

УДК 339.7

Л. Л. КИСТЕРСКИЙ,  
*профессор, доктор экономических наук,  
Директор Института международного делового сотрудничества,*  
Т. В. ЛИПОВАЯ,  
*доцент, кандидат экономических наук,  
доцент кафедры финансов  
Национальной академии статистики, учета и аудита  
Государственной статистической службы Украины  
(Киев)*

## ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ

*Проанализирована эффективность использования международных финансовых ресурсов при реформировании экономики Украины в целях развития; предложена комплексная система их привлечения на основе целостного подхода к экономическим реформам. Обоснована целесообразность перехода к децентрализованной системе управления внешними ресурсами для осуществления в Украине экономических реформ европейского типа на принципах "плана Маршалла".*

**Ключевые слова:** международные финансовые ресурсы, децентрализованная система управления, экономические реформы, инструменты реформирования, верховенство права, Министерство финансов Украины, евроинтеграция, опыт Польши, "план Маршалла".

L. L. KISTERSKY,  
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,  
Director of the Institute for International Business Development,*  
T. V. LIPOVAYA,  
*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  
(Kiev)*

## 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.

© Кистерский Леонид Леонидович (Kistersky Leonid Leonidovich), 2017; e-mail: iibd@i.kiev.ua;  
© Липовая Татьяна Викторовна (Lipovaya Tat'yana Viktorovna), 2017; e-mail: t.lipovaya@iprgroup.info.

### Контекст реформ

Условия современной украинской экономики характеризуются несколькими специфическими рисками. Мировой финансово-экономический кризис продолжает оказывать отрицательное влияние на состояние мировой экономики, обуславливая относительно низкие темпы роста большинства развитых стран, а последствия внешней агрессии против Украины – потеря суверенитета над частью территории и военные действия на Востоке страны – привели к дальнейшему сокращению производства в регионе, ухудшению условий привлечения внешнего финансирования и росту расходов бюджета на социальные нужды и обеспечение силовых ведомств. По результатам 2015 г., ВВП Украины сократился почти на 12%. Отрицательные последствия внутренних политических и экономических потрясений распространились на большинство секторов отечественной экономики, что непосредственно повлекло за собой уменьшение бюджетных и валютных поступлений.

Сотрудничество с Европейским Союзом содержит важный потенциал для реформ в Украине, который пока не используется в полной мере. Например, подписание в июне 2014 г. Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС (далее – Соглашение) формально сделало возможным переход к более эффективной модели управления международными ресурсами. С учетом системного кризиса, ЕС не спешит активизировать новые формы сотрудничества в сфере управления финансовыми ресурсами для Украины, поскольку наше членство не является для него приоритетом. Правительство Украины, со своей стороны, не настаивает на активизации этого действенного интеграционного инструмента развития. Таким образом, **цель статьи** – проанализировать новый инструмент сотрудничества между Украиной и ЕС, показать его преимущества и реформаторские возможности с учетом положительного международного опыта.

Согласно практике стран Центральной Европы, новые инструменты сотрудничества способны оказывать большое влияние на развитие Украины, а мы должны подготовиться к их эффективному использованию. Однако пока реальных действий со стороны Украины в этом направлении немного, и они не характеризуются системным подходом и не оказывают глобального воздействия на функционирование общей системы. Изменение подходов к предоставлению ресурсов странам с переходной экономикой и системе управления этими ресурсами в Украине позволит повысить эффективность их использования для достижения более весомых результатов рыночных преобразований.

Проблематика сочетания возможностей Соглашения в сфере управления внешними ресурсами с собственными реформаторскими усилиями еще не привлекла достаточного внимания и не получила должного освещения в научных источниках, а сами возможности практически не используются, хотя насущная потребность и необходимость в их применении существуют уже без малого три года. Как в отечественной, так и в западной экономической литературе не хватает глубоких научных исследований и разработок в области управления внешними ресурсами и их влияния на реформирование стран с переходной экономикой. Сложность и новизна тематики обуславливают ограниченность научного материала. Между тем, в последнее время стали появляться интересные исследования, имеющие отношение к этой проблематике, что свидетельствует о ее безусловном значении для современного экономического развития Украины. Прежде всего, речь идет о проведении в Институте экономики и прогнозирования НАН Украины в сентябре 2014 г. “круглого стола”, инициатором и модератором которого выступил академик НАН Украины В.М. Гец, посвященного обсуждению идеи нового “плана Маршалла” для Украины, особенно касательно его сути и механизмов реализации. Непосредственно анализу неудовлетво-

рительного состояния дел в этом секторе экономики Украины посвящена статья А.И. Даниленко [1].

