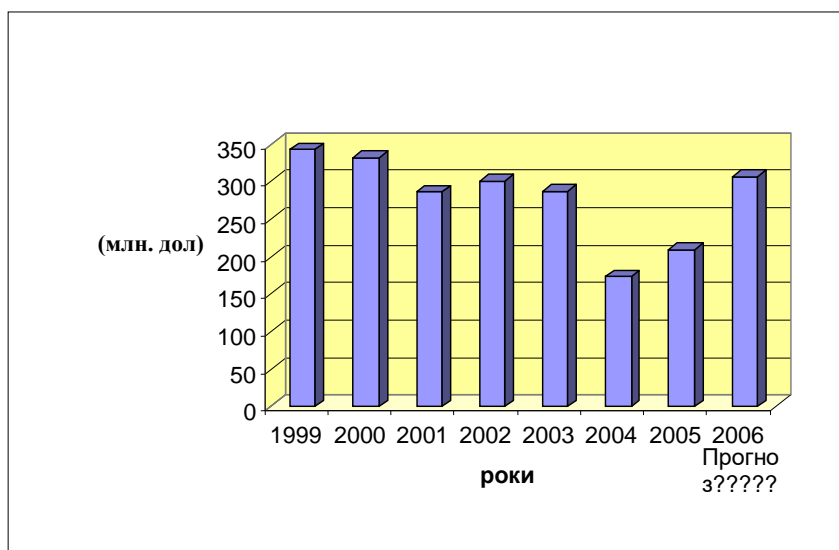
Примітка: Дані IMF Survey, 2003.

**Додаток В.**

### Обсяги технічної допомоги Україні



**Рис. В.1. Обсяги технічної допомоги Україні на багатосторонній основі**  
Примітка: Складено за даними Міністерства Економіки України; джерело[79].



**Рис. В.2. Обсяги технічної допомоги Україні на двосторонній основі**

Примітка: Складено за даними Міністерства Економіки України; джерело[79].

Таблиця В.1.

## Гармонізація пріоритетів Програми Розвитку ООН

Пріоритети Уряду	Цілі Розвитку Тисячоліття для України	Пріоритети загальної оцінки країни
Досягнення нової якості життя громадян; втілення Європейських соціальних, економічних та демократичних стандартів в діяльності людей, суспільства та уряду.	Перші 6 ЦРТ були визначені ключовими завданнями розвитку до 2015 року; 2001 був обраний точкою відліку	
Концентрація Уряду на досягненні наступних результатів: 1. Подолання бідності; 2. Створення безпечних та зручних умов життя; 3. Боротьба із злочинністю і корупцією; 4. Підтримка молодих, соціально незахищених та багатодітних сімей; 5. Поступове виконання соціальних житлових потреб; 6. Започаткування нових робочих місць та розширення можливостей для максимального використання індивідуальних спроможностей; 7. Забезпечення курсу на європейську інтеграцію.	Завдання цілей розвитку Тисячоліття для України: 1. Зменшити вдвічі кількість осіб, вартість добового споживання яких є нижчою за 4,30 дол. США за паритетом купівельної спроможності (ПКС); 2. Підвищити рівень охоплення освіти та підвищити якість освіти; 3. Збільшити на 12 % частку населення, що має доступ до питної води. Стабілізувати до 2015 року забруднення повітря стаціонарними джерелами. Розширити мережу заповідників та природних національних парків до 10,4 % від загальної території України. 4. Знизити показники смертності матерів та дітей віком до 5 років на 17 %. 5. Зменшити темпи поширення ВІЛ/СНІДу на 13 %, а кількість випадків хворих на туберкульоз на 42 %. 6. Забезпечити гендерне співвідношення на рівні не менше 30:70 п'є чи іншої статі у представницьких органах влади та вищих щаблях виконавчої влади; зменшити вдвічі розрив у рівні з/п між чоловіками та жінками	Пропоновані сфери співробітництва : 1. Поліпшення життєво важливих індикаторів здоров'я (посилення координації боротьби з ВІЛ; інформації про ВІЛ; доступ до лікування СНІДу; повага прав людини; реструктуризація закладів, що займаються лікуванням туберкульозу та інші). 2. Просування прав людини та гендерної рівності (обізнаність із питань прав людини; підвищення кількості жінок на виборних та призначальних постах в державних установах та інші). 3. Сприяння досягненню загального добробуту (подолання безробіття, підвищення з/п, пенсій, неадекватна соціальна система, тіньова економіка, доступ до якісних медичних послуг та якісної освіти). 4. Інституційна реформа та розбудова потенціалу демократичного управління (зміцнення національних потенціалів установ охорони здоров'я, освіти, зайнятості та соціального забезпечення; зміцнення професійного потенціалу державного управління, особливо державної служби; реформування судової системи; гармонізація національного законодавства з міжнародними договорами і конвенціями та інше).

