

УДК 339.7

Л. Л. КІСТЕРСЬКИЙ,
*професор, доктор економічних наук,
Директор Інституту міжнародного ділового співробітництва,*
Т. В. ЛИПОВА,
*доцент, кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів
Національної академії статистики, обліку та аудиту
Державної статистичної служби України
(Київ)*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ МІЖНАРОДНИМИ РЕСУРСАМИ ДЛЯ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ

Проаналізовано ефективність використання міжнародних фінансових ресурсів при реформуванні економіки України з метою розвитку; запропоновано комплексну систему їх залучення на основі цілісного підходу до економічних реформ. Обґрунтовано доцільність переходу до децентралізованої системи управління зовнішніми ресурсами для здійснення в Україні економічних реформ європейського типу на принципах "плану Маршалла".

Ключові слова: міжнародні фінансові ресурси, децентралізована система управління, економічні реформи, інструменти реформування, верховенство права, Міністерство фінансів України, євроінтеграція, досвід Польщі, "план Маршалла".

L. L. KISTERS' KY,
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Director of the Institute for International Business Development,*
T. V. LYPOVA,
*Associate Professor, Cand. of Econ. Sci.,
Associate Professor of the Department of Finances
of the National Academy of Statistics, Accounting and Audit
of the State Statistics Service of Ukraine
(Kyiv)*

DECENTRALIZATION OF INTERNATIONAL RESOURCES MANAGEMENT FOR ECONOMIC REFORMS

The efficiency of application of international financial resources for reforming Ukraine's economy with a view of development is analyzed; complex system of their use based on a holistic system approach to economic reform is suggested. The expediency of transition to decentralized management system of external resources for European-style economic reforms in Ukraine using basic principles of the Marshall Plan is substantiated.

Keywords: International financial resources, decentralized implementation system, economic reforms, tools of reform, rule of law, Ministry of finance, eurointegration, Polish experience, Marshall Plan.

© Кістерський Леонід Леонідович (Kisters'ky Leonid Leonidovych), 2017; e-mail: iibd@i.kiev.ua;
© Липова Тетяна Вікторівна (Lypova Tetyana Viktorivna), 2017; e-mail: t.lipovaya@iprgroup.info.

Контекст реформ

Умови сучасної української економіки характеризуються декількома специфічними ризиками. Світова фінансово-економічна криза продовжує справляти негативний вплив на стан світової економіки, зумовлюючи відносно низькі темпи зростання більшості розвинутих країн, а наслідки зовнішньої агресії проти України – втрата суверенітету над частиною території та військові дії на Сході країни – призвели до подальшого скорочення виробництва в регіоні, погіршення умов залучення зовнішнього фінансування та зростання видатків бюджету на соціальні потреби і забезпечення силових відомств. За результатами 2015 р., ВВП України скоротився майже на 12%. Негативні наслідки внутрішніх політичних та економічних потрясінь поширилися на більшість секторів вітчизняної економіки, що безпосередньо спричиняє зменшення бюджетних і валютних надходжень.

Співпраця з Європейським Союзом містить важливий потенціал для реформ в Україні, який поки що не використовується повною мірою. Наприклад, підписання в червні 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – Угода) формально уможливило перехід до ефективнішої моделі управління міжнародними ресурсами. Зважаючи на системну кризу, ЄС не поспішає активізувати нові форми співпраці в галузі управління фінансовими ресурсами для України, оскільки наше членство не є для нього пріоритетом. Уряд України, з свого боку, не наполягає на активізації цього дійового інтеграційного інструменту розвитку. Таким чином, **мета статті** – проаналізувати новий інструмент співпраці між Україною та ЄС, показати його переваги і реформаторські можливості з урахуванням позитивного міжнародного досвіду.

Згідно з практикою країн Центральної Європи, нові інструменти співробітництва спроможні справляти великий вплив на розвиток України, а ми повинні підготуватися до їх ефективного використання. Проте поки що реальних дій з боку України в цьому напрямі небагато, і вони не характеризуються системним підходом та не чинять глобальної дії на функціонування загальної системи. Зміна підходів до надання ресурсів країнам з перехідною економікою та системи управління цими ресурсами в Україні дозволить підвищити ефективність їх використання для досягнення вагоміших результатів ринкових перетворень.

Проблематика поєднання можливостей Угоди в галузі управління зовнішніми ресурсами з власними реформаторськими зусиллями ще не привернула достатньої уваги та не набула належного висвітлення в наукових джерелах, а самі можливості практично не використовуються, хоча нагальна потреба і необхідність у їх застосуванні існують уже майже три роки. Як у вітчизняній, так і в західній економічній літературі бракує ґрунтовних наукових досліджень і розробок у сфері управління зовнішніми ресурсами та їх впливу на реформування країн з перехідною економікою. Складність і новизна тематики зумовлюють обмеженість наукового матеріалу. Втім, останнім часом почали з'являтися цікаві дослідження, які мають відношення до цієї проблематики, що свідчить про її неабияке значення для сучасного економічного розвитку України. Перш за все, йдеться про проведення в Інституті економіки та прогнозування НАН України у вересні 2014 р. “круглого столу”, ініціатором і модератором якого був академік НАН України В.М. Геєць, присвяченого обговоренню ідеї нового “плану Маршалла” для України, особливо щодо його суті та механізмів реалізації. Безпосередньо аналізу незадовільного стану справ у цьому секторі економіки України присвячено статтю А.І. Даниленка [1].