Таким образом, одной из важнейших возможностей является сотрудничество в управлении внешними финансовыми ресурсами для реформирования экономики и других сфер жизни страны согласно европейским стандартам. Причем, как свидетельствует опыт стран Центральной Европы, подготовку к подобному сотрудничеству следует начинать заранее, не ожидая завершения всех бюрократических процедур Соглашения.

Современная Объединенная Европа, в свою очередь, также переживает острый кризис. В настоящее время там множество проблем, которые частично вызваны циклическим экономическим кризисом, частично — несогласованностью между странами — членами ЕС в плане экономического и финансового управления и в значительной степени — слишком быстрым интеграционным процессом, который явно превосходит абсорбционные возможности такой мощной международной организации. Но Европейский Союз даже со всеми кризисными проявлениями остается наиболее привлекательным примером организации общественного и социального строя. Выдающийся британский политик Тони Блэр во вступлении к своим политическим мемуарам отметил, что Европа имеет как много недостатков, так и прогрессивные ценности, основополагающую склонность к христианскому наследию и именно ввиду своей бурной истории стоит сегодня на высокой ступени человеческой цивилизации [2].

К сожалению, в обозримом будущем членство в ЕС для Украины не попадет в повестку дня, в том числе по причинам, находящимся за пределами нашей страны. Но интенсификация реформирования экономики и других секторов Украины согласно европейским стандартам приблизила бы нас к ЕС по условиям повседневной более комфортной жизни, что и является наиболее ожидаемым результатом для украинцев. В дальнейшем это приведет к приглашению к членству в этом престижном клубе, но уже в качестве уважаемого участника, а не иждивенца европейских налогоплательщиков. Таким образом, Европейский Союз начинается дома, и реформирование страны по его стандартам зависит в первую очередь от нас самих. Хотя мы постоянно "реформируемся", реальных сдвигов требуют международное сообщество, международные организации и, что самое главное, ситуация в государстве.

Соглашение предоставляет Украине дополнительные уникальные возможности для интенсификации реформ и приближения к европейским стандартам. Основные части этого документа посвящены ключевым реформам, экономическому восстановлению и росту, а также правительственному и секторальному сотрудничеству практически во всех ведущих сферах (таких как энергетика, транспорт, охрана окружающей среды, промышленность, социальное развитие и социальная защита, равенство прав, защита потребителей, образование и т. д.). Особые акценты в Соглашении сделаны на необходимости развития демократии, верховенства права и соблюдения прав человека. В нем речь идет именно о безальтернативности конкретных мер, имплементации в украинское законодательство значительной части правового базиса ЕС.

#### **Синергия децентрализации для реформ**

Таким образом, собственные системные реформаторские усилия в сочетании с эффективным использованием предоставляемых Соглашением инструментов сотрудничества смогли бы приблизить Украину к европейским стандартам жизни по основным направлениям, к которым в первую очередь можно отнести реформы в сфере законодательства, государственного управления и секторальные экономические реформы.

Недавно были начаты децентрализация и оптимизация системы государственного управления, предполагающие обеспечение эффективного местного самоуправ-

ления для преодоления проблем развития. Эта реформа направлена на значительное усиление управленческой и финансовой состоятельности, ответственности и подотчетности органов местного самоуправления. Основные ее принципы изложены в соответствующей Концепции \*, внедрение которой предполагает внесение изменений в территориальную организацию власти, управления и финансов.

В процессе многовековой эволюции общество достигло весомых результатов в образовании, науке и технике. Люди стали образованнее, рациональнее, но никак не мудрее. Этим и объясняется наличие в обществе все тех же проблем, что и много веков назад, только на более высоком технологическом уровне. Суть вопроса – в остроте проблем и активности борьбы с ними государства и общества.

Современный опыт функционирования успешных экономик свидетельствует об их тесной многолетней связи с общечеловеческими моральными ценностями и господствующей в стране религией, доказывает, что связь между экономикой и моральными ценностями делает людей мудрее, а общество – гуманнее и стабильнее. Между властью и народом должно существовать взаимное уважение, а соблюдение законов, кроме прочего, – приводить к формированию в государстве системы экономических рычагов через справедливую уплату налогов.

