

*Куцевол Анатолій Анатолійович,  
здобувач, Національний університет «Чернігівська політехніка»,  
м. Чернігів  
ORCID 0000-0003-3704-8908*

УДК 351.88:339.96

doi: 10.34213/db.20.02.04

## **ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНОЮ ТЕХНІЧНОЮ ДОПОМОГОЮ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇЇ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ**

*Розглянуто особливості інформаційного забезпечення механізмів державного управління у сфері міжнародної технічної допомоги. Сформовано структуру системи інформаційного забезпечення механізмів державного управління у сфері міжнародної технічної допомоги з урахуванням тематики і напрямів реалізації відповідних міжнародних програм і проєктів в Україні, чинної нормативної бази і наявного інформаційно-статистичного забезпечення. Перспективним з позиції загальних сучасних тенденцій офіційної інформації на міжнародному рівні видається застосування моделювання результативності міжнародної технічної допомоги.*

**Ключові слова:** державне управління; міжнародна технічна допомога; євроінтеграція; механізми; інформаційне забезпечення.

**Постановка проблеми.** В Україні інституціями міжнародного значення здійснюється фінансування сукупності програм у різних напрямках діяльності, а їх розмір і різноплановість стабільно збільшуються. Однак зауважимо, що методи, інструменти та принципи державного управління у сфері міжнародного фінансування залишаються не змінними. Тому виникає низка проблем на різних етапах публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги.

Як відомо, 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. Дієва система публічного управління на всіх рівнях насамперед потребує дотримання принципу комплексності та своєчасності отримання інформації для об'єктивної оцінки процесів, які відбуваються в усьому суспільстві, й прийняття адекватних рішень щодо їх регулювання.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика державного управління у сфері міжнародної технічної допомоги представлена в наукових доробках вітчизняних фахівців 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 ін.

**Мета статті** полягає у дослідженні особливостей інформаційного забезпечення механізмів державного управління у сфері міжнародної технічної допомоги.

**Виклад основного матеріалу.** Міжнародна технічна допомога стає все 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 унеможливує 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.

Сучасна проблематика комплексного оцінювання міжнародної технічної допомоги може розглядатись у таких площинах:

1. Міжнародна технічна допомога надається країнам на різних умовах і в тому числі на умовах структурних коригувань (реформування) та платності, як, наприклад, допомога МВФ та Світового банку. Тобто вона, крім можливих позитивних наслідків, може мати також неоднозначний у довготривалій перспективі вплив на країни-реципієнти і часто сприймається населенням даної

країни негативно. У зв'язку з цим доцільність міжнародної технічної допомоги та її отримання з боку уряду мають бути виваженими й схваленими на підставі комплексного аналізу її потенційної ефективності.

2. Досвід надання міжнародної технічної допомоги в численні країни, що розвиваються, наприклад, країни Східної та Південної Європи, пострадянського простору, численні країни Азії та Африки, свідчить, що рівень економічного та соціального розвитку цих країн суттєво не покращився, незважаючи на постійні, великі за обсягом фінансові вливання.

3. Організації-донори міжнародної технічної допомоги володіють монопольним правом на розповсюдження звітної та аналітичної інформації щодо ефективності наданої ними допомоги, яку однак дуже складно перевірити за обмеженості доступу до первинних даних (які є у свою чергу досить суперечливими), відсутності єдиної статистичної бази даних та загальної методології вимірювання результативності міжнародної технічної допомоги. Разом з тим подібна інформація надається міжнародними організаціями на найвищих політичних щаблях (на рівні урядів країн) і у зв'язку з цим подібна самореклама має великий вплив на рішення урядів щодо доцільності міжнародної технічної допомоги.

Тобто можна визначити два рівня проблем з інформаційного забезпечення управління міжнародною технічною допомогою. Передусім це створення регулярної і комплексної інформації щодо міжнародної технічної допомоги. І поряд з цим – емпіричні дослідження щодо можливих підходів з визначення результативності міжнародної технічної допомоги в цілому та за різними її напрямками та видами. Щодо інформації про міжнародну технічну допомогу, то тут, як і у будь-якій іншій підсистемі офіційної статистики, виникає ціла низка питань методологічно-організаційного характеру, починаючи з одиниці спостереження і типологізації міжнародної технічної допомоги, і закінчуючи власне статистичним спостереженням. Підходи до оцінки результативності міжнародної технічної допомоги залежать від розробленості відповідної інформаційної бази.