Таким чином, однією з найважливіших можливостей є співпраця в управлінні зовнішніми фінансовими ресурсами для реформування економіки та інших сфер країни за європейськими стандартами. Причому, як говорить досвід країн Центральної Європи, підготовку до подібної співпраці слід розпочинати заздалегідь, не очікуючи завершення всіх бюрократичних процедур Угоди.

Сучасна Об'єднана Європа, у свою чергу, також переживає гостру кризу. Нині там безліч проблем, які частково викликані циклічною економічною кризою, частково — неузгодженістю між країнами — членами ЄС щодо економічного та фінансового управління і значною мірою — надто швидким інтеграційним процесом, який явно перевищив абсорбційні можливості такої потужної міжнародної організації. Але Європейський Союз навіть з усіма кризовими проявами залишається найбільш привабливим прикладом організації суспільного та соціального ладу. Відомий британський політик Тоні Блер у вступі до своїх політичних спогадів зазначив, що Європа має як багато вад, так і прогресивні цінності, основоположну прихильність до християнської спадщини і саме внаслідок своєї бурхливої історії стоїть сьогодні на високому щаблі людської цивілізації [2].

На жаль, в оглядовому майбутньому членство в ЄС для України не стоятиме на порядку денному, в тому числі з причин, які перебувають поза межами нашої країни. Але інтенсифікація реформування економіки та інших секторів України за європейськими стандартами наблизилася б нас до ЄС за умовами повсякденного більш комфортного життя, що і є найочікуванішим результатом для українців. У подальшому це приведе до запрошення до членства у цьому престижному клубі, але вже як поважного учасника, а не утриманця європейських платників податків. Таким чином, Європейський Союз починається вдома, і реформування країни за його стандартами залежить у першу чергу від нас самих. Хоча ми постійно "реформуємося", реальних зрушень вимагають міжнародне співтовариство, міжнародні організації та, що найважливіше, ситуація в державі.

Угода надає Україні додаткових унікальних можливостей для інтенсифікації реформ і наближення до європейських стандартів. Основні частини цього документа присвячені ключовим реформам, економічному відновленню та зростанню, а також урядуванню та секторальній співпраці практично в усіх провідних сферах (таких як енергетика, транспорт, охорона навколишнього середовища, промисловість, соціальний розвиток і соціальний захист, рівність прав, захист споживачів, освіта тощо). Особливі акценти в Угоді зроблено на необхідності розвитку демократії, верховенства права й дотримання прав людини. У ній йдеться саме про безальтернативність конкретних заходів, імплементації в українське законодавство значної частини правового базису ЄС.

Синергія децентралізації для реформ

Таким чином, власні системні реформаторські зусилля в поєднанні з ефективним використанням нових інструментів співпраці, які надає Угода, змогли б наблизити Україну до європейських стандартів життя за основними напрямками, до яких у першу чергу можна віднести реформи у сфері законодавства, державного управління та секторальні економічні реформи.

Нещодавно було розпочато децентралізацію та оптимізацію системи державного управління, які передбачають забезпечення ефективного місцевого самоврядування для подолання проблем розвитку. Цю реформу спрямовано на значне посилення управлінської та фінансової спроможності, відповідальності й підзвіт-

ності органів місцевого самоврядування. Основні її засади викладено у відповідній Концепції*, впровадження якої передбачає внесення змін до територіальної організації влади, управління та фінансів.

У процесі багатомілітарної еволюції суспільство досягло вагомих результатів в освіті, науці й техніці. Люди стали освіченішими, раціональнішими, але аж ніяк не мудрішими. Цим і пояснюється наявність у суспільстві тих самих проблем, що й багато століть тому, тільки на більш високому технологічному рівні. Суть питання – в гостроті проблем й активності боротьби з ними держави і суспільства.

Сучасний досвід функціонування успішних економік говорить про їх тісний багаторічний зв'язок із загальнолюдськими моральними цінностями і панівною в країні релігією, доводить, що зв'язок між економікою та моральними цінностями робить людей мудрішими, а суспільство – гуманнішим і стабільнішим. Між владою і народом має існувати взаємоповага, а дотримання законів, серед іншого, повинне приводити до формування в державі системи економічних підойм через справедливу сплату податків.