В Соглашении основные «евроинтеграционные требования» к Украине касаются, прежде всего, законодательной базы и соблюдения законов. Положительный мировой опыт убеждает: чтобы закон работал, недостаточно просто его принять и обнародовать в специальных источниках, его необходимо постоянно популяризировать, чтобы не прерывались знание и выполнение закона – именно так воспитываются законопослушные граждане. Таким образом, законы, суть и обязательность их выполнения должны простым языком и на разных уровнях объясняться государством. Причем это следует делать регулярно и целенаправленно для различных возрастных, образовательных и социальных групп.

Неупорядоченность судебной системы и коррумпированность судей в Украине на всех уровнях препятствуют не только проведению демократических реформ, но и управлению государством, поскольку указы его высших руководителей могут быть опротестованы в любом суде районной инстанции и отменены. К сожалению, процесс законотворчества в Украине часто сам стимулирует пренебрежительное отношение к закону, особенно в тех случаях, когда закон меняется задним числом, как это произошло, например, с единым налогом на малый и средний бизнес, «налогообложением» пенсий, переписыванием законов, касающихся инвесторов. Особенно важно для верховенства права в государстве – строгое соблюдение закона и норм морали руководителями различных уровней, и прежде всего – первыми лицами страны. Соблюдение руководителями государства норм морали и закона решающим образом влияет как на продолжительность их пребывания на должности, так и на благосостояние граждан. И здесь абсолютно уместно провести параллель между состоянием законности в Украине и ее евроинтеграционными перспективами. Не громкие заявления о желании быть в числе демократической общественности цивилизованных стран, а только многолетняя целенаправленная работа, ориентированная на достижение соответствия норм морали и законов, может принести нам уважение других народов и открыть двери в объединение наиболее развитых во всех отношениях стран.

Отсутствие в Украине системы европейского цивилизованного законодательства и инструментария для соблюдения существующих законов повлекло за собой

---

\* Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : ухвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KR140333.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR140333.html).

рост неуважения к закону. К слабой законодательной базе добавилась ошибочная кадровая политика, основанная на кумовстве, землячестве и клановости, что привело к увеличению количества явно недостойных персонажей в высших эшелонах власти и, соответственно, к дальнейшему ослаблению законности. К сожалению, в Украине “политической целесообразностью” до сих пор часто оправдывается продвижение на высший уровень людей не только без соответствующих способностей или образования, но и без морально-этических принципов. Подобных руководителей держат у руля власти пресловутые квоты и политические союзники, для которых высокий пост в исполнительной власти — не сложная работа и огромная ответственность, а лишь средство удовлетворения политических амбиций и доступа к расходной части бюджета. Подобная кадровая политика загоняет страну в тупик. Вместо системного, комплексного, радикального реформирования экономики и обеспечения экономического роста правительства соревнуются в популизме и бездумных социальных расходах. Время от времени делаются попытки секторального реформирования сверху, без разработки каких-либо способов реализации, или отдельное министерство получает приказ реформировать само себя. Опыт стран Центральной Европы говорит, что попытки таких фрагментарных реформ сверху не приводят к положительным результатам, особенно попытки “самореформирования”, поскольку чиновники всегда пытаются отладить работу учреждения удобным для себя образом. Наиболее наглядно это проявилось в Украине, где чиновничество не обладает прогрессивными моральными ценностями, о чем свидетельствуют достигнутые “результаты” и современное состояние экономики страны.

#### **Инструменты реформирования**

В своем недавнем интервью вице-премьер-министр по вопросам европейской и евроатлантической интеграции Украины И. Климпуш-Цинцадзе пожаловалась на нехватку инструментов для помощи министерствам в проведении реформ: “Очевидно, моих инструментов не так много. Я могу помочь министерствам экономики и торговли, аграрной политики, инфраструктуры и т. д. То есть для себя как вице-преьера вижу роль координатора, двигателя наших общих решений, местами информационную, разъяснительную, что помогло бы нам понять позитивы и негативы, которые имеются сегодня” [3].

Европейский Союз неоднократно посылал нам мощные сигналы о необходимости ускорения внутренних реформ. Для этого ЕС и многие отдельные страны еще четверть века назад предложили Украине, как и другим постсоветским государствам, действенный инструмент для поддержки рыночных демократических реформ — международные финансовые ресурсы (МФР) в виде международной технической помощи, которая может быть эффективным инструментом профессиональных консультаций и поддержки страны-партнера с переходной экономикой в ее стремлении к рыночным и демократическим реформам с учетом положительного зарубежного опыта.

