

Васильєва М.О.\*

## ЗАРУБІЖНА ДОПОМОГА УРЯДУ США УКРАЇНІ: МОТИВАЦІЯ І РЕЗУЛЬТАТИ

*Стаття присвячена аналізу іноземної допомоги Україні, як інструменту зовнішньої політики Сполучених Штатів, який застосовувався з метою досягнення американських національних інтересів. Наукова проблема полягає в оцінці стосунків причини і наслідку між американськими національними інтересами і трансформаційними підходами до місця і ролі іноземної допомоги в системі пріоритетів американської зовнішньої політики, так само як і ролі інструменту іноземної допомоги в протистоянні глобальним проблемам, як важливого доповнення до традиційних інструментів зовнішньої політики.*

**Ключові слова:** іноземна допомога, зовнішня політика, глобальні проблеми, «м'яка сила», національні інтереси, пріоритети розвитку, Сполучені Штати Америки, Україна, USAID.

*Статья посвящена анализу иностранной помощи Украине, как инструменту внешней политики Соединенных Штатов, который применялся с целью достижения американских национальных интересов. Научная проблема состоит в оценке отношений причины и следствия между американскими национальными интересами и трансформационными подходами к месту и роли иностранной помощи в системе приоритетов американской внешней политики, так же как и роли инструмента иностранной помощи в противостоянии глобальным проблемам, как важного дополнения к традиционным инструментам внешней политики.*

**Ключевые слова:** иностранная помощь, внешняя политика, глобальные проблемы, «мягкая сила», национальные интересы, приоритеты развития, Соединенные Штаты Америки, Украина, USAID.

*The article is devoted to the analysis of the foreign aid to Ukraine as an instrument of the foreign policy of the United States as applied with the aim of achieving the U.S. national interests. The scientific problem consists in the evaluation of the cause-and-effect relations between the U.S. national interests and transformational approaches to the place and role of the foreign assistance in the system of priorities of the U.S. foreign policy, as well as the use of the instrument of foreign aid in countering global challenges as equally important addition to the traditional foreign policy instruments.*

**Key words:** foreign aid, foreign policy, global challenges, «soft power», national interests, priorities of development, United States of America, Ukraine, USAID.

---

\* кандидат політичних наук, координатор програм Представництва Міжнародної організації з міграції в Україні

*Геополітичні інтереси США в Україні.* Чинник геополітичних інтересів США в Україні розкривається в низці вітчизняних наукових праць, найбільший інтерес з яких становлять монографія Б.Канцелярука «Східноєвропейська дилема Америки» [1], а також Є.Камінського та А.Дашкевича «Політика США щодо України» [2].

Згідно цих досліджень геополітичні інтереси США в Україні включають: (1) євроатлантичну інтеграцію України, включно з просуванням вступу України до ЄС та НАТО (2); захист незалежності та територіальної цілісності України; (3) послаблення залежності України від російських енергоресурсів; (4) просування демократії та розвиток громадянського суспільства в Україні; (5) забезпечення участі України у режимі нерозповсюдження ядерної зброї; (6) забезпечення стабільності в Україні, що є транзитним маршрутом для імпорту природного газу до ЄС; (7) розвиток потенціалу України у забезпеченні продовольчої безпеки регіону.

Згідно офіційних документів, партнерство США та України визначається як стратегічне. На думку Л.Чекаленко, стратегічне партнерство є «вищою сходинкою співробітництва порівняно із звичайними відносинами. (...) Це відносини партнерів, які мають схожі цінності і спільне коріння, національні інтереси, які визнають очевидність і необхідність тенденції динамічного зростання двостороннього товарообороту, поглиблення співпраці» [3, с. 198].

Під стратегічним партнерством розуміється такий рівень співробітництва між державами, який передбачає спільне забезпечення ними своїх основних національних інтересів. Таке партнерство повинне бути довготривалим, максимально ефективним та взаємовигідним. Воно виключає будь-які дискримінаційні дії однієї держави по відношенню до іншої. Ухвалені спільно рішення підлягають послідовному виконанню незалежно від зміни керівництва країн-партнерів. Стратегічне партнерство розвивається на поступальній паритетній основі у двох і більше сферах співробітництва, передбачає попередню практику та застосування механізмів координації та закріплюється в окремих міждержавних документах [4, с. 68].