Оскільки виявлення закономірностей доцільно визначати на міжнародному рівні або хоча б для гомогенної групи країн, то такі підходи мають спиратись на припущення і гіпотези, що є загальними для обраної групи країн. Через означені вище причини пошук можливих підходів до оцінювання вимірювання результативності міжнародної технічної допомоги є складним, але необхідним питанням. Підходи до вирішення цього завдання, на наш погляд, можуть бути розділені на дві великі групи:

I. Інтегральна оцінка (побудова синтетичних індикаторів).

II. Моделювання.

Щодо першої групи, то вона належать до непараметричних методів оцінки. Вона передбачає об'єднання інформації, внаслідок чого з'являються нові якості та ознаки. Загалом інтегральний метод оцінки є ефективним тоді, коли необхідно враховувати вплив чинників на економічні процеси, і допомагає усунути неоднозначність оцінки впливу чинників та отримати найбільш точний результат [1; 2].

Слід зазначити, що у 2009 фінансовому році МВФ проводились широкі реформи, спрямовані на підвищення результативності міжнародної технічної допомоги МВФ [3]. Такі реформи базувалися на трьох основних компонентах:

- покращення інтеграції міжнародної технічної допомоги з наглядом та кредитними операціями;
- покращення оцінки результатів;
- посилення партнерських відносин з донорами.

Основним заходами було визначено такі:

1. Гармонізувати свої процедури з тими, які використовують інші донори та міжнародні організації.
2. Країни-отримувачі та донори повинні бути підзвітні за досягнуті ним результати.
3. Керівництво повинно здійснюватися на рівні вищих ешелонів влади.
4. Рівень, якість та розподіл допомоги повинні бути переглянуті.
5. Слід забезпечити підзвітність донорів за допомогою нових механізмів,

які дозволили б гарантувати, що більш значна частина допомоги виділяється відповідно до потреб, а не виходячи з внутрішньополітичних поглядів.

Показниками результативності є створення передумов для сталого зростання економіки України та досягнення цілей проєктів у встановлений термін у межах відповідного бюджету

Інтегральна оцінка передбачає побудову відповідної моделі, розрахунок так званого синтетичного індексу, заснованого на системі показників [4]. Перевага такої оцінки полягає, перш за все, у підвищенні точності інформаційного обґрунтування вибору рішень щодо суті конкретних заходів, що спрямовуються на вдосконалення процесів надання та використання міжнародної технічної допомоги. На сьогодні питання інтегральної оцінки міжнародної технічної допомоги в нашій країні залишається відкритим, оскільки наявної інформації є недостатньо для побудови і наповнення відповідної системи показників.

Система показників, що можуть служити індикаторами результативності міжнародної технічної допомоги, має враховувати не лише позитивні зміни (які відображають показники-стимулятори), а й негативні, які зменшують ефективність міжнародної технічної допомоги (показники-дестимулятори). Інтегральний показник повинен узагальнювати всі часткові показники таким чином, щоб врахувати їх варіацію та силу впливу на результативну оцінку.

Оскільки система показників міжнародної технічної допомоги може варіювати залежно від країни, переліку проєктів чи програм, то для ранжування обраних для аналізу показників за їх вагомістю зазвичай використовується техніка експертної оцінки. Суттєвою перевагою побудованого у такий спосіб інтегрального індикатора є можливість використання одночасно статистичного підходу та оцінки думок експертів (тобто охопити в одному індикаторі якісно-чисельні характеристики міжнародної технічної допомоги). За рахунок цього, можна суттєво підвищити якість інтегрального індикатора.

На сьогодні методи побудови інтегральних показників є досить численними і широко представлені в науковій літературі зі статистики та

відповідних галузей науки щодо вивчення різних аспектів соціально-економічного життя суспільства [5].

