

УДК 351.88:339.96

DOI: 10.24144/2078-1431.2020.2(25).157-164

**Ольга Руденко,**

доктор наук з державного управління,  
професор кафедри публічного управління та  
менеджменту організації

**Анатолій Куцевол,**

здобувач кафедри публічного управління та менеджменту організації  
Національний університет  
«Чернігівська політехніка»

## УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНОЮ ТЕХНІЧНОЮ ДОПОМОГОЮ В УКРАЇНІ

В Україні інституціями міжнародного значення здійснюється фінансування сукупності програм у різних напрямках діяльності, а їх розмір та різноманітність стабільно збільшуються. Однак зауважимо, що методи, інструменти й принципи державного управління у сфері міжнародного фінансування залишаються незмінними. Тому виникає ряд проблем на різних етапах публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги. Впровадження проєктів міжнародної технічної допомоги сприяє соціально- економічному розвитку, зменшенню навантаження на бюджет держави, формуванню додаткових робочих місць та задоволенню інтересів держави на міжнародних ринках. Така допомога формує досить стійкий інфраструктурний базис щодо залучення в економіку країни-отримувача саме прямих іноземних інвестицій. Не сформовано досконалої ідеї, як зробити кошти іноземної допомоги стимулом для економічного зростання бідних країн світу або ж тих, які розвиваються й становлять собою різноманітність в різних сферах життя. Люди з досить високим рівнем доходу здійснюють передачу частини своїх матеріальних ресурсів більш уразливим, незважаючи на розчарування минулого досвіду. Однак така мета зовнішньої допомоги передбачає переміщення такої кількості ресурсів, скільки є політично можливим, аби сприяти трансформації суспільства у заможне. У будь-якому разі підвищення рівня якості допомоги має переважати збільшення абсолютної кількості.

**Ключові слова:** державне управління, органи державної влади, міжнародна технічна допомога, євроінтеграція.

*In Ukraine, institutions of international importance are financing a set of programs in various areas of activity, and their size and diversity is steadily increasing. However, it should be noted that the methods, tools and principles of public administration in the field of international financing remain unchanged. Therefore, there are a number of problems at different stages of public administration in the field of international technical assistance. Thus, the implementation of international technical assistance projects contributes to socio- economic development, helping to reduce the burden on the state budget, creating additional jobs and meeting the interests of the state in*

*international markets. Such assistance forms a fairly stable infrastructure base for attracting foreign direct investment to the economy of the recipient country. There is no perfect idea of how to make foreign aid a stimulus for the economic growth of various poor countries or developing countries, and represent diversity in various spheres of life. However, the goal of people with a fairly high level of income is to make the transfer of some of their material resources more vulnerable, despite the disappointments of past experience. However, this goal of foreign aid involves moving as many resources as is politically possible, or helping to transform society into the affluent. In any case, improving the quality of aid must prevail over increasing the absolute quantity. The origin of any aid is one that directly causes dependence, and on the example of recipient countries it is better known as «political dependence», to stimulate the participation of donors in socio-political processes, first of all, the adoption of relevant decisions. It is worth noting that donors, above all, defend their interests, their satisfaction, values and incentives of their country, to provide their citizens with the planned expected results in order to support cash flow.*

**Keywords:** *public administration, public authorities, international technical assistance, European integration.*

**Постановка проблеми.** Міжнародна технічна допомога стає дедалі більш вагомим чинником економічного розвитку та важелем міжнародних відносин. Але результативність впливу цього ресурсу на економічний розвиток країни, як зазначалось вище, залишається поки що спірною. Відсутність на сьогодні єдиного методологічного підходу до інформаційного забезпечення механізмів державного управління у сфері міжнародної технічної допомоги як на національному, так і на міжнародному рівнях практично унеможлиблює пряму оцінку її результативності. Викликані такою ситуацією численні дискусії щодо можливих методів оцінювання результативності міжнародної технічної допомоги для окремої країни посилюються через монополію міжнародних організацій у питанні розповсюдження відповідної інформації. Відповідна самореклама щодо результативності міжнародної технічної допомоги на найвищих щаблях влади створює підґрунтя для асиметрії інформації з міжнародної технічної допомоги та ускладнює її об'єктивну оцінку.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Досліджувана проблематика представлена у наукових доробках вітчизняних спеціалістів у сфері публічного управління, а саме: В. Авер'янова, Е. Афоніна, М. Баймуратова, В. Василенка, М. Васильєвої, А. Дегтяра, В. Муравйова, Н. Нижник, В. Ребкала та інших.