В системе международных отношений МФР играют роль важного инструмента развития страны, способствующего проведению в стране-реципиенте институциональных реформ, структурной перестройке экономики, развитию ее ключевых секторов, поддержке предпринимательства, реформированию законодательства и реализации других рыночных преобразований, созданию основы для притока в страну инвестиций и последующего взаимодействия с мировой экономикой. Высока роль МФР и в дальнейших рыночных трансформациях в странах Центральной Европы, поскольку именно они позволили многим из них быстро адаптироваться к новым условиям хозяйствования и интегрироваться в ЕС.

В международных соглашениях – Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи (2005 г.) \* и Аккрской программе действий (2008 г.) \*\* – был отмечен недостаточный уровень эффективности и состоятельности ответственных украинских органов власти в сфере координации внешних ресурсов помощи. Украинские бенефициары пока не способны эффективно взаимодействовать в рамках достаточно сложных и забюрократизированных донорских процедур. Разбросанность “координационных ресурсов” по разным учреждениям без должного взаимодействия между ними не позволяет укомплектовать специалистами соответствующей квалификации хотя бы одну из действующих правительственных структур, занимающихся международной помощью, а институциональная неструктурированность не дает возможности осуществлять единую государственную политику по привлечению и использованию МФР для реформирования отечественной экономики на европейских принципах.

В Украине сферы ответственности, связанные с программированием, управлением и отчетностью по МФР, структурно разделены между разными государственными учреждениями. Министерству экономического развития и торговли Украины (далее – Минэкономразвития) принадлежит главная роль в этой системе – оно отвечает за программирование, координацию и мониторинг процесса. Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы является ведущим государственным органом, отвечающим за внедрение некоторых отдельных программ ЕС. Министерство финансов Украины (далее – Минфин) несет ответственность за обеспечение процесса реализации МФР и международной технической помощи в сфере управления государственными финансами, совместимость международной финансовой поддержки с государственным бюджетом. В целом же в Украине определяющую роль лидера в планировании и управлении МФР играют доноры – международные организации, предоставляющие помощь. Принципы Парижской декларации, согласно которым страна-бенефициар сама должна определять стратегические приоритеты развития и направления поддержки со стороны доноров, у нас еще до сих пор не воплощены [4].

В Украине для существенного повышения эффективности всего процесса применения МФР необходимо создать комплексную систему его внедрения на основе целостного подхода к экономическим реформам самое малое в среднесрочной перспективе. Следовательно, должна быть создана эффективная система координации сотрудничества с донорами, которая объединит стратегии и планы страны с деятельностью доноров.

Сегодня традиционные механизмы финансирования, используемые донорами в Украине, сводятся к стандартному отраслевому подходу, где ассигнования выделяются отдельными донорами в большинстве своем на секторальной основе в тех сферах, которые представляют для них наибольший интерес. Из-за неэффективности управления МФР и неудовлетворительного уровня координации донорской деятельности Украина, по сути, слабо использует этот инструмент для экономических и демократических реформ, что и демонстрирует состояние нашей экономики.

#### **Децентрализация для реформ**

В мире накоплен разнообразный опыт по использованию внешних ресурсов помощи, многие положительные элементы которого стоит перенять с учетом украинских реалий. Подписание Соглашения дало Украине еще один шанс для налажива-

\* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023545.pdf>.

\*\* [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA\\_Russian.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA_Russian.pdf).

ния сотрудничества в сфере привлечения МФР для экономических реформ. У нас появилась реальная возможность начать переход на децентрализованную систему управления (ДСУ \*) международными ресурсами, как это было осуществлено во многих странах, вступивших или планирующих вступить в ЕС. Внедрение этой системы – сложный и длительный процесс (4–5 лет исходя из опыта других стран), требующий многих усилий, но ее преимущества значительно больше, чем затраты на воплощение.

ДСУ в основном состоит в передаче обязательств и ответственности за осуществление закупок и заключение контрактов от Представительства ЕС стране-бенефициару, тогда как за ЕС остаются общая ответственность и контроль за результатами выполнения программ. На практике это означает передачу ответственности за управление проектом органам страны-партнера с осуществлением надзора со стороны ЕС. Таким образом, основную ответственность за получение и использование ресурсов несут не доноры, а сама страна-реципиент, которая самостоятельно планирует потребности во внешних ресурсах и разрабатывает программы привлечения и использования этих денежных средств, согласовывая их с донорами с учетом собственных стратегических и тактических целей развития. Передача странам-бенефициарам полномочий на управление ресурсами происходила постепенно и только до определенной степени, поскольку ЕС несет общую ответственность за использование фондов, передаваемых бенефициарам. ДСУ также предполагает некоторое совместное финансирование страны-получателя для усиления ответственности за реализацию донорской финансовой поддержки.