Вважаємо, що побудова синтетичного індикатору наразі є серйозною проблемою, яка потребує додаткових досліджень в цього напрямку. На сьогодні питання інтегральної оцінки міжнародної технічної допомоги в нашій країні залишається відкритим, оскільки наявної інформації недостатньо для комплексного аналізу результативності міжнародної технічної допомоги.

Друга група можливих підходів належить до параметричного оцінювання. Вони полягають у моделюванні впливу міжнародної технічної допомоги на обраний узагальнюючий індикатор. Вибір узагальнюючого індикатора є принципово важливим питанням з огляду на необхідність охоплення таких сфер, як політичний, економічний і соціальний рівні розвитку країни. Серед можливих варіантів можна запропонувати дані рейтингів країн, що надаються численними міжнародними та приватними агенціями.

У цьому випадку виявлення закономірностей доцільно визначати на міжнародному рівні, для гомогенної групи країн, тому подібна модель має спиратись на припущення і гіпотези, що є загальними для обраної групи країн. Однорідна за характеристиками група країн, як, наприклад, країни СНД, дозволяє також охопити регіональні характеристики [6]. Але треба враховувати можливу наявність нетипових одиниць спостереження. Оскільки Росія, наприклад, є очевидною нетиповою за абсолютними показниками одиницею спостереження серед країн СНД, то доцільним, на наш погляд, є застосування у моделі відносних показників у якості змінних. Необхідною також є можливість створення досить тривалої у часі панелі – принаймні для десятирічного періоду – що дозволяє відстежувати еволюцію впливу допомоги і отримати сталі характеристики. Тобто треба зазначити, що подібна модель, незважаючи на наявність численних методологічних і технічних питань, є доступною для реалізації.

Таким чином, очевидні перспективи в переваги в цьому плані є саме для моделювання результативності міжнародної технічної допомоги [7]. Цей вибір

на користь моделі підкріплюється загальними сучасними тенденціями у розвитку офіційної статистики на міжнародному рівні. Якщо раніше офіційній статистиці традиційно відводилась лише роль збирання та агрегування інформації, то зараз це бачення суттєво зрушилось в сторону розвитку і застосування статистичними службами економетричних засобів.

Разом з тим на тлі фінансової кризи, глобалізаційних процесів, поглиблення економічних та політичних зв'язків між країнами, з огляду на необхідність передбачення та виявлення факторів впливу на поворотні точки розвитку статистична комісія ООН та Євростат передбачають у своїх перспективних програмах інтенсивний розвиток моделювання як методу отримання аналітичної інформації.

У сучасній європейській статистиці моделювання статистичної інформації використовується за неможливості прямої реєстрації необхідних даних та з метою усунення надмірного звітного навантаження на респондентів. Ця тенденція останнім часом набуває все більшого поширення серед країн-учасниць ЄС і в межах міжнародного співробітництва рекомендується для інших країн, особливо з огляду на бюджетні обмеження і вимоги щодо якості статистики [5]. Інтенсивному розвитку моделювання також сприяє різний рівень доступу до статистичної інформації в країнах, що ускладнює міжнародні порівняння та вимагає пошуку альтернативних, науково обґрунтованих і необтяжливих для респондентів джерел інформації [7; 8].

Дослідження міжнародної технічної допомоги вимагає визначення і аналізу показників, в основі яких лежать статистичні дані. Тому проблеми статистичного обліку є центральними в дослідженнях міжнародної технічної допомоги. Перша з них – співставлення баз даних. Вона припускає можливість порівняння інформації в цілях виявлення тенденцій, закономірностей розвитку технічної допомоги; змін, що відбуваються в ній. Найістотніший недолік галузі міжнародної технічної допомоги – відсутність стабільної, зрозумілої і уніфікованої інформаційної бази, що стосується економічної дії технічної допомоги. Вузкість інформаційної бази, відсутність методологічної єдності та

зіставлення з показниками інших галузей привели до недооцінки економічної ролі міжнародної технічної допомоги. І хоча її значущість для економіки України очевидна, вона не знайшла належного віддзеркалення в статистиці.

