

**Ключевые слова:**

содействие международному развитию,  
официальная помощь развитию,  
международная техническая помощь,  
международные финансовые организации,  
инфраструктурное развитие,  
государственно-частное партнерство

**И. В. Запатрина**, д. э. н.,  
проф. кафедры финансов  
Киевского национального торгово-  
экономического университета  
(e-mail: [irina.zapatrina@gmail.com](mailto:irina.zapatrina@gmail.com))

# Содействие международному развитию: формирование программ на двусторонней основе по линии Россия – Украина

*Программы содействия международному развитию (СМР) давно уже стали неотъемлемым элементом международного экономического сотрудничества. С усилением глобализационных тенденций в экономике подобные программы приобретают все большее значение не только для стран — получателей помощи и мирового сообщества в целом, но и для доноров такой помощи, как международных финансовых организаций, так и отдельных государств.*

**В**ажнейший вопрос при планировании и подготовке таких программ в условиях ограниченности ресурсов — выбор сфер, наиболее нуждающихся в содействии, условий и критериев предоставления помощи для целей развития, форм ее оказания, механизмов обеспечения эффективности использования ресурсов, предоставленных в рамках СМР. Несмотря на то, что в мире существует довольно много публикаций, обобщающих опыт международных финансовых организаций (МФО) по реализации таких программ, недостаточно исследованными остаются вопросы формирования политики в сфере СМР в рамках СНГ. В частности, важным, на наш взгляд, представляется изучение возможностей создания Российской Федерацией как страной-донором официальных программ развития (ОПР) по отношению к странам СНГ, в том числе к тем, которые имеют с ней общие границы (например, Украина). Исходя из этого при проведении настоящего исследования была поставлена цель проанализировать существующие механизмы использования ресурсов, предоставляемых Украине в рамках программ СМР на многосторонней и двусторонней основе, а также оценить перспективы развития двусторонних отношений между Россией и Украиной с учетом особенностей регулирования взаимоотношений в этой сфере и социально-экономических приоритетов обеих стран.

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ УКРАИНОЙ ПОМОЩИ ОТ МФО И ГОСУДАРСТВ-ДОНОРОВ В РАМКАХ ОФИЦИАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ

С момента обретения независимости Украина активно сотрудничает с международными финансовыми организациями (МФО) и странами-донорами как получатель помощи ОПР. В апреле 2007 г. наша страна присоединилась к Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи<sup>1</sup>. Для выполнения требований Парижской декларации в 2009 г. Кабинетом Министров Украины (КМУ) были одобрены стратегические направления и задачи по сотрудничеству с МФО и привлечению международной технической помощи на 2009 – 2012 гг.<sup>2</sup>. Этим нормативным актом были утверждены приоритетные задачи, для реализации которых Украина планировала использовать ресурсы, получаемые в рамках программ СМР как в форме предоставления системных и инвестиционных кредитов, так и за счет технической помощи (грантовых программ).

После присоединения к Парижской декларации в Украине было сформировано достаточно эффективное регулирование правоотношений в сфере использования ресурсов, предоставляемых в рамках СМР. Вместе с тем изначально правовая база в этой сфере ориентировалась на реализацию подобных программ исключительно со стороны МФО. Регулирование реализации ОПР, сформированных отдельными странами-донорами, осуществляемое на двусторонней основе, «осталось за бортом» по причине отсутствия в Украине на тот момент подобных программ. Для реализации обязательств по эффективному использованию донорской помощи в октябре 2011 г. распоряжением КМУ была одобрена Концепция планирования, привлечения, эффективного использования и мониторинга международной технической помощи и сотрудничества с МФО<sup>3</sup>. Она направлена на совершенствование общих с донорами и МФО механизмов, создание новых инструментов предоставления финансовых ресурсов и международной технической помощи в рамках реализации программ СМР путем повышения качества планирования проектов отечественными бенефициарами и реципиентами. Концепция предусматривает ключевые приоритеты экономического и социального развития Украины на 2013–2016 годы, реализация которых будет осуществляться в рамках ОПР, в частности:

- содействие созданию условий для экономического и социального развития;
- модернизация транспортной, муниципальной и энергетической инфраструктуры;
- развитие высокотехнологического производства;
- энергосбережение и энергоэффективность;
- совершенствование системы государственного управления.