Головним документом, який окреслює стратегію співробітництва США та України є «Хартія Україна–США про стратегічне партнерство» в редакції від 19 грудня 2008 року. У Хартії зазначено, що співробітництво між Україною та США ґрунтується на спільних цінностях та інтересах, що включають «поширення демократії та економічної свободи, захист безпеки та територіальної цілісності, забезпечення верховенства права, підтримку інновацій і технічного прогресу». Хартія підкреслює важливість двосторонніх відносин України і США та передбачає розширену співпрацю з широкого спектру спільних пріоритетів, що включають економіку, торгівлю, енергетику, оборону, безпеку, зміцнення демократії та культурні обміни.

У відповідності до Хартії про стратегічне партнерство, співробітництво США та України включає наступні компоненти [5]:

1. Співробітництво у сфері оборони та безпеки з метою подолання загроз глобальному миру;
2. Економічне, торговельне та енергетичне співробітництво з метою сприяння створенню робочих місць, економічному зростанню, підтримки реформ та лібералізації економіки, розвитку сприятливого для торгівлі та інвестицій бізнес-клімату і удосконалення доступу на ринки товарів та послуг;
3. Співробітництво заради зміцнення демократії, що включає такі компоненти:
  - Зміцнення судової системи, підвищення професіоналізму, відкритості та незалежності суддів разом з покращенням правової освіти та доступу до правосуддя;

- Протидія транснаціональним кримінальним загрозам, таким як тероризм, організована злочинність, торгівля людьми та контрабанда наркотичних засобів, відмивання грошей та кіберзлочинність;

- Боротьба із корупцією шляхом посилення контролю з боку громадськості та засобів масової інформації, антикорупційних заходів, утворення підрозділів із внутрішніх розслідувань та удосконалення урядового регулятивного процесу;

- Реформування законотворчого процесу в Україні шляхом підвищення прозорості, посилення підзвітності завдяки доступу громадськості та ЗМІ, а також поширенню інформації серед населення про діяльність Парламенту України;

- Гармонізація системи кримінального судочинства України з європейськими та іншими міжнародними стандартами та передусім прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу, який відповідатиме стандартам Ради Європи;

- Збільшення допомоги на здійснення демократичних перетворень та ефективного державного управління з метою продовження Україною політичного прогресу та відданості демократичному розвитку.

#### 4. Співробітництво у сфері освіти, наукових досліджень та культурних обмінів.

Незважаючи на те, що «Хартія про стратегічне партнерство» в останній редакції була укладена у 2008 році ще за попередніх президентських адміністрацій в США та Україні (відповідно В.Ющенко та Дж.Буша-молодшого), теперішнє керівництво обох країн підтвердило свою прихильність розвитку співробітництва між двома країнами в дусі стратегічного партнерства. Одним з важливих джерел, на основі якого можна оцінити офіційну позицію Вашингтону щодо інтересів США в Україні, є виступ посла США в Україні Дж.Тейффа в червні 2010 року напередодні візиту в Україну Державного секретаря США Х.Клінтон. У своєму виступі посол США в Україні назвав п'ять стратегічних пріоритетів співпраці уряду США з Україною [6]:

1. **Підтримка здійснення Україною подальших економічних реформ.** США віддають перевагу співпраці України з МВФ, «який може допомогти Україні знайти вихід з нинішньої кризи і відкрити двері для кредитування з боку інших міжнародних фінансових установ та Європейського Союзу»;

2. **Зміцнення демократії і свободи преси.** Оскільки «ефективне верховенство права має вирішальне значення для сильної демократії», США сприяють розробці законодавства щодо реформи системи кримінального судочинства. З огляду на те, що демократична система не залежить тільки від самої правової системи, свобода засобів масової інформації також вважається важливою складовою демократії, яку необхідно захищати і розширювати.

3. **Сприяння розвитку торгівлі та енергетики.** США вважають пріоритетним розвиток газової галузі на основі прозорості, конкуренції, реалістичних цін і більш енергозберігаючих доставки і споживання. Сполучені Штати допомагають з трирічною програмою покращення енергозбереження та енергоефективності в муніципальному опалювальному секторі України. Ці реформи вважаються необхідними не тільки для заохочення до економії енергії, але й для стимулювання інвестицій в енергетичний сектор. США підтримує пропозиції ЄБРР, Світового банку та ЄС щодо допомоги Україні в модернізації газотранспортної системи, що дозволить ліквідувати одне з головних джерел бюджетних витрат і стимулювати інвестиції в енергетичний сектор.