Численні явища стають точно визначеними, вагомими лише після представлення їх у формі статистичних показників [6]. Без кількісних характеристик неможливо уявити достатньо повно і більшість економічних категорій загального характеру [2]. Основною формою реалізації принципів статистичного підходу до вдосконалення управління є система статистичних показників. Від об'єктивності цієї системи, здатності відображати багатогранну діяльність значною мірою залежить ефективність управління [7].

Необхідно визначитись з оптимальним переліком типів показників, які є обов'язковими для отримання щодо кожної програми. Хоча, звісно, можуть бути і специфічні, тобто характерні для кожної окремої програми [103]. При цьому комплексна система статистичних показників повинна відповідати вимогам внутрішнього управління та існуючим міжнародним рекомендаціям, визначати вузлові причинно-наслідкові моменти як позитивного, так і негативного впливу процесу управління на рівень сталості. Спираючись на європейську систему показників сталого розвитку, дані щодо цілей різних міжнародних проєктів організацій-донорів та для можливості узагальнення, порівняння статистичної та адміністративної інформації та оцінки результативності міжнародної технічної допомоги автором запропоновано таку структуру системи показників міжнародної технічної допомоги (рисунок), що відображають спрямованість допомоги [5].

Система показників виконує пізнавальну, стимулюючу та керівну функції. При цьому:

– пізнавальна функція дозволяє встановлювати тенденції розвитку соціально-економічного явища, що аналізується, спонукає розглядати його у взаємозв'язку з іншими явищами або елементами цього явища;

– стимулююча функція дає змогу правильно відбити зміст та узагальнити об'єктивні властивості явищ;



– керівна функція полягає у виробленні обґрунтованих рішень щодо розглядуваного явища, і це закріплює за статистикою роль активного учасника, а не стороннього спостерігача в будь-якій сфері відтворення [3].



Рисунок. Структура системи інформаційного забезпечення механізмів державного управління у сфері міжнародної технічної допомоги

Система базових показників, що характеризують результативність міжнародної технічної допомоги, враховує також чинну нормативної базу щодо міжнародної технічної допомоги в Україні. Кожен блок показників може бути доволі широким. Зокрема, проекти та програми міжнародної технічної допомоги спрямовані на утвердження соціально орієнтованої, інноваційної моделі розвитку економіки України, підвищення рівня та наближення стандартів життя українських громадян до європейських. Україна отримує суттєву за розмірами зовнішню допомогу в ключових сферах для вдосконалення врядування та підвищення стандартів життя, а також для вирішення гуманітарних питань. У свою чергу кожен з блоків має містити конкретні показники міжнародної технічної допомоги, що висвітлюють відповідні явища

**Висновки.** Проаналізовано й узагальнено типи інформації щодо результативності міжнародної технічної допомоги, що надаються донорами на їх вебсайтах. Зроблено висновок, що суттєвим недоліком є те, що всі проекти, навіть у межах одного донора, є розрізненими і не містять єдиних, уніфікованих показників. Відсутня загальна оцінка, яка б дала змогу поєднує між собою усі програми та проекти та здійснити їх комплексний аналіз. У зв'язку з цим унеможлиблюється здійснення порівняльного аналізу результативності міжнародної технічної допомоги. Асиметрія статистичної інформації щодо міжнародної технічної допомоги і монополія міжнародних організацій в сфері поширення даних щодо результату від міжнародної технічної допомоги, з одного боку, спричиняють дискусію щодо необхідності широкого доступу громадськості до подібного роду даних, а з іншого, вимагають пошуку нових сучасних непрямих оцінок результативності міжнародної технічної допомоги. Сформовано структуру системи інформаційного забезпечення механізмів державного управління у сфері міжнародної технічної допомоги з урахуванням тематики і напрямів реалізації відповідних міжнародних програм і проектів в Україні, чинної нормативної бази і наявного інформаційно-статистичного забезпечення. Проекти та програми міжнародної технічної допомоги спрямовані на утвердження соціально орієнтованої, інноваційної моделі розвитку економіки України, підвищення рівня і наближення стандартів життя українських громадян до європейських. Зазначено, що серед сучасних методів, що можуть бути використані для узагальнюючої оцінки міжнародної технічної допомоги, можна виділити такі, як інтегральна оцінка (побудова синтетичних індикаторів) і моделювання. Перспективним з позиції загальних сучасних тенденцій офіційної інформації на міжнародному рівні видається застосування моделювання результативності міжнародної технічної допомоги.