Кроме того, в рамках реализации Указа Президента Украины о присоединении к Парижской декларации был установлен единый Порядок инициирования, подготовки и реализации проектов экономического и социального развития Украины, поддерживаемых МФО (далее — Порядок). Речь идет о проектах, инициаторами которых выступают органы публичной власти, и в рамках которых предусматривается предоставление государственных гарантий<sup>4</sup>. Порядок регламентирует процедуру подготовки органами публичной власти Украины проектов социально-экономического развития,

<sup>1</sup> Указ Президента України «Про приєднання України до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги» від 19 квітня 2007 р. №325/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 31. — ст. 1247.

<sup>2</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 р. № 1156-р «Про схвалення Стратегічних напрямів та завдань щодо залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009 - 2012 роки» // Офіційний вісник України. — 2009. — № 76. — ст. 2583.

<sup>3</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями» від 20 жовтня 2011 р. №1075-р // Офіційний вісник України. — 2011. — №84. — ст. 3088.

<sup>4</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» від 26 листопада 2008 р. №1027 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 91. — ст. 3025.

как системных, так и инвестиционных, а также подписания (ратификации) кредитных и международных договоров с соответствующими МФО.

Заключение международных договоров при использовании такой помощи связано с необходимостью регулирования вопросов предоставления государственных гарантий на средства, заимствованные от МФО, применения к закупкам за средства МФО (как кредитов, так и грантов) приемлемых для них правил, а также закрепления других существенных условий предоставления кредитов и грантов. Наличие международного договора позволяет МФО избежать ситуации, при которой условия привлечения заимствований/грантов для содействия экономическому развитию в Украине могут быть изменены нашей страной в одностороннем порядке.

Упомянутый Порядок требует длительного времени для подготовки и заключения кредитных соглашений, а также привлечения технической помощи. Вместе с тем предусмотренные в нем процедуры позволяют обеспечить обоснованность и высокую степень проработки принимаемых документов, создают основу для эффективного сотрудничества между организациями-донорами и их партнерами.

В последнее время на основе Порядка привлечения финансовых ресурсов МФО Украина заключила ряд кредитных соглашений, направленных на устранение инфраструктурных ограничений в сфере транспорта, энергетики, жилищно-коммунального хозяйства, с такими МФО, как Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Европейский инвестиционный банк (ЕИБ), Северный инвестиционный банк. Вместе с тем уже через год после принятия Порядка жизнь заставила внести в него коррективы, позволившие распространить правовое регулирование использования средств в рамках ОПР и на отдельные страны-доноры. Инициатором таких изменений стал немецкий банк развития — Немецкое кредитное учреждение KfW<sup>5</sup>, действующий на основании полномочий от Правительства Федеральной Республики Германия. Расширение сферы применения постановления КМУ от 26 ноября 2008 г. №1027 на финансовый институт, не являющийся МФО, изменило парадигму использования Украиной донорской помощи для целей развития. Более приоритетными для применения принципов, заложенных в Парижской декларации, стали не субъектность и статус организации-донора (ее международная природа), а цель, принципы и условия предоставления финансовым институтом ресурсов в виде кредитов и грантов. Как следствие, в Украине были созданы условия для расширения круга донорских организаций, при этом для финансовых институтов зарубежных государств (в частности, национальных банков развития) открылась возможность осуществлять в Украине деятельность на условиях, аналогичных МФО.

### **ПОТЕНЦИАЛ ДЛЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ПРОГРАММ СМР, ДЕЙСТВУЮЩИХ В УКРАИНЕ, НА ПРОЕКТЫ, СФОРМИРОВАННЫЕ НА ПРИНЦИПАХ ГЧП**

Действующий в Украине Порядок привлечения кредитных и грантовых средств доноров с целью содействия развитию применяется исключительно в случае использования этих средств органами публичной власти. Существующий механизм не предусматривает использования технической помощи и кредитов доноров в рамках реализации проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) и, в частности, концессионных соглашений. Вместе с тем, в странах с развивающимися экономиками частный бизнес (зарубежный или внутренний), во-первых, демонстрирует более высокую, нежели публичный сектор, эффективность в реализации инфраструктурных проектов, а, во-вторых, в состоянии привлечь дополнительный финансовый ресурс. При этом построенные/реконструированные в рамках таких проектов объекты через определенный период времени становятся достоянием общества (государства или территориальных общин). Несмотря на это, до настоящего времени использование

---

<sup>5</sup> KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) был образован в послевоенное время и выступал распорядителем государственных средств, направляемых на восстановление экономики Германии. Впоследствии его цели изменились, функции расширились, а в 2004 г. Банк был преобразован в банковскую группу. KfW осуществляет свою деятельность в качестве института публичного права и действует на основании специального закона.