В Угоді основні “євроінтеграційні вимоги” до України стосуються, передусім, законодавчої бази і дотримання законів. Позитивний світовий досвід переконує: щоб закон працював, недостатньо просто його ухвалити і оприлюднити у спеціальних джерелах, його необхідно постійно популяризувати, щоб не переривалося знання та виконання закону – саме так виховуються законослухняні громадяни. Таким чином, закони, суть і обов'язковість їх виконання повинні простою мовою і на різних рівнях пояснюватися державою. Причому це слід робити регулярно і цілеспрямовано для різних вікових, освітніх і соціальних груп.

Невпорядкованість судової системи і корумпованість суддів в Україні на всіх рівнях перешкоджають не тільки проведенню демократичних реформ, а й управлінню державою, оскільки укази її вищих керівників можуть бути оскаржені в будь-якому суді районної інстанції та скасовані. На жаль, процес законотворчості в Україні часто сам стимулює зневажливе ставлення до закону, особливо в тих випадках, коли закон змінюється заднім числом, як це відбулося, наприклад, з єдиним податком на малий і середній бізнес, “оподаткуванням” пенсій, переписуванням законів стосовно інвесторів. Особливо важливим для верховенства права в державі є суворе дотримання закону і норм моралі керівниками різних рівнів, і насамперед – першими особами країни. Дотримання керівниками держави норм моралі і закону вирішальним чином впливає як на тривалість їх перебування на посаді, так і на добробут громадян. І тут цілком доречно провести паралель між становищем із законністю в Україні та її євроінтеграційними перспективами. Не гучні заяви про бажання бути серед демократичної спільноти цивілізованих країн, а тільки багаторічна цілеспрямована робота, орієнтована на досягнення відповідності норм моралі та законів, може принести нам повагу інших народів і відкрити двері в об'єднання найбільш розвинутих у всіх відношеннях країн.

Відсутність в Україні системи європейського цивілізованого законодавства та інструментарію для дотримання існуючих законів спричинила зростання неповаги до закону. До слабкої законодавчої бази додалася помилкова кадрова політика, заснована на кумівстві, земляцтві й клановості, що призвело до збільшення кількості явно негідних персонажів у вищих ешелонах влади і, відповідно, до

* Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: ухвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR140333.html.

подальшого ослаблення законності. На жаль, в Україні "політичною доцільністю" досі часто виправдовується просування на найвищий рівень людей не тільки без відповідного дарування або освіти, але й без морально-етичних принципів. Подібних керівників тримають біля керма влади горезвісні квоти та політичні союзники, для яких високий пост у виконавчій владі — не складна робота та величезна відповідальність, а лише засіб задоволення політичних амбіцій і доступу до видаткової частини бюджету. Подібна кадрова політика заганяє країну в глухий кут. Замість системного, комплексного, радикального реформування економіки і забезпечення економічного зростання уряди змагаються в популізмі та бездумних соціальних витратах. Час від часу робляться спроби секторального реформування згори, без розробки будь-яких способів реалізації, або окреме міністерство отримує наказ реформувати саме себе. Досвід країн Центральної Європи говорить, що спроби таких фрагментарних реформ згори не приводять до позитивних результатів, особливо спроби "самореформування", оскільки чиновники завжди намагаються пристосувати роботу установи зручним для себе чином. Найбільш наочно це проявилось в Україні, де чиновництво не має прогресивних моральних цінностей, про що свідчать досягнуті "результати" і стан сучасної економіки країни.

Інструменти реформування

У своєму недавньому інтерв'ю віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України І. Климпуш-Цинцадзе покаржилася на недостатність інструментів для допомоги міністерствам у проведенні реформ: "Очевидно, моїх інструментів не так багато. Я можу допомогти міністерствам економіки і торгівлі, аграрної політики, інфраструктури тощо. Тобто для себе як віце-прем'єра бачу роль координатора, просувача наших спільних рішень, подекуди інформаційну, пояснювальну, що допомогла б нам зрозуміти позитиви й негативи, які маємо на сьогодні" [3].

Європейський Союз неодноразово посилав нам потужні сигнали про необхідність прискорення внутрішніх реформ. Для цього ЄС і багато окремих країн ще чверть сторіччя тому запропонували Україні, як й іншим пострадянським державам, дійовий інструмент для підтримки ринкових демократичних реформ — міжнародні фінансові ресурси (МФР) у вигляді міжнародної технічної допомоги, яка може бути ефективним інструментом професійних консультацій і підтримки країни-партнера з перехідною економікою в її прагненні до ринкових і демократичних реформ з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

У системі міжнародних відносин МФР відіграють роль важливого інструменту розвитку країни, що сприяє проведенню в країні-реципієнті інституційних реформ, структурній перебудові економіки, розвитку її ключових секторів, підтримці підприємництва, реформуванню законодавства та реалізації інших ринкових перетворень, створенню основи для припливу в країну інвестицій і наступної взаємодії із світовою економікою. Є високою роль МФР і в подальших ринкових трансформаціях у країнах Центральної Європи, оскільки саме вони дозволили багатьом з них швидко адаптуватися до нових умов господарювання та інтегруватися в ЄС.

