

УДК: 351.88:339.96

DOI 10.33244/2617-5940.1-2.2020.178-191

Куцевол А.А.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано стан та ідентифіковано проблеми публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги України (відсутність чіткості інституціональної структури, системи підзвітності і відповідальності міністерств й інших відомств; використання паперового документообігу; зниження горизонтальної взаємодії як у міністерствах, так й між ними щодо державної політики; низький рівень кваліфікації персоналу, консерватизм системи управління, протистояння можливим реформам; відсутність сучасних навичок для управління проєктами і процесами тощо; не достатня якість підготовки проєктів законодавчих актів, аргументація для прийняття рішень; неефективність використання виділених з бюджету коштів). Представлені перспективні напрями розвитку публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги: переглянути і ввести необхідні зміни до діючих нормативних актів України у напрямку їх узгодженості; вдосконалити організаційно-інституційне забезпечення; забезпечити результативну інформаційно-комунікаційну підтримку діючих процесів співробітництва на рівні регіонів України й міжнародних фінансових організацій; покращити національну систему проведення моніторингу і оцінки міжнародних проєктів для забезпечення регулярного, комплексного та доступного для всієї громадськості представлення результатів їх реалізації.

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

Куцевол А.А.

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТЕХНИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В статье проанализированы состояние и идентифицированы проблемы публичного управления в сфере международной технической помощи Украине (отсутствие четкости институциональной структуры, системы подотчетности и ответственности министерств и других ведомств, использование бумажного документооборота, снижение горизонтального взаимодействия как в министерствах, так и между ними относительно государственной политики, низкий уровень квалификации персонала, консерватизм системы управления, противостояние возможным реформам, отсутствие современных навыков для управления проектами и процессами и т.д.; не достаточное качество подготовки проектов законодательных актов, аргументация для принятия решений; неэффективность использования выделенных из бюджета средств). Представленные перспективные направления развития публичного управления в сфере международной технической помощи: пересмотреть и ввести необходимые изменения в действующих нормативных актов Украины в направлении их согласованности; усовершенствовать организационно-институциональное обеспечение; обеспечить результативную информационно-коммуникационную поддержку действующих процессов сотрудничества на уровне регионов Украины и международных финансовых организаций; улучшить национальную систему проведения мониторинга и оценки международных проектов для обеспечения регулярного, комплексного и доступного для всей общественности представления результатов их реализации.

Ключевые слова: *публичное управление, государственная политика, международная техническая помощь, Европейский Союз.*

Kutsevol A.A.

**PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF INTERNATIONAL
TECHNICAL ASSISTANCE OF UKRAINE: PROBLEMS AND
DEVELOPMENT PROSPECTS**

The article analyzes the state and problems of public administration in the field of international technical assistance to Ukraine (lack of clarity of institutional structure, accountability and accountability of ministries and other agencies; use of paperwork; reduction of horizontal interaction in ministries and between them on public policy; low the level of staff qualifications, conservatism of the management system, opposition to possible reforms, lack of modern skills for project and process management, etc .; insufficient quality of draft legislation, reasoning for decision-making; inefficient use of budget funds). Promising directions of development of public administration in the field of international technical assistance are presented: to review and introduce necessary changes to the current normative acts of Ukraine in the direction of their coordination; to improve organizational and institutional support; to provide effective information and communication support of the current processes of cooperation at the level of the regions of Ukraine and international financial organizations; to improve the national system of monitoring and evaluation of international projects to ensure regular, comprehensive and accessible to the public results of their implementation.

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

Постановка проблеми. Динамічний процес поглиблення інтернаціоналізації соціально-економічного життя, що генерує зростаючу взаємодію і координацію різних за рівнем розвитку держав до формування та реалізації міжнародної стратегії розвитку, суттєво підвищує пріоритетність зовнішніх фінансових ресурсів для економіки країни. Ключовим компонентом для зовнішнього фінансування країн з перехідною економікою,

певною мірою до яких належить також Україна, є саме міжнародна технічна допомога. Таким чином впровадження проєктів міжнародної технічної допомоги сприяє соціально-економічному розвитку, сприянню зменшення 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. Ефективна 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 і публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. 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 статті. Стаття покликана структурувати сучасні проблеми публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги України та перспективні напрями їх врегулювання.

Виклад основного матеріалу. В Україні інституціями міжнародного значення здійснюється фінансування сукупності програм у різних напрямках діяльності, а їх розмір та різноплановість 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.