средств ОПР не предусматривалось для случаев, когда проект реализуется в форме ГЧП. Определенные законодательством процедуры и требования к подготовке и реализации инвестиционных проектов в рамках ОПР никоим образом не соотносятся с принципами ГЧП. В частности, подготовка проектного предложения в соответствии с Порядком инициирования, подготовки и реализации проектов экономического и социального развития Украины, поддерживаемых МФО, предполагает наличие конкретного бенефициара этого проекта. Проведение конкурса относительно избрания такого бенефициара Порядком не предусматривается.

Вместе с тем в условиях ограниченных возможностей государственного и местных бюджетов и высокой потребности в обновлении инфраструктуры в Украине, а также привлекательности таких проектов как для отечественного, так и для зарубежного бизнеса, на наш взгляд, было бы неправильным ограничиваться реализацией в рамках программ СМР только тех инфраструктурных проектов, которые можно осуществить силами публичной власти. Вовлечение в эти процессы частного бизнеса, с одной стороны, будет способствовать активизации инфраструктурного развития и, соответственно, улучшению качества жизни в стране — получателе помощи, а с другой, — даст возможность стране-донору не только содействовать социально-экономическому развитию своего соседа, но и создать условия для развития бизнеса своих компаний. Исходя из этого, по нашему мнению, недальновидно исключать проекты, реализуемые в рамках государственно-частного партнерства, из программ СМР. Характерные особенности проектов ГЧП — во-первых, передача частному бизнесу функций по решению социально-экономических задач, находящихся в компетенции органа публичной власти, и, во-вторых, сохранение государственной или коммунальной собственности на вновь построенные или модернизированные объекты. Эти особенности служат веским основанием для того, чтобы рассматривать их как проекты развития и распространять на них подходы, традиционно применяемые для реализации международных программ СМР.

Несмотря на наличие в Украине правового регулирования в сфере ГЧП, использование его механизмов пока не получило широкого распространения. Из-за недостатка времени ни один из инфраструктурных проектов, начатых в преддверии ЕВРО-2012 (строительство/реконструкция аэропортов, дорог, стадионов и т.п.), не удалось реализовать в форме ГЧП. Нельзя признать удачным и опыт передачи в концессию объектов водоснабжения и водоотведения. Активно развивающиеся сегодня в странах СНГ модели классической концессии, контракта жизненного цикла и BOLT в Украине лишь с большими допущениями могут быть реализованы в рамках закона о концессиях. Четкого разграничения этих совершенно различных по своей экономической природе механизмов в законодательстве нет. Одна из причин такой ситуации — низкие институциональные возможности публичной власти в сфере ГЧП, в особенности на уровне органов местного самоуправления — собственников всех объектов жилищно-коммунальной инфраструктуры, городских дорог и пр. Недостаточно развита методология подготовки и реализации подобных проектов, а также их мониторинга со стороны публичной власти. Между тем широкое вовлечение серьезного стратегически настроенного частного бизнеса, в т. ч. зарубежного, в процессы обновления инфраструктуры обещает быть намного более эффективным с точки зрения реализации «Целей тысячелетия». Дополнительным преимуществом использования этого механизма станет создание благоприятной почвы для вхождения частного бизнеса из стран-доноров на рынки стран-получателей средств и развития на этой основе двустороннего сотрудничества. Кроме того, это создаст основу для преодоления коррупции и повышения компетенций публичной власти страны — получателя помощи.

