

Куцевол Анатолій Анатолійович,
здобувач, кафедра публічного управління та менеджменту організацій,
Національний університет "Чернігівська політехніка",
м. Чернігів
ORCID 0000-0003-3704-8908

УДК 351.88:339.96

doi: 10.34213/tp.20.04.26

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ РИЗИКІВ У МЕХАНІЗМІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ З ПАРТНЕРАМИ З РОЗВИТКУ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Оцінено вплив міжнародної технічної допомоги та прямих іноземних інвестицій на динаміку показника ризику країни як одного з узагальнювальних індикаторів розвитку. При виборі політики на користь отримання допомоги важливим є забезпечення прозорого механізму реалізації відповідних програм і проектів та контролю цільового використання міжнародної технічної допомоги. У цьому контексті першочерговим є вибір стратегії з боку уряду країни: поліпшувати бізнес-середовище, роблячи його більш привабливим для інвестора, чи шукати допомогу, яка попри всі вигоди очевидно не гарантує розвитку.

Ключові слова: державне управління, ризику, міжнародна технічна допомога, євроінтеграція, прямі іноземні інвестиції.

Постановка проблеми. Динамічний процес поглиблення інтернаціоналізації соціально-економічного життя, що генерує все більшу взаємодію й координатію різних за рівнем розвитку держав щодо формування та реалізації міжнародної стратегії розвитку, суттєво підвищує пріоритетність зовнішніх фінансових ресурсів для економіки країни. Ключовим компонентом для зовнішнього фінансування країн з перехідною економікою, до яких певною мірою належить також Україна, є саме міжнародна технічна допомога. Одним із можливих підходів до вимірювання результативності міжнародної технічної допомоги є параметричне оцінювання як оцінювання впливу міжнародної технічної допомоги та прямих іноземних інвестицій на певний узагальнювальний індикатор розвитку країни. З метою виявлення ступеня впливу обраних елементів зовнішнього фінансування на загальний рівень сталого розвитку країни пропонується використати панель, сформовану з індивідуальних даних 15 пострадянських країн (включно з країнами Балтії – Естонією, Латвією та Литвою) за відносно тривалий (десятирічний) період. Хоча ці країни різняться за масштабом, вони мають багато спільних рис з огляду на нещодавнє історичне минуле, особливості перехідного стану економічного, політичного та соціального життя, а також характер і тенденції міжнародної технічної допомоги.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Досліджувану проблематику відбито в наукових доробках вітчизняних спеціалістів у сфері публічного управління: В. Авер'янова, Е. Афоніна, М. Баймуратова, В. Василенка, М. Васильєвої, А. Дегтяря, В. Муравйова, Н. Нижник, В. Ребкала та ін.

Мета статті – ідентифікувати сучасні проблеми взаємодії органів державної влади України з партнерами з розвитку в умовах євроінтеграції та перспективні напрями їхнього врегулювання.

Виклад основного матеріалу. Вибір узагальнювального індикатора як ендогенної змінної є принципово важливим питанням з огляду на необхідність комплексного охоплення впливу міжнародної технічної допомоги та прямих іноземних інвестицій на політичний, економічний і соціальний розвиток

© Куцевол А. А., 2020

країни. Таким узагальнювальним показником пропонується вважати рейтингове оцінювання ризику країн, що надається численними міжнародними та приватними агенціями.

Ризик країни як узагальнювальний показник обрано саме тому, що автор хотів оцінити паралельний вплив міжнародної технічної допомоги та іноземних інвестицій на якийсь узагальнювальний показник, що відбиває рівень сталості країни протягом десятирічного періоду. І одним із таких показників, на думку автора, є показник ризику країни.

Тобто як результативний показник у дослідженні використовується показник “ризик країни”, що віддзеркалює еволюцію загального становища в країні (на відміну, наприклад, від суто економічних показників, таких як валовий внутрішній продукт – ВВП, валовий національний продукт – ВНП) та може слугувати барометром ефекту від взаємодії органів державної влади України з партнерами з розвитку в умовах євроінтеграції.