Виникаючі конфлікти зазвичай пов'язані із появою специфічних ризиків, за якими необхідно проводити постійний контроль, який зумовлює потребу щодо розробки дієвих механізмів для оцінки рівня ризиків та

механізмів їх попередження, нейтралізації або уникнення. Відсутність таких механізмів призводить насамперед до різних криз, соціальних конфліктів, які також є стимулом до розширенням 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 рівнем розвитку політичної системи країни [1].

Зауважимо, що прояв таких негативних моментів, має згубний вплив на економіку держави. Отримання кредитів від Міжнародного валютного фонду, які використовуються не за призначенням, стримують реалізацію головних для України реформ, акцентування значної уваги тільки на знищення корупційної складової не сприяють вирішенню кризових питань на рівні державного й місцевих бюджетів. Потребує розгляду інноваційний погляд на ситуацію, яка сформувалась в останні десятиліття, насамперед, таким напрямом є децентралізація системи публічного управління.

Наступним, не менш актуальним чинником результативності впровадження системних реформ у різних сферах суспільної діяльності є виокремлені вимоги до використання можливих компетенцій працівників органів публічного управління. Також, система публічного управління загалом, враховуючи структурно-організаційні прогалини, має особистісно-функціональний дисбаланс, а саме, невідповідність або ж часткова відповідність працівника встановленим його професійним, культурно-моральним й іншим якостям.

Становлення та поступ інформаційно-комунікативних технологій має інший прояв, зростає ризик кіберзлочинності, загроза рівню національної безпеки, зниження рівня конфіденційності приватних й державних даних. Тобто, для людини, яка досить тривалий час працює із значним обсягом

професійної інформації, та перебуває під впливом зовнішнього середовища тощо, необхідно вміти вчасно зосереджуватися на головному і приймати виважені рішення. У свою чергу, інформаційні технології дають змогу проводити широкомасштабний аналіз даних, формуючі прогнози і моделі для прийняття рішень, які значно можуть покращувати роботу і реакцію відповідних органів публічної влади. Серед головних складних завдань для сучасного публічного управління є реалізація аналітичних заходів, тобто прийняття об'єктивних рішень на рівні держави, спроможність своєчасно реагувати на можливі виклики зі сторони зовнішнього середовища.

У таких умовах національний бізнес намагається ефективно проводити надання послуг, які з кожним роком становляться індивідуальними і більш непередбачуваними. Сучасна модель публічного управління, ґрунтується на передбачуваності і стабільності, з плином часу втрачає свою перспективність, не відображає реалії сучасності. Однією із вимог до сучасного публічного управління є внутрішня адаптивність, комплексне поєднання навичок й умінь, для досягнення цілей в умовах зміни завдань, впливати на продуктивність системи, яка включає значну частину учасників: всі рівні державного управління, агентства, приватний сектор [2].

Поетапний перехід на систему електронного врядування зближує людину із державою, полегшуються переміщення, керівництво і обробка інформації у будь-яких умовах. Саме це означає, що результати діяльності органів публічної влади і окремих державних службовців є прозорою і зрозумілою для доступу до кінцевого користувача відповідних державних послуг та рішень.

Так, як зовнішня допомога є складовою частиною міжнародних відносин і безпосереднім об'єктом публічного управління, тому представлені виклики насамперед впливають на механізми управління у досліджуваній сфері. Виходячи із вищевикладених проблем публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги ідентифіковані такі суперечності:

1. Відсутність чіткості інституціональної структури, системи

підзвітності і відповідальності міністерств й інших відомств. Саме так звані бюрократичні бар'єри, проблемність побудови процедур та погоджень, насамперед міжвідомчих.

2. Використання паперового документообігу, що зумовлює значну кількість адміністративних рівнів у діючій системі управління, недосконалі організаційні структури, які не відповідають основним завданням органів виконавчої влади, а саме – проведення аналізу і формуванню державної політики щодо налагодження системи відповідальності, наявність та перенавантаження функціональної складової.

3. Зниження горизонтальної взаємодії як у міністерствах, так й між ними щодо державної політики; не ефективний розподіл функцій між відповідними міністрами, заступниками, керівниками структурних підрозділів. Саме надмірна централізація ряду повноважень, не чіткість механізму понесення відповідальності, як результат, нерозуміння важливості певних міністерств, результатів їх роботи, корисності для суспільства.