**Мета дослідження.** Стаття покликана структурувати напрями удосконалення системи управління міжнародною технічною допомогою в Україні.

**Результати дослідження.** В Україні інституціями міжнародного значення здійснюється фінансування сукупності програм у різних напрямках діяльності, а їх розмір та різноплановість стабільно збільшуються. Однак зауважимо, що методи, інструменти й принципи публічного управління у сфері міжнародного фінансування залишаються незмінними. Тому ви-

никає ряд проблем на різних етапах публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги.

Виникаючі конфлікти зазвичай пов'язані з появою специфічних ризиків, за якими необхідно здійснювати постійний контроль, який зумовлює потребу щодо розробки дієвих механізмів для оцінки рівня ризиків та механізмів їх попередження, нейтралізації або уникнення. Відсутність таких механізмів приводить насамперед до різних криз, соціальних конфліктів, які також є стимулом до розширення негативного впливу суперечностей, можливих ризиків. При розгляді можливих причин виникнення проблем публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги варто зауважити, що джерелом їх виникнення є екзогенні та ендогенні чинники. Важливим чинником недосконалості системи публічного управління є довготривала політична криза в Україні, насамперед існуючі протиріччя виникають за відсутності збалансованої системи державної влади і через рівень розвитку політичної системи країни [1].

Економічні процеси в Україні, як і загалом у світі, набувають дедалі нових форм, пов'язаних з процесами глобалізації. Вхідження України у світовий фінансовий простір, відносини з міжнародними фінансовими організаціями, інвестиційна та кредитна політика нашої держави в умовах сучасної глобалізації визначаються, насамперед, станом та результатами реформування економіки країни. Процес поглиблення інтернаціоналізації економічного життя, який має своїми проявами розширення й ускладнення взаємозв'язків і взаємозалежностей національних економік, усунування характеру праці та виробництва в глобальному масштабі, зростаючу взаємодію та координацію держав щодо розробки і реалізації міжнародної стратегії розвитку, об'єктивно підвищує значення зовнішніх джерел фінансових ресурсів для будь-якої національної економіки [2].

Залучення зовнішніх фінансових ресурсів дозволяє країні споживати й інвестувати понад те, що виробляє її економіка. Ефективне використання додаткових ресурсів для фінансування нагромадження капіталу дозволяє прискорити економічний прогрес. Фактично країна може фінансувати нагромадження капіталу не тільки шляхом мобілізації внутрішніх заощаджень, але також і шляхом залучення зовнішніх [3].

Останніми роками у валютно-фінансовій сфері України спостерігаються процеси інтенсифікації міждержавного руху приватних капіталів і посилення інтеграції національної фінансової системи із світовою. Обсяги зовнішніх активів і зобов'язань, накопичених резидентами України, вже перевищили середні показники для країн з низьким і середнім рівнем доходів у цілому. Надходження іноземного капіталу, з одного боку, дозволяє збільшити кількість фінансових альтернатив для вітчизняних підприємств, зменшити вартість позичкового капіталу, розширити базу потенційних інвесторів та підвищити ліквідність цінних паперів. Проте, з іншого боку, при накопиченні зовнішніх зобов'язань посилюється вразливість національної фінансової системи до дії несприятливих чинників зовнішнього характеру. Поряд з цим постає питання умов отримання зовнішнього фінансування, яке, однак, може погіршувати рівень життя

населення країни- реципієнта в короткостроковій перспективі (шокова терапія) і перетворюється на борговий тягар для майбутніх поколінь. За таких умов питання місця та ролі зовнішнього фінансування, визначення здобутків і потенційних втрат від фінансової інтеграції, а також з'ясування основних тенденцій і закономірностей набувають особливої актуальності [4].

