

КУЦЕВОЛ А. А.,

здобувач Національного університету «Чернігівська політехніка»

A. KUTSEVOL,

applicant of the National University "Chernihiv Polytechnic"

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ

### CONCEPTUAL PRINCIPLES OF FORMATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF INTERNATIONAL TECHNICAL ASSISTANCE

У статті проаналізовано стан та перспективність зовнішнього фінансування, яке характеризує пріоритетні фінансові потоки, які не варто ігнорувати у процесі формування та реалізації державної економічної політики, її ефективність яких можна контролювати як міжнародними організаціями, так й країною-реципієнтом. Головна мета залучення міжнародної технічної допомоги – це перехід економіки країни на шлях до самодостатнього економічного зростання. Для вирішення зазначених макроекономічних проблем уряд країни готує та надає на погодження Міжнародному валютному фонду розраховану на визначений період. Визначені цілі державної політики у сфері міжнародної технічної допомоги: стабілізація курсу національної валюти; сталість темпів зростання виробництва; стабілізація рівня цін у країні; сталий приплив іноземного капіталу; підвищення рівня зайнятості; зменшення дефіциту бюджету. Ідентифіковані основні принципи надання міжнародної технічної допомоги: партнерство, ефективність, доповнюваність та прозорість. Здійснено класифікацію міжнародної технічної допомоги за видом допомоги, каналами надходження та цільовими орієнтирами використання. Встановлено, що донори міжнародної технічної допомоги об'єднують, як правило, проекти і програми в Стратегію допомоги країні. Така Стратегія країні є робочим планом для співпраці міжнародної організації або країни-донора з країною-одержувачем.

The article analyzes the priority and prospects of external financing, which characterizes the priority financial flows that should not be ignored in the process of formation and implementation of state economic policy, and the effectiveness of which can be controlled by both international organizations and recipient countries. The main purpose of attracting international technical assistance is the transition of the country's economy to self-sufficient economic growth. To address these macroeconomic problems, the government prepares and submits for approval to the International Monetary Fund for a specified period. The goals of state policy in the field of international technical assistance are defined: stabilization of the national currency exchange rate; constancy of production growth rates; stabilization of the price level in the country; constant inflow of foreign capital; increasing employment; reducing the budget deficit. The basic principles of providing international technical assistance are identified: partnership, efficiency, complementarity and transparency. The classification of international technical assistance by type of assistance, channels of receipt and targets of use is carried out. It is established that donors of international technical assistance usually combine projects and programs into the Country Assistance Strategy. Such a Country Strategy is a work plan for the cooperation of an international organization or donor country with the recipient country.

**Ключові слова:** публічне управління, державна політика, міжнародна технічна допомога, Європейський Союз.

**Key words:** public administration, public policy, international technical assistance, European Union.

**Постановка проблеми.** В Україні інституціями міжнародного значення здійснюється фінансування сукупності програм у різних напрямках діяльності, а їх розмір та різноманітність стабільно збільшується. Однак, зауважимо, що методи, інструменти й принципи публічного управління у сфері міжнародного фінансування залишаються не змінними. Тому виникає ряд проблем на різних етапах публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги. Таким чином впровадження проектів міжнародної технічної допомоги сприяє соціально-економічному розвитку, сприяє 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. Дієва система публічного управління на всіх рівнях насамперед потребує дотримання принципу комплексності та своєчасності отримання інформації для об'єктивної оцінки процесів, які

відбуваються у всьому суспільстві, й прийняття адекватних рішень щодо їх регулювання.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика формування державної політики у сфері міжнародної технічної допомоги 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 статті.** Стаття покликана ідентифікувати концептуальні вектори формування та реалізації державної політики у сфері міжнародної технічної допомоги.

**Виклад основного матеріалу.** Усі економічні суб'єкти на рівні світової економіки користуються необхідними ресурсами міжнародних ринків позичкового капіталу, однак не всі мають рівні можливості доступу до відповідних ринкових фінансових ресурсів. Це інтерпретує, з однієї сторони, розстановку сил у всьому світі, й з іншого – логічність організації

ринкових відносин. Таким чином міжнародна репутація позичальника, стан його економічного розвитку, довгострокова стратегія національних інтересів представляють надійність позичальника, а тому, і умови щодо отримання ресурсів від повідних міжнародних ринків капіталу [1].