Практика свидетельствует, что внедрение проектов согласно системе ДСУ приводит к улучшению освоения денежных средств и повышению эффективности результатов от внедряемых проектов, что позволяет максимально воспользоваться преимуществами будущей ассоциации. В целом ДСУ предусматривает создание архитектуры, основанной на многоуровневом контроле, статьях отчетности и информационных потоках, которые весьма суровы в вопросах коммуникации и координации. В случае надлежащего внедрения такая система вызывает эффект синергии среди основных ее участников, что позволяет улучшить способность к освоению донорских финансовых ресурсов, увеличивая в то же время и их поступление в страны-бенефициары. Внедрение ДСУ в первую очередь предполагает развитие управленческих возможностей путем обеспечения достаточной численности высококвалифицированного персонала на соответствующем уровне децентрализованной системы для осуществления деятельности согласно весьма требовательным и сложным системам управления, существующим в рамках ЕС. Таким образом, это вынуждает страну применять передовую управленческую практику и повышать квалификацию государственных служащих в этой сфере.

Концептуально ДСУ предполагает передачу ответственности и управления МФР от доноров стране-реципиенту и имеет две основные черты:

- 1) финансовый контроль, заключение контрактов и система финансового выполнения находятся в структуре Минфина;
- 2) программирование и администрирование осуществляются отдельной структурой высокого уровня, функционирующей в виде центрального управленческого подразделения.

---

\* Децентрализованная система управления (ДСУ) – устойчивый термин, употребляемый в Европейском Союзе и странах-партнерах для управления внешними финансовыми ресурсами. Система называется децентрализованной, поскольку предполагает делегирование ответственности за программирование и управление ресурсами с международного уровня от ЕС стране-партнеру. ДСУ имеет тесную привязку к стратегическим комплексным реформам в стране внедрения.

Для внедрения ДСУ в Украине правительству нужно совместно с партнерами из ЕС практически с нуля построить структуру и разработать наполнение системы, поскольку существующие структуры и принципы управления МФР давно доказали свою неэффективность и кадровый непрофессионализм. Критическим фактором являются разработка и принятие правовой основы для системного воплощения программ международной технической помощи. Также следует разработать приемлемые на международном уровне Национальную стратегию развития и Национальный план развития, которые бы содержали набор секторальных стратегий и планов развития. Также необходимо создать эффективную систему координации деятельности доноров на базе современной информационной системы управления, которая свяжет стратегию и план с деятельностью и интересами доноров. Таким образом, как показывает опыт, например, Польши, Венгрии, Чехии и других стран Центральной Европы, внешние ресурсы согласно ДСУ предоставляются под тщательно составленные и обоснованные тактические и стратегические программы реформ и подлежат профессиональному финансовому и административному мониторингу для обеспечения целевого эффективного использования поступающих денежных средств и достижения согласованных результатов. Кроме того, в соответствии с законодательством ЕС, ДСУ предполагает создание специфических органов управления и выполнение некоторых предпосылок для получения аккредитации системы в Украине. Согласно правилам перехода к ДСУ, бенефициар назначает национального координатора (НК), являющегося должностным лицом высокого уровня, отвечающим за общую координацию МФР и международной помощи и связь между процессом интеграции в ЕС и использованием фондов. К основным функциям НК также относятся обеспечение тесных связей между процессом вступления в ЕС и использованием МФР, ответственность за координацию программ, составление и предоставление ежегодных и окончательных отчетов об оказании помощи и т. д.

#### **Международный опыт внедрения ДСУ**

ДСУ была внедрена во многих странах, которые уже вступили или пытаются вступить в ЕС. Однако пример Польши в проведении системных реформ в начале 1990-х годов и до сих пор для Украины актуален и наиболее приемлем по сравнению с другими странами по многим хорошо известным причинам [5, с. 46–56]. В те времена в Польше правительством Л. Бальцеровича были проведены энергичные комплексные реформы, поддержанные соответствующей законодательной деятельностью, осуществлены разгосударствление и демонополизация, что повлекло за собой радикальную либерализацию и рост конкурентной среды, а это, в свою очередь, заблокировало возникновение правящего олигархата. Были также резко сокращены бюджетные расходы, что позволило сбалансировать бюджет и привести налоги в соответствие с обеспечением экономического роста.