У міжнародних угодах — Паризькій декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги (2005 р.) * та Аккрській програмі дій (2008 р.) ** — було за-

* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023545.pdf>.

** [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA_Russian.pdf.

значено недостатній рівень ефективності та спроможності відповідальних українських органів влади у сфері координації зовнішніх ресурсів допомоги. Українські бенефіціари поки що нездатні ефективно взаємодіяти у межах досить складних і бюрократизованих донорських процедур. Розпорошеність “координаційних ресурсів” по різних установах без належної взаємодії між ними не дозволяє укомплектувати фахівцями відповідної кваліфікації навіть одну з діючих урядових структур, які займаються міжнародною допомогою, а інституційна неструктурованість не дає можливості здійснювати єдину державну політику із залучення та використання МФР для реформування вітчизняної економіки на європейських засадах.

В Україні сфери відповідальності, пов’язані з програмуванням, управлінням і звітуванням щодо МФР, структурно розділені між різними державними установами. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку) належить головна роль у цій системі – воно відповідає за програмування, координацію та моніторинг процесу. Національне агентство України з питань державної служби є провідним державним органом, відповідальним за впровадження деяких окремих програм ЄС. Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) несе відповідальність за забезпечення процесу реалізації МФР і міжнародної технічної допомоги у сфері управління державними фінансами, сумісність міжнародної фінансової підтримки з державним бюджетом. У цілому ж в Україні визначальну роль лідера в плануванні та управлінні МФР відіграють донори – міжнародні організації, що надають допомогу. Принципи Паризької декларації, за якими країна-бенефіціар сама має визначати стратегічні пріоритети розвитку та напрями підтримки з боку донорів, у нас ще й досі не втілено [4].

В Україні для істотного підвищення ефективності всього процесу застосування МФР необхідно створити комплексну систему його впровадження на основі цілісного підходу до економічних реформ принаймні в середньостроковій перспективі. Отже, має бути створена ефективна система координування співпраці з донорами, яка поєднає стратегії та плани країни з діяльністю донорів.

Сьогодні традиційні механізми фінансування, які використовуються донорами в Україні, зводяться до стандартного галузевого підходу, де асигнування виділяються окремими донорами здебільшого на секторальній основі в тих сферах, які становлять для них найбільший інтерес. Зважаючи на неефективне управління МФР і незадовільний рівень координації донорської діяльності, Україна, по суті, слабо використовує цей інструмент для економічних і демократичних реформ, що і демонструє стан нашої економіки.

Децентралізація для реформ

У світі накопичено різноманітний досвід з використання зовнішніх ресурсів допомоги, багато з позитивних елементів якого варто перейняти з урахуванням українських реалій. Підписання Угоди надало Україні ще один шанс для налагодження співпраці в галузі залучення МФР для економічних реформ. У нас з’явилася реальна можливість розпочати перехід на децентралізовану систему управління (ДСУ*) міжнародними ресурсами, як це було здійснено в багатьох країнах,

* Децентралізована система управління (ДСУ) – сталий термін, що вживається в Європейському Союзі та країнах-партнерах для управління зовнішніми фінансовими ресурсами. Система називається децентралізованою, оскільки передбачає делегування відповідальності за програмування та управління ресурсами з міжнародного рівня від ЄС країні-партнеру. ДСУ має тісну прив’язку до стратегічних комплексних реформ у країні впровадження.

що вступили або планують вступити до ЄС. Запровадження цієї системи — складний і довготривалий процес (4–5 років за досвідом інших країн), який вимагатиме багато зусиль, але її переваги є значно більшими за витрати на втілення.

ДСУ в основному полягає в передаванні зобов'язань і відповідальності за здійснення закупівель та укладення контрактів від Представництва ЄС країні-бенефіціару, тоді як за ЄС залишаються загальна відповідальність та контроль за результатами виконання програм. На практиці це означає передавання відповідальності за управління проектом органам країни-партнера із здійсненням нагляду з боку ЄС. Таким чином, основну відповідальність за отримання та використання ресурсів несуть не донори, а сама країна-реципієнт, яка самостійно планує потреби в зовнішніх ресурсах і розробляє програми залучення і використання цих коштів, узгоджуючи їх з донорами з огляду на власні стратегічні та тактичні цілі розвитку. Передавання країнам-бенефіціарам повноважень на управління ресурсами відбувалося поступово і лише до певної міри, оскільки ЄС несе загальну відповідальність за використання фондів, що передаються бенефіціарам. ДСУ також передбачає деяке спільне фінансування країни-одержувача для посилення відповідальності за реалізацію донорської фінансової підтримки.