Відносно торгівлі, Сполучені Штати залишаються восьмим найбільшим іноземним інвестором в Україні з 1,4 млрд. доларів прямих іноземних інвестицій. США прагнуть зробити Україну більш привабливою для інвесторів, у тому числі підтримують реформу-

вання системи оподаткування, збільшення прозорості, боротьбу з корупцією, своєчасного відшкодування податку на додану вартість та захист прав інтелектуальної власності. Однією з галузей, де приватний сектор США міг би бути більш активним, вважається атомна енергетика України.

**4. Зміцнення оборони та безпеки.** Метою Сполучених Штатів в цій сфері є зменшення загрози розповсюдження ядерних матеріалів і технологій та їх потенційного потрапляння до рук небезпечних режимів і терористичних груп, відмова України від використання високозбагаченого урану та забезпечення при цьому можливості мирного використання ядерної енергії.

США вважають співробітництво в галузі оборони важливим компонентом стратегічного партнерства з Україною, підтримують внесок України у міжнародні зусилля з підтримання миру, розвивають практичне військове співробітництво шляхом проведення спільних військових навчань на території України. США заохочують Україну до вступу до НАТО, однак підтримують такі відносини з цього питання, які «віддзеркалюють волю українського народу».

**5. Боротьба з корупцією.** США вважають боротьбу з корупцією абсолютно необхідною для покращення економіки. США надають консультативну та технічну експертну допомогу з метою раціоналізації та більшої прозорості урядових процедур, що допоможе усунути можливості для корупції, зокрема, підтримують внесення змін до закону про державні закупівлі, щоб привести його у відповідність до рекомендацій Світового банку, ЄС та Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

США надають сприяння у впровадженні стандартизованого тестування для вищої освіти та здійсненні реформи судової системи з метою зменшення рівня корупції. Уряд США також надає 1,5 млн. дол. для впровадження електронної митниці – електронної системи контролю імпорту, яка відповідає стандартам ЄС, що також буде зменшувати можливості для корупції на кордоні.

Порівняльний аналіз складових геополітичного положення України із напрямками співробітництва США та України свідчить про те, що воно обумовлюється чинником зовнішньополітичних та безпекових інтересів США. В основі розуміння ролі, яку Сполучені Штати відіграють в євразійському регіоні, лежить усвідомлення того, що Америка є глобальною державою, яка має абсолютну самостійність у проведенні своєї зовнішньої політики, яка не лише забезпечує її національні інтереси, але й здійснює суттєвий вплив на світову і регіональну політику та політику окремих країн.

Загальною метою США в євразійському регіоні є послаблення російського впливу та просування демократії. З метою забезпечення регіональної безпеки та стабільності, США співпрацюють з Україною у боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю. Водночас США занепокоєні тим, що українські підприємства, які мають повноваження на право здійснення експорту товарів військового призначення, недостатньо контролюються урядом України або навіть діють на основі його неофіційної згоди, коли експортують матеріали спеціального призначення до таких країн, як Іран, Судан, Пакистан, Китай та М'янма. США непокоїть те, що Іран, Китай та Пакистан зацікавлені в отриманні українських ракетних технологій та високоякісної сталі для своїх програм виробництва балістичних ракет, а Судан та М'янма здійснювали закупівлі військової техніки українського виробництва. Окрім проблеми офіційних експортних поставок, відсутність достатнього рівня державного контролю не виключає можливість несанкціонованих витоків та потрапляння матеріалів спеціального призначення та зброї до рук екстремістських угруповань, що можуть становити загрозу безпеці США. Цими чинниками обумовлюється

прагнення США до роззброєння України, передусім до позбавлення її ядерних технологій, високозбагаченого урану, об'єктів, які входять до режиму нерозповсюдження ракетної зброї та ракетних технологій, а також тиск на уряд України з вимогою посилити державний контроль за експортом товарів військового призначення.