В принципе реализация проектов ГЧП в рамках программ содействия международному развитию в Украине возможна при поддержке ЕБРР, ЕИБ и KfW. Однако сегодня ни международными соглашениями с этими финансовыми организациями, ни стратегиями их развития для Украины не предусмотрены кредитные и грантовые компоненты. Некие попытки содействия развитию государственно-частному партнерству предпринимаются только Агентством США по международному развитию (USAID) (такой пятилетний проект стартовал в Украине в 2010 г.). Но, увы, предлагаемые консультантами этого агентства подходы и механизмы реализации проектов ГЧП не

адаптированы к условиям Украины, не учитывают особенности строительства, реконструкции и эксплуатации инфраструктурных объектов, не вписываются в нашу ментальность и институциональную среду. Кроме того, программа USAID не содержит кредитной компоненты, которая могла бы обеспечить реализацию нескольких пилотных проектов для последующего тиражирования приобретенного опыта в Украине в целом.

При этом наши ближайшие соседи — Российская Федерация и Республика Казахстан — успели накопить большой и разнообразный опыт реализации проектов ГЧП на аналогичных украинским инфраструктурных объектах. Многие такие объекты в наших странах были построены по однотипным проектам и эксплуатируются в похожих режимах, в условиях подобных нашим тарифных и финансовых ограничений. Но, к сожалению, обмен опытом в сфере ГЧП между Украиной и этими странами не носит системного характера и не закреплён договоренностями на межгосударственном уровне. Не существует в Украине и программ технической помощи в этой области, поддерживаемых странами-донорами из СНГ, например, Российской Федерацией.

### **РОССИЯ - УКРАИНА: РАЗВИТИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА НА ДВУСТОРОННЕЙ ОСНОВЕ В РАМКАХ ПРОГРАММ СМР**

Может ли Украина рассчитывать на интерес со стороны Российской Федерации по оказанию содействия развитию, став одной из приоритетных стран в таком сотрудничестве? И если да, то какая сфера могла бы стать наиболее привлекательной для программ СМР исходя из тех принципов, которые задекларированы Российской Федерацией для программ СМР?

Сегодня Украина формально удовлетворяет практически всем принципам, которые определены в утвержденной Президентом Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию (Концепция СМР)<sup>6</sup>. При этом один из важнейших принципов — «прозрачность процесса принятия решений о предоставлении и использовании помощи, стабильность и предсказуемость расходов бюджета, направляемых на цели СМР» — реализован не только формально, но и фактически. Внедренные в Украине процедуры использования такой помощи хорошо зарекомендовали себя при сотрудничестве с МФО, а в последнее время показывают высокий потенциал и для реализации программ СМР, предоставляемых другими донорами — финансовыми институтами развития зарубежных стран. При этом существующие правовое регулирование и подходы открывают широкие возможности по отработке механизмов СМР, основанных на двусторонней основе.

Если говорить о сферах, которые считаются приоритетными для СМР (борьба с энергетической бедностью, доступность и качество образования, развитие институциональных систем стран — получателей помощи, повышение эффективности систем государственного управления, охрана окружающей среды, промышленное развитие и инновации и пр.), то практически все они могут быть задействованы в программах СМР, основанных на принципах ГЧП. Вместе с другими преимуществами, при реализации таких проектов в форме ГЧП можно достичь широкого вовлечения в них всех общественных групп: публичной власти, частного бизнеса, общественных организаций, науки. Намного более простым в случае ГЧП будет решение такой задачи, поставленной в Концепции СМР, как оказание предпочтения использованию в ОПР товаров или услуг российского происхождения (при прочих равных условиях).

### **Возможности использования ГЧП при реализации политики содействия международному развитию Российской Федерации по отношению к Украине**

В России сегодня активно формируется политика в сфере СМР, в частности, по отношению к странам СНГ, в том числе имеющим общие границы с Российской Федерацией.

Среди целей развития системы содействия международному развитию Концепцией СМР определены следующие: — развитие политических, экономических,

---

<sup>6</sup> Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию ([http://www.mid.ru/bpr\\_4.nsf/0/571FEF3D5281FE45C32573050023894F](http://www.mid.ru/bpr_4.nsf/0/571FEF3D5281FE45C32573050023894F)).

образовательных, общественных, культурных и научных связей с зарубежными странами и межгосударственными объединениями; — стимулирование процессов интеграции национальных рынков стран-получателей с российскими рынками капитала, товаров, услуг и рабочей силы; — укрепление авторитета и содействие объективному восприятию Российской Федерации в мировом сообществе<sup>7</sup>.

Для достижения этих целей Концепцией СМР предусматривается осуществление таких мероприятий, как:

— развитие механизмов предоставления помощи в форме грантов в международные фонды и программы СМР;

— отладка и модернизация уже действующих механизмов СМР и расширение масштабов программ помощи развитию;

— создание и развитие специальных программ и инструментов национальной системы СМР в форме двусторонней помощи.