Поняття ризику є всеохопним, ризик існує в будь-якій сфері людської життєдіяльності. Ризик країни розпочинається з ризику прямих іноземних інвестицій, оскільки всі бізнес-операції на міжнародному рівні пов’язано з підвищенням ступеня ризику. Ділові операції, здійснювані через міжнародні кордони, містять додаткові ризики, відмінні від тих, що мають місце в межах країни [1].

Існують різні класифікації складників ризику країни, докладні й менш розгорнуті. Найбільш лаконічна охоплює політичний, економічний та фінансовий ризики. Серед деталізованих зазначимо таку, що охоплює шість категорій ризиків, а саме: економічний ризик, ризик переміщення, валютний ризик, ризик розміщення або сусідства, ризик суверенітету, політичний ризик (рисунк).

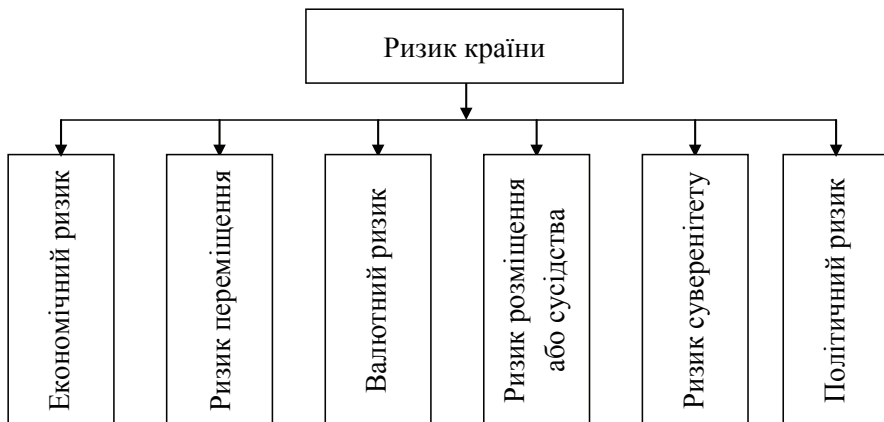


Рисунок 1. Види ризиків у механізмі взаємодії органів державної влади України з партнерами з розвитку в умовах євроінтеграції

У будь-якому разі дуже складно провести чітку межу між різними компонентами ризику країни, які, враховуючи взаємозв’язок внутрішньої економіки з політичною системою та вплив міжнародного співтовариства, часто накладаються один на один [7].

Економічний ризик виникає через можливі негативні зміни у фундаментальних економічних цілях держави (у податковій, грошово-кредитній, міжнародній політиці, через втручання у процес створення і розподіл багатства)

або через значні зміни у порівняльних перевагах країни (наприклад, нестача (або виснаження) ресурсів, спад промисловості, бідність населення, демографічні зміни тощо) [7].

Економічний ризик часто переплітається з політичним. У статистичному виразі цей тип ризику може бути оцінено статистично такими макроекономічними показниками, як, наприклад, ВВП та ВНП, а також ВВП на душу населення [2].

Ризик переміщення пов'язано з рішенням органів державної влади певної країни, на території якої здійснює свою діяльність іноземна компанія, обмежити рух капіталу. Такі обмеження можуть ускладнити повернення отриманого прибутку, дивідендів або в цілому капіталу компанії до країни її походження.

Валютний ризик є несподіваною несприятливою зміною курсу валют і охоплює несподівані зміни валютного режиму, такі як перехід від фіксованого до плаваючого валютного курсу. Ризик розміщення або сусідства означає побічні дії, спричинені проблемами в регіоні, у торговельних партнерів країни або в країнах зі схожими характеристиками.

Суверенний ризик – це показник спроможності й доброї волі уряду виконувати свої кредитні зобов'язання. З цього показника, власне, і розпочалась історія поняття “ризик країни”.

