

С. М. Шостак

аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної академії управління персоналом

## СТРАТЕГІЯ СПІВПРАЦІ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ В КОНТЕКСТІ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО ПАРТНЕРСТВА

*У статті проаналізовано стратегії співпраці міжнародних фінансових організацій з Україною у розрізі пріоритетних напрямів співробітництва на середньострокову перспективу. Визначено проблемні питання реалізації спільних із міжнародними партнерами інвестиційних проектів. Встановлено, що національною стратегією України, яка визначає напрям державної політики, є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». Проаналізовано Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2018–2020 роки стосовно пріоритету залучення довгострокового пільгового фінансування від міжнародних фінансових організацій для впровадження інвестиційних проектів, спрямованих на розвиток ключових галузей національної економіки. Обґрунтовано доцільність розроблення проекту Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями як концептуального документа середньострокового партнерства.*

**Ключові слова:** державне управління, механізм державного управління, стратегія, пріоритети, міжнародні фінансові організації, партнерство, інвестиційний проект.

**Постановка проблеми.** Україна отримує значну підтримку від міжнародних партнерів і зацікавлена в подальшому розширенні співпраці. У середньостроковій перспективі особлива увага буде приділена залученню пільгових кредитів міжнародних та європейських інституцій для впровадження проектів розвитку. Тому, зважаючи на перехід держави на середньострокове планування, доцільно дослідити чинні стратегії співпраці міжнародних фінансових організацій з Україною та стратегію співпраці України з міжнародними партнерами стосовно пріоритетних напрямів співпраці на середньострокову перспективу для акумулювання ресурсів і досягнення позитивних зрушень в економіці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальність проблеми зумовила увагу вітчизняних науковців до питань співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями. Зокрема, О.М. Непомнящий [1], досліджуючи вплив реалізації проектів міжнародної фінансової допомоги на здійснення реформ, дійшов висновку, що реалізація проектів залежить від безпосередньої діяльності урядових структур та обраного вектора розвитку держави. В.П. Колосова [2], аналізуючи вплив міжнародних фінансових організацій на економічний розвиток країни, зауважила, що таке співробітництво має бути виваженим

та обґрунтованим аналізом недоліків і переваг від залучення кредитів. Л.С. Ринейська [3] вказує на важливу роль міжнародних організацій у формуванні стратегій економічного розвитку, проте зауважує, що зовнішня фінансова допомога буде ефективною лише за умови здійснення державою виваженої економічної політики. Д.Ю. Венцковський [4], досліджуючи стан співробітництва України з Європейським банком реконструкції та розвитку і Міжнародним банком реконструкції та розвитку, визначив орієнтири та напрями підвищення результативності співробітництва.

Проте законодавчі та організаційно-функціональні зміни, що відбулися в Україні останнім часом, а також перегляд стратегій співпраці міжнародних фінансових організацій з Україною, зумовлюють необхідність продовження дослідження цього питання.

**Мета статті** – дослідження чинних середньострокових стратегій співпраці міжнародних фінансових організацій з Україною у розрізі пріоритетних напрямів і стратегічних завдань та розроблення пропозицій щодо проекту Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями як концептуального документа середньострокового партнерства.

**Виклад основного матеріалу.** Міжнародні фінансові організації, об'єднуючи ресурси

держав-членів, кращі світові практики і досвід, науковий потенціал, технічні знання, а також політичні та управлінські важелі впливу, можуть суттєво сприяти розвитку економіки. Варто зазначити, що за даними Міністерства фінансів України станом на 30 червня 2018 р. за підтримки міжнародних фінансових організацій реалізується 26 проектів соціально-економічного розвитку загальною вартістю близько 2,6 млрд дол. США та 5,1 млрд євро. Кредиторами цих проектів є Міжнародний банк реконструкції та розвитку (сума позики – 2,3 млрд дол. США, або 31 % у кредитному портфелі), Європейський банк реконструкції та розвитку (1,6 млрд євро, або 21 %), Європейський інвестиційний банк (3,1 млрд євро, або 41 %) та Німецька кредитна установа для відбудови (0,4 млрд євро, або 5 %) [5].