При этом в Концепции СМР отмечается, что процесс содействия международному развитию «несет в себе определенные... риски, связанные с опасностью «подпитки» коррупции, нецелевым использованием получаемых средств, сохранением и даже консервацией иждивенческого, неэффективного государственного управления». Это предопределяет привлекательность осуществления СМР путем участия Российской Федерации в деятельности международных организаций. Основные преимущества такого подхода — возможность использовать «систему финансового контроля, наличие отлаженных институциональных механизмов доведения помощи до получателей и дополнительных возможностей по координации и гармонизации помощи»<sup>8</sup>.

Представляется, что осуществление СМР в рамках проектов развития, сформированных на принципах ГЧП, позволит в значительной степени избежать отмеченных выше недостатков ОПР на двусторонней основе. Ведь в этом случае помощь (кредиты и/или гранты) предоставляются выбранному по результатам конкурса и отвечающему определенным критериям бенефициару — частному партнеру, а уже через него — публичной власти (в форме передачи ей созданных/модернизированных в рамках СМР активов или оказания технической помощи по развитию институциональной среды). Таким образом, стратегические интересы частного партнера напрямую зависят от эффективности использования средств, полученных им для реализации проекта. С другой стороны, если говорить об Украине, то сегодня в сфере СМР создан прецедент оказания помощи донорами — финансовыми институтами, не имеющими статуса МФО, по правилам, принятым для МФО, и при реализации их на двусторонней основе. Соответственно, можно использовать отработанные с МФО механизмы финансового контроля, координации и гармонизации помощи для формирования программ СМР на двусторонней основе и для других стран-доноров. Вместе с тем, чтобы в рамках этих программ могли применяться механизмы ГЧП, следует усовершенствовать существующие в Украине подходы к использованию средств ОПР. Заложённая в украинском законодательстве логика вполне позволяет это сделать. Из сказанного следует вывод о том, что в случае ориентации программ СМР на ГЧП уже сегодня довольно «безопасным» для России будет использование в качестве формы их реализации специальных инструментов национальной системы СМР, структурированных на двусторонней основе, по крайней мере, для Украины.

На наш взгляд, такой механизм сотрудничества между Российской Федерацией, как донором, и другими странами партнерами из СНГ (в частности, Украиной) был бы предпочтительным для всех сторон. Страны СНГ смогут получать адекватную помощь с целью развития, адаптированную к местным условиям, широко вовлекая в проекты содействия развитию частный бизнес, науку, общественные организации/профильные ассоциации. В свою очередь, Россия при реализации ОПР на двусторонней основе сможет придерживаться установленных ею принципов организации СМР, оказывать помощь странам-соседям, ориентируясь на свои стратегические приоритеты, более гибко подходить к корректировке подобных программ при

<sup>7</sup> Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию ([http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/571FEF3D5281FE45C32573050023894F](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/571FEF3D5281FE45C32573050023894F)).

<sup>8</sup> Там же.

изменении макроэкономической и политической ситуации в регионе. Как следствие, будет обеспечена более глубокая интеграция национальных рынков стран-получателей с российскими рынками капитала, товаров, услуг и рабочей силы, возрастет авторитет России в мировом сообществе, что полностью отвечает целям реализации ее политики в сфере СМР.

В соответствии с Концепцией СМР помощь в рамках официальных программ развития на двусторонней основе планируется оказывать в следующих формах:

«... целевые финансовые гранты или безвозмездные поставки товаров и/или оказание услуг;

— предоставление кредитов, соответствующих по классификации ОЭСР «официальной помощи развитию», для финансирования поставок промышленной продукции в страны-получатели или реализация на их территории инвестиционных проектов на условиях срочности (кредит используется в сроки более длительные по сравнению с коммерческими кредитами), платности (по льготным процентным ставкам) и возвратности (выделенные средства не являются безвозмездной помощью);

— оказание технического содействия путем передачи странам-получателям знаний и опыта в целях развития национальных институтов в области здравоохранения, образования, защиты окружающей среды, борьбы со стихийными бедствиями, противодействия терроризму;

— облегчение долгового бремени, в т. ч. путем использования схемы «долг в обмен на программы развития» при условии принятия дебитором обязательств по направлению высвобождающихся ресурсов на цели социально-экономического развития страны»<sup>9</sup>.