Кредити, які надаються різними фінансовими організаціями системи ООН, включають відсотки, набагато нижчі за ринкові [2, с. 39-42]. Кредити Світового банку спрямовані на підтримку дефіциту бюджету, ефективну реалізацію довгострокових інвестиційних проектів у різних пріоритетних галузях економіки, підтримку експорту, забезпечення надійного страхування імпорту. Україна одержує кредити Світового банку на строк до 20 років із пільговим періодом у 5 років.

Таким чином, на сьогодні як державне так й приватне фінансування зарекомендували себе як досить ефективні й потужні, однак лише за умови проведення дієвої боргової політики й забезпечення для неї сприятливого макроекономічного середовища у відповідній країні-реципієнті. Тобто суми фінансових зобов'язань країни перед відповідними іноземними кредиторами, які потрібно погасити у встановлені терміни, і нараховані на них відсотки формують зовнішні борги країни [3, с.65].

Отже, очевидним є факт, що саме зовнішнє фінансування характеризує пріоритетні фінансові потоки, які не варто ігнорувати у процесі формування та реалізації державної економічної політики, й ефективність яких можна контролювати як міжнародними організаціями, так й країною-реципієнтом. У свою чергу наявність і доступність статистики щодо певних компонентів зовнішнього фінансування є досить різною, а інколи, особливо щодо міжнародної технічної допомоги, – ускладненою. Тобто, системне продукування такого роду інформації є можливим лише на загальнодержавному та міжнародному рівнях, а саме в межах функціонування офіційної інформації.

Світовий досвід засвідчив, що механізм міжнародної технічної допомоги загалом сприяє макроекономічній стабілізації всієї економіки і сталому зростанню виробництва у тих країнах, які прямують до результативної ринкової економіки [4, с.85]. Для найменш розвинених країн така фінансова допомога виявилася одним із основних джерел їх фінансових ресурсів. Відносний розмір допомоги залежить від рівня розвитку країни-реципієнта: тобто більша допомога надається менш розвиненим країнам.

Міжнародна технічна допомога надається країнам-реципієнтам від певних офіційних іноземних донорів. Представниками країни-реципієнта є: уряд країни, уповноважений урядом відповідний орган виконавчої влади, центральний і експортно-імпорتنний банки, юридичні особи – резиденти країни, банки-агенти уряду із залучення й використання іноземних кредитів. Офіційними іноземними донорами є міжнародні фінансові організації, відповідні уряди окремих країн і їх об'єднання, певні уповноважені урядові організації.

Варто зауважити, що саме від коштів, які запозичуються за ринковими умовами, фінансова допомога відрізняється за допомогою так званого “грант-елемента” – показника рівня пільг [5]. Тобто грант-елемент визначає, яку частину платежів із погашення боргу недоотримає кредитор шляхом надання позики за більш пільговими, аніж комерційні, умовами. У свою чергу вважається, що дохід такого кредитора від надання коштів складає 10%.

Міжнародна технічна допомога надається у грошовій, товарній і змішаних формах. Така допомога, яка надається країнам-реципієнтам від світового економічного співтовариства, може бути: двосторонньою, багатосторонньою і колективною. На двосторонню (міждержавну) фінансову допомогу припадає практично 70% її загального обсягу, решта – це кошти, які надають міжнародні організації.

Відповідно до усталеної практики міжнародних фінансових організацій, міжнародна технічна допомога для розвитку країни-реципієнта розраховується зазвичай на середньостроковий період (3-8 років) та надається групою донорів у вигляді так званого портфеля кредитів на реалізацію відповідних проектів розвитку економіки держави. Структура такого портфеля визначається змістом середньострокової державної економічної політики діючого уряду щодо забезпечення макроекономічної стабілізації і економічного зростання та, у загальному вигляді, є безпосередньо такою.