Загалом визначення зовнішнього фінансування в економічній літературі та міжнародній практиці є неоднозначними, існують різні підходи до окреслення його меж та структури. З одного боку, до зовнішнього фінансування за методологією ООН належать ПШ, міграційні приватні односторонні перекази, міжнародна допомога розвитку менш розвинених країн економічно розвиненими країнами, зовнішній борг та міжнародні золото-валютні резерви [5]. Звісно, що структура зовнішнього фінансування сильно різниться для розвинутих країн, країн, що розвиваються, та для країн з перехідною економікою. Вона також може суттєво різнитись у межах кожної з цих груп. З іншого боку, у вузькому сенсі зовнішнє фінансування може бути визначене лише як фінансування розвиненими індустриальними країнами економік країн, що розвиваються, або як іноземна допомога [6].

У будь-якому разі, основними компонентами зовнішнього фінансування для країн із перехідною економікою, до яких ще певною мірою належить і Україна, є ПШ та міжнародна допомога. Дуже часто в економічній літературі та практиці державної економічної політики ці два компоненти розглядаються разом. Вважається, що за певних умов міжнародна допомога створює підґрунтя для притоку ПШ, які, у свою чергу, є активним фактором економічного розвитку [7].

Щодо міжнародної допомоги, то слід зазначити, що історичний досвід оцінки результатів подібних зовнішніх запозичень різними країнами є досить суперечливим. В одних країнах зовнішні запозичення урядів є джерелом економічного зростання, в інших – зумовлюють боргові кризи, бідність та економічну відсталість. Аналізуючи цей досвід, загалом можна виділити два фактори, які визначають результати зовнішніх запозичень: по-перше: умови надання позик (вартість, строки, стабільність) та власне результативність їх використання урядом країни-реципієнта. Дуже часто від умов зовнішнього фінансування залежить також результативність використання зовнішніх запозичень [4]. Наприклад, якщо зовнішнє фінансування має фрагментарний характер, це призводить до частого заморожування інвестиційних проектів уряду, що в підсумку збільшує вартість здійснюваних проектів. Іншою причиною є те, що нестабільність зовнішніх надходжень збільшує імовірність нецільового їх використання. Третім аспектом зв'язку між циклічністю та результативністю використання залучених ресурсів є те, що, формуючи бюджетно-податкову політику, уряд не може навіть у середньостроковому періоді визначити такий її важливий елемент, як боргову політику саме у частині зовнішнього фінансування дефіциту бюджету. Причина – високі ризики зміни кон'юнктури на світовому ринку позичкових капіталів.

На сьогодні не існує єдиного підходу до визначення компонентів зовнішнього фінансування ні у вітчизняній, ні в міжнародній практиці [8]. Принципи прийнятих класифікацій значною мірою залежать від мети дослідження. Глобальний підхід застосовано до структуризації основних компонентів зовнішнього фінансування за методологію Конференції ООН з торгівлі та розвитку (далі – UNCTAD) (табл. 1).

**Таблиця 1. Характеристика компонентів зовнішнього фінансування**

№ з/п	Назва	Характеристика
1.	Прямі іноземні інвестиції	Цінності, що вкладаються іноземними інвесторами в об'єкти інвестиційної діяльності з метою отримання прибутку або досягнення соціального ефекту
2.	Технічна допомога	Ресурси або послуги, які, згідно з міжнародними угодами, надаються донорами з метою підтримки економіки країн
3.	Грошові перекази мігрантів	Грошові доходи, надіслані мігрантами на батьківщину та у зв'язку з якими у відправника не виникає жодних зобов'язань (на відміну від інших фінансових потоків)
4.	Зовнішній борг	Боргові зобов'язання перед нерезидентами щодо повернення позичених коштів (основна сума боргу) та відсотків за ними
5.	Міжнародні резерви	Фінансові активи, які знаходяться в розпорядженні національного банку та уряду на звітну дату

Джерело: [6-7]

Таким чином, можна сказати, що структура зовнішніх фінансових ресурсів різних позичальників дійсно є різною і визначається умовами їх доступу до приватних та офіційних джерел.