*Доцільність та ефективність зарубіжної допомоги уряду США Україні.* Оцінка доцільності та ефективності є ключовим аспектом аналізу зарубіжної допомоги. Вітчизняні дослідники звертають увагу на те, що зарубіжна допомога може не лише не сприяти позитивним змінам в Україні, а призводити до цілком негативних наслідків. Як зазначає Є. Камінський, «...експеримент, спрямований на швидке здійснення ринкових реформ і демократизації за євро-американськими принципами, зазнав цілу низку провалів у нашій державі. Замість ринкових відносин у більшості випадків спостерігалось домінування фінансово-економічних та енергетичних кланів і тіньової економіки, замість демократії – засилля тих же кланів, відсутність верховенства закону у поєднанні з крахом ідеї громадянського суспільства» [7, с. 4].

Згідно методології оцінки проектної діяльності, щоб оцінити доцільність та ефективність зарубіжної допомоги США в Україні в цілому, необхідно оцінити кожний конкретний проект допомоги на основі аналізу потреб в кожному секторі втручання до початку реалізації проекту, результатів, досягнутих з його завершенням, впливу безпосередньо по закінченню активної стадії імплементації проекту, а також впливу через певний проміжок часу з метою оцінки сталості досягнутих результатів проекту. Таке оцінювання повинно бути складовою кожного проектного циклу та здійснюватися як самою організацією-виконавцем проекту, так і незалежним зовнішнім оцінювачем.

Хоча таке оцінювання не є можливим в рамках нашого дослідження зарубіжної допомоги США в Україні, в його межах можна окреслити певні тенденції та наголосити на певних позитивних та негативних аспектах, які характеризують проекти зарубіжної допомоги США в Україні та повинні братися до уваги українськими державними установами з метою підвищення позитивного впливу зарубіжної допомоги США на трансформаційні процеси в нашій державі.

В подальшому аналізі не будуть розглядатися аспекти, пов'язані з використанням зарубіжної допомоги для розвитку громадянського суспільства в Україні, зокрема, створення та розвитку громадських організацій, та проблем, які при цьому виникають, зокрема, проблеми залежності громадських організацій від зовнішнього фінансування. Ця тема вже розглядалася у першому розділі у зв'язку з оцінкою впливу зарубіжної допомоги на процеси демократизації в країнах-реципієнтах. Предметом подальшого аналізу стануть такі проблеми, як можливі негативні наслідки втручання зарубіжної допомоги у соціальну та економічну систему України, недостатній розвиток українського законодавства в сфері залучення зарубіжної допомоги, пасивність українських державних установ у процесі розробки та реалізації проектів зарубіжної допомоги, наслідки неповної відповідності заходів, що реалізуються в рамках проектів, інтересам та цілям розвитку України в певних галузях, фрагментований підхід зарубіжної допомоги до вирішення складних соціальних завдань, а також проблема наслідків тих проектів, в яких зарубіжна допомога бере на себе функції, які повинна виконувати сама держава.

Передусім видається доцільним зауважити, що американська зарубіжна допомога Україні сприяє досягненню зовнішньополітичних та безпекових цілей США на різних рівнях: глобальному, регіональному, національному та індивідуальному. Зокрема, на глобальному рівні зарубіжна допомога використовується для вирішення таких міжнародних безпекових проблем, як роззброєння та забезпечення нерозповсюдження ядерної

зброї, на регіональному – для боротьби з епідемією ВІЛ/СНІД та транснаціональною організованою злочинністю, національному – реформування та зміцнення потенціалу правоохоронних органів, індивідуальному – забезпечення можливостей для реабілітації осіб, що постраждали від торгівлі людьми.

Багатовимірність зарубіжної допомоги США Україні, з одного боку, забезпечує комплексний підхід до втручання, а з іншого, створює проблему недостатньої контрольованості цього втручання зі сторони українських державних структур. Зауважимо, що в контексті зарубіжної допомоги поняття «втручання» зазвичай не має такого негативного забарвлення, як поняття «втручання у внутрішні справи», оскільки воно здійснюється зі згоди (чи формальної згоди) країни-реципієнта та керується позитивною мотивацією сприяння у вирішенні певних проблем її розвитку. Однак, незважаючи на позитивну мотивацію, будь-яке втручання у вигляді зарубіжної допомоги вносить зміни у розвиток суспільства і держави, що можуть бути як позитивними, так і негативними та відбуватися як на макро-, так і на мікрорівні.