Політичний ризик стосується ризику змін у політичних інституціях, передусім у законодавчій системі, що виникають зі зміною уряду, соціальної структури або інших неекономічних чинників. Слід зазначити, що оцінювання політичного ризику вимагає аналізу багатьох факторів, у т. ч. відносин між різними соціальними групами в країні, процесу прийняття рішень в уряді, а також історії країни.

Кожен із типів ризику країни охоплює набір кількісних та якісних показників, що узагальнюються за допомогою відповідної системи зважування. Ваги залежать від важливості кожного з показників і самого типу ризику. Узагальнений показник “ризик країни” оцінюється різними міжнародними організаціями і агенціями. Їхня методологія різниться і не завжди є прозорою, оскільки від висновків таких відомих агенцій, як, наприклад, Moody's та Standard & Poor's, у прямому сенсі залежать долі країн.

Таким чином, вихідна гіпотеза дослідження полягає в тому, що рівень ризику країни як ендегенна змінна по-різному реагував на два основних види зовнішніх фінансових надходжень: міжнародна технічна допомога та прямі іноземні інвестиції. Вибір іноземних інвестицій та міжнародної технічної допомоги як пояснювальних змінних зумовлений наступним.

Умови надання міжнародної технічної допомоги і надходження прямих іноземних інвестицій є принципово різними, що може викликати неоднозначне ставлення до них з боку реципієнта. Крім того, для міжнародної організації-донора безсумнівним компонентом інвестицій, на відміну від технічної допомоги, є наявність ризику, тоді як міжнародна технічна допомога є, по суті, безризиковою.

Для країни-одержувача прямі іноземні інвестиції є важливим фактором розвитку й активного та повноцінного входження в міжнародне бізнес-середовище [3; 4]. Міжнародна технічна допомога, у свою чергу, може бути для країни-одержувача як платною, так і безоплатною, а також надаватись на певних умовах, наприклад за умови здійснення певних структурних перетворень [8].

Різними є також канали надходження міжнародної технічної допомоги та прямих іноземних інвестицій. Якщо міжнародна технічна допомога надходить через урядові структури, то прямі іноземні інвестиції – здебільшого через приватні бізнес-структури. Це створює різний рівень відповідальності й можливості контролю спрямування і використання їх. Очевидно, що у приватному секторі подібний контроль є більш мотивованим і простішим з організаційної точки зору [2–8].

Усе це, на наш погляд, може приводити до різного рівня інтенсивності та віддачі інвестицій та міжнародної технічної допомоги. Таким чином, прямі іноземні інвестиції можуть порівняно з міжнародною технічною допомогою виступати як більш вагомий фактор сталого розвитку.

Отже, нульовою гіпотезою є припущення щодо прямого впливу на показник ризику з боку міжнародної технічної допомоги країни і зворотного – з боку інвестицій [5]. Слід підкреслити, що таке припущення в частині впливу міжнародної технічної допомоги не збігається з офіційною позицією міжнародних організацій.

Загальноприйнятим є погляд, що міжнародна технічна допомога створює безсумнівне політичне, економічне та інституційне підґрунтя для майбутнього притоку іноземних інвестицій, тобто поліпшує основні складники комплексної оцінки ризику країни, зменшуючи тим самим його загальний рівень. Прямі іноземні інвестиції розглядаються, таким чином, як субститут міжнародної технічної допомоги на більш високому етапі розвитку країни.

Це твердження, однак, не знаходить підтвердження в емпіричних дослідженнях, особливо в ході моделювання ефекту від міжнародної технічної допомоги в країнах, що розвиваються і є упродовж десятиріч одержувачами значних сум міжнародної допомоги, але так і не стали привабливими для іноземних інвесторів.

Дослідження також показують, що важливим чинником результативності міжнародної технічної допомоги є її форма, пов'язана з цільовим використанням допомоги. Наприклад, міжнародна технічна допомога, що набуває форми фізичного капіталу і спрямовується, скажімо, на будівництво доріг, покращує інфраструктуру країни і може певною мірою сприяти надходженню інвестицій, оскільки полегшує комунікації та перевезення вантажів. Допомога ж у вигляді чистих фінансових надходжень, як свідчить практика, не сприяє притоку інвестицій, оскільки є слабо контрольованою [8].