Співпраця міжнародних фінансових організацій із кожною окремою країною відбувається на підставі стратегій партнерства, що, враховуючи аналітичний огляд країни, визначають конкретні пріоритетні напрями співробітництва та стратегічні завдання. Як правило, такі стратегії затверджуються на середньостроковий період, що зумовлено необхідністю перегляду й актуалізації пріоритетів та уточнення завдань з урахуванням змін, що відбулися в країні за час їх реалізації. Тому доцільно проаналізувати чинні стратегії співпраці ключових міжнародних фінансових організацій з Україною у розрізі пріоритетних напрямів і стратегічних завдань.

Концепція партнерства Світового банку з Україною на 2017–2021 рр., що схвалена Радою Директорів Світового банку 20 червня 2017 р., є стратегічним документом співробітництва між Світовим банком та Україною, що базується на системній оцінці економіки України та містить середньостроковий план підтримки реформ в Україні [6].

З метою сприяння сталому та комплексному відновленню економіки України Концепцією визначено такі напрями стратегічного партнерства між Світовим банком та Україною на 2017–2021 рр.: управління державними фінансами та реформа державного управління; антикорупційна діяльність; управління найбільшими фіскальними ризиками та покращення управління державними інвестиціями; зміцнення фінансового сектора; покращення інфраструктури; створення рівноправного партнерства у приватному секторі; земельна реформа; реформа охорони здоров'я; приватизація; ефективно,

результативне та комплексне надання послуг; соціальна допомога; цільова допомога постраждалим від конфлікту громадам.

Концепція також визначає перелік поточних заходів на 2017 р. і плани на 2018 і 2019 рр. з розподілом їх за пріоритетами. Заходи на подальші роки мають попередній характер і переглядаються з метою забезпечення їхньої актуальності. Фінансова підтримка Світового банку протягом періоду дії Концепції залежить від прогресу України в реалізації реформ, покращення результатів упровадження портфеля проектів банку в Україні, загального кредитного потенціалу банку і нормативу кредитування для України.

Стратегія Європейського банку реконструкції та розвитку для України на 2018–2023 рр. [7], затверджена Радою Директорів Європейського банку реконструкції та розвитку, визначає такі пріоритетні напрями співпраці:

- підтримка приватизації та комерціалізації підприємств державного сектору з метою зміцнення конкуренції та запровадження стандартів корпоративного управління;

- підтримка верховенства права, конкуренції та рівних правил у приватному секторі через підтримку компаній, що дотримуються стандартів корпоративних практик;

- зміцнення енергетичної безпеки через підтримку ефективного регуляторного середовища, ринкову лібералізацію, диверсифікацію та збільшення видобутку енергоносіїв, а також підвищення енергоефективності;

- сприяння стійкості фінансової системи через зміцнення банківського сектору та розвиток ринків капіталу та іншого небанківського фінансування;

- покращення інтегрованості економіки через сприяння торгівлі та інвестиціям, розширення інфраструктурних зв'язків і підтримання наближення до стандартів Європейського Союзу.

Стратегія Європейського банку реконструкції та розвитку для України також передбачає збільшення інвестицій у публічний і приватний сектори та фінансування трансформації бізнесу до міжнародних стандартів.

Мандат Європейського Союзу на зовнішнє кредитування на 2014–2020 рр., затверджений рішенням Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу 16 квітня 2014 р., надає Європейському інвестиційному банку гарантії покриття Бюджетом Європейського Союзу видатків на реалізацію проектів в Україні, що відповідають таким цілям: розвиток місцевого

приватного сектору, зокрема підтримка малих і середніх підприємств; розвиток соціальної та економічної інфраструктури, включно з транспортною, енергетичною, екологічною інфраструктурою та інформаційно-комунікаційними технологіями; адаптація та пом'якшення наслідків зміни клімату [8].

Згідно з повноваженнями, отриманими від Європейського Союзу, Європейський інвестиційний банк фінансує в Україні проекти з реконструкції атомних і гідроелектростанцій, модернізації магістрального газопроводу, покращення стану автомобільних доріг, будівництва метрополітенів, розвитку муніципальної інфраструктури та громадського транспорту, підвищення енергоефективності, підтримки аграрної галузі, а також малих і середніх підприємств, подолання наслідків конфлікту на сході України тощо.

Для прискорення реалізації зазначених проектів Європейський інвестиційний банк створив спеціальну Робочу групу в Україні, яка, маючи значний обсяг коштів на технічну допомогу, здійснює підготовку проектів, слідкує за їх реалізацією та сприяє вирішенню інших організаційних і комунікативних питань протягом усього циклу виконання проектів [9].