Примітка: Складено за даними офіційних публікацій ООН та Міністерства економіки України [150, 221, 222, 223, 224]

## Додаток Д.

## Статистичні дані та розрахунки

Таблиця Д.1.

## Зведений бюджет України у 1992 – 2005 роках

	Доходи	Видатки	Дефіцит (-)/ профіцит (+)	Доходи	Видатки	Дефіцит (-)/ профіцит (+)
Млрд. крб.			У відсотках до ВВП			
<b>1992</b>	1227,5	1919,7	-692,2	24,4	38,1	-13,7
<b>1993</b>	49621,8	57248,7	-7626,9	33,5	38,6	-5,1
<b>1994</b>	523092,6	630647,0	-107554,4	43,5	52,4	-8,9
Млрд. грн.						
<b>1995</b>	20,7	24,3	-3,6	38,0	44,6	-6,6
<b>1996</b>	30,2	34,2	-4,0	37,0	41,9	-4,9
<b>1997</b>	28,1	34,3	-6,2	30,1	36,7	-6,6
<b>1998</b>	28,9	31,2	-2,3	28,2	30,4	-2,2
<b>1999</b>	32,9	34,8	-1,9	25,2	26,7	-1,5
<b>2000</b>	49,1	48,1	1,0	28,9	28,3	0,6
<b>2001</b>	54,9	55,5	-0,6	26,9	27,2	-0,3
<b>2002</b>	61,9	60,3	1,6	27,4	26,7	0,7
<b>2003</b>	75,3	75,8	-0,5	28,2	28,4	-0,2
<b>2004</b>	91,5	102,5 <sup>1)</sup>	-11,0	26,5	29,7 <sup>1)</sup>	-3,2
<b>2005<sup>2)</sup></b>	134,2	142,0 <sup>1)</sup>	-7,8	31,6	33,4 <sup>1)</sup>	-1,8

Примітки:

1) включно з кредитуванням з вирахуванням погашення;

2) оперативні дані;

3) джерело: за даними Державного Казначейства України. – [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua).

Таблиця Д.2.

**Офіційний обмінний курс гривні до долара США 1995-2005 рр.**

Рік	Середньорічний офіційний курс НБУ: грн. за 1 дол. США
1995	1,8 <sup>1</sup>
1996	1,82
1997	1,86
1998	2,45
1999	4,13
2000	5,44
2001	5,37
2002	5,33
2003	5,33
2004	5,31
2005	5,12

Примітки:

1. Курс підраховано приблизно за даними НБУ.
2. Джерело: Статистичні дані НБУ. – [http://www.bank.gov.ua/Fin\\_ryn/KURS\\_MID/kurs\\_96\\_last.htm](http://www.bank.gov.ua/Fin_ryn/KURS_MID/kurs_96_last.htm)

Таблиця Д.3.

