

Колосова В. П.,

Венцковський Д. Ю.,

Капленко О. І.

ЧИННИКИ АКТИВІЗАЦІЇ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Розглянуто розроблення пропозицій стосовно активізації участі міжнародних фінансових організацій (МФО) у реалізації проектів у державному секторі України. Проаналізовано поточний стан нормативно-правового регулювання співробітництва України з МФО. Запропоновано шляхи розв'язання окремих проблем адміністрування та дерегуляції співробітництва України з МФО.

Ключові слова: міжнародні фінансові організації (МФО), Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), стратегія співробітництва з МФО, проекти МФО у державному секторі.

Триває відновлення вітчизняної фінансової системи, яка зазнала істотного розбалансування макрофінансових пропорцій унаслідок масштабної кризи й дотепер залишається вразливою до низки викликів фінансовій безпеці. Передусім ідеться про стагнацію економічного розвитку, зниження рівня золотовалютних резервів, суттєве погіршення балансу поточного рахунку, обмеження доступу до міжнародних фінансових ресурсів та перманентну корекцію міжнародних фінансових рейтингів України. У зв'язку із цим співробітництво України з міжнародними фінансовими організаціями є стабілізаційним чинником вирішення багатьох проблем, зумовлених тимчасовими складнощами посткризового розвитку. Розширення використання спектра фінансових інструментів та механізмів МФО, а також залучення міжнародної технічної допомоги дають змогу підтримувати соціально-економічну стабільність та прийнятний рівень фінансової безпеки сектору державних фінансів України.

Дослідженню проблем стабілізації державних фінансів, визначенню пріоритетів розбудови фінансової системи, виявленню системних зв'язків державної фінансової політики та інтересів довгострокового зростання, а також співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями присвячено праці вітчизняних та зарубіжних учених М. Аллана, О. Власюка, А. Гальчинського, М. Камдесю, К. Масахіри, В. Мішенка, Н. Рубіні, Е. Трумана, Р. Хеннінга, Г. Шінасі та ін. У теперішніх умовах доцільними є подальші наукові розробки з метою пошуку шляхів підвищення результативності співробітництва України з МФО та виявлення чинників обмеження такої співпраці. Зокрема, йдеться про визначення законодавчих ініціатив щодо внесення змін до чинних нормативно-правових актів (НПА).

Розвиток співробітництва з МФО у сфері реалізації важливих соціально-економічних проектів є стратегічним пріоритетом України. Як вказується у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України в

2013 році, збільшення відкритості України та поглиблення інтеграції до світової економічної системи значною мірою зумовлені результатами співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями¹. При цьому співпраця з МФО суттєво вплинула на ефективність процесів модернізації. Президент України також наголошує на необхідності розвитку договірно-правової бази для реалізації проектів соціально-економічного розвитку.

Відтак ключовим питанням є подальша імплементація ініціатив щодо розроблення НПА про внесення змін до окремих законодавчих актів, які регулюють питання реалізації проектів МФО у державному секторі України, визначення середньострокових пріоритетних напрямів залучення Україною ресурсів для виконання таких проектів із використанням ресурсів МФО.

Натепер ключовими документами у питаннях співробітництва України з МФО залишаються:

- 1) Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки²;
- 2) Концепція планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями³;
- 3) Порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями⁴;
- 4) Порядок казначейського обслуговування коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів економічного

¹ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Poslannia_2013-c7954.pdf.

² Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 № 697-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/697-2013-%D1%80/print1360055304010042>.

³ Концепція планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1075-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1075-2011-%D1%80>.

⁴ Порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями : постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 № 1027 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1027-2008-%D0%BF/print1360049330710979>.

та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку⁵.

Важливим кроком у напрямі розвитку та вдосконалення нормативно-правового регулювання співробітництва України з МФО стало схвалення оновленої Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки. Це було передбачено п. 120 Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»⁶. Прийняття нової редакції стратегії було довгоочікуваним кроком, адже дія попередньої стратегії співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями була розрахована лише на 2006–2008 рр.⁷. Тривалий час питання ухвалення стратегічного документа залишалося відкритим, а процес удосконалення нормативного регулювання обмежувався внесенням змін до чинних НПА.