Начало предоставления Польше помощи пришлось на конец 1980-х годов и носило в основном нескоординированный характер – помощь поступала хаотично от разных стран без единого плана ее использования [5]. В тот период внешние ресурсы привлекались без надлежащей координации и планирования, что очень напоминает современные принципы сотрудничества между ЕС и Украиной. Общим отличием помощи того периода было то, что львиная доля консультаций не приносила ожидаемых результатов. Формально Польша вступила в ЕС в 2004 г., но еще в течение двух лет происходил переход к использованию структурных фондов. Объемы финансирования Польши от ЕС в рамках структурных фондов варьируются от 3 млрд. до 11 млрд. евро в год, то есть составляют до 15% государственного бюджета. Эти финансовые потоки весьма значительны по сравнению с Украиной, где доля ресурсов международных организаций в доходной части бюджета не превышает



1–2%, а сама доходная часть в десятки раз меньше польской. Таким образом, сравнивая объемы сотрудничества и помощи ЕС Польше и Украине, можно сказать, что пока для нас еще не задействованы мощные возможности для реформ.

До 1996 г. в Польше координация ресурсов и сотрудничество с ЕС осуществлялись структурой в составе Кабинета Министров, наделенной почти такими же полномочиями и работавшей с такой же невысокой эффективностью, как и украинская структура в рамках Минэкономразвития. Постепенная трансформация функций и обязанностей между основными участниками позволила Польше устранить недостатки в системе государственной координации внешних ресурсов, что значительно повысило ее эффективность и ускорило процессы интеграции в ЕС.

Со временем инициативу в программировании привлечения внешних ресурсов доноры передали польской стороне в соответствии с Национальным планом развития Польши и Национальной программой подготовки к членству в ЕС [6]. Основным документом в сфере программирования помощи стала позиция Польши в вопросах финансирования — документ, утвержденный Кабинетом Министров Польши, отражал точку зрения страны на необходимые объемы и назначение помощи от ЕС на текущий год.

В процессе программирования международной помощи непосредственную деятельность осуществлял Офис комитета по евроинтеграции при Министерстве регионального развития, к основным функциям которого относились:

- разработка принципов государственной политики в сфере использования международной помощи;
- налаживание сотрудничества с Европейской комиссией для планирования и программирования направлений деятельности;
- проведение процесса разработки и отбора проектов через соответствующие министерства и региональные администрации;
- формальная проверка проектов на соответствие требованиям ЕС и Национальной программе подготовки Польши к членству в ЕС;
- подготовка документа "Позиция Польши в вопросах финансирования" для утверждения Комитетом по европейской интеграции и Кабинетом Министров Польши.

Тот факт, что в Польше Министерство регионального развития координирует внешнюю помощь, объясняется его ведущей ролью в осуществлении текущих реформ в стране, а также тем, что ЕС в первую очередь поддерживает наименее развитые регионы отдельных стран. Несмотря на многочисленные модификации системы управления потоками внешней помощи в течение последних 20 лет, в Польше она строилась на существующих государственных структурах без глубокой реструктуризации, с распределением обязанностей по координации потоков помощи в соответствии с функциональными сферами деятельности министерств. Это позволило значительно снизить затраты на внедрение новой системы управления, но привело на определенных этапах к потере динамики и неполному использованию выделенных ресурсов. Кроме того, в Польше система планирования и утверждения программ национальным координатором предполагает обязательное участие Министерства финансов как основной разрешительной и распределительной структуры, которая непосредственно руководит и отвечает за использование фондов ЕС и других внешних ресурсов. Все они поступают в бюджет страны и управляются Минфином с помощью специальных программ и счетов. Таким образом, основная ответственность за получение и использование внешних ресурсов в Польше лежит не на донорах, а на стране-реципиенте, которая сама рассчитывает потребности в них и разрабатывает планы привлечения и использования денежных средств ЕС, согласовывая их с донорами, исходя из собственных долго- и краткосрочных целей развития.

Кроме Министерства финансов в Польше имеются и другие государственные учреждения, которые играют важную роль в управлении и координации МФР и фондов ЕС в стране. Формирование и утверждение проектов осуществляются специальной межведомственной группой – межминистерским органом, отвечающим за использование ресурсов разнообразных фондов. К компетенции группы относятся: принятие предложенных проектов, положительно оцененных в процессе проверки; утверждение серьезных изменений в ходе выполнения проектов; консультации и принятие всех соответствующих документов – планов действий, дорожных карт и т. д. В состав межведомственной группы входят Министерство финансов, все основные министерства и ведомства Польши на уровне заместителей министров, отвечающих за принятие стратегически важных решений по проектам развития.