Офіційними іноземними донорами гіпотетично передбачається, що ретельне виконання відповідним урядом країни-реципієнта погодженого портфеля кредитів на середньостроковий період (3–5 років) має сприяти поступовому переходу економіки країни до довгострокового самодостатнього розвитку і відновлення спроможності до самостійного обслуговування свого платіжного балансу без належної допомоги Міжнародного валютного фонду або відновлення макроекономічної рівноваги і залучення зовнішніх фінансових ресурсів для покриття дефіциту платіжного балансу країни по відповідним поточних операціях на довгострокову перспективу, уникаючи цим самим проблем з обслуговування такого зовнішнього боргу. Отже, Міжнародний валютний фонд, а за ним й інші міжнародні донори надають допомогу країні, якщо вона має проблеми із стабільністю національної валюти, розширенням виробництва та зайнятості, тривалим дефіцитом платіжного балансу, тобто самостійно не може повністю сплатити по іноземних рахунках за придбані товари та послуги, а також повернути свій борг іншим країнам та сплатити по ньому відсотки [6]. Таким чином, головна мета залучення міжнародної технічної допомоги – це перехід економіки країни на шлях до самодостатнього економічного зростання. Для вирішення зазначених макроекономічних проблем уряд країни готує та надає на погодження Міжнародному валютному фонду розраховану на визначений період (1–2 роки) викладену у Меморандумі економічної політики програму забезпечення макроекономічної стабілізації та економічного зростання. Результатом здійснення заходів програми має бути досягнення таких цілей держави:

- стабілізація курсу національної валюти;
- сталість темпів зростання виробництва (тобто сталого економічного зростання);
- стабілізація рівня цін у країні, а саме приведення темпів інфляції до рівня, що не перевищує вимог Міжнародного валютного фонду;
- сталий приплив іноземного капіталу (перш за все прямих інвестицій, офіційних кредитів, відповідних кредитів комерційних банків) для покриття розміру дефіциту платіжного балансу країни за проекти, які передбачають вкладення грошових і фінансових ресурсів для розвитку й зміцнення системи управління, мають назву проекти міжнародної технічної допомоги (технічними проектами, поточними операціями на довгостроковій основі, з уникненням при цьому проблем обслуговування зовнішнього боргу та збільшення припливу валюти за рахунок підвищення ефективності зовнішньоекономічної діяльності; значне підвищення рівня зайнятості; отримання зменшення дефіциту бюджету до рівня вимог Міжнародного валютного фонду).

Проекти міжнародної технічної допомоги спрямовані на зміцнення інституціональних структур. Інституціональна структура – це визначене коло юридичних осіб для організації спільної діяльності, для виконання відповідних функцій та правил взаємовідносин, необхідних і достатніх для досягнення встановленої мети.

Для окремих країн з перехідною економікою та таких, що розвиваються, міжнародна технічна допомога стала важливим джерелом зовнішнього фінансування. У цьому кон-

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

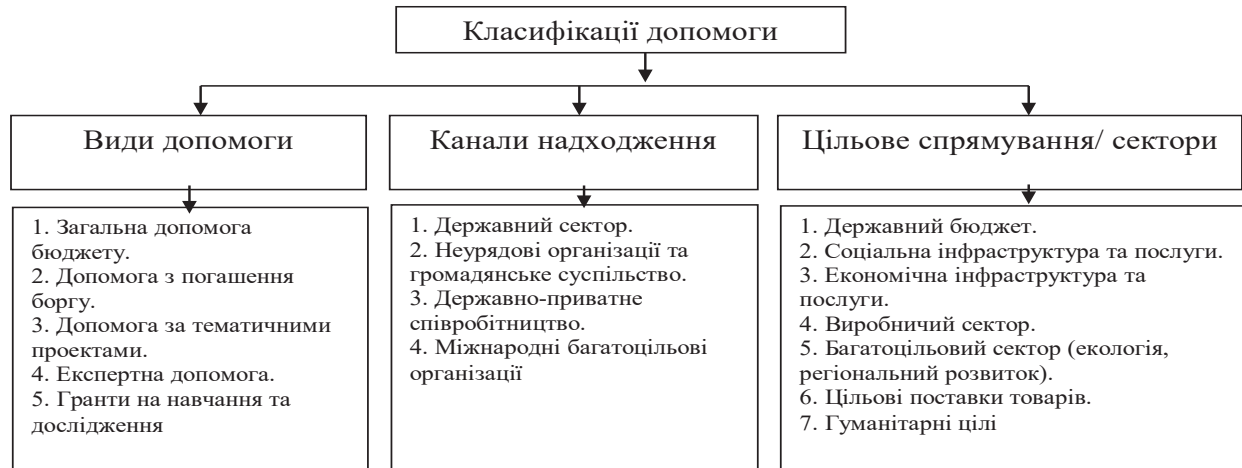
тексті ООН розрізняє чотири загальних фактори, які можуть впливати на сталість розвитку держави [7].