Від моменту схвалення Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, до цього документа постановами Кабінету Міністрів України було внесено 10 змін та доповнень. Йдеться про:

- уточнення порядку співробітництва за проектами з Кредитною установою для відбудови, яка діє на підставі повноважень від уряду Федеративної Республіки Німеччина (від 18.02.2009 № 125);
- упорядкування питання обслуговування позик МБРР відповідно до законодавчих змін стосовно переведення таких позик на обслуговування до державного казначейства та ПАТ «Укресімбанк» (від 03.09.2009 № 926);
- деталізацію окремих процедурних моментів на етапі ініціювання та підготовки інвестиційного проекту, зокрема питання призначень уповноважених на керування проектом; організації подання відомостей про плани закупівель; окремі аспекти повідомлень про здійснення закупівель тощо (від 09.06.2011 № 622);

⁵ Деякі питання виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2007 № 1090 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1090-2007-%D0%BF>.

⁶ Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 12.03.2013 № 128 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>.

⁷ Стратегія співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2006–2008 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2006 № 844 [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=844-2006-%EF>.

- зміну порядку надання відомостей про зразки підписів осіб, на яких покладено повноваження щодо підписання запитів на одержання коштів позики зі спеціальних та транзитних рахунків і підтвердних документів, що обґрунтовують такі запити (від 03.08.2011 № 838);
- приведення окремих положень у відповідність зі змінами в державній реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (від 10.08.2011 № 849);
- уточнення порядку та суб'єктів, що вносять на розгляд Кабінету Міністрів України документи згідно з додатками у випадках, коли відповідальним виконавцем є центральний орган виконавчої влади (від 22.08.2011 № 887);
- деталізацію порядку подання відповідальним виконавцем та/або бенефіціаром документів, що підтверджують цільове використання коштів позики, зокрема у здійсненні закупівель (від 04.07.2012 № 622);
- приведення у відповідність зі змінами законодавства у сфері стратегічного планування держави, зокрема вилучення положення про короткострокові програми розвитку (від 24.10.2012 № 970);
- приведення у відповідність назв рішень Кабінету Міністрів України у сфері спільних проектів МФО з положеннями Бюджетного кодексу України (від 20.03.2013 № 163);
- уточнення переліку документів, що подаються при підготовці інвестиційного проекту (від 08.04.2013 № 233).

Постановами Кабінету Міністрів України також було внесено зміни та доповнення до Порядку казначейського обслуговування коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку, що стосувалися:

- упровадження загального порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів МФО у державному секторі України, за винятком МВФ. Визначено характер взаємоузгодженості Порядку щодо особливостей МБРР та загального Порядку (від 26.11.2008 № 1027);
- визначення верховенства правил і процедур закупівель МФО, що мають статус міжнародних угод, проти вітчизняного нормативного регулювання здійснення таких закупівель (від 13.04.2011 № 391);
- уточнення повноважень головного розпорядника коштів державного бюджету (від 03.08.2011 № 838).

Загалом результати оцінювання внесених змін свідчать про високу якість початкових НПА, адже зміни та доповнення мали здебільшого уточнювальний характер і спрямовувалися на підвищення результативності співробітництва України з МФО. Слід зазначити, що виявлення проблем недосконалості нормативно-правового середовища є динамічним процесом, пов'язаним із упровадженням новітніх законодавчих актів в інших сферах. Так, при-

йняття Бюджетного кодексу України⁸ зумовило внесення пакета змін до національного законодавства, зокрема у сфері співробітництва з МФО.

Розвиток співробітництва України з МФО має відбуватися цілком відповідно до принципів, заявлених у Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки. Цьому відповідатиме подальше вдосконалення чинного законодавства. Серед завдань на середньострокову перспективу слід визначити такі ініціативи щодо розроблення НПА у сфері регулювання реалізації проектів МФО.

1. Внести зміни до Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, у частині:

- конкретизації порядку визначення зацікавлених суб'єктів для погодження відповідальним виконавцем необхідних документів з підготовки інвестиційного проекту, що реалізується із залученням ресурсів МФО;
 - удосконалення системи нагляду та контролю державними органами й установами бенефіціарів і відповідальних виконавців на етапі моніторингу реалізації інвестиційних проектів МФО;
2. Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України про Порядок казначейського обслуговування коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проектів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку, в частині:
- упорядкування системи звітування головних розпорядників коштів державного бюджету;
 - підвищення якості використання коштів позик МБРР;
 - забезпечення єдиного центру моделювання фінансових рішень.

Практичне впровадження запропонованих напрямів удосконалення співробітництва України з МФО має відбуватися шляхом розроблення та внесення змін до чинного законодавства. Стосовно Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, йдеться про таке.