Особого внимания заслуживает распределение функций между центральными государственными органами управления в сфере МФР и фондами ЕС. При внедрении децентрализованной системы управления фондами в Польше до 2005 г. основные функции по программированию привлечения ресурсов и ее финансовому обеспечению были возложены на Министерство финансов и Министерство регионального развития, но проекты и программы утверждались Европейской комиссией. Львиной их долей занималось Министерство финансов Польши, поскольку именно оно отвечало как за распределение фондов ЕС и других ресурсов помощи, включавшихся в бюджет страны, так и за совместное финансирование проектов. С 2005 г. в Польше была введена расширенная система управления фондами (EDIS), что кардинальным образом изменило роль государства в этом вопросе. Инициатива в программировании и принятии решений о финансировании программ и проектов полностью перешла к польской стороне; ведущей стала роль Минфина как национального авторизирующего органа.

Таким образом, опыт Польши может стать для Украины удачным примером успешной политической, экономической и социальной трансформации и использования ресурсов ЕС как ключевого инструмента в этом процессе. Польша также накопила положительный опыт использования ДСУ для экономических реформ.

Международная практика доказала, что начальные элементы ДСУ надо внедрять как можно раньше. В свое время неготовность Польши к управлению денежными средствами помощи привела к существенным финансовым потерям, поскольку систему управления ресурсами и их аудита следует налаживать не после подписания соглашения и поступления средств, а намного раньше. Кроме того, необходимо использовать такую комплексную систему координации деятельности доноров, которая бы связывала государственные стратегии и планы с деятельностью доноров на основе целостного подхода к экономическим реформам.

#### **Управление потоками внешних ресурсов в Украине**

Построение эффективной системы управления привлечением внешних ресурсов для проведения реформ в Украине также должно базироваться на законодательной основе высокого уровня – Законе Верховной Рады. В Украине пока не существует общего законодательного поля для программ, финансируемых за счет МФР. Есть только несколько нормативных актов Кабинета Министров Украины, регулирующих процесс координации международной технической помощи, поскольку в свое время Верховная Рада так и не приняла закон о донорской помощи.

Доноры сотрудничают с Украиной практически со времен обретения нами независимости. За четверть столетия применялись различные механизмы координации и управления ресурсами, привлекавшимися из внешних источников. С начала сотрудничества в Украине в 1992 г. с нуля создали структуру максимально эффективного на тот момент уровня и комплектации – Национальный центр реализации

международной технической помощи Украине (далее – Центр), который возглавлял председатель в ранге министра, непосредственно подчинявшийся национальному координатору – вице-премьер-министру по экономическим вопросам. Постепенно полномочия Центра распределялись между разными государственными учреждениями, а уровень подчиненности снизился до заместителя министра экономики как НК. Донорское сообщество неоднократно обращало внимание Украины на неадекватный уровень сотрудничества, однако никаких положительных сдвигов в координации МФР за последние 20 лет не произошло.

Единственным исключением выступает Министерство финансов Украины, осуществляющее системные шаги для совершенствования практики координации деятельности доноров в сфере управления государственными финансами. В частности, удалось сделать регулярными координационные встречи с донорами с конкретной повесткой дня. Минфин также внедрил новые инструменты координации деятельности доноров. Первым из них является так называемая “донорская матрица”, которая, по сути, служит электронной информационной и управленческой системой, связывающей инициативы доноров и стратегические цели страны, определяющей основные пробелы, а также фиксирующей главные мероприятия и результаты, достигнутые при реализации проектов технической помощи. Информация о текущей деятельности доноров ежемесячно собирается с помощью так называемой системы REMS, обеспечивающей более детальными и актуальными сведениями о донорской деятельности в сфере управления государственными финансами [7]. Для совершенствования программного цикла управления международными ресурсами в Минфине разработан проект новых внутренних правил управления движением денежных средств, полученных от международных организаций и стран-доноров.

По сути, для Украины переход к ДСУ будет означать значительно больше, чем простое повышение способности управлять финансовой помощью и эффективности ее использования. Внедрение ДСУ потребует политической воли, управленческой и финансовой поддержки со стороны ЕС, а с позиций европерспектив даст Украине намного больше, чем возможное предоставление безвизового режима. Тем более, что в условиях оккупации части территории Украины и военной агрессии со стороны России сложно ожидать настоящих безвизовых отношений с ЕС. Было бы намного практичнее и реалистичнее усовершенствовать визовый режим, применив, например, долгосрочные – на 10 лет – многократные визы для граждан Украины, как это сделали США и Канада.