1. Рівень залежності від допомоги. Він може вимірюватись як частка міжнародної технічної допомоги у загальних урядових надходженнях, у розрахунку на кожну особу населення або у процентах до ВВП.

Високий рівень цього показника робить економіку і уряд країни вразливими до флуктуацій потоків допомоги. В окре-

– паралельність та доповнюваність – тобто політика допомоги повинна доповнювати економічну та соціальну сфери;  
– прозорість – максимальна відкритість інформації про проект, його мету та завдання.

Міжнародну технічну допомогу можна розрізнити залежно від мети дослідження та потреб управління, за видами, за каналами надходження та за цільовими секторами, куди вона спрямовується. На підставі узагальнення міжнародної



*Рис. 1. Класифікація міжнародної технічної допомоги за видом допомоги, каналами надходження та цільовими орієнтирами використання*

мих випадках країна в цілому може і не бути залежною від міжнародної технічної допомоги, однак у свою чергу розвиток її окремих секторів і галузей визначається надходженнями ззовні.

2. Проциклічний характер допомоги. Як свідчать міжнародні дані, у переважній кількості випадків міжнародної технічної допомоги має проциклічний характер, що спричиняє протилежний очікуваному ефект та робить економіку країни-отримувача допомоги більш залежною від зовнішніх циклічних коливань на міжнародних ринках.

3. Високий рівень варіації допомоги. У даному випадку періодичність і обсяги надходжень такої допомоги є важко передбачуваними, що створює проблеми для уряду країни-отримувача у питанні ефективного планування витрат.

4. Цільове використання допомоги. Хоча міжнародна статистика свідчить про постійне зростання обсягів офіційної допомоги, вона маскує той факт, що в дійсності загалом лише невелика частка допомоги фактично надходить до країн-отримувачів. Значна ж частина міжнародної технічної допомоги повертається у розвинені країни у формі оплати міжнародних експертів та закупок обладнання, що стимулює економіку країни-донора. Зазвичай існує також певна диспропорція між секторами-отримувачами в межах однієї країни. Наприклад, соціальний сектор фінансується значно більшою мірою, ніж виробничий і агросектор. Основними принципами надання міжнародної технічної допомоги є:

– партнерство – тобто участь країни-реципієнта в донорській програмі з метою підвищити її відповідальність та надати допомогу, з огляду на мету та потреби самої країни-отримувача [8];

– ефективність – тобто моніторинг, оцінка та систематизація змін в проектах та програмах з метою підвищення їх результативності;

практики з цього питання можна запропонувати такі класифікаційні групи міжнародної технічної допомоги (рис. 1).

Загалом законодавство України передбачає такі види міжнародної технічної допомоги: товари, роботи і послуги, права інтелектуальної власності, фінансові ресурси (гранти) у національній чи іноземній валюті, Інші ресурси, не заборонені законодавством, насамперед стипендії [6]. У свою чергу, відповідно до чинного законодавства товари – це продукція, об'єкти будь-якого виду та призначення, у тому числі сировина, вироби, устаткування, технології, предмети у твердому, рідкому і газоподібному стані, а також послуги, пов'язані з поставкою товарів, якщо вартість таких послуг не перевищує вартості самих товарів [7].

Дослідження практичних аспектів міжнародної технічної співпраці показало, що міжнародна технічна допомога надається країні через реалізацію проектів або програм такої допомоги. Програмно-орієнтований підхід дозволяє зацікавленим в міжнародній технічній співпраці сторонам – донорам і одержувачам якнайкраще досягти поставлених цілей, уникаючи розпорошення і дублювання.

Проект міжнародної технічної допомоги, як форма реалізації такої допомоги, є, відповідно до постанови, документ, яким визначаються спільні дії учасників проекту (донорів, виконавців, бенефіціарів, реципієнтів), а також ресурси, необхідні для досягнення цілей надання міжнародної технічної допомоги протягом установлених термінів [8]. На практиці під проектом міжнародної технічної допомоги розуміється комплекс заходів, здійснюваних для вирішення поставлених цілей, взаємозв'язаних зобов'язаннями партнерів проекту (донора і одержувача), термінами реалізації і ресурсами для їх здійснення.