Практически все перечисленные выше формы вписываются в поддержку экономического развития на принципах ГЧП с возможностью покрыть как кредитную, так и грантовую составляющие при реализации соответствующих инфраструктурных проектов.

На наш взгляд, одним из элементов для продвижения программы СМР на Украине в случае ее формирования на основе ГЧП могло бы стать использование опыта реализации программы финансирования содействия проектам регионального и городского развития (ФСПР). Ее оператором выступает ЗАО «Федеральный центр проектного финансирования» в соответствии с решением Наблюдательного совета Государственной корпорации «Внешэкономбанк»<sup>10</sup>. Основная цель этой программы — оказание финансового, консультационного и технического содействия органам государственной и муниципальной власти по подготовке инвестиционных проектов для решения проблем регионального и городского развития на условиях ГЧП.

Приоритетные проекты, содействие в подготовке которых оказывается в рамках программы ФСПР, довольно хорошо коррелируются со сферами применения ОПР, определенными в Концепции СМР, и безусловно направлены на развитие. Среди задач программы определены: формирование территориальных, производственных и инновационных кластеров; строительство объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры; содействие формированию инновационных проектов по переработке ресурсов; модернизация и строительство объектов инфраструктуры здравоохранения, образования, культуры, туризма и спорта; повышение экологической безопасности путем модернизации и строительства объектов инфраструктуры управления отходами, водоснабжения и канализации; повышение энергоэффективности муниципального фонда недвижимости, систем коммунального теплоснабжения, систем уличного освещения и пр.<sup>11</sup>. Данная программа фактически направлена на формирование проектов на «полугрантовой» основе (возвратом беспроцентном финансировании работ по подготовке проектов), которые впоследствии могут быть реализованы за средства МФО и кредитов, предоставляемых банками развития.

На наш взгляд, в случае включения подобной программы как грантового элемента ОПР для стран СНГ и, в частности, для Украины можно рассчитывать на синергетический

---

<sup>9</sup> Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию ([http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/0/571FEF3D5281FE45C32573050023894F](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/571FEF3D5281FE45C32573050023894F)).

<sup>10</sup> Программа по финансированию проектов развития Государственной корпорации «Внешэкономбанк Российской Федерации» (<http://www.veb.ru/strategy/PPP/pppserv/>).

<sup>11</sup> Там же.

эффект от деятельности Российской Федерации как донора программ СМР. При этом будет достигнуто оптимальное сочетание бюджетных и внебюджетных ресурсов для решения ключевых задач социально-экономического развития стран-соседей, обеспечено распространение на территории СНГ современных технологий и методов менеджмента, внедрение проектного подхода и повышение на этой основе эффективности использования бюджетных средств, снижение рисков при реализации долгосрочных инфраструктурных проектов.

### Эффективность СМР: традиционные подходы и использование моделей ГЧП

Отдельно хотелось бы остановиться на оценке эффективности СМР при использовании традиционных подходов к ее оказанию и при предоставлении официальной помощи развитию преимущественно для проектов, реализуемых в форме ГЧП.

Таблица

#### Сравнительный анализ эффективности СМР при различной структуризации ОПР (в случае двустороннего сотрудничества Российской Федерации и Украины)