Практика свідчить, що впровадження проектів за системою ДСУ приводить до покращення освоєння коштів та підвищення ефективності результатів від впроваджуваних проектів, що дозволяє максимально скористатися перевагами майбутньої асоціації. У цілому ДСУ передбачає створення архітектури, заснованої на багаторівневому контролі, статтях звітування та інформаційних потоках, які є досить суворими в питаннях комунікації та координації. За належного впровадження така система викликає ефект синергії серед її основних учасників, що дозволяє покращити здатність до освоєння донорських фінансових ресурсів, збільшуючи водночас і їх надходження до країн-бенефіціарів. Впровадження ДСУ в першу чергу передбачає розбудову управлінських спроможностей шляхом забезпечення достатньої чисельності висококваліфікованого персоналу на відповідному рівні децентралізованої системи для проведення діяльності згідно з досить вимогливими і складними системами управління, що існують у рамках ЄС. Таким чином, це змушує країну застосовувати передову управлінську практику та підвищувати кваліфікацію державних службовців у цій сфері.

Концептуально ДСУ передбачає передавання відповідальності та управління МФР від донорів країні-реципієнту і має дві основні риси:

- 1) фінансовий контроль, укладення контрактів та система фінансового виконання перебувають у структурі Міністерства;
- 2) програмування та адміністрування здійснюються окремою структурою високого рівня, що функціонує як центральний управлінський підрозділ.

Для впровадження ДСУ в Україні уряду потрібно спільно з партнерами з ЄС практично з нуля побудувати структуру та розробити наповнення системи, оскільки існуючі структури і принципи управління МФР давно довели свою неефективність і кадровий непрофесіоналізм. Критичним фактором є розробка і прийняття правової основи для системного втілення програм міжнародної технічної допомоги. Також слід розробити прийнятні на міжнародному рівні Національну стратегію розвитку і Національний план розвитку, які міститимуть набір секторальних стратегій та планів розвитку. Також необхідно створити ефективну систему координації діяльності донорів на базі сучасної інформаційної системи управління,

яка зв'яже стратегію і план з діяльністю та інтересами донорів. Таким чином, як показує, наприклад, досвід Польщі, Угорщини, Чехії та інших країн Центральної Європи, зовнішні ресурси за ДСУ надаються під ретельно складені та обгрунтовані тактичні й стратегічні програми реформ і підлягають професійному фінансовому та адміністративному моніторингу для забезпечення цільового ефективного використання коштів, що надходять, і досягнення узгоджених результатів. Крім того, відповідно до законодавства ЄС, ДСУ передбачає створення специфічних органів управління та виконання деяких передумов для отримання акредитації системи в Україні. Згідно з правилами переходу до ДСУ, бенефіціар призначає національного координатора (НК), що є посадовою особою високого рівня, яка відповідає за загальну координацію МФР і міжнародної допомоги та зв'язок між процесом інтеграції в ЄС та використанням фондів. До основних функцій НК також належать забезпечення тісних зв'язків між процесом вступу до ЄС і використанням МФР, відповідальність за координацію програм, складання і подання щорічних та остаточних звітів щодо надання допомоги тощо.

Міжнародний досвід запровадження ДСУ

ДСУ було запроваджено в багатьох країнах, які вже вступили або намагаються вступити до ЄС. Проте приклад Польщі в проведенні системних реформ на початку 1990-х років і досі є для України актуальним і найбільш прийнятним порівняно з іншими країнами з багатьох добре відомих причин [5, с. 46–56]. У ті часи в Польщі урядом Л. Бальцеровича було проведено енергійні комплексні економічні реформи, підтримані відповідною законодавчою діяльністю, здійснено роздержавлення і демонополізацію, що спричинило радикальну лібералізацію та зростання конкурентного середовища, а це, у свою чергу, заблокувало виникнення правлячого олігархату. Були також різко скорочені бюджетні видатки, що дозволило збалансувати бюджет і привести податки у відповідність із забезпеченням економічного зростання.

Початок надання Польщі допомоги припав на кінець 1980-х років і мав в основному нескоординований характер — допомога надходила хаотично від різних країн без спільного плану її використання [5]. У той період зовнішні ресурси залучалися без належної координації та планування, що дуже нагадує сучасні принципи співпраці між ЄС та Україною. Загальною відмінністю допомоги того періоду було те, що лєвова частка консультацій не приносила очікуваних результатів. Формально Польща вступила до ЄС у 2004 р., але ще протягом двох років відбувався перехід до використання структурних фондів. Обсяги фінансування Польщі від ЄС у межах структурних фондів варіюються від 3 млрд. до 11 млрд. євро на рік, тобто становлять до 15% державного бюджету. Ці фінансові потоки є досить значними порівняно з Україною, де частка ресурсів міжнародних організацій у дохідній частині бюджету не перевищує 1–2%, а сама дохідна частина є в десятки разів меншою за польську. Таким чином, порівнюючи обсяги співпраці та допомоги ЄС Польщі й Україні, можна сказати, що поки для нас ще не задіяно потужних можливостей для реформ.

