

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

УДК 35.316

Куліш П. Ю., Харківська ОДА, м. Харків
Стрельцов В. Ю., д.держ.упр., доц., ХарПІ НАДУ, м. Харків

ДОСВІД ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ В ЗАЛУЧЕННІ, ВИКОРИСТАННІ ТА МОНІТОРИНГУ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ

Здійснено аналіз роботи місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері залучення, використання та моніторингу міжнародної допомоги Харківській області. Визначено основні напрями подальшого розвитку співпраці з міжнародними організаціями в Харківській області.

Ключові слова: міжнародна допомога, місцеві органи державної влади, донори, територіальна громада, управління проектом.

The analysis of local state and public authorities' activity in sphere of attraction, use and monitoring international help in Kharkiv region is carried out. The basic directions of further cooperation development with international organisations in Kharkiv region are defined.

Keywords: international help, local state authorities, donors, territorial community, project management.

Постановка проблеми. Процес геополітичних змін, який стрімко розпочався в Україні восени 2013 року, укотре довів гостру необхідність делегування широкого кола повноважень та ресурсів місцевим органам державної влади у всіх сферах життєдіяльності. З часу набуття незалежності Україна стала відкритою системою, суб'єктом міжнародного права для повноправного взаємного обміну в усіх сферах суспільно-політичного, соціально-економічного й духовно-культурного життя з іншими країнами, міжнародними інституціями та організаціями. З 1992 р. в країні активно розвивається співпраця з такими світовими спільнотами як ООН, ОБСЄ, Рада Європи, ЄС, НАТО, СОТ тощо.

Механізм міжнародної допомоги як складова міжнародних відносин почав формуватись після Другої світової війни, коли відповідно до Доктрини 33-го Президента США Г. Трумена передбачалось виділення фінансової допомоги країнам Європи та Південно-східної Азії, які потребували післявоєнного відновлення, та країнам Африки, Центральної та Південної Америки, які мали на меті підвищити соціальні стандарти життя [9]. Згідно з визначенням Організації з економічного співробітництва та розвитку, міжнародна допомо-

га (допомога розвитку; технічна допомога; зовнішня допомога; офіційна допомога розвитку; іноземна допомога) передбачає гранти та позики (не менше 25 % грант-складової) країнам і територіям, що розвиваються та відносяться до списку Комітету зі сприяння розвитку ОЕСР, як реципієнтів (одержувачів міжнародної допомоги), міжнародним організаціям для сприяння цим країнам [8]. Допомога може надаватись у двосторонньому напрямі від однієї країни іншій та багатосторонньо – через міжнародні організації (Міжнародний банк, UNDP, UNAIDS тощо), які розподіляють допомогу серед країн, що розвиваються. Співвідношення становить 70 % двосторонньої допомоги та 30 % багатосторонньої. На сьогодні донорів, що діють в Україні та Харківській області зокрема, можна умовно поділити на чотири групи:

- 1) міжнародні організації (ЄБРР, ООН, ОБСЄ);
- 2) країни, що здійснюють широкомасштабні програми допомоги (США);
- 3) країни, чия допомога охоплює декілька секторів економіки (Канада, Швеція);
- 4) країни, чиїм пріоритетом діяльності є обмін експертами, програми малих грантів (Німеччина, Польща) [1].

Початок співпраці Харківської області з міжнародними організаціями у сфері зовнішньої допомоги припадає на середину 2000-х рр. У більшості випадків залучення ресурсів та проектів (програм) зазначеної допомоги до Харківської області відбувається за ініціативи донорів, за рідким виключенням – центральних органів державної влади як координаторів секторальних напрямів соціально-економічного розвитку країни. У контексті євроінтеграційних прагнень України виникає необхідність стимулювання ініціатив щодо проектної діяльності, яка може застосовуватись у всіх сферах життя, з найменшої адміністративно-територіальної одиниці країни – села.