Водночас міжнародні фінансові організації зауважують, що впровадження інвестиційних проектів в Україні відбувається складно, а рівень використання кредитних коштів є незадовільним [10]. Часті зміна та неузгодженість реалізації державної політики разом із неефективними механізмами державного управління та високим рівнем плинності кадрів є головними ризиками під час реалізації середньострокових стратегій співпраці міжнародних партнерів із Україною. Невирішеність зазначених питань перешкоджає досягненню очікуваних результатів від упровадження спільних проектів розвитку [10].

Досліджуючи стратегічне та державне управління, науковці зазначають, що стратегія використовується як підхід до розв'язання ключових критичних проблем та є моделлю програмування діяльності для досягнення визначених цілей. Стратегія визначає пріоритети (першочергові для реалізації напрями, цілі, проблеми), що є основою для розподілу ресурсів [11, с. 421, 679]. Державна стратегія та політика, що виробляються і здійснюються відповідними органами влади із залученням громадянського суспільства, є основною формою відображення державного інтересу [11, с. 156]. Водночас національна стратегія має найвищий рівень

визначення напряму державної політики, що підпорядковує собі всі інші рівні формування стратегії та узагальнює національне бачення розвитку, використання й координації всіх інструментів для досягнення загальних стратегічних цілей [11, с. 470].

Отже, Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [12], що визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення і розвитку України, на нашу думку, можна класифікувати як національну стратегію.

Метою національної стратегії є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля досягнення мети національна стратегія визначає чотири ключові вектори руху (розвиток, безпеку, відповідальність і гордість), в межах яких передбачено реалізацію 62-ох реформ і програм розвитку держави. Слушно, що за вектором розвитку національна стратегія передбачає, зокрема, Програму залучення інвестицій.

Незважаючи на те, що Україна отримує від міжнародних фінансових організацій «дешеві» та «довгі» кредити, які передбачають пільговий період, витрати на їх обслуговування та погашення є суттєвим навантаженням на державний бюджет. Наприклад, у структурі державного боргу станом на 30 червня 2018 р. зовнішній борг України становить близько 983 млн грн. (або 57 % у співвідношенні суми боргу до ВВП), зокрема 401 млн грн. (або 23 %) – це виплати міжнародним фінансовим організаціям [13].

З огляду на зазначене та для оптимізації структури державного боргу у співвідношенні вартості обслуговування і ризиків за збереження прийняттого рівня навантаження на державний бюджет 22 серпня 2018 р. Кабінет Міністрів України затвердив Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2018–2020 рр., що містить оцінку поточного стану та динаміки державного боргу, визначає цілі, завдання і заходи на середньострокову перспективу [14].

Однією із цілей зазначеної Стратегії визначено залучення довгострокового пільгового фінансування від міжнародних фінансових організацій для впровадження інвестиційних проектів, спрямованих на розвиток ключових галузей національної економіки. Поглиблення співпраці з міжнародними інституціями щодо

імплементатії структурних реформ у сферах, що є найбільш уразливими для національної економіки, визначено важливим для залучення пільгових кредитів, зміцнення довіри іноземних інвесторів і зниження надалі вартості залучення комерційних кредитів. Для мінімізації витрат на обслуговування державного боргу одним із ключових заходів на середньострокову перспективу визначено розширення пільгового фінансування можливими партнерами, зокрема бюджетне і проектне фінансування в рамках укладених із міжнародними фінансовими організаціями угод.

Проте неузгодженість пріоритетних напрямів співпраці України з міжнародними партнерами та застосування неефективних механізмів державного управління може стати перешкодою в реалізації спільних проектів. Тому розроблення відсутньої Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями нині є першочерговим завданням.

За поясненням Міністерства фінансів України [15], зважаючи на існування стратегій і програм розвитку окремих галузей економіки та стратегій співпраці України з кожною міжнародною фінансовою організацією окремо, у яких зазначено пріоритети та напрями співробітництва, було досягнуто згоди щодо недоцільності підготовки окремої стратегії з питань співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, оскільки вона буде повністю дублювати положення наявних стратегій і програм.

Проте, на нашу думку, по-перше, у галузевих стратегіях і програмах розвитку визначено пріоритети розвитку галузей, а не пріоритетні напрями залучення позик від міжнародних фінансових організацій.

По-друге, у галузевих стратегіях і програмах розвитку зазначено завдання та заходи, що їх необхідно здійснити для комплексного розв'язання наявних проблем у тій чи іншій галузі, а не першочергові завдання, реалізація яких потребує залучення кредитів міжнародних фінансових організацій.