4. Низький рівень кваліфікації персоналу, консерватизм системи управління, протистояння можливим реформам. Відсутність відповідальності за отриманий результат, переважання процесів над результатом.

5. Відсутність сучасних навичок для управління проектами і процесами тощо. Не достатній рівень професійного навчання й підвищення кваліфікації державних службовців. Не сформованість якісної процедури для вироблення і прийняття рішень.

6. Не достатня якість підготовки проектів законодавчих актів, аргументація для прийняття рішень.

7. Неєфективність використання виділених з бюджету коштів. Відсутність дієвого стратегічного планування і середньострокового бюджетного планування, насамперед на засадах стратегій і бюджетних програм.

8. Заниження комунікації функцій, завдань та результатів роботи різних міністерств [3-4].

Притаманним також є складність й негнучкість системи національного

відбору проєктів налагодження співпраці для надання відповідної державної фінансової підтримки. Проведений аналіз свідчить, що передбачені діючим законодавством процедури перш за все призводять до затримування процесу розгляду проєктів та програм на строки не менше двох років, включають суперечності в критеріях щодо відбору й аргументації прийняття або відхилення проєктів. Це стримує розвиток співпраці, призводить до втрати актуальності й інтересу зі сторони зарубіжних партнерів-учасників.

Не досконалою також є система компетентностей учасників співробітництва України у сфері міжнародної технічної допомоги у процесі підготовки проєктної документації і поданні заявок на конкурс для отримання такої допомоги в рамках реалізації програм Європейського Союзу, Європейського інструменту сусідства та партнерства, фінансування із бюджету України [5].

Представлені суперечності в організації публічного управління впливають на обсяг залучення фінансових ресурсів та реалізацію програм міжнародної технічної допомоги в Україні, провокуючи виникнення проблем, які на сьогодні проявляються у досліджуваній сфері (табл.1). Такі суперечності можна класифікувати на такі три групи: нормативно-правового характеру, організаційно-інституційного та стратегічного характеру. Для їх нейтралізації та з метою залучення, використання міжнародної технічної допомоги доцільно було б органам публічної влади забезпечувати процес надання міжнародної технічної допомоги на досить високому політичному рівні; представити стратегічні пріоритети й цілі розвитку України, формувати тактичні плани; розробити ефективні механізми управління такою допомогою. На певних етапах процесу координації отриманих ресурсів від міжнародної допомоги в Україні виникає ряд питань, на які і варто спрямовувати зусилля.

Для покращення функціонування системи публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги в Україні варто посилити моніторинг за станом реалізації проєктів, напрямів використанням фінансових ресурсів.

Саме тому доцільно в системі публічного управління міжнародною технічною допомогою провести у короткостроковій й середньостроковій перспективі [6] такі процеси: сформувати єдину систему для звітності, відповідальності, яку ж несе одна установа, яка також передбачатиме можливість проводити порівняння та розуміти, які зміни безпосередньо відбулися після реалізації проєкту; ввести зміни до діючого Закону про державну таємницю для підвищення прозорості системи управління. За умови коли робоча група планує значно покращити ефективність використання міжнародної допомоги, то її керівник повинен передбачити залучення всіх можливих сторін, які мають достатній експертний потенціал та можуть допомогти [7]; сформувати план дій з нарощення існуючого потенціалу на різних рівнях інституційної структури; значно посилити роль парламенту в діючій структурі управління саме державним сектором економіки.

Таблиця 1

Основні проблеми щодо реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги в Україні

№ з/п	Етапи управління міжнародною технічною допомогою	Проблеми, які виникають на певному етапі управління
1	Етап планування проєктів і програм допомоги	Проблеми у напрямку узгодження стратегій розвитку і програм залучення. Суперечності у сфері кінцевих бенефіціарів проєктів міжнародної технічної допомоги.
2	Етап реалізації проєктів міжнародної технічної допомоги	Недостатня результативність інституційної спроможності для розробки програм, кваліфікація фахівців, повільна реєстрація проєктів, неякісне координування донорів, відсутність прозорості і підзвітності процесу впровадження.
3	Етап моніторингу й оцінки проєктів та програм міжнародної технічної допомоги	Практично відсутні процеси моніторингу й оцінки, насамперед попередньої оцінки проєктів, відсутні механізми для проведення оцінювання проєктів і їх результативності, відсутній вільний доступ громадськості до інформації щодо проєктів та їх реалізація. Відсутня система проведення моніторингу діяльності донорів.