Зазначимо, що міжнародна технічна допомога та прямі іноземні інвестиції можуть мати форму або нагромаджень (stocks), або потоків (inwards). Оскільки виділити потоки дуже складно, а дискретна величина іноземних інвестицій може мати для певних періодів негативне значення, що особливо проявляється в країнах із нестабільною економікою, у моделі було використано кумулятивні прямі іноземні інвестиції. Для забезпечення методологічної єдності показник міжнародної технічної допомоги також сформовано як кумулятивний.

Причина, вочевидь, криється в тому, що, на відміну від міжнародної технічної допомоги, прямі іноземні інвестиції мають очевидні переваги: по-перше, переміщують значну частку ризику з внутрішнього інвестора на зовнішнього інвестора; по-друге, є єдиним зовнішнім фінансовим ресурсом, який безпосередньо впливає на формування основного капіталу – важливого фактору економічного зростання. У свою чергу, прямі іноземні інвестиції, створюючи прибуток у приватному секторі, потенційно сприяють погашенню зовнішнього боргу країни, що, безсумнівно, зменшує рівень ризику країни.

Разом із тим міжнародна технічна допомога та прямі іноземні інвестиції не виключають одне одного. Образно висловлюючись, вони, передбачені для “лікування” певної країни, діють, як зазначалось вище, по-різному. Загалом, якщо інвестиція впливає на причину “хвороби”, тобто “лікує” зсередини, то технічна допомога впливає лише на її симптоми.

До цього слід додати такий важливий фактор, як умови надання окремих видів допомоги. Наприклад, політика держав щодо умов надання міжнародної технічної допомоги має характер шоккової терапії, яка часто сприймається дуже негативно населенням країни та за невідомих задалегідь тривалих результатів може очевидно погіршувати соціальне, економічне, а іноді й політичне становище у короткостроковій перспективі. До цього додається (як свідчить, наприклад, досвід багатьох країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою – постійних отримувачів міжнародної технічної допомоги) проблема корумпованості певних державних структур та слабка контрольованість їх у сенсі цільового використання міжнародної технічної допомоги, що також зводить нанівець ефективність відповідних програм і проєктів.

Рішенням цієї проблеми може бути вибір на користь політики з синергетичного використання міжнародної технічної допомоги та прямих іноземних інвестицій. Керівники, відповідальні за прийняття рішень як у країнах-донорах, так і в країнах – отримувачах міжнародної технічної допомоги та прямих іноземних інвестицій, повинні оцінювати, у який спосіб міжнародну технічну допомогу може бути найкраще використано для стимулювання притоку прямих іноземних інвестицій.

Одним із можливих підходів є спрямування міжнародної технічної допомоги не лише в державний, але й у приватний сектор, наприклад для покращання інфраструктури, у розвиток постачальних і транспортних систем для потенційних інвесторів. І хоча міжнародна технічна допомога у приватний сектор може викликати скорочення допомоги, спрямованої на соціальні програми, потенційний синергетичний ефект міжнародної технічної допомоги та прямих іноземних інвестицій не може ігноруватися, оскільки за світовою практикою він має тривалий позитивний вплив на економічний розвиток країни-отримувача.

За таких умов міжнародна технічна допомога також втрачає частину своїх слабких місць, які зазвичай погіршують її результативність, оскільки за аналогією з іноземними інвестиціями, що надходять через приватні канали, її цільове використання може краще контролюватися.

У цьому контексті дуже важливим є вибір стратегії з боку уряду країни: реагувати на ризики чи усувати причини виникнення їх. І в разі останньої важливим є забезпечення механізму реалізації й контролю цільового використання допомоги.