По-третє, у сучасних умовах співпраця України з міжнародними фінансовими організаціями в частині отримання пільгових кредитів має відбуватись виважено та узгоджено із Середньостроковою стратегією управління державним боргом і враховувати очікувану результативність таких кредитів, вартість їх обслуговування та ризиків.

Насамкінець, відповідно до зобов'язань країн-донорів і країн-партнерів, визначених

у Паризькій декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги, до якої Україна приєдналася згідно з Указом Президента України від 19 квітня 2007 р. № 325 [16], Україна взяла на себе зобов'язання сприяти підвищенню ефективності зовнішньої допомоги як високопріоритетному напрямку та прискорити реалізацію поставленої мети, зокрема, шляхом вироблення більш чіткої національної стратегії розвитку; узгодження зовнішньої допомоги з національними пріоритетами, системами та процедурами; підвищення рівня відповідної підзвітності перед громадянами й парламентом; уникнення дублювання заходів і забезпечення більш раціональної донорської діяльності для максимального підвищення її економічної ефективності тощо.

Тому, на нашу думку, проект Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями, як концептуальний документ середньострокового партнерства, має бути розроблено на такій підставі:

- національних пріоритетів, що визначені національною Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020»;
- стратегічних для України напрямів співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, що узгоджуються із Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 р.;
- першочергових завдань, реалізація яких не можлива без залучення кредитів міжнародних фінансових організацій, з урахуванням галузевих стратегій і програм розвитку та Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 рр.;
- очікуваних результатів від впровадження спільних із міжнародними фінансовими організаціями проектів розвитку.

Прийняття Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями узгодить пріоритетні напрями партнерства на середньострокову перспективу та сприятиме акумулюванню ресурсів міжнародних партнерів, коштів державного та місцевих бюджетів, інших джерел для реалізації проектів розвитку у ключових галузях із збереженням прийняттого рівня зовнішнього державного боргу та досягнення позитивних зрушень в економіці.

**Висновки і пропозиції.** Співпраця міжнародних фінансових організацій із кожною окремою країною відбувається в рамках сформованих за результатами аналітичних оглядів країни середньострокових стратегій партнерства. На

підставі дослідження Концепції партнерства Світового банку з Україною на 2017–2021 рр., Стратегії Європейського банку реконструкції та розвитку для України на 2018–2023 рр. та Мандату Європейського Союзу на зовнішнє кредитування Європейським інвестиційним банком на 2014–2020 рр. визначено пріоритетні напрями співробітництва зазначених міжнародних фінансових організацій і стратегічні завдання на час дії стратегій.

Встановлено, що головними ризиками під час реалізації середньострокових стратегій співпраці міжнародних партнерів із Україною є часті зміни та неузгодженість реалізації державної політики, неефективні механізми державного управління та високий рівень плинності кадрів. Тому для систематизації та узгодження пріоритетних напрямів співробітництва на середньострокову перспективу із збереженням прийнятого рівня зовнішнього державного боргу обґрунтовано доцільність розроблення нині відсутньої Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями, що має базуватись на національних пріоритетах, визначених національною Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», стратегічних для України напрямів співпраці з міжнародними партнерами, узгоджених із Середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 р., першочергових завданнях, реалізація яких не можлива без залучення кредитів міжнародних фінансових організацій, з урахуванням галузевих стратегій і програм розвитку та Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 рр., очікуваних результатах від упровадження спільних проектів розвитку.

Прийняття Стратегії співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями узгодить пріоритетні напрями партнерства на середньострокову перспективу та сприятиме акумулюванню коштів міжнародних партнерів, державного та місцевих бюджетів тощо на реалізацію проектів, спрямованих на розвиток ключових галузей національної економіки.

Для ефективної реалізації Стратегії співпраці України з міжнародними партнерами необхідно напрацювати пропозиції щодо оптимізації функціонально-інституційного механізму державного управління спільними з міжнародними фінансовими організаціями інвестиційними проектами, що є перспективним для подальших досліджень.