**Розрахунок фінансової моделі оціночної економії ресурсів держави за  
рахунок залучення ТД**

Роки	Находження ТД у вигляді кредитів (C <sub>0</sub> )	Коефіцієнт дисконтування (R <sub>i</sub> )	Дисконтова на сума надходжень (C <sub>1</sub> )	Виплати 7% за кредитом	Загальна сума боргу і процентів за кредитом
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4=2*3</i>	<i>5</i>	<i>6=4+5</i>
1992	205	0,3878	79,5	5,6	85,06
1993	280	0,415	116,2	8,1	124,33
1994	350	0,444	155,4	10,9	166,28
1995	350	0,4751	166,3	11,6	177,92
1996	350	0,5283	184,9	12,9	197,85
1997	400	0,5439	217,6	15,2	232,79
1998	400	0,582	232,8	16,3	249,10
1999	533,59	0,6227	332,3	23,3	355,53
2000	528,28	0,6663	352,0	24,6	376,63
2001	494,36	0,713	352,5	24,7	377,15
2002	493,7	0,7629	376,6	26,4	403,01
2003	490,1	0,8163	400,1	28,0	428,07
2004	406,94	0,8734	355,4	24,9	380,30
2005	518,07	0,9346	484,2	33,9	518,08
2006	607	1	607	42,49	649,49
<b>Загалом</b>	<b>6407,04</b>	<b>-</b>	<b>4412,7</b>	<b>309</b>	<b>4721,60</b>



#### КІСТЕРСЬКИЙ ЛЕОНІД ЛЕОНІДОВИЧ

Доктор економічних наук, професор, визнаний в світі фахівець в галузі міжнародних економічних відносин. Директор-засновник Інституту міжнародного ділового співробітництва (м. Київ). Член міжнародної наукової ради з проблем ООН (Нью-Йорк), член спеціалізованих рад із захисту докторських дисертацій в Київському Інституті міжнародних відносин при Національному університеті імені Тараса Шевченка та Інституті світової економіки та міжнародних відносин НАН України.

Працював радником з економічних питань в Секретаріаті Конференції ООН з питань торгівлі та розвитку (ЮНКТАД), керував Національним центром реалізації міжнародної технічної допомоги Україні в ранзі міністра. Проводив дослідницьку роботу та викладав у провідних наукових центрах та університетах – Інституті економіки НАН України та Інституті світової економіки та міжнародних відносин НАН України, Київському національному економічному університеті ім. Вадима Гетьмана, Константському університеті (Німеччина), Браунському та Стенфордському університетах (США), Вищій Школі Бізнесу (Польща), результатом якої стали чисельні наукові праці та підручники.

В 1994 році Біографічною Спілкою США було присвоєно звання “Людина року” і нагороджено Золотою медаллю за видатні заслуги у розвитку суспільних наук; має Міжнародну нагороду та медаль Хуберта Хемфрі за значні досягнення у сфері політичних наук.

**Автор більше 100 наукових праць, в тому числі 13 книжок та підручників, з питань міжнародних економічних відносин та міжнародних фінансів, що надруковані провідними видавництвами України, Швейцарії, Росії, США, Великобританії, Польщі, Німеччини та інших країн.**



**ЛИПОВА ТЕТЯНА ВІКТОРІВНА**

**Кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів Державної Академії статистики, обліку та аудиту при Державному Комітеті Статистики України. Провідний спеціаліст Інституту міжнародного ділового співробітництва (м. Київ), експерт з питань розвитку бізнесу та фінансів.**

**Закінчила факультет економіки та управління Київського національного економічного університету ім. Вадима Гетьмана. Стажувалася за програмами Браунського Університету (США), Лондонського Центру Міжнародної Економіки, Консорціуму з удосконалення менеджмент освіти в Україні. Викладала в Вищій Школі Бізнесу (Польща).**

Займається питаннями бізнес та фінансового планування, розробкою інвестиційних проектів та бізнес планів, фінансовим та економічним аналізом, маркетинговим аналізом, консультуванням з розвитку бізнесу, проведенням економічних досліджень, розробкою та проведенням бізнес тренінгів. Працювала тренером, консультантом, експертом-аналітиком за чисельними проектами і програмами різних міжнародних організацій (ЄС, ПРООН, Світового Банку, USAID, Фонду Ноу-Хау та ін.) та аналітичними проектами з експертами з Німеччини, Великобританії, Нідерландів, Австрії, Польщі та ін.

Автор 20 наукових публікацій та 3 підручників з проблем міжнародних економічних відносин, міжнародної технічної допомоги та розвитку малого та середнього бізнесу в Україні.