Джерело: складено на основі [2-4]

Становлення незалежних рад директорів з метою реалізації функцій загального керівництва і контролю за програмами міжнародної технічної допомоги, функціонуванням державного сектору, значне підвищення прозорості і поліпшення звітності перед широкою громадськістю, державою повинні стати базисом стратегії реформ для організації публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги. Пріоритетні завдання України для стимулювання розвитку проєктів міжнародної технічної допомоги представлені на рис.1.



Рис. 1. Ключові завдання для стимулювання розвитку проєктів міжнародної технічної допомоги й нейтралізація суперечностей*

*Джерело: складено на основі [2-6].

Таким чином, перехід на абсолютно новий рівень публічного управління процесами реалізації державних відносин у сфері міжнародної технічної допомоги, адаптація його до встановлених стандартів ЄС, в довгостроковій перспективі з умовами повноправного членства України в Євросоюзі також вимагає від законодавчої та виконавчої гілок влади на всіх управлінських рівнях наступне [8]: переглянути і ввести необхідні зміни до

діючих нормативних актів України у напрямку їх узгодженості із ратифікованими відповідними міжнародними нормативними актами, насамперед це стосується таких Законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про місцеве самоврядування», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про стимулювання розвитку регіонів»; вдосконалити організаційно-інституційне забезпечення насамперед співробітництва шляхом розмежування конкретних функцій і раціоналізації повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування для налагодження співробітництва у сфері міжнародної технічної допомоги; забезпечити результативну інформаційно-комунікаційну підтримку діючих процесів співробітництва на рівні регіонів України й міжнародних фінансових організацій; покращити національну систему проведення моніторингу і оцінки міжнародних проєктів для забезпечення регулярного, комплексного та доступного для всієї громадськості представлення результатів їх реалізації.

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

Висновки. За результатами проведеного аналізу встановлено, що головними проблемами публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги доцільно вважати: недосконалість соціально-політичної системи, яка провокує недовіру громадськості і міжнародних фінансових організацій до діючої влади; інституційно-організаційна слабкість органів публічної влади; некомпетентність управлінців на місцях; нормотворчі суперечності системи публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги, які стримують його розвиток; відсутність достойного матеріально-технічного обладнання, системної співпраці донорів та органів публічної влади.

Отже, не сформовано досконалої ідеї, як зробити кошти іноземної допомоги стимулом для економічного зростання різних бідних країн світу або ж тих, які розвиваються, й представляють собою різноманіття в різних сферах життя. Однак, мета людей із досить високим рівнем доходу здійснювати передачу частини своїх матеріальних ресурсів більш уразливим, незважаючи на розчарування минулого досвіду. Однак така мета зовнішньої допомоги передбачає переміщення стільки ресурсів, скільки є політично можливим, або сприяти трансформації суспільства у заможне. У будь-якому випадку підвищення рівня якості допомоги має переважати перед збільшенням абсолютної кількості.

Список використаних джерел

1. 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.

2. 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.
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_19.01.pdf.
5. Липова Т. В., Колосова В. П. Державне управління зовнішніми (передаксесатійними) 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.
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

References

1. Makota, H.Z. (2015), “Areas of public administration improvement in the sphere of international technical assistance cooperation between Ukraine and the EU”, *Mechanisms of public management*, no.7-8 (21-22), p. 38-46.
2. 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
3. Kulinich, O.V. (2015), *Hrantrajtynh: metod. rek. dlia orhaniv publichnoi vlady schodo napysannia proektnykh zaiavok* [Grantwriting: methodological recommendations for public authorities in terms of project applications], 2nd ed, Kharkiv : Zoloti storinky, 80 p.
4. Humeniuk, V. (2012), International Technical Assistance: effective management or control? URL: https://eu.prostir.ua/files/1327073026877/TA_edited_final_19.01.pdf
5. Lypova, T. V., Kolosova, V. P. (2013), “Public management of external resources: Poland’s experience”, *Finansy Ukrainy*, no.2, p. 83-92.
6. Kharas, H. (2007), “Trends and Issues in Development Aid”, (Wolfensohn Centre for Development Working Papers No. 1, URL: 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>

8. International Center for Policy Studies (2001), "Problemy koordynatsii mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy v Ukraini porivniano z pol's'kym 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

Куцевол Анатолій Анатолійович (ORCID ID 0000-0003-3704-8908) – здобувач Національного університету «Чернігівська політехніка» (м. Чернігів).