Координація організаційно-правової, кадрової діяльності у сфері міжнародної допомоги як на центральному, так і на регіональному рівнях органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадськості, наукових установ потребує вивчення та удосконалення для отримання перспективних результатів від освоєння на місцях зовнішніх ресурсів, не заборонених чинним законодавством України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних науковців, які приділили увагу дослідженню виникнення та еволюції зовнішньої допомоги, міжнародної співпраці можна виділити роботи О. Коппеля, Р. Кривоноса, М. Мальського, М. Мацяха, М. Шепелева. Важливим є дослідження правових засад залучення, використання та моніторингу міжнародної допомоги, що відображено в роботах І. Братка, М. Михайліва. Проблемам освоєння зовнішньої допомоги в Україні присвячено незначну кількість наукових досліджень, проте співпраця України з міжнародними фінансовими організаціями, інтеграція до міжнародних спільнот вивчається в роботах О. Білорус, А. Гальчинського, Л. Кістерського, Ю. Ковбасюка, Т. Липової,

О. Палюх. Серед російських учених, які висвітлили питання міжнародного сприяння розвитку країн, слід відзначити таких: А. Байгушкін, Н. Загладін, Ю. Ісаков, В. Красільщиков, В. Лапкін, В. Пантін, І. Пашковська. З числа зарубіжних авторів можна відзначити Р. Аллен, Р. Ашера, Д. Белла, Д. Блеллоча, І. Галтунг, П. Девельтере, Дж. Етвуда, Н. Жоржу, М. Іонідеса, У. Істерлея, Р. Кларк, Т. Пфултца, К. Шаафа, У. Шарпа.

Постановка завдання. Метою даної статті є дослідження досвіду Харківської області в системному залученні, використанні та моніторингу міжнародної допомоги у 2012–2013 роках для удосконалення шляхів використання відповідного механізму допомоги на регіональному рівні, вирішення конкретних питань соціально-економічного розвитку громади.

Виклад основного матеріалу. Харківська область має багаторічну співпрацю з міжнародними організаціями, накопичує та успішно використовує унікальний досвід написання, впровадження та популяризації проектів (програм) міжнародної допомоги. Прикладом такої діяльності є довготривале співробітництво в рамках проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду", за темпами реалізації якого регіон посідає четверте місце в Україні та є одним з шести областей, що беруть участь у компоненті з енергоефективності проекту [2].

Проте, як відомо, реалізація державної політики в будь-якій сфері потребує системної та злагодженої роботи, що лише з часом дає результати. Налагодження комунікацій між донорськими організаціями, територіальними громадами та місцевими органами влади є кропітким процесом проведення зовнішньополітичного та економічного курсу держави на всіх рівнях управління.

У 2012 році Департаментом економіки і міжнародних відносин Харківської обласної державної адміністрації було проведено комплексну інформаційно-аналітичну роботу щодо ефективності залучення, використання та моніторингу проектів (програм), підготовки змістовних висновків, конкретних рекомендацій та дієвих заходів щодо подальшого залучення зовнішньої допомоги до Харківської області.

З метою поглиблення міжнародного та міжрегіонального співробітництва у сфері міжнародної допомоги, підвищення координації роботи у відповідному напрямі 16 липня 2013 р. між Харківською обласною державною адміністрацією, Харківською обласною радою, Харківським національним університетом імені В.Н. Каразіна, Харківським національним університетом міського господарства імені О.М. Бекетова та Асоціацією органів місцевого самоврядування Харківської області було укладено Договір про співпрацю [3]. Це унікальна подія регіонального рівня, оскільки є досягненням і, водночас, свідченням для міжнародної спільноти готовності місцевої влади, громадськості та наукових установ професійно співпрацювати стосовно активізації участі ініціатив територіальних громад у проектах (програмах) зовнішньої допомоги, поліпшення їх добробуту шляхом проектної діяльності,

ефективного освоєння ресурсів, спрямованих на сталий розвиток пріоритетних галузей економіки регіону.

На виконання доручення Прем'єр-міністра України від 18 вересня 2012 р. № 35008/3/1-12 щодо підвищення рівня координації роботи із залучення та використання МД, постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153 "Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги" протягом 2012–2013 рр. у Харківській області було здійснено поточний та заключний моніторинг проектів (програм) МД. За результатами даної аналітичної роботи у 2013 році в регіоні впроваджувалося 23 проекти МД загальною вартістю близько \$ 6 млн. Найбільшими донорами Харківщини були і залишаються Сполучені Штати Америки, Європейський Союз, ООН, Японія, Данія, Швеція. Проекти реалізовувались за такими напрямками: підвищення рівня ядерної безпеки – 2 проекти за підтримки США, Японії; зменшення біологічної небезпеки – 1 проект за підтримки; енергозбереження, житлово-комунальне господарство – 2 проекти за підтримки ЄС, системи ООН, США; освіта, наука – 14, культура – 1 проект за підтримки ЄС, США; соціальний захист населення – 2 проекти за підтримки Швеції, Німеччини; місцеве самоврядування – 1 проект за підтримки Швейцарської Конфедерації, Данії.