### Список використаної літератури:

1. Непомнящий О.М. Вплив реалізації проектів міжнародної фінансової допомоги в Україні на здійснення реформ. Державне будівництво: електрон. наук. фах. вид. ХарPI НАДУ, 2017. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2017-2/doc/3/02.pdf>.
2. Колосова В.П. Вплив міжнародних фінансових організацій на економічний розвиток країни: питання теорії. Економіка України. 2016. № 12. С. 61–71. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk\\_2016\\_12\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/EkUk_2016_12_5).
3. Ринейська Л.С. Роль міжнародних організацій у формуванні міжнародних стратегій економічного розвитку. Ефективна економіка. 2018. № 3. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6178>.
4. Венцовський Д.Ю. Сучасний стан і напрями підвищення результативності співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями. Міжнародні фінанси. 2012. № 5. С. 14–26. URL: [http://finukr.org.ua/?page\\_id=723&aid=481&lang=uk](http://finukr.org.ua/?page_id=723&aid=481&lang=uk).
5. Інформація щодо проектів соціально-економічного розвитку України, які підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, що знаходяться на стадії підготовки та реалізації. Міністерство фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/informatsiia-shchodo-proektiv-sotsialnoekonomichnohorozvytku-ukrainy-iaki-pidtrymuiutsia-mizhnarodnymy-finansovymy-orhanizatsiamy-shchoznakhodiatsia-na-stadii-pidhotovky-ta-realizatsii?category=mizhnarodne-spivrobotnictvo>.
6. Концепція партнерства з Україною на 2017–2021 фінансові роки. Світовий банк. URL: <http://documents.worldbank.org>.
7. Стратегія для України на 2018–2023 рр. Європейський банк реконструкції та розвитку. URL: <https://www.ebrd.com/news/2018/ebrd-approves-new-strategy-for-ukraine.html>.
8. Мандат Європейського Союзу на зовнішнє кредитування на 2014–2020 рр. URL: [https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/466\(1\)/oj](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2014/466(1)/oj).
9. Інвестуємо в майбутнє України. Європейський інвестиційний банк. URL: <http://www.eib.org/en/infocentre/publications/all/investing-in-ukraine.htm>.
10. Сату Кахконен: За такого росту ВВП Україні знадобиться 100 років, щоб наздогнати Польщу. Українська правда. 11 жовтня 2018 р. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/10/11/641524>.
11. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 819 с.

12. Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
13. Боргова статистика: основні показники. Міністерство фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/borg/osnovni-pokaznyky>.
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 883 «Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 рр.». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/883-2018-%D0%BF/sp:max15>.
15. Лист Мінфіну від 3 листопада 2017 р. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16754220/30155.pdf?subportal=main>.
16. Указ Президента України від 19 квітня 2007 р. № 325/2007 «Про приєднання України до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/325/2007>.

### **Шостак С. Н. Стратегия сотрудничества с международными финансовыми организациями в контексте среднесрочного партнерства**

*В статье проанализированы стратегии сотрудничества международных финансовых организаций с Украиной в разрезе приоритетных направлений сотрудничества на среднесрочную перспективу. Определены проблемные вопросы реализации совместных с международными партнерами инвестиционных проектов. Установлено, что национальной стратегией Украины, которая определяет направление государственной политики, является Стратегия устойчивого развития «Украина – 2020». Проанализирована Среднесрочная стратегия управления государственным долгом на 2018–2020 гг. относительно приоритета привлечения долгосрочного льготного финансирования от международных финансовых организаций для внедрения инвестиционных проектов, направленных на развитие ключевых отраслей национальной экономики. Обоснована целесообразность разработки проекта Стратегии сотрудничества Украины с международными финансовыми организациями как концептуального документа среднесрочного партнерства.*

**Ключевые слова:** государственное управление, механизм государственного управления, стратегия, приоритеты, международные финансовые организации, партнерство, инвестиционный проект.

### **Shostak S. M. Strategy for cooperation with international financial institutions in the context of a medium-term partnership**

*The article analyzes the strategies of cooperation of international financial institutions with Ukraine in the context of the priority areas of cooperation for the medium term. The author specifies the problematic issues of implementation of joint investment projects with international partners. The article establishes that the national strategy of Ukraine, which determines the direction of state policy, is the “Ukraine – 2020” Sustainable Development Strategy. The 2018–2020 Medium-Term Debt Management Strategy is analyzed regarding the priority of attracting long-term concessional financing by international financial institutions to implement investment projects aimed at developing key sectors of the national economy. The author substantiates the expediency of drafting the Strategy of Ukraine's cooperation with international financial institutions as a conceptual document of the medium-term partnership.*

**Key words:** public administration, public administration apparatus, strategy, priorities, international financial institutions, partnership, investment project.