

МІЖНАРОДНІ ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ

УДК 339.7

В. П. Колосова

кандидат економічних наук, доцент,
директор Департаменту співробітництва з міжнародними організаціями
Міністерства фінансів України, м. Київ

ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ

У статті розглянуто питання організаційного та інституційно-правового забезпечення співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями. Визначено роль і функції Міністерства фінансів України в процесі управління державним боргом і отримання кредитних коштів від міжнародних фінансових організацій. Запропоновано напрями підвищення ефективності виконання функції щодо формування та реалізації єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва з іноземними державами, банками й міжнародними фінансовими організаціями та координації роботи, пов'язаної з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проектів економічного та соціального розвитку України, що підтримують іноземні держави, банки й міжнародні фінансові організації.

Ключові слова: міжнародні фінансові організації, міжнародний кредит, державний борг, управління державним боргом.

I. Вступ

Глобалізація та взаємопроникнення економік різних країн передбачає функціонування наддержавних міжнародних фінансових організацій, які здійснюють реалізацію стратегій розвитку національних економік через зовнішні джерела кредитування. У свою чергу, Міністерство фінансів України, відповідно до законів України про вступ до міжнародних фінансових організацій, є агентом України у відносинах з міжнародними фінансовими організаціями та забезпечує фінансування видатків бюджету із зовнішніх джерел.

Питанням поглиблення співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями присвячено чимало наукових праць вітчизняних учених, серед яких: Я. Базиліук [1], О. Білорус [2], О. Гаврилюк [3], А. Гальчинський [4] та ін. Поряд із вагомим внеском дослідників у розвиток міжнародного фінансового співробітництва актуальним залишається пошук напрямів підвищення ефективності та посилення ролі Міністерства фінансів у співробітництві з міжнародними фінансовими організаціями.

II. Постановка завдання

Мета статті – оцінити ефективність отримання міжнародних кредитів та обслуговування державного боргу, а також визначити напрями покращення діяльності Міністерст-

ва фінансів у сфері співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями.

III. Результат

Міністерством фінансів забезпечується співпраця України з ЄС та міжнародними фінансовими організаціями, зокрема з групою Світового банку, Міжнародним валютним фондом, Європейським банком реконструкції та розвитку, ЧБТР, ЄІБ, ПІБ та НЕФКО в частині виконання Міністерством умов міжнародних договорів, укладених з МФО, з питань змін статутних, нормативних документів, визначення розміру членських внесків та їх сплати; співробітництво в межах Співдружності незалежних держав (далі – СНД), країн-учасниць Угоди про створення єдиного економічного простору (далі – ЄЕП) і Об'єднання країн – членів ГУАМ (Грузія, Україна, Азербайджан, Молдова) (далі – ГУАМ) та їх органів, а також інших міждержавних об'єднаннях.

Відповідно до Указу Президента України "Про членство України в Європейському банку реконструкції та розвитку" від 14.07.1992 р. № 379/92, у серпні 1992 р. Україна підписала статутні документи Європейського банку реконструкції та розвитку та прийняла відповідні умови та обов'язки члена цієї міжнародної фінансової інституції, завдяки чому набула статусу країни-члена ЄБРР. Пунктом четвертим зазначеного Указу Міністра фі-

нансів України призначено Керуючим від України – членом Ради Керуючих Європейського банку реконструкції та розвитку.

Згідно з політикою Банку та положеннями укладених з ЄБРР Угод за спільними проектами, Міністр фінансів є Уповноваженим Представником Позичальника або Гаранта (України). Таким чином, Міністерство фінансів є представником України відповідно до міжнародних договорів з ЄБРР у частині офіційного листування (підготовка та узгодження із зацікавленими сторонами (відповідальними виконавцями, бенефіціарами, ЄБРР) змін до міжнародних угод з метою належного виконання цілей проектів тощо) та вибірки коштів і контролю за їх цільовим використанням.

Відповідно до Закону України “Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій” від 03.06.1992 р. № 2402-XII на Міністерство фінансів України, як фінансового агента, відповідно до ст. 5 розділу I Угоди Фонду та ст. 3 розділу II Угоди Банку покладається здійснення всіх фінансових операцій відповідно до статей угод Фонду і Банку, а також забезпечення зв'язку відповідно до статті 4 розділу X Угоди Корпорації, ст. 6 розділу X Угоди Асоціації і ст. 38 Конвенції про створення Агентства.

Згідно з положеннями Статей Угоди МБРР Банк може укласти угоди лише з країнами-членами – тобто з суверенними державами. Відповідно до укладених з Банком угод Міністр фінансів є Представником Позичальника/Гаранта (Україна). Відповідно до п. 1 Указу Президента України від “Про забезпечення представництва України в рада керуючих Міжнародного валютного фонду та Світового банку” 19.12.2005 р. № 1809/2005 Міністр фінансів є заступником Керуючого від України – членом ради керуючих Міжнародного валютного фонду