Для радикального совершенствования процесса управления внешними ресурсами в Украине целесообразно создать специальное государственное учреждение, отделенное от других правительственных структур, – Министерство (агентство) международного сотрудничества и развития – и наделить его высоким статусом и широкими полномочиями, укомплектовать персоналом надлежащей квалификации, предоставить реальные возможности программировать и координировать деятельность доноров и привлечь к работе в нем ведущих экономистов-международников, представителей академических и бизнес-кругов (рис.). Это учреждение во главе с министром или даже вице-премьер-министром в роли НК должно взять на себя обязанности по координации всех МФР, а со временем финансовых и инвестиционных потоков в Украину. При чем целесообразно делать это с использованием основных принципов “плана Маршалла”, которые были успешны при восстановлении экономики Западной Европы после Второй мировой войны. Эффективность этих принципов для реформ в Украине обосновал в своем выступлении во время “круглого стола” именно по этой проблеме академик В. Геец, сделавший

вывод, что “...для успешного использования помощи в Украине необходимо создать единый центр управления – с учетом идеологии “плана Маршалла” и принципов его применения именно в нашей стране” [8, с. 10].



Схема управления потоками внешней помощи в Украине

Построено авторами.

Таким образом, для эффективного управления МФР в Украине вместе с созданием ДСУ как основного инструмента существует безотлагательная потребность в дальнейшем построении институциональной состоятельности на высоком уровне. Новый подход к управлению МФР предоставит правительству возможность играть ведущую роль в планировании привлечения и использования донорских средств в соответствии со стратегическими целями развития страны, будет стимулировать системные реформы и более тесную интеграцию с международным сообществом, постепенно увеличивая суммы такой технической и финансовой поддержки.

#### Выводы

Проведенный анализ позволяет сделать следующие общие выводы относительно управления международной финансовой помощью в Украине.

1. Для эффективного применения МФР в целях реформирования отечественной экономики необходимо создать комплексную систему ее внедрения на основе целостного подхода к экономическим реформам, по крайней мере в среднесрочной перспективе. Следует выстроить эффективную систему координации деятельности доноров, которая увяжет государственные стратегии и планы с их работой.

2. Переход к децентрализованной системе управления внешними ресурсами является безотлагательной потребностью для осуществления в Украине экономических реформ европейского типа.

3. Для радикального совершенствования процесса управления МФР в Украине целесообразно создать специальную государственную структуру – Министерство (агентство) международного сотрудничества и развития с высоким статусом и широкими полномочиями, а также персоналом должной квалификации, которое во главе с министром или даже вице-премьер-министром в роли НК возьмет на себя координацию всех МФР, а со временем и инвестиционных потоков, на основе принципов “плана Маршалла”, которые были успешно применены для восстановления экономики Западной Европы после Второй мировой войны.

4. Следует усилить роль Министерства финансов Украины в управлении МФР и подготовить бюджетную систему к эффективному использованию новых форм и методов сотрудничества с ЕС.

5. Построение системы эффективного управления МФР для реформ в Украине должно базироваться на законодательной основе высокого уровня – Законе Верховной Рады Украины.

#### Список использованной литературы

1. Даниленко А.И. Усиление государственных рычагов эффективного использования финансовых ресурсов // Экономика Украины. — 2015. — № 4. — С. 28–35.
2. Блер Т. Шлях ; [пер. з англ.]. — К. : Темпора, 2011. — 848 с.
3. Український тиждень. — 2016. — № 23 (447) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://tyzhden.ua/Politics/167067>.
4. Кістерський Л., Плотников 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. — 240 с.
6. Липова Т.В., Колосова В.П. Державне управління зовнішніми (предакcesаційними) 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. Геец В.М. К вопросу применения подходов “плана Маршалла” для Украины // Экономика Украины. — 2015. — № 4. — С. 6–11.

#### References

1. Danilenko A.I. *Usilenie gosudarstvennykh rychagov effektivnogo ispol'zovaniya finansovykh resursov* [Strengthening of state's levers of efficient use of financial resources]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 2015, No. 4, pp. 28–35 [in Russian].
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 (predakcesatsiinymy) 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. *K voprosu primeneniya podkhodov “plana 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 Russian].

Статья поступила в редакцию 3 октября 2016 г.