Зокрема, на етапі планування проєктів і програм допомоги ключовим моментом є забезпечення узгодженості пріоритетів стратегій розвитку України і програм міжнародної технічної допомоги, залучення майбутніх бенефіціарів до процесу планування. На етапі реалізації необхідним є підвищення інституційної спроможності органів державної влади розробляти стратегічні програми, координувати донорів, швидко реєструвати проєкти та програми міжнародної технічної допомоги, забезпечувати прозорість і підзвітність усього процесу реалізації програм і проєктів міжнародної технічної допомоги. Етап моніторингу та оцінювання, який на сьогодні практично відсутній, повинно бути підсилено чіткими механізмами спільного оцінювання (поточного та за-

ключного), вільним доступом громадськості до інформації про стан співробітництва з окремими державами-донорами, Європейським Союзом, Організацією Об'єднаних Націй тощо [4].

Для вдосконалення системи управління міжнародною технічною допомогою в Україні потрібно посилити систему моніторингу стану виконання проектів, використання фінансових ресурсів. З цією метою було б доцільно в системі публічного управління міжнародної технічної допомоги здійснити в короткостроковій та середньостроковій перспективі [4] такі дії: розробити єдину систему звітності, відповідальності з боку однієї установи, що передбачатиме можливість порівнювати і розуміти, які зміни відбулися після завершення проекту; ввести зміни до Закону України "Про державну таємницю" з метою підвищення прозорості управління; посилити прозорість діяльності органів публічного управління шляхом упровадження системи вебзвіттів, утворення та забезпечення прозорості в діяльності робочої групи з реалізації конкретного проекту міжнародної технічної допомоги. Якщо ж робоча група планує справді поліпшити ефективність використання зовнішньої допомоги, то її очільник повинен передбачити залучення інших зацікавлених сторін, які мають значний експертний потенціал і готові допомогти [5]; розробити план дій із нарощення потенціалу на всіх рівнях інституційної структури; посилити роль парламенту в структурі управління державним сектором економіки.

Висновки з цього дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Ураховуючи недосконалість національної системи координації зовнішньої допомоги, необхідно розуміти реальні наслідки залучення та використання цієї допомоги. Запозичення та нераціональне користування ресурсами міжнародних фінансових організацій робить економіку країни все більш уразливою та залежною від донорської підтримки. Контроль з боку влади дозволить визначати слабкі міста розвитку держави, спрямовувати допомогу саме тим, хто її дійсно потребує, а не на корумповані цілі політиків і закордонні агенції з розвитку. Природа будь-якої допомоги є такою, що неодмінно викликає залежність, а щодо країн-одержувачів більше відома як "політична залежність", заохочуючи втручання донорів у політичні процеси, зокрема у прийняття вагомих для держави рішень. Слід ураховувати, що донори над-перше стоять на варті своїх інтересів, мають на меті задовольняти інтереси, цінності та стимули своєї країни, а також надати своїм громадянам очікувані результати для підтримки грошового потоку. Критичний підхід до публічного управління, зокрема аналіз недоліків, і дієвий механізм відповідальності за упровадження допомоги на території України сприятимуть зниженню ризику політичного та/або економічного тиску на користь країни-донора, дозволять уникнути її нецільового використання з боку іноземних партнерів.

Зазначено, що, на відміну від міжнародної технічної допомоги, прямі іноземні інвестиції мають очевидні переваги: по-перше, переміщують значну частку ризику з внутрішнього інвестора на зовнішнього інвестора; по-друге, є єдиним зовнішнім фінансовим ресурсом, який безпосередньо впливає на формування основного капіталу – важливого фактору економічного зростання та, у свою чергу, створюючи прибуток у приватному секторі, потенційно сприяють погашенню зовнішнього боргу країни, що, безсумнівно, зменшує рівень ризику країни.

На відміну від іноземних інвестицій, міжнародна технічна допомога не стимулює реформи такою мірою, як це офіційно декларується міжнародними організаціями. У цьому контексті дуже важливим є вибір стратегії з боку уря-

ду країни: поліпшувати бізнес-середовище, роблячи його більш привабливим для інвестора, чи шукати допомогу, яка попри всі вигоди очевидно не гарантує розвитку. Важливим у подальшому розгляді питань вибору політики на користь отримання допомоги є забезпечення прозорого механізму реалізації відповідних програм і проєктів та контролю цільового використання міжнародної технічної допомоги.