У межах надходження зовнішніх коштів проекти, спрямовані на здійснення економічної реформи в Україні, у тому числі на реформування окремих секторів економіки, структурні та інституційні зміни в галузях економіки, належать до системних проєктів. Збільшення потоку та видів зовнішнього фінансування відбувається поряд із розвитком структури світових фінансових ринків і видів позичкового капіталу.

Теорія готовності до змін ґрунтується на концепції, яка, як і окремі особи, громади та організації, може бути на різних етапах готовності отримувати зовнішню допомогу. Оцінка готовності та інтеграції нових знань або технологій на практиці може допомогти з'ясувати, які партнери є пріоритетними в отриманні МТД. Застосування цієї теорії також сприятиме визначенню найбільш ефективних методів допомоги в цьому контексті.

На рис. 1 зображено дві тенденції, які полягають в основі системи зовнішньої допомоги та які можна умовно зазначити як «ринковий попит»

та «технічна пропозиція». Ці складові взаємодіють та доповнюють одне одного в одній системі. Попит з'являється на рівні проекту, виконавці якого розуміють, яка технічна підтримка необхідна, реагують на існуючі пропозиції. У свою чергу, пропозиція активно інтегрує нові знання, результати досліджень та технології упродовж реалізації проекту. Пропозиція часто починається на центральному рівні і спрямована на цільові групи програм, сприяючи впровадженню інновацій, технологій та нових програмних підходів.

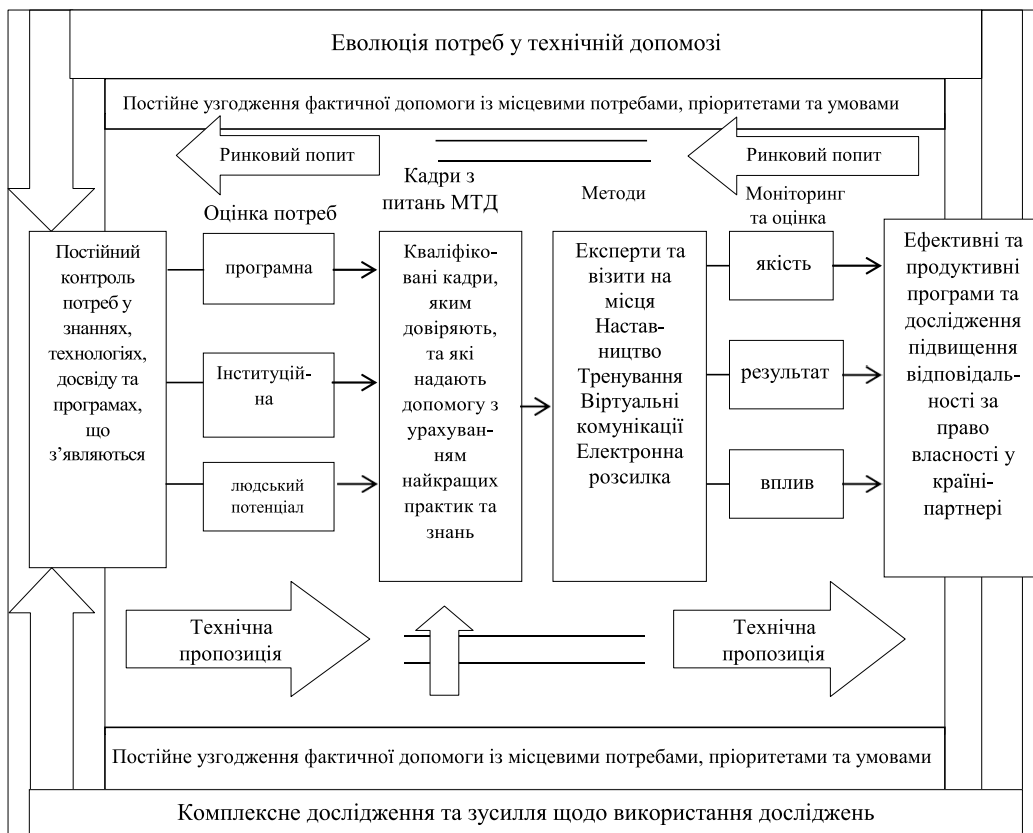


Рис. 1. Динамічна модель системи зовнішньої допомоги

Джерело: складено на основі [2]