№	Показатели оценки эффективности СМР (в соответствии с Концепцией СМР)	Использование традиционных подходов к оказанию СМР	Оказание СМР преимущественно для проектов в форме ГЧП
1	Достижение запланированного результата оказания ОПР и степень влияния на него самой помощи	В условиях политической нестабильности и частой смены государственных и муниципальных служащих в Украине публичная власть более заинтересована в тактических и краткосрочных результатах ОПР, нежели в долгосрочных	Заинтересованность частных партнеров в результате, предусмотренном проектом, в значительной степени обеспечит ориентацию на стратегическую перспективу. Кроме того, в этом случае наиболее полно будут учтены трансграничные интересы предпринимателей страны — донора ОПР
2	Соотношение фактических затрат на ОПР и полученного результата	Достижение эффективных значений этого показателя возможно при организации постоянного контроля за реализацией проектов со стороны донора ОПР, что потребует дополнительных затрат	Вовлечение частного бизнеса позволит уменьшить фактические затраты ОПР на инициирование и реализацию проектов. Открывается возможность для увеличения числа инициируемых в рамках ОПР проектов без ущерба для результатов их реализации. Кроме того, коррупционная составляющая будет ниже, что тоже приведет к улучшению этого показателя
3	Устойчивость положительного эффекта, полученного в результате оказания помощи	В условиях частой смены персонала власти в Украине и, соответственно, «нарушения институциональной памяти» существуют высокие риски снижения устойчивости положительного эффекта	Если ОПР будет сопровождаться грантовой составляющей, которая обеспечит разработку и нормативное закрепление институциональных механизмов для последующего тиражирования проектов, реализованных в рамках СМР, будет достигнут значительный положительный эффект от оказания помощи
4	Обоснованность предоставления конкретной помощи в контексте общей политики в сфере СМР	Этот показатель не зависит от подходов к оказанию СМР. Более важна для его достижения тщательная, научно обоснованная и экономически просчитанная подготовка проекта в рамках ОПР, а также утверждение оптимальных процедур оказания СМР на основе двустороннего сотрудничества	
5	Вклад в развитие двустороннего взаимодействия стран — получателей помощи с Россией в политической и других областях	Вклад в развитие двустороннего сотрудничества будет определяться кругом задействованных в проекте лиц и сферой реализации проекта	Реализация таких проектов позволит включить в них частный бизнес, научные, аналитические и общественные институты двух стран, и тем самым обеспечить сотрудничество всех экономических субъектов, что более эффективно
6	Ожидавшиеся и неожиданно полученные эффекты предоставления ОПР	Этот показатель больше зависит от сферы, в которой реализуется ОПР. Вместе с тем при использовании ГЧП вероятность неожиданных эффектов будет выше вследствие более высокого уровня инновативности проектов, реализуемых совместно государством и частным бизнесом	

Источник: составлено автором.



В современном мире программы СМР приобретают все более важное значение, причем не только для стран — получателей помощи по содействию развитию, но и для стран-доноров. Помощь странам, которые не в состоянии самостоятельно обеспечить необходимый уровень социально-экономического развития, чрезвычайно важна для сохранения макроэкономической и политической стабильности, развития сотрудничества и кооперации, а также для торможения нежелательной миграции, создающей социальное напряжение на определенных территориях стран-доноров.

Россия сегодня активно развивает систему СМР, в т. ч. направленную на содействие развитию стран СНГ. Вместе с тем в сфере СМР Россия, если сравнивать ее с МФО, новый игрок. Пока что в своих отношениях со странами СНГ по оказанию помощи для развития она преимущественно использует традиционные подходы — внесение целевых взносов и участие в работе международных организаций, которые имеют длительную историю формирования моделей ОПР и развитые механизмы предоставления помощи.

На наш взгляд, ориентация Российской Федерации на модель СМР на многосторонней основе (через МФО) по отношению к странам СНГ не оптимальна для достижения поставленных в Концепции СМР задач. Во-первых, в этом случае сложно обеспечить выполнение всех задач, которые ставит перед собой страна-донор. А ведь ей важно поддерживать проекты, имеющие двустороннее значение (создание межгосударственных транспортных магистралей, оптимизация общих систем энерго- и газобеспечения, реализация проектов экологической направленности и пр.). Во-вторых, процесс подготовки проектов через МФО более сложен, менее гибок и носит длительный характер (необходимо провести серию переговоров и согласовать позиции всех участников международной организации). В-третьих, в этом случае страны — получатели помощи не могут в полной мере оценить участие отдельной страны-донора в содействии развитию, ограничены возможности страны донора по передаче опыта, в т. ч. в институциональной сфере. В-четвертых, при использовании механизма оказания помощи через МФО сложно обеспечить гармонизацию законодательства между странами СНГ. В итоге в рамках СНГ становится все сложнее устанавливать бизнес-контакты и реализовывать совместные проекты, имеющие трансграничную природу.

Препятствием к использованию новых подходов к оказанию СМР служат опасения, что вследствие отсутствия отработанных процедур внедрения программ на основе двустороннего сотрудничества могут повыситься риски коррупции и неэффективного использования средств. Именно это в значительной степени определяет выбор модели оказания СМР в форме участия в программах МФО, членом которых является Россия.