Разом з тим, дія більшості з цих 23 проектів починається з 2009–2010 рр., а отже, вартість і кількість цих проектів необхідно ділити на кілька періодів. Це доводить недостатній рівень використання регіоном тих можливостей, які відкривають міжнародні організації.

Протягом другого півріччя 2012 і 2013 років відповідно спостерігається стабільність упровадження поточних проектів, планове завершення декількох інших. Різниця залучених коштів міжнародної допомоги за відповідний період склала приблизно \$ 1390 тис. Так, у другому півріччі 2013 р. завершилися у сфері ядерної безпеки – 1 проект, зменшення біологічної небезпеки – 1, енергозбереження, житлово-комунального господарства – 1, соціального захисту населення – 1. Разом з тим, до загального моніторингу проектів були включені 2 поточних проекти у сфері освіти, 1 – у сфері соціального захисту населення.

Точність даних поточного або заключного моніторингу ускладнюється такими причинами як низька поінформованість, мотивація та швидкоплинність працівників районних державних адміністрацій, посадових осіб місцевого самоврядування щодо існуючих в районі, місті обласного значення проектів (програм) МД, неузгодженість дій, дублювання функцій, нерозуміння важливості та потенціалу співпраці громади, місцевих органів державної влади з міжнародними організаціями, відсутність необхідних правових засад і повноважень для використання ресурсів МД на території громади.

Подальшим кроком активізації співробітництва Харківської області з міжнародними фінансовими організаціями, державами-донорами та організаціями системи ООН на базі вищих навчальних закладів-учасників Догово-

ру про співпрацю було проведено ряд інформаційних семінарів і тренінгів. Заходи проводились за участю провідних експертів у сфері проектного менеджменту для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, громадськості, містили теоретичну та практичну частини написання проектів для отримання грантів від міжнародних організацій.

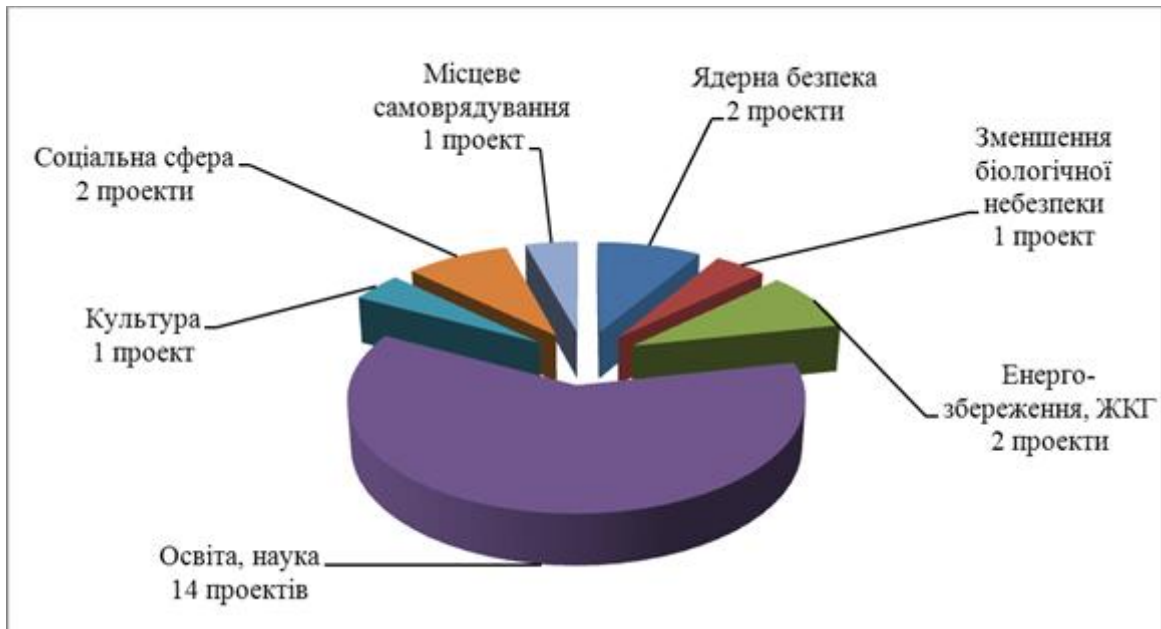


Рис. 1. Структура кількості проектів МД Харківської області в 2013 році за напрямками