Програма міжнародної технічної допомоги – це проекти, об'єднані для досягнення спільної мети. Зазвичай під про-

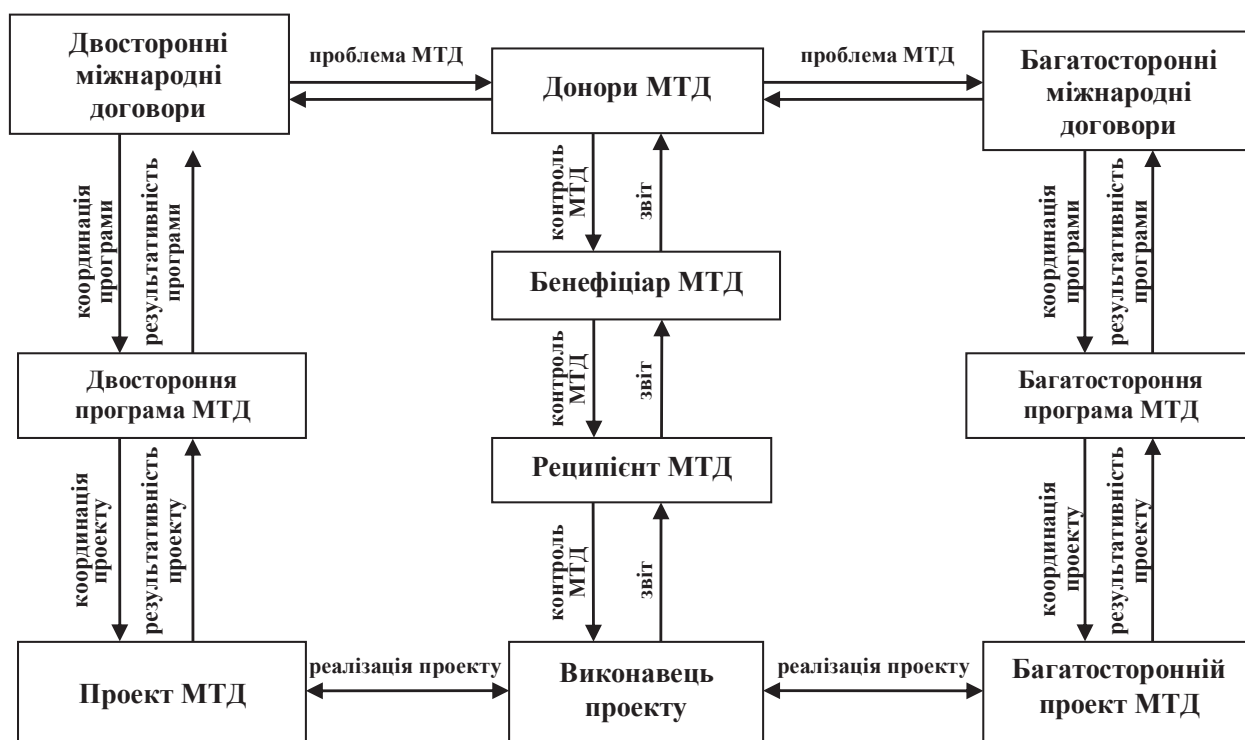


Рис. 2. Схема взаємодії учасників міжнародної технічної допомоги

грамою розуміють ряд проектів, що мають загальний напрям реалізації, наприклад, по галузевій ознаці, або такі, що визначають стратегічні задачі, напрями і пріоритети співпраці України та донорів міжнародної технічної допомоги.

Від чіткого розуміння взаємодії між суб'єктами міжнародної технічної допомоги залежить можливість організації статистичного спостереження у цій сфері, як то: формування статистичних одиниць, поля спостереження тощо (рис. 2).

Варто зауважити, що донори міжнародної технічної допомоги об'єднують, як правило, проекти і програми в Стратегію допомоги країні. Така Стратегія країни є робочим планом для співпраці міжнародної організації або країни-донора з країною-одержувачем. У кожного донора така стратегія називається по-різному і розрахована на певний період часу.

Як правило, в Стратегії викладається план реалізації всіх напрямів діяльності донора в країні-одержувачі на певний планований період, включаючи поточні й перспективні проекти та програми, розмір засобів на їх здійснення. При складанні документа Стратегії допомоги враховуються економічний стан країни, пріоритети її розвитку і результати економічної діяльності. З метою спрямування ресурсів міжнародної технічної допомоги конкретних донорів на поточні пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку України та вдосконалення механізмів співпраці Кабінетом Міністрів України було розроблено та 20 жовтня 2011 року схвалено Концепцію планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями.