Механізми обміну інформацією, координації, планування та адміністрування в системі допомоги стають дорожчими та менш ефективними. Збільшується потреба донорів у дієвих правилах розподілу ресурсів для фінансування зростаючого числа агентств допомоги розвитку, ефективність яких ще залишається на досить низькому рівні.

Крім цього, цей процес може включати оцінку потреб кількох програм і підтримувати використання сучасних знань, наявних результатів досліджень і перевірених експериментів. Менеджери програм, які планують отримати допомогу (попит), можуть більше дізнатися про систему

та ресурси допомоги, а ті партнери, які її надають та намагаються інтегрувати нові знання та технології (пропозиція), можуть ознайомитись із потребами, проблемами та можливостями програми. Полегшенню інтеграції результатів досліджень або фактичних практик у місцеві програми сприяє побудова довірчих відносин між донорами, виконавцями та отримувачами зовнішніх ресурсів. Отже, офіційна допомога розвитку надає можливості країнам, що розвиваються, зокрема, й з метою підвищення рівня публічного управління. Україна не в повній мірі використовує свій потенціал у рамках отримання та реалізації МТД, що обумовлено низкою проблем правового й організаційного характеру, які потребують системного вирішення.

**Висновки.** Отже, враховуючи недосконалість системи координації зовнішньої допомоги для України, варто розуміти реальні результати залучення і використання такої допомоги. Запозичення і нераціональне користування отриманих ресурсів від міжнародних фінансових організацій певним чином робить національну економіку дедалі більш залежною від підтримки донорами. Контроль з боку влади дозволить вчасно ідентифікувати слабкі місця розвитку країни, орієнтувати таку допомогу саме тим, хто безпосередньо потребує, а не на розвиток корумпованих цілей політиків та міжнародні агентства у сфері розвитку. Походження будь-якої допомоги є такою, що безпосередньо викликає залежність, а на прикладі країн-одержувачів є більш відомою як «політична залежність», вона покликана стимулювати участь донорів у суспільно-політичних процесах, насамперед прийнятті актуальних для країни рішень. Варто звертати увагу на те, що донори, перш за все, відстоюють свої інтереси, їх задоволення, цінності і стимули своєї країни, прагнуть надати своїм громадянам заплановані очікувані результати з метою підтримки грошового потоку. Досить критичний підхід до системи публічного управління, насамперед аналіз проблем та дієвих механізмів у сфері відповідальності за безпосереднє впровадження допомоги на всій території України, певним чином сприятимуть зниженню рівня ризику суспільно-політичного або соціально-економічного тиску на користь відповідної країни-донора.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Shestakovska T., Radchenko O., Streltsov V., Radchenko O., Chernov S. Ensuring environmental safety of the food industry: Influence on leadership positions in the economy. *Ukrainian Journal of Ecology*, 2020. 10(3), 19-23.
2. Kaur N., Sittlhou L. Governance of Development Assistance: Issues and Challenges. URL: [http://ic-sd.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/06/Development\\_Assistance\\_-\\_Full\\_Paper.pdf](http://ic-sd.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/06/Development_Assistance_-_Full_Paper.pdf).
3. Кулініч О.В. Грантрайтинг: метод. рек. для органів публічної влади щодо написання проектних заявок / Авт. кол.: О.С. Зінченко, О.В. Кулініч, П.Ю. Куліш ; 2-ге вид., доп. і перероб. Харків : Золоті сторінки, 2015. 80 с.
4. Гуменюк В. Міжнародна технічна допомога: ефективне управління чи контроль? URL: [https://eu.prostir.ua/files/1327073026877/TA\\_edited\\_final\\_19.0\\_1.pdf](https://eu.prostir.ua/files/1327073026877/TA_edited_final_19.0_1.pdf).
5. Липова Т. В., Колосова В. П. Державне управління зовнішніми (передаксаційними) ресурсами: досвід Польщі // *Фінанси України*. 2013. №2. С. 83-92.