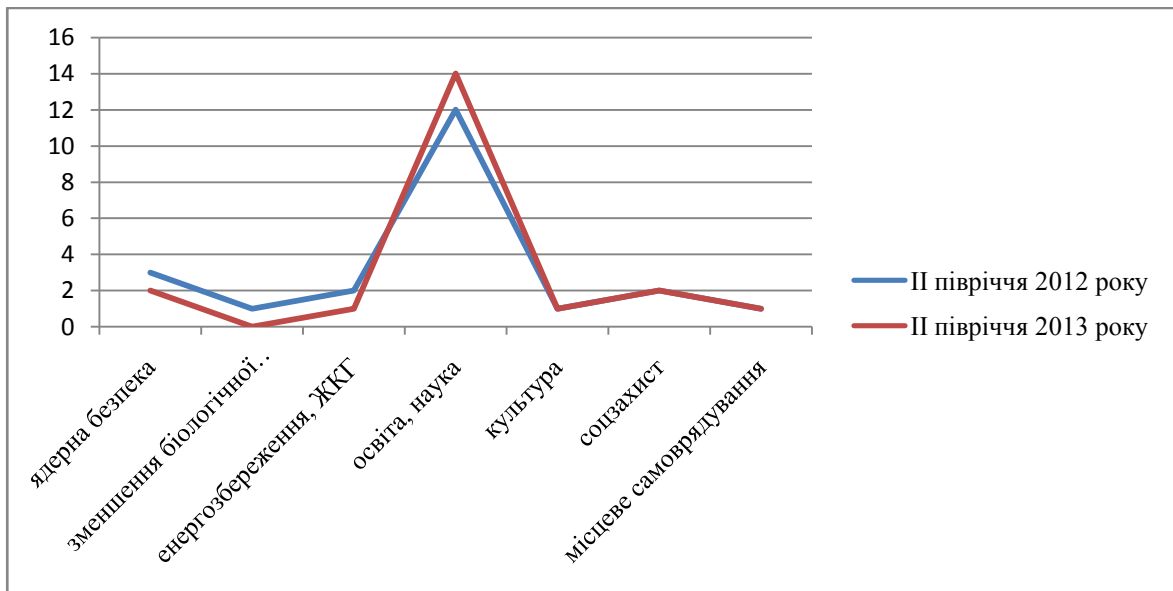


Рис. 2. Динаміка поточного і заключного моніторингу проектів МД Харківської області у другому півріччі 2012 і 2013 років

У співпраці з Харківським регіональним інститутом державного управління Національної академії при Президентіві України було підготовлено та опубліковано методичне видання "Грантрайтинг: методичні рекомендації для органів публічної влади щодо написання проектних заявок", яке можна знайти у відкритому доступі інтернет-мережі [4].

З метою систематизації, контролю за отриманими результатами у даному напрямі роботи було проведено колегію обласної державної адміністрації та доручено районним державним адміністраціям, структурним підрозділам обласної державної адміністрації активізувати роботу щодо залучення проектів (програм) МД до Харківської області, вжити заходів щодо поліпшення відповідних показників рейтингової оцінки та підвищення інвестиційної привабливості району. Відповідно до розпорядження голови обласної державної адміністрації від 09 вересня 2013 р. № 343 "Про внесення змін до показників оцінки результатів діяльності районних державних адміністрацій Харківської області" було підбито підсумки діяльності місцевих органів державної влади в 2013 р. у сфері залучення ресурсів МД за двома рейтинговими показниками: кількість проектів (програм) МД та загальна сума отриманих коштів МД у розрахунку на 10 тисяч населення [5]. За результатами аналізу лідерами за кількістю залучення проектів (програм) МД є Дворічанський район – 9 проектів, друге місце посіли Балаклійський, Борівський, Великобурлуцький, Ізюмський з 6-ма проектами від кожного, далі місця розділили Красноградський, Лозівський, Харківський і Чугуївський райони. Лідерами за загальною сумою залучених коштів МД, спрямованих на соціально-економічний розвиток району, стали Борівський, Лозівський, Дворічанський, Великобурлуцький, Балаклійський, Красноградський, Чугуївський, Харківський райони області.