До 1996 р. в Польщі координація ресурсів та співпраця з ЄС здійснювалися структурою у складі Кабінету Міністрів, яка була наділена майже такими самими повноваженнями, працювала з такою самою невисокою ефективністю, як і українська структура в межах Мінекономрозвитку. Поступова трансформація функцій і обов'язків між основними учасниками дозволила Польщі усунути вади в системі

державної координації зовнішніх ресурсів, що значно підвищило її ефективність та прискорило процеси інтеграції в ЄС.

Згодом ініціативу в програмуванні залучення зовнішніх ресурсів донори передали польській стороні відповідно до Національного плану розвитку Польщі та Національної програми підготовки до членства в ЄС [6]. Основним документом у галузі програмування допомоги стала позиція Польщі з питань фінансування — документ, затверджений Кабінетом Міністрів Польщі, відображав точку зору країни на необхідні обсяги та призначення допомоги від ЄС на поточний рік.

У процесі програмування міжнародної допомоги безпосередню діяльність здійснював Офіс комітету з євроінтеграції при Міністерстві регіонального розвитку, до основних функцій якого належали:

- розробка принципів державної політики у сфері використання міжнародної допомоги;
- налагодження співпраці з Європейською комісією для планування і програмування напрямів діяльності;
- проведення процесу розробки та відбору проектів через відповідні міністерства та регіональні адміністрації;
- формальна перевірка проектів на відповідність вимогам ЄС та Національній програмі підготовки Польщі до членства в ЄС;
- підготовка документа "Позиція Польщі щодо питань фінансування" для затвердження Комітетом з європейської інтеграції і Кабінетом Міністрів Польщі.

Той факт, що в Польщі Міністерство регіонального розвитку координує зовнішню допомогу, пояснюється його провідною роллю в здійсненні поточних реформ у країні, а також тим, що ЄС у першу чергу підтримує найменш розвинуті регіони окремих країн. Незважаючи на численні модифікації системи управління потоками зовнішньої допомоги протягом останніх 20 років, у Польщі вона будувалася на існуючих державних структурах без істотної реструктуризації, з розподілом обов'язків щодо координації потоків допомоги відповідно до функціональних сфер діяльності міністерств. Це дозволило значно знизити затрати на впровадження нової системи управління, але призвело на певних етапах до втрати динаміки та неповного використання виділених ресурсів. Крім того, в Польщі система планування і затвердження програм національним координатором передбачає обов'язкову участь Міністерства фінансів як основної дозвільної та розподільної структури, що безпосередньо керує та відповідає за використання фондів ЄС та інших зовнішніх ресурсів. Усі вони надходять до бюджету країни та керуються Мінфіном за допомогою спеціальних програм і рахунків. Таким чином, основна відповідальність за отримання та використання зовнішніх ресурсів у Польщі лежить не на донорах, а на країні-реципієнті, яка сама розраховує потреби в них і розробляє плани залучення та використання коштів ЄС, узгоджуючи їх з донорами, виходячи з власних довго- і короткострокових цілей розвитку.

Крім Міністерства фінансів у Польщі є й інші державні установи, які відіграють важливу роль в управлінні та координації МФР і фондів ЄС у країні. Формування та затвердження проектів здійснюються спеціальною міжвідомчою групою — міжміністерським органом, який відповідає за використання ресурсів різноманітних фондів. До компетенції групи належать: прийняття запропонованих проектів, позитивно оцінених у процесі перевірки; затвердження серйоз-

них змін протягом виконання проектів; консультації та ухвалення всіх відповідних документів – планів дій, дорожніх карт тощо. До складу міжвідомчої групи входять Міністерство фінансів, усі основні міністерства та відомства Польщі на рівні заступників міністрів, які відповідають за прийняття стратегічно важливих рішень щодо проектів розвитку.

На особливу увагу заслуговує розподіл функцій між центральними державними органами управління у сфері МФР і фондами ЄС. При впровадженні децентралізованої системи управління фондами в Польщі до 2005 р. основні функції щодо програмування залучення ресурсів та її фінансового забезпечення були покладені на Міністерство фінансів і Міністерство регіонального розвитку, але проекти та програми затверджувались Європейською комісією. Лівовою їх часткою опікувалося Міністерство фінансів Польщі, оскільки саме воно відповідало як за розподіл фондів ЄС та інших ресурсів допомоги, які включалися до бюджету країни, так і за співфінансування проектів. З 2005 р. в Польщі було запроваджено розширену систему управління фондами (EDIS), що кардинально змінило роль держави у цьому питанні. Ініціатива у програмуванні та прийнятті рішень щодо фінансування програм і проектів повністю перейшла до польської сторони; провідною стала роль Мінфіну як національного авторизуючого органу.

Таким чином, досвід Польщі може стати для України вдалим прикладом успішної політичної, економічної та соціальної трансформації та використання ресурсів ЄС як ключового інструменту в цьому процесі. Польща також накопичила позитивний досвід використання ДСУ для економічних реформ.