В то же время в Украине создан прецедент использования процедур получения донорской помощи в виде кредитов и грантов, предоставляемых МФО для реализации программ ОПР, сформированных на двусторонней основе, который уже успел довольно хорошо проявить себя на практике. Для применения подобного подхода для других стран, в т. ч. для России, необходимо заключение международных соглашений о финансовом сотрудничестве. Подписание подобных соглашений позволяет приравнять условия оказания помощи в рамках ОПР в Украине к тем условиям, которые действуют по отношению к программам МФО.

Вместе с тем, исходя из сформировавшейся в Украине практики, помощь для развития в рамках программ СМР оказывается непосредственно публичной власти (как выдача кредитов, так и предоставление грантов). Частный бизнес практически не вовлечен в эти процессы. И это можно понять, поскольку цель содействия международному развитию — решение общественно значимых задач. Подобная помощь не предполагает поддержку частного бизнеса, получение им конкурентных преимуществ и разрушение конкурентной среды. Но в случае ГЧП ситуация принципиально иная. С одной стороны, такая помощь в некоторой степени поддерживает частный бизнес. С другой — подобное содействие может быть критически важным для развития инфраструктуры жизнеобеспечения. Во многих случаях без него публичная власть не в состоянии реализовать общественно значимые и социально важные проекты. Следует также учесть, что в сложившихся условиях практически все масштабные проекты по обновлению транспортной, жилищно-коммунальной и социальной инфраструктуры в странах СНГ могут быть

окупаемыми в лучшем случае в длительной перспективе и характеризуются высокими рисками. Без бюджетных средств в такой ситуации не обойтись, но и их в развивающихся экономиках недостаточно. Остается уповать на программы СМР.

Еще одним аргументом для расширения сферы СМР на проекты в форме ГЧП является то, что в этом случае фактически средства ОПР вкладываются в объекты государственной и коммунальной инфраструктуры, обновление которой вносит значительный вклад в борьбу с бедностью.

Содействие международному развитию через поддержку проектов ГЧП имеет и другие дополнительные преимущества:

— появляется более эффективный бенефициар проекта, нежели в случае, когда подобная помощь оказывается через публичную власть;

— эффект от реализации проекта для частного партнера высоко коррелируется с результатами, запланированными для достижения в рамках СМР;

— создается надежная институциональная основа для развития межстранового сотрудничества бизнеса, науки, общественности;

— формируются благоприятные условия для гармонизации законодательства в странах-партнерах, что создает привлекательные условия для развития сотрудничества между странами.

Концепция СМР и модель финансирования содействия проектам регионального и городского развития, набирающая обороты в России, служат хорошей основой для создания и развития инструментов национальной системы СМР на двусторонней основе для проектов, реализующихся в форме ГЧП, в странах СНГ и, в частности, в Украине. Реализация подобной политики, в свою очередь, могла бы повлиять на интенсификацию интеграционных процессов между Российской Федерацией и Украиной, вовлекая в них широкий круг групп интересов.

## Библиография

1. Указ Президента України «Про приєднання України до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги» від 19 квітня 2007 р. №325/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 31. — ст. 1247.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 р. № 1156-р «Про схвалення Стратегічних напрямів та завдань щодо залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009 - 2012 роки» // Офіційний вісник України. — 2009. — № 76. — ст. 2583.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями» від 20 жовтня 2011 р. №1075-р // Офіційний вісник України — 2011. — № 84. — ст. 3088.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями» від 26 листопада 2008 р. №1027 // Офіційний вісник України, 2008. — № 91. — ст. 3025.
5. Концепция участия Российской Федерации в содействии международному развитию [Электронный ресурс] / Официальный сайт МИД России. — Режим доступа: [http://www.mid.ru/brp\\_4.nsf/O/571FEF3D5281FE45C32573050023894F](http://www.mid.ru/brp_4.nsf/O/571FEF3D5281FE45C32573050023894F).
6. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013-2015 гг. [Электронный ресурс] / Официальный сайт Президента России. — Режим доступа: <http://президент.рф/acts/15786>.
7. Программа по финансированию содействия проектам регионального и городского развития Государственной корпорации «Внешэкономбанк Российской Федерации» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Внешэкономбанка. — Режим доступа: <http://www.veb.ru/strategy/PPP/pppserv/>.