Наприклад, невідворотні зміни на макрорівні можна прогнозувати внаслідок цілеспрямованої дії США у сфері нерозповсюдження ядерної зброї та матеріалів спеціального призначення, через яку Україна вже майже повністю втратила потенційну можливість відновити за потреби свій стратегічний ядерний потенціал, в результаті чого її безпека в ситуації сусідства з добре озброєною ядерною державою Росією ґрунтується лише на обіцяних гарантіях безпеки цієї держави та самих Сполучених Штатів.

Можливі зміни на мікрорівні можна дослідити на основі прикладу програм американської зарубіжної допомоги в сфері боротьби з туберкульозом та наркозалежністю. Як вже зазначалося, USAID допомагає впроваджувати модель лікування туберкульозу під назвою DOTS – короткотермінових курсів лікування під безпосереднім наглядом лікаря. Згідно думки спеціалістів-фтизіатрів, стратегія DOTS не обмежується лише самим лікуванням, а включає також стадії попередження та діагностики хвороби. Зокрема, вона засновується на виявленні хворих не шляхом рентгенографії, а мікроскопії, тобто направлена на виявлення хворих з відкритою формою туберкульозу, які вже мають бактеріовиділення та становлять загрозу поширення хвороби. Хоча стратегія DOTS рекомендується Всесвітньою організацією охорони здоров'я, при більш детальному аналізі виявляється, що такий підхід суперечить традиційним підходам школи фтизіатрів України, що засновується на якомога ранньому виявленні туберкульозу, коли хвороба ще не набула відкритої форми [8]. Звичайно, про доцільність застосування стратегії DOTS повинні вирішувати спеціалісти, однак, з позиції неспеціаліста можна зауважити, що в ситуації, коли державне фінансування боротьби з туберкульозом є вкрай недостатнім, а зарубіжна допомога активно застосовується саме на напрямку впровадження стратегії DOTS, це може призвести до змін в підходах до лікування туберкульозу в Україні саме на користь застосування DOTS-стратегії.

Подібні міркування можна навести і з приводу пілотного проекту USAID із впровадження центрів лікування наркозалежності, в яких застосовується медикаментозна терапія з використанням метадону. Наразі це лише пілотний проект, однак він має на меті вироблення моделі, яка буде впроваджена на всій території України. Метадон – це синтетичний наркотик, який застосовується як замісник таких важких наркотиків як героїн. Метадонова терапія широко використовується в Сполучених Штатах, однак в Україні все ще залишається предметом активних суперечок, оскільки метадонова терапія не виліковує наркозалежність, а лише заміщує залежність від героїну на залежність від метадону, при цьому, за оцінками спеціалістів-наркологів, синтетичний наркотик метадон набагато важче

вивести з організму людини ніж натуральні наркотики, через що програми позбавлення від метадонової залежності є набагато складнішими [9, с. 154-183]. Подібно до того, як завдяки зарубіжній допомозі можуть відбутися зміни у підходах до лікування туберкульозу в Україні, можуть відбутися зміни й у сфері лікування наркозалежності на користь застосування метадонової терапії, що не завжди може мати довгострокові позитивні наслідки.

Другий аспект, на якому видається доцільним наголосити, полягає у пасивності державних структур України у розробці та впровадженні проектів зарубіжної допомоги. Наприклад, в Україні щороку ухвалюється велика кількість державних галузевих програм розвитку, був також розроблений й проект комплексного документу «Стратегія розвитку України на період до 2020 року». Як зазначається у вступі до стратегії, вона є «стрижневим документом у системі державних програмних документів, що дозволяє скоординувати дії влади задля утвердження більш сильної і гнучкої моделі розвитку економіки». Відповідно до свого визначення, здається, що ця стратегія повинна окреслювати також таке важливе питання як зарубіжна допомога Україні. Однак у проекті цієї стратегії у редакції від 26 жовтня 2010 року є лише одне згадування про співробітництво із Сполученими Штатами – необхідність «розроблення комплексу заходів з поглиблення торговельно-економічного та інвестиційного співробітництва на основі Хартії про стратегічне партнерство» [10]. Це свідчить про те, що місце та роль зарубіжної допомоги у трансформації української економіки та суспільства не оцінюється як варта уваги державного стратегічного планування.