6. Kharas H. Trends and Issues in Development Aid. Wolfensohn Centre for Development Working Papers. №1. URL: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2007/11/development-aid-kharas/11\\_development\\_aid\\_kharas.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2007/11/development-aid-kharas/11_development_aid_kharas.pdf).
7. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. №153. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>.
8. Проблеми координації міжнародної технічної допомоги в Україні порівняно з польським досвідом: Звіт про дослідження. К.: МЦПД, 2001. 31 с. URL: [http://old.icps.com.ua/files/articles/33/58/coordination\\_ta\\_ukr.pdf](http://old.icps.com.ua/files/articles/33/58/coordination_ta_ukr.pdf)

## REFERENCES

1. Shestakovska, T., Radchenko, O., Streltsov, V., Radchenko, O., & Chernov, S. (2020). *Ensuring environmental safety of the food industry: Influence on leadership positions in the economy*. Ukrainian Journal of Ecology, 10(3), 19- 23 [in English].
2. Kaur, N., Sitlhou, L. (2017). *Governance of Development Assistance: Issues and Challenges*. Retrieved from [http://ic-sd.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/06/Development\\_Assistance\\_-\\_Full\\_Paper.pdf](http://ic-sd.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/06/Development_Assistance_-_Full_Paper.pdf) [in English].
3. Kulinich, O.V. (2015). *Hrantrajtynh: metod. rek. dlia orhaniv publichnoi vlady schodo napysannia proektnykh zaiaвок [Grantwriting: methodological recommendations for public authorities in terms of project applications]* (2nd ed., red). Kharkiv : Zoloti storinky [in Ukrainian].
4. Humeniuk, V. (2012). *Mizhnarodna texnichna dopomoga: efektyvne upravlinnya chy kontrol? [International technical assistance: effective management or control?]* Retrieved from [https://eu.prostir.ua/files/1327073026877/TA\\_edited\\_final\\_19.01.pdf](https://eu.prostir.ua/files/1327073026877/TA_edited_final_19.01.pdf) [in Ukrainian].
5. Lypova, T.V., & Kolosova, V.P. (2013). *Derzhavne upravlinnya zovnishnimy (peredaksesacijnymy) resursamy: dosvid Polshhi [Public management of external (pre-accession) resources: the experience of Poland]*. *Finansy Ukrainy - Finances of Ukraine* 2, 83-92 [in Ukrainian].
6. Kharas, H. (2007). *Trends and Issues in Development Aid*, (Wolfensohn Centre for Development Working Papers). Retrieved from [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2007/11/development-aid-kharas/11\\_development\\_aid\\_kharas.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2007/11/development-aid-kharas/11_development_aid_kharas.pdf) [in English].
7. *Pro stvoorennia yedynoyi systemy zaluchennya, vykorystannya ta monitoryngu mizhnarodnoyi texnichnoyi dopomogy: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 15.02.2002 №153 [About creation of the uniform system of attraction, use and monitoring of the international text help: the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 02/15/2002 №153]*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF> [in Ukrainian].
8. *Problemy koordynatsii mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy v Ukraini porivniano z pol's'kym dosvidom: Zvit pro doslidzhennia [The problem of Ukraine coordination of international technical assistance in Ukraine in comparison with the Polish experience: Research Report]*. (n.d.). *old.icps.com.ua*. Kyiv: MCPD. Retrieved from [http://old.icps.com.ua/files/articles/33/58/coordination\\_ta\\_ukr.pdf](http://old.icps.com.ua/files/articles/33/58/coordination_ta_ukr.pdf) [in Ukrainian].