Очевидною є різниця у підходах до визначення та опису міжнародної технічної допомоги, що зумовлюється різними завданнями сторін: створення ресурсу і контроль (міжнародний рівень), освоєння надходжень і контроль резуль-

тативності (національний рівень). Завданням статистики є контроль та унеможливлення корупції у сфері міжнародної технічної допомоги.

Отже, щоб забезпечити дієвість міжнародної технічної допомоги і довгострокові вигоди від її надання, вона повинна відстежуватися на кожному етапі процесу: від визначення потреб, через обговорення й узгодження технічного завдання і цілей проекту до реалізації і подальшого поточного нагляду за перебігом робіт [4].

Таким чином, 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 все більш залежною від підтримки донорами. Контроль зі сторони влади дозволить вчасно ідентифікувати слабкі місця розвитку країни, орієнтувати таку допомогу саме тим, хто безпосередньо потребує, а не на розвитку корумпованих цілей політиків та міжнародні агентства у сфері розвитку. Походження будь-якої допомоги є такою, яка безпосередньо викликає залежність, а на прикладі країн-одержувачів є більш відомою як «політична залежність», стимулювати участь донорів у суспільно-політичних процесах, насамперед, прийняття актуальних для країни рішень. Варто звертати увагу на те, що донори, перш за все, відстоюють свої інтереси, їх задоволення, цінності і стимули своєї країни, 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-

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

економічного тиску на користь відповідної країни-донора, що дозволить уникнути її нецільового використання зі сторони іноземних партнерів.

**Висновки.** Проведений аналіз засвідчив, що в останні роки у сфері міждержавного руху капіталів для країн із середнім і низьким рівнем доходів домінуючими є такі тенденції: зростання ролі приватного сектору у наданні та залученні позичкових коштів, зміна структури зовнішнього фінансування у напрямі підвищення частки прямих і портфельних інвестицій та зниження частки банківських кредитів, зменшення ролі офіційного фінансування. Серед джерел зовнішнього фінансування принципово важливою з погляду сприяння сталому економічному розвитку є саме міжнародна технічна допомога. На основі типологізації міжнародної технічної допомоги, яка уможливила проведення об'єктивного аналізу кожної її складової, визначено, що проекти та програми допомоги є різними за обсягами фінансування і видами виконуваних робіт: від надання консультацій, експертних оцінок, обміну і навчання в різних секторах економіки до широкої підтримки заходів уряду в реалізації масштабних проектів з суттєвими технічними компонентами. Саме виважена державна політика у сфері міжнародної технічної допомоги дозволить вчасно ідентифікувати слабкі місця розвитку країни, орієнтувати таку допомогу саме тим, хто безпосередньо потребує, а не на розвитку корумпованих цілей політиків та міжнародні агентства у сфері розвитку. Донори міжнародної технічної допомоги об'єднують, як правило, проекти і програми в Стратегію допомоги країні. Така Стратегія країни є робочим планом для співпраці міжнародної організації або країни-донора з країною-одержувачем.

## Список використаних джерел:

1. Kaur N., Sitlhou 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).
2. Makota Г.З. Напрями вдосконалення державного управління міжнародним технічним співробітництвом України з ЄС. *Mechanisms of public management*. 2015. № 7-8 (21-22). С. 38-46.
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. Липова Т. В., Колосова В. П. Державне управління зовнішніми (передакесацийними) ресурсами: досвід Польщі. *Фінанси України*. 2013. №2. С. 83-92.
5. Гумениук В. Міжнародна технічна допомога: ефективне управління чи контроль? URL: [https://eu.prostir.ua/files/1327073026877/TA\\_edited\\_final\\_19.01.pdf](https://eu.prostir.ua/files/1327073026877/TA_edited_final_19.01.pdf).
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. Cabinet of Ministers of Ukraine (2002), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Establishing the Unified System of the Use and Monitoring of International Technical Assistance"", URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF> [Ukraine].
8. International Center for Policy Studies (2001), "Problemy koordynatsii mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy v Ukraini porivniano z pol'skym dosvidom. Zvit pro doslidzhennia", [Problems of international technical assistance coordination in Ukraine compared to Poland's experience], MTsPD, Kyiv, Ukraine, 31 p. 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) [Ukraine].

Статтю подано до редакції 12.10.2020 р.