В Україні досі відсутній окремий спеціальний закон про зарубіжну допомогу. Проект такого закону [11] було розглянуто Верховною Радою України, однак остаточно питання про його ухвалення та набуття ним чинності дотепер не вирішено. Тому ці питання наразі регулюються підзаконним нормативним актом – постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» (із змінами внесеними згідно з Постановами Кабінету Міністрів № 902 від 11.07.2007 та № 30 від 19.01.2011) [12], якою затверджено чинний «Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги». Як вже зауважувалось у першому розділі, навіть саме визначення «міжнародна технічна допомога», що застосовується в українському законодавстві, не відповідає міжнародній практиці, не кажучи вже про розкриття у ньому всіх аспектів державної діяльності, пов'язаної із залученням зарубіжної допомоги.

Згідно вимогам чинної Постанови Кабінету Міністрів, усі проекти міжнародної технічної допомоги повинні реєструватися в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України. Більше того, міністерство само повинно формувати програми міжнародної технічної допомоги згідно «Державної програми економічного та соціального розвитку» на поточний рік, а міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади щороку повинні подавати до міністерства пропозиції щодо визначення регіональних і галузевих пріоритетів для залучення міжнародної технічної допомоги.

Таким чином, теоретично в Україні існує механізм, за допомогою якого усі проекти зарубіжної допомоги в Україні повинні чітко відповідати загальнонаціональній стратегії та галузевим програмам розвитку. Однак на практиці цей механізм не працює, а точніше працює механізм протилежної дії: спочатку розробляються проекти зарубіжної допомоги та подаються на затвердження в державні установи країни-донора (у випадку проектів зарубіжної допомоги США – на розгляд та затвердження Державного департаменту США), а потім, коли проекти вже є затвердженими в країні-донорі, вони пропонуються для ре-

лізації державним (чи недержавним) установам і організаціям в Україні та вже постфактум обґрунтовуються посиленнями на внутрішньодержавні програми. Як наслідок, Міністерство економіки та соціальної політики України на практиці не виконує роль спеціально уповноваженого органу, який би відповідав за розробку та реалізацію державної політики України щодо залучення та використання міжнародної технічної допомоги.

Формально передбачена можливість для державних установ України вносити свої зауваження та доповнення до заходів, які пропонуються до реалізації в рамках проектів. Однак на практиці можливість суттєвого видозмінення проектних заходів є досить обмеженою, оскільки в країні-донорі проект затверджується для реалізації разом із бюджетом, в якому чітко підрахована вартість усіх заходів, що пропонуються до реалізації в рамках проекту.

Ще одна проблема полягає в тому, що між тим моментом коли розробляється проектна пропозиція і тим моментом, коли розпочинається практична імплементація проекту, проходить не менше ніж один рік, а іноді два-три роки. Навіть якщо проект початково і розроблявся на основі оцінки потреб країни-реципієнта в тій чи іншій сфері, обставини та потреби в країні-реципієнті за цей час можуть докорінно змінитися. Відповідно постійно має місце тенденція «наздоганяння» в рамках реалізації проекту, тобто пристосування проекту до умов в країні-реципієнті, які вже змінилися, що відповідно негативно впливає на його ефективність.

З огляду на зазначене, у Міністерства економічного розвитку України по суті залишається лише одна функція – реєстрація проектів з метою їх обліку. Однак навіть ця функція зазвичай не реалізується в повній мірі, оскільки з огляду на те, що процес реєстрації проектів в Міністерстві є довготривалим, а сама реєстрація не є необхідною вимогою для початку реалізації проектів, організації-виконавці зазвичай починають імплементацію проектів, паралельно збирають пакет документів, необхідний для їх реєстрації, та подають його до Міністерства. Іноді реєстрація проекту завершується вже по закінченню самого проекту, особливо якщо термін реалізації проекту обмежується одним роком. Більше того, організації, що виконують проекти зарубіжної допомоги в Україні, через складність процедури реєстрації часом взагалі намагаються її уникнути. Оскільки реєстрація проекту в Україні не є вимогою країни, що надає кошти в рамках проекту, організація-виконавець не має зобов'язання звітності в цій сфері та відповідно формально може її уникнути.