І. Конкретизація порядку визначення зацікавлених суб'єктів. Практична реалізація інвестиційних проектів МФО у державному секторі України нерідко супроводжується проблемами, що виникають унаслідок можливості неоднозначного трактування окремих норм законодавства. Зокрема, це стосується визначення зацікавлених суб'єктів, з якими необхідно погоджувати документацію на етапі підготовки інвестиційних проектів. У результаті виникають ситуації, коли окремі установи і

⁸ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 : за станом на 16.05.2013 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2010. — № 50–51. — Ст. 572 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1373554688442599>.

відомства, не маючи прямого стосунку до проекту, формально повинні бути залучені до погоджувальних процедур, що часто призводить до порушення термінів та ін. У цьому контексті доцільно закріпити за Міністерством економічного розвитку і торгівлі України право визначення вичерпного переліку зацікавлених суб'єктів, з якими відповідальний виконавець має узгоджувати питання підготовки інвестиційного проекту, що підвищить рівень конкретизації та забезпечить певну дерегуляцію процесів адміністрування.

II. Удосконалення системи нагляду та контролю на етапі моніторингу проєктів. Критерієм підвищення ефективності впровадження проєктів МФО є створення ефективної системи моніторингу їх реалізації. До цих процесів долучаються як державні органи на постійній основі (Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України тощо), так і інші зацікавлені суб'єкти. Відповідно до чинного порядку формується доволі громіздка система звітування, що ускладнює адміністрування документообігу. Таким чином, постає необхідність внести окремі зміни до законодавства щодо порядку звітування бенефіціарів перед Міністерством фінансів України та відповідальними виконавцями. Зокрема, доцільно встановити кварталні інтервали подання звітів згідно із затвердженим переліком, закріпивши право Міністерства в окремих випадках застосовувати місячний термін.

Для виконання поставлених завдань також слід внести зміни до Порядку казначейського обслуговування коштів, передбачених у спеціальному фонді державного бюджету для виконання бюджетних програм, спрямованих на реалізацію проєктів економічного та соціального розвитку, які підтримуються Міжнародним банком реконструкції та розвитку. Це передбачає такі кроки.

I. Упорядкування системи звітування головних розпорядників коштів державного бюджету. Слід уніфікувати періодичність подання необхідної від головних розпорядників бюджетних коштів фінансової інформації до Міністерства фінансів України із термінами, запропонованими для застосування до бенефіціарів та/або відповідальних виконавців згідно із загальним Порядком організації співробітництва з МФО. Зокрема, при встановленні права Міністерства застосовувати помісячні інтервали у звичайному порядку звітність має передаватися на поквартальній основі.

II. Підвищення якості цільового використання коштів позик МБРР. Зарахування коштів позик МБРР на казначейські рахунки створює потенціал для нецільового використання резервованих залишків. І хоча це прямо заборонено, для покриття тимчасових касових розривів часто використовують кошти, зарезервовані на фінансування проєктів МБРР. З метою зменшення можливостей нецільового використання таких коштів доцільно внести зміни до порядку казначейського обслуговування, передбачивши, що зарахування коштів відбувається до спеціального, а не загального фонду державного бюджету. Очікуваним

ефектом таких змін має стати ускладнення процедурних аспектів операцій з коштами позик, що зумовлюватиметься особливим режимом здійснення операцій зі спеціальним фондом державного бюджету.

III. Забезпечення єдиного центру моделювання фінансових рішень. Окремі положення законодавчого регулювання співробітництва з МФО з часом довели неефективність. Зокрема, це стосується вимоги до головного розпорядника коштів державного бюджету подавати пропозиції щодо фінансових схем здійснення видатків. Практична реалізація цього положення виявляє суперечність із засадами забезпечення єдиного центру моделювання фінансових рішень, з одного боку, та наділенням розпорядників бюджетних коштів неприбутковими для них функціями – з другого. Таким чином, доцільно передбачити, що такі пропозиції розробляє та схвалює виключно Міністерство фінансів України.

Отже, внесення подальших змін до чинного законодавства має відповідати принципам системності, послідовності та узгодженості. Це потребує залучення до розроблення проєктів НПА широкого кола експертів та зацікавлених сторін. Ключовим орієнтиром має залишатися подальше наближення вітчизняної системи нормативно-правового регулювання до міжнародних стандартів та процедур, передбачених МФО. Обґрунтування пропонованих змін до чинних НПА у сфері співробітництва України з МФО, а також їх імплементація дадуть можливість збільшити обсяги фінансування масштабних інфраструктурних проєктів у державному секторі економіки у сфері енергетики, енергозбереження, будівництва, транспортної, а також муніципальної інфраструктури.

Стаття надійшла до редакції 26.11.2013