Слід зауважити, що дані за 2013 рік відображають загальний стан ситуації із зазначеного питання в районах області за останні 5 років.

На регіональному рівні, керуючись Стратегією сталого розвитку Харківської області до 2020 року, затвердженої рішенням обласної ради від 23 грудня 2010 р. № 27-VI, Порядком залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153, дорученням Прем'єр-міністра України від 18 вересня 2012 р. № 35008/3/1-12 щодо підвищення рівня координації роботи із залучення та використання МД, було розроблене та затверджене розпорядження голови обласної державної адміністрації від 27 червня 2013 р. № 231 "Про ефективність залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги на території Харківської області" [6]. Саме тому з часу підписання Україною економічної частини Угоди про асоціацію (27 червня 2014 р.) постає важливе питання приведення законодавства до європейських норм не в останню чергу саме з питання, що вивчається в даній статті. Країна потребуватиме фахівців із проектною діяльністю, зокрема в державному управлінні, на якому базується вся система економіки та інші сфери життя країн Європи. Ураховуючи пріоритети сталого розвитку

області, були розроблені проектні пропозиції Харківщини за 2014 р. щодо залучення міжнародної технічної допомоги до регіону загальною кількістю 35 на суму близько \$ 9,5 млн. Так схематично виглядають потреби громади Харківської області у соціально-економічному розвитку району або міста обласного значення регіону.

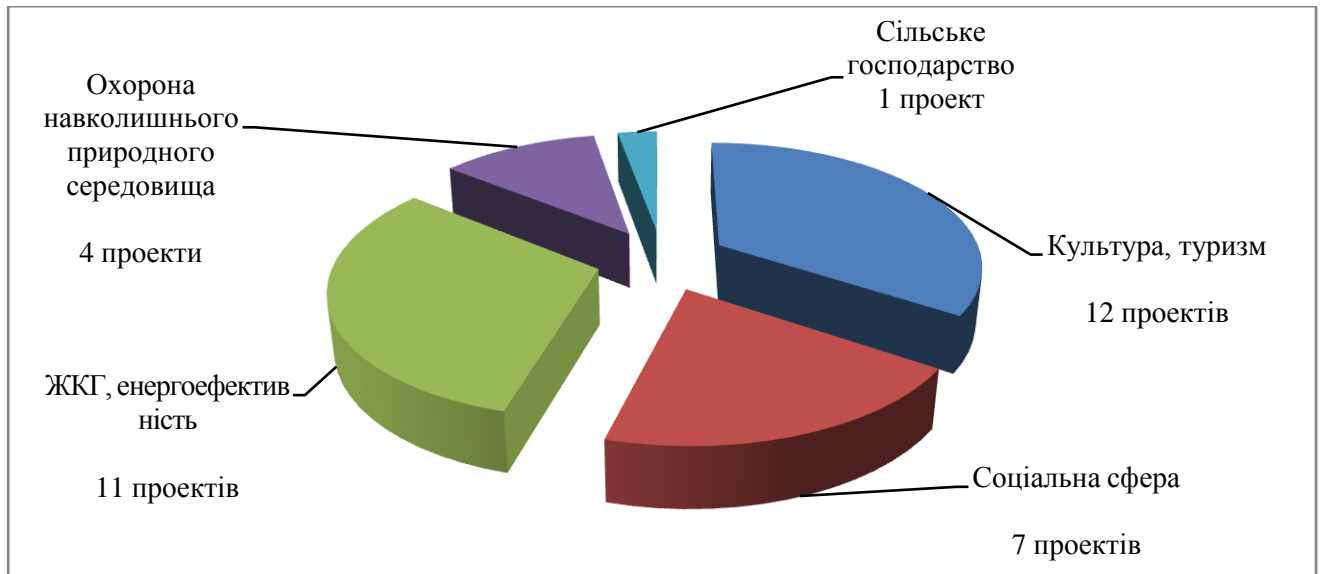


Рис. 3. Структура кількості проектних пропозицій Харківської області для залучення МД у 2014 році за сферами

Результати роботи Харківської області з питань реалізації державної політики у сфері МД було відмічено і на центральному рівні органів виконавчої влади. Відповідно до рішення колегії Мінрегіону України від 29 серпня 2013 р. № 73 "Про механізми стимулювання розвитку регіонів у 2013 році" Харківську область серед інших регіонів України визнано найактивнішою щодо залучення проектів міжнародної фінансової і технічної допомоги для соціально-економічного та культурного розвитку [7].