Таким чином вся відповідальність за оцінку доцільності реалізації тих чи інших заходів в рамках проектів зарубіжної допомоги покладається на державну установу, яка є головним реципієнтом цільової допомоги. Однак, оскільки весь процес імплементації та звітності проектів побудований таким чином, що організація-виконавець звітується перед донором за використанні кошти, а не перед реципієнтом, через що реципієнти формально майже не мають механізмів впливу на хід та якість реалізації проектів. Єдине, що вони можуть зробити, – це перешкоджати практичній реалізації проектів, які вважають недоцільними, що в результаті зводить нанівець зусилля та витрачені кошти в рамках таких проектів.

Третій аспект, який характеризує реалізацію проектів зарубіжної допомоги, це їхня спрямованість на фрагментарне вирішення проблем в тій чи іншій галузі тоді, як більшість проблем, до вирішення яких застосовується зарубіжна допомога, є настільки складними, що потребують комплексного втручання. Розглянемо для прикладу проблему торгівлі людьми, на вирішення якої спрямовуються значні кошти американської зарубіж-



ної допомоги як в правоохоронній сфері (покращення потенціалу правоохоронних органів у переслідуванні злочинців), так і в соціальній сфері (попередження злочину шляхом підвищення рівня поінформованості суспільства та надання допомоги з метою реабілітації та реінтеграції постраждалих осіб).

З одного боку, увага міжнародних донорів до проблеми торгівлі людьми в Україні змусила український уряд також зацікавитися цією проблемою та почати впроваджувати державні заходи задля її подолання. Тобто в цьому випадку зусилля зарубіжної допомоги мали позитивний ефект просування ініціативи в сфері, яка не вважалася пріоритетною для держави. Те саме можна зауважити і про проблему ВІЛ/СНІДу та туберкульозу в Україні, які довгий час просто замовчувались на державному рівні. Лише увага міжнародної спільноти до цих проблем в Україні, змусила уряд визнати небезпеку епідемії та вживати заходи задля її подолання.

З іншого боку, пріоритезація боротьби з певною проблемою, такою як торгівля людьми, в порівнянні з іншими напрямками соціальної діяльності держави може призвести до певного дисбалансу в цій сфері. При цьому виникає запитання про те, чому постраждали від торгівлі людьми отримують допомогу у реабілітації, тоді як постраждали від інших тяжких злочинів її не отримують, хоча вони так само її потребують. Відповідь на це запитання може обумовлюватися тяжкістю наслідків торгівлі людьми для фізичного та психологічного здоров'я постраждалих осіб, однак не завжди таке пояснення є слушним, оскільки низка інших тяжких злочинів також може мати подібні наслідки. При цьому необхідно зауважити, що надання допомоги громадянам, що постраждали від злочинів, є першочерговим обов'язком самої держави, а не міжнародних донорів.

Окрім того, зарубіжна допомога з огляду на те, що вона є обмеженою та цільовою, часто має достатній потенціал лише для боротьби з симптомами тої чи іншої проблеми, а не для вирішення її корінних причин. Так, більшість проблем в сучасній Україні, таких як епідемія ВІЛ/СНІДу, туберкульозу, поширення наркоманії, торгівлі людьми тощо є соціальними проблемами, тобто обумовленими бідністю, обмеженістю життєвих можливостей та перспектив. Задля вирішення цих проблем необхідні комплексні заходи із покращення загального рівня життя та добробуту населення України. Такий ефект в межах цілої держави може мати лише відповідальна соціально спрямована державна політика.

З рештою останній аспект, на якому хотілося би зупинитися, це здатність зарубіжної допомоги замінювати функції держави. Наприклад, такий ефект можна побачити в сфері проектів американської зарубіжної допомоги, спрямованих на трансформацію Державної прикордонної служби України. Звичайно, усі заходи, що реалізуються за рахунок зарубіжної допомоги в цій сфері, є дуже важливими, однак вони повинні реалізовуватися за рахунок бюджетних коштів. В ситуації, коли державне фінансування правоохоронних органів є вкрай недостатнім, увага закордонного донора саме до Державної прикордонної служби призводить до того, що підрозділи цієї служби потрапляють в набагато більш сприятливе становище, ніж підрозділи інших правоохоронних органів, зокрема Міністерства внутрішніх справ України, що не є цілком позитивним, оскільки прогресивний розвиток усєї правоохоронної системи повинен бути рівномірним та збалансованим.