Міжнародна практика довела, що початкові елементи ДСУ треба запроваджувати якомога раніше. Свого часу неготовність Польщі до управління коштами допомоги призвела до істотних фінансових втрат, оскільки систему управління ресурсами та їх аудиту слід налагоджувати не після підписання угод і надходження коштів, а набагато раніше. Крім того, необхідно використовувати таку комплексну систему координації діяльності донорів, яка б пов'язувала державні стратегії та плани з діяльністю донорів на основі цілісного підходу до економічних реформ.

Управління потоками зовнішніх ресурсів в Україні

Побудова ефективної системи управління залученням зовнішніх ресурсів для проведення реформ в Україні також має базуватися на законодавчій основі високого рівня – Законі Верховної Ради. В Україні поки що не існує загального законодавчого поля для програм, що фінансуються за рахунок МФР. Є лише декілька нормативних актів Кабінету Міністрів України, які регулюють процес координації міжнародної технічної допомоги, оскільки свого часу Верховна Рада так і не ухвалила закон про донорську допомогу.

Донори співпрацюють з Україною практично з часів здобуття нами незалежності. За чверть сторіччя застосовувалися різні механізми координації та управління ресурсами, що залучались із зовнішніх джерел. З початку співпраці в Україні в 1992 р. з нуля створили структуру максимально ефективного на той час рівня і комплектації – Національний центр реалізації міжнародної технічної допомоги Україні (далі – Центр), очолюваний головою в ранзі міністра, який безпосередньо підпорядковувався національному координатору – віце-прем'єр-міністру з економічних питань. Поступово повноваження Центру розпорозувалися між різними державними установами, а рівень підпорядкованості знизився до заступника міністра

економіки як НК. Донорська спільнота неодноразово звертала увагу України на неадекватний рівень співпраці, проте жодних позитивних зрушень у координації МФР за останні 20 років так і не відбулося.

Єдиним винятком є Міністерство фінансів України, яке здійснює системні кроки для вдосконалення практики координації діяльності донорів у галузі управління державними фінансами. Зокрема, вдалося зробити регулярними координаційні зустрічі з донорами з конкретним порядком денним. Мінфін також впровадив нові інструменти координації діяльності донорів. Першим з них є так звана "донорська матриця", яка, по суті, слугує електронною інформаційною та управлінською системою, що пов'язує ініціативи донорів і стратегічні цілі країни, визначає основні прогалани, а також фіксує головні заходи і результати, досягнуті під час реалізації проектів технічної допомоги. Інформація про поточну діяльність донорів щомісяця збирається за допомогою так званої системи REMS, яка забезпечує більш детальні й актуальні відомості щодо донорської діяльності у сфері управління державними фінансами [7]. Для вдосконалення програмного циклу управління міжнародними ресурсами в Мінфіні розроблено проект нових внутрішніх правил керування рухом коштів, отриманих від міжнародних організацій та країн-донорів.

По суті, для України перехід до ДСУ означатиме значно більше, ніж просте підвищення спроможності управляти фінансовою допомогою та ефективності її використання. Впровадження ДСУ вимагатиме неабиякої політичної волі, управлінської та фінансової підтримки з боку ЄС, а з позицій європерспектив дасть Україні набагато більше, ніж можливе надання безвізового режиму, оскільки Європа надаватиме відчутну фінансову та управлінську допомогу, а не тільки перелічуватиме вимоги для виконання. Тим більше, що в умовах окупації частини території України та військової агресії з боку Росії важко чекати на справжні безвізові відносини з ЄС. Було б набагато практичніше і реалістичніше вдосконалити візовий режим, застосувавши, наприклад, довгострокові – на 10 років – багаторазові візи для громадян України, як це вже зробили США та Канада.

Для радикального вдосконалення процесу управління зовнішніми ресурсами в Україні доцільно створити спеціальну державну установу, відокремлену від інших урядових структур, – Міністерство (агентство) міжнародного співробітництва та розвитку – і наділити його високим статусом та широкими повноваженнями, укомплектувати персоналом належної кваліфікації, надати реальні можливості програмувати і координувати діяльність донорів і залучити до роботи в ньому провідних економістів-міжнародників, представників академічних і бізнес-кіл (рис.). Ця установа на чолі з міністром або навіть віце-прем'єр-міністром у ролі НК має взяти на себе обов'язки з координації всіх МФР, а з часом фінансових та інвестиційних потоків в Україну. При цьому доцільно робити це з використанням основних принципів "плану Маршалла", які були успішними під час відбудови економіки Західної Європи після Другої світової війни. Ефективність цих принципів для реформ в Україні обгрунтував у своєму виступі під час "круглого столу" саме з цієї проблеми академік В. Геєць, який зробив висновок, що "...для успішного використання допомоги в Україні необхідно створити єдиний центр управління – з огляду на ідеологію "плану Маршалла" та принципи його застосування саме в нашій державі" [8, с. 10].



Схема управління потоками зовнішньої допомоги в Україні

Побудовано авторами.