Разом з тим, зазначимо, що одним з лідерів за підсумками 2012 р. в залученні ресурсів зовнішньої допомоги є Автономна Республіка Крим, де впроваджувалось 74 проекти МД, загальним обсягом 73,7 млн грн. У 2013 році продовжили реалізацію 46 проектів МД.

Висновки. Попри складну суспільно-політичну і соціально-економічну ситуацію в країні, відсутність чіткої правової та інституційної координації дій на всіх рівнях та гілках влади, низький рівень підготовки та мотивації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування у сфері залучення та освоєння ресурсів МД, пропонуємо продовжувати роботу в даному напрямі в Харківській області.

Підставою для такої діяльності є вищезазначений Договір про співпрацю, в рамках якого можна ініціювати ряд таких заходів, як:

- організація та проведення зустрічі керівництва області з найбільшими донорськими організаціями, які співпрацюють або мають наміри

співпрацювати з Харківським регіоном з метою підписання багатостороннього Меморандуму про співпрацю;

– організація та проведення заходів міжнародного характеру ("круглі столи", конференції, форуми) з питань міжнародної допомоги, соціальної відповідальності бізнесу;

– організація та проведення міжнародної Ярмарки проектів і програм Харківської області;

– проведення конкурсу проектних пропозицій районів та міст обласного значення для залучення ресурсів міжнародної допомоги;

– розроблення та видання спеціалізованої методичної літератури щодо співробітництва з міжнародними організаціями-донорами тощо.

Будь-який засіб започаткування, розвитку та підтримки співпраці регіону або окремої громади з донорами є одним зі шляхів формування колективних навичок самоорганізації населення для вирішення конкретних питань сталого розвитку території. Системна діяльність щодо залучення зовнішніх ресурсів, не заборонених чинним законодавством України, безперервний обмін вітчизняним та зарубіжним досвідом у цій сфері, децентралізація державного управління та, не в останню чергу, політична воля, сприятимуть становленню громади як повноцінної діючої соціально-економічної складової успішної країни, адже все велике починається з маленького.

Список використаних джерел:

1. Рогач О. І. Міжнародні фінанси : підруч. / О. І. Рогач. – К. : Либідь, 2003. – 784 с.

2. Проект ЄС та ПРООН "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду": результати та вплив. За даними соціологічного дослідження Київського міжнародного інституту соціології. – Запоріжжя : Друкарський світ, 2011. – 54 с.

3. Договір про співпрацю [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області. – Режим доступу

http://association.kharkov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1145&Itemid=243.

4. Грантрайтинг : методичні рекомендації для органів публічної влади щодо написання проектних заявок [Електронний ресурс] / [кол. авт.]; за ред. О. В. Кулініча. – Х. : Регіональний центр міжнародних проектів і програм, 2013. – 78 с.

5. Про внесення змін до показників оцінки результатів діяльності районних державних адміністрацій Харківської області [Електронний ресурс] : розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 09 вересня 2013 р. №343. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/130909-01-13-zagal-343-rozp.pdf>.

6. Про ефективність залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги на території Харківської області [Електронний ресурс] : розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 27 червня 2013 р. № 231. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/130627-01-11-zagal-231-rozpr.pdf>.

7. Про механізми стимулювання розвитку регіонів у 2013 році [Електронний ресурс] : рішення колегії Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 29 серпня 2013 р. №73. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1655/Rishenia_73.pdf.

8. Ravi Kanbur. The Economics of International Aid [Електронний ресурс] / Ravi Kanbur // Cornell University, 2003. – pp. 2–3. – Режим доступу : <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/handbookaid.pdf>.

9. Encyclopædia Britannica [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/585369/technical-assistance>.

10. Wikipedia, the free encyclopedia, Development Aid [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Development_aid.