Перераховані проблеми і недоліки в сфері залучення та використання Україною зарубіжної допомоги США призводять до цілої низки негативних наслідків. Проекти зарубіжної допомоги, що здійснюються в Україні, є ізольованими один від одного, недостатньо скоординованими і в своїй більшості не сприяють проведенню глибоких системних перетворень. Відсутність чітко прописаних процедур підготовки та узгодження проектних пропозицій на урядовому рівні призводить до того, що потенційні бенефіціари не мають

доступу як до ресурсів для здійснення необхідних їм перетворень, так і до готових продуктів, потенційно призначених саме для них. Відсутність активної позиції українських державних структур щодо напрямів використання зарубіжної допомоги призводить до того, що американські донори починають працювати в режимі «одностороннього руху». В результаті можуть з'являтися рекомендації, які потім сприймаються українською стороною як нав'язування певної політичної позиції. Недостатнє залучення української сторони до заходів щодо оцінювання результатів проектів зарубіжної допомоги позбавляє можливості зробити об'єктивні висновки щодо ефективності окремих проектів та використання Україною американської зарубіжної допомоги в цілому.

Загалом, незважаючи на зазначені негативні аспекти, вплив зарубіжної допомоги США на соціальну та економічну ситуацію в Україні можна оцінити як позитивний. Допомога відіграє досить важливу роль у просуванні нових ініціатив, вносить в українську практику новітні підходи та прогресивні ідеї, що через певний час знаходять своє втілення в державній політиці. Хоча зарубіжна допомога через пасивну позицію українських державних структур та відсутність чіткої концепції національних інтересів та стратегії розвитку керується скоріше інтересами США, а не України, заходи, що реалізуються в рамках програм допомоги, також відповідають інтересам України, яка прагне ефективно впровадити ліберальну модель розвитку.

#### Список використаних джерел

1. Канцелярук Б.І. Детермінанти нового світопорядку / Б.І. Канцелярук // Розбудова держави. – 2000. – № 7-12 (97-102). – С. 3-7.
2. Камінський Є.Є. Політика США щодо України: Витоки. Концептуальні основи. Практична еволюція: монографія / Є.Є. Камінський, А.В. Дашкевич. – К.: Політична думка, 1998 – 547 с.
3. Чекаленко Л.Д. Зовнішня політика України / Л.Д. Чекаленко. – К.: Либідь, 2006. – 712 с.
4. Орієнтири виборця 2002: довідник / [В. Замніус, Д. Ковриженко, Д. Котляр та ін.] – К.: Міленіум, 2002. – 308 с.
5. Хартія Україна-США про стратегічне партнерство у редакції від 19.12.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=840\\_140](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=840_140).
6. Дискусія з послом США в Україні Дж. Теффтом на тему «Огляд відносин між Україною та США» [Електронний ресурс] / Інститут світової політики, 25.06.2010. – Режим доступу: <http://glavcom.ua/articles/1171.html>.
7. Камінський Є.Є. Українська перспектива в нових внутрішніх і міжнародних умовах розвитку / Є.Є. Камінський // Актуальні проблеми міжнародних відносин. Вип. 94, ч. 1. – К.: ІМВ КНУ ім. Т. Шевченка, 2010. – С. 3-10.
8. Петренко В.М. Дискусійні питання DOTS-стратегії [Електронний ресурс] / В.М. Петренко / Національний інститут фтизіатрії і пульмонології ім. Ф.Г.Яновського. – Режим доступу: [http://www.ifp.kiev.ua/doc/staff/discussion\\_DOTs.htm](http://www.ifp.kiev.ua/doc/staff/discussion_DOTs.htm).
9. Назаралієв Ж. Фатальні маршрути / Ж. Назаралієв. – К.: «Дуліби», 2006. – 479 с.
10. Стратегія розвитку України у період до 2020 року [Електронний ресурс] / Міністерство економіки України, 2010. – 268 с. – Режим доступу: [http://www.dsaua.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=90%3A-2020-&catid=36%3A2010-09-13-13-04-19&Itemid=70&lang=uk](http://www.dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=90%3A-2020-&catid=36%3A2010-09-13-13-04-19&Itemid=70&lang=uk).

11. Проект Закону України про міжнародну технічну допомогу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=27828](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=27828).
12. Постанова Кабінету України від 15 лютого 2002 р. № 153 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=153-2002-%EF>.