Список використаних джерел

1. Маkota 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. 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., допов. і переробл. Харків : Золоті сторінки, 2015. 80 с.
3. Гуменюк В. Міжнародна технічна допомога: ефективне управління чи контроль? URL: https://eu.prostir.ua/files/1327073026877/TA_edited_final_19.01.pdf.
4. Липова Т. В., Колосова В. П. Державне управління зовнішніми (передаксесацийними) ресурсами: досвід Польщі. *Фінанси України*. 2013. № 2. С. 83–92.
5. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги : Постанова КМУ від 15.02.2002 р. № 153. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>.
6. 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.
7. Kaur N., Sithou 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.
8. 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.

Kutsevol A. A.,

*Applicant of Public Administration and Management of Organizations Department, National University "Chernihiv Polytechnic", Chernihiv
ORCID 0000-0003-3704-8908*

DIRECTIONS OF RISK OPTIMIZATION IN THE MECHANISM OF INTERACTION OF STATE AUTHORITIES OF UKRAINE WITH DEVELOPMENT PARTNERS IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

The article is designed to identify current problems of interaction of public authorities of Ukraine with development partners in the context of European integration and promising areas for their settlement. The article assesses the impact of international technical assistance and foreign direct investment on the dynamics of the country's risk indicator as one of the general indicators of development. When choosing a policy in favor of receiving assistance, it is important to ensure a transparent mechanism for the implementation of relevant programs and projects and control over the targeted use of international technical assistance. In this context, the choice of strategy by the government is paramount: to improve the business environment by making it more attractive to investors, or to seek assistance that, despite all the benefits, clearly does not guarantee development.

It is noted that in contrast to international technical assistance, foreign direct investment has the following obvious advantages. First, they shift a significant share of risk from the domestic investor to the external investor. Secondly, it is the only external financial resource that directly affects the formation of fixed capital - an important factor in economic growth. In turn, by generating profits in the private sector, they potentially contribute to the repayment of the country's external debt, which undoubtedly reduces the country's level of risk.

Unlike foreign investment, international technical assistance does not stimulate reform to the extent officially declared by international organizations. In this context, it is very important for the

government to choose a strategy: to improve the business environment by making it more attractive to investors, or to seek help that, despite all the benefits, clearly does not guarantee development. It is also important when choosing a policy in favor of receiving assistance to ensure a transparent mechanism for the implementation of relevant programs and projects and control over the targeted use of international technical assistance. The control by the authorities will allow to identify the weak cities of the state's development, to direct aid to those who really need it, and not to the corrupt goals of politicians and foreign development agencies.

Keywords: public administration, risks, international technical assistance, European integration, foreign direct investment.

References

1. Makota, H.Z. (2015). Napryamy vdoskonalennya derzhavnogo upravlinnya mizhnarodnym texnichnym spivrobotnyctvom Ukrainy z EU. *Mechanisms of public management*, 7–8 (21–22), 38–46 [in Ukrainian].
2. Kulinich, O.V. (2015). Hrantrajtynh [Grantwriting], 2 ed. Kharkiv: Zoloti storinky [in Ukrainian].
3. Humeniuk, V. (2012). Mizhnarodna texnichna dopomoga: efektyvne upravlinnya chy kontrol? URL: https://eu.prostir.ua/files/1327073026877/TA_edited_final_19.01.pdf [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. Pro stvorennya yedynoyi systemy zaluchennya, vykorystannya ta monitoryngu mizhnarodnoyi texnichnoyi dopomogy: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.02.2002 r. № 153 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF> [in Ukrainian].
6. Problemy koordynatsii mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy v Ukraini porivniano z polskym dosvidom: zvit pro doslidzhennia (2001). Kyiv: MTsPD URL: http://old.icps.com.ua/files/articles/33/58/coordination_ta_ukr.pdf [in Ukrainian].
7. Kaur, N., Sithou, 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.
8. 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.

Надійшла до редколегії 20.11.2020 р.