#### 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) (дата звернення: 02.08.2020).
2. Макота 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 / 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 (перед-аксесажієними) ресурсами: досвід Польщі. *Фінанси України*. 2013. № 2. С. 83–92.

5. Гуменюк 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) (дата звернення: 02.08.2020).

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) (дата звернення: 02.08.2020).

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> (дата звернення: 02.08.2020).

8. Проблеми координації міжнародної технічної допомоги в Україні порівняно з польським досвідом. Звіт про дослідження. Київ : 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) (дата звернення: 02.08.2020).

### References

1. Kaur, N., Sitlhou, L. (2017). 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, H.Z. (2015). Napryamy vdoskonalennya derzhavnogo upravlinnya mizhnarodnym texnichnym spivrobitnyctvom Ukrayiny z YeS. *Mechanisms of public management*, 7-8 (21-22), 38–46 [in Ukrainian].

3. Kulinich, O.V. (2015). Hrantrajtynh [Grantwriting]. Kharkiv: Zoloti storinky [in Ukrainian].

4. Lypova, T.V., Kolosova, V.P. (2013). Derzhavne upravlinnya zovnishnimy (peredaksesacijnymy) resursamy: dosvid Polshhi. *Finances of Ukraine – Finansy Ukrainy*, 2, 83–92 [in Ukrainian].

5. Humeniuk, V. (2012). Mizhnarodna texnichna dopomoga: efektyvne upravlinnya chy kontrol? 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) [in Ukrainian].

6. Kharas, H. (2007). 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. Pro stvorennya yedynoyi systemy zaluchennya, vykorystannya ta monitoryngu mizhnarodnoyi texnichnoyi dopomogy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 15.02.2002 r. № 153. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>.

8. International Center for Policy Studies (2001). Problemy koordynatsii mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomogy v Ukraini porivniano z pol's'kym dosvidom. Zvit pro doslidzhennia. MTsPD, Kyiv, Ukraine. 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) [in Ukrainian].

**Kutsevol A. A.,**

*Postgraduate Student, the National University "Chernihiv Polytechnic", Chernihiv  
ORCID 0000-0003-3704-8908*

### **Information support of public administration mechanisms by the effectiveness of international technical assistance in Ukraine**

*The article is devoted to the study of the peculiarities of information support of public administration mechanisms in the field of international technical assistance. The types of information on the effectiveness of international technical assistance provided by donors on their*

websites are analyzed and summarized. It is concluded that a significant disadvantage is that all projects, even within a single donor, are separate and do not contain uniform, unified indicators. There is no general assessment that would allow all programs and projects to be combined and comprehensively analyzed. Therefore, it is impossible to carry out a comparative analysis of the effectiveness of international technical assistance. The asymmetry of statistical information on international technical assistance and the monopoly of international organizations in the dissemination of data on the outcome of international technical assistance, on the one hand, lead to a debate on the need for wide public access to such data, and technical assistance. The structure of the system of information support of public administration mechanisms in the field of international technical assistance has been formed, taking into account the topics and directions of implementation of relevant international programs and projects in Ukraine, the current regulatory framework and available information and statistical support. Projects and programs of international technical assistance are aimed at establishing a socially oriented, innovative model of development of Ukraine's economy, raising the level and approximation of living standards of Ukrainian citizens to European ones. It is noted that among the modern methods that can be used for the general assessment of international technical assistance, we can highlight such as integrated assessment (construction of synthetic indicators) and modeling. The application of modeling the effectiveness of international technical assistance seems promising from the standpoint of general current trends in official information at the international level.

**Keywords:** public administration; international technical assistance; European integration; mechanisms; information support.

Надійшла до редколегії 20.11.2020 р.