Таким чином, для ефективного управління МФР в Україні разом із створенням ДСУ як основного інструменту існує нагальна потреба в подальшій розбудові інституційної спроможності на високому рівні. Новий підхід до управління МФР надасть уряду можливість відігравати провідну роль у плануванні залучення та використання донорських коштів відповідно до стратегічних цілей розвитку країни, стимулюватиме системні реформи та більш тісну інтеграцію з міжнародним співтовариством, поступово збільшуючи суми такої технічної та фінансової підтримки.

Висновки

З огляду на проведений аналіз можна зробити такі загальні висновки щодо управління міжнародною фінансовою допомогою в Україні.

1. Для ефективного застосування МФР з метою реформування вітчизняної економіки необхідно створити комплексну систему її впровадження на основі цілісного підходу до економічних реформ, принаймні у середньостроковій перспективі. Слід вибудувати ефективну систему координації діяльності донорів, яка пов'язуватиме державні стратегії та плани з їх роботою.

2. Перехід до децентралізованої системи управління зовнішніми ресурсами є нагальною потребою для здійснення в Україні економічних реформ європейського типу.

3. Для радикального вдосконалення процесу управління МФР в Україні доцільно створити спеціальну державну установу – Міністерство (агентство) міжнародного співробітництва та розвитку з високим статусом та широкими повноваженнями, а також персоналом належної кваліфікації, яке на чолі з міністром або навіть віце-прем'єр-міністром у ролі НК візьме на себе координацію всіх МФР, а з часом й інвестиційних потоків, на основі принципів “плану Маршалла”, які були успішно застосовані для відбудови економіки Західної Європи після Другої світової війни.

4. Посилити роль Міністерства фінансів України в управлінні МФР та підготувати бюджетну систему до ефективного використання нових форм і методів співробітництва з ЄС.

5. Побудова системи ефективного управління МФР для реформ в Україні має базуватися на законодавчій основі високого рівня – Законі Верховної Ради України.

Список використаної літератури

1. Даниленко А.І. Посилення державних підойм ефективного використання фінансових ресурсів // Економіка України. — 2015. — № 4. — С. 28–35.
2. Блер Т. Шлях ; [пер. з англ.]. — К. : Темпора, 2011. — 848 с.
3. Український тиждень. — 2016. — № 23 (447) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://tyzhden.ua/Politics/167067>.
4. Кістерський Л., Плотніков О. Шляхи та інструменти євроінтеграції // Голос України. — 2012. — 23 березня. — С. 5.
5. Кістерський Л.Л., Липова Т.В. Міжнародна технічна допомога: шляхи підвищення ефективності : моногр. — К. : Видання Представництва Європейського Союзу в Україні, 2010. — 238 с.
6. Липова Т.В., Колосова В.П. Державне управління зовнішніми (предаксесатійними) ресурсами: досвід Польщі // Фінанси України. — 2013. — № 2. — С. 83–92.
7. Kistersky L., Prigmore K., Sics U., Lypova T. Donor Development Resources – Aid Programming and Implementation Guide. — К. : Publishing House "Kyiv University", 2012. — 141 p.
8. Геєць В.М. До питання застосування підходів "плану Маршалла" для України // Економіка України. — 2015. — № 4. — С. 6–11.

References

1. Danylenko A.I. *Posylennya derzhavnykh pidoim efektyvnogo vykorystannya finansovykh resursiv* [Strengthening of state's levers of efficient use of financial resources]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2015, No. 4, pp. 28–35 [in Ukrainian].
2. Blair T. *Shlyakh* [A Journey]. Kyiv, Tempora, 2011 [in Ukrainian].
3. *Ukrains'kyi tyzhden'* [Ukrainian Week], 2016, No. 23 (447), available at: <http://tyzhden.ua/Politics/167067> [in Ukrainian].
4. Kisters'ky L., Plotnikov O. *Shlyakhy ta instrumenty evrointegratsii* [Ways and instruments of European Integration]. *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 2012, March 23, p. 5 [in Ukrainian].
5. Kisters'ky L.L., Lypova T.V. *Mizhnarodna Tekhnichna Dopomoga: Shlyakhy Pidvyshchennya Efektyvnosti* [International Technical Assistance: Ways to Increase Efficiency]. Kyiv, The publication of the EU Delegation to Ukraine, 2010 [in Ukrainian].
6. Lypova T.V., Kolosova V.P. *Derzhavne upravlinnya zovnishnimy (predaksesatsiynymy) resursamy: dosvid Pol'shchi* [State management of external (before the access) resources: the experience of Poland]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 2013, No. 2, pp. 83–92 [in Ukrainian].
7. Kistersky L., Prigmore K., Sics U., Lypova T. Donor Development Resources – Aid Programming and Implementation Guide. Kyiv, Publishing House "Kyiv University", 2012.
8. Heyets V.M. *Do pytannya zastosuvannya pidkhodiv "planu Marshalla" dlya Ukrainy* [To the question of application of the approaches of the "Marshall plan" in Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2015, No. 4, pp. 6–11 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 3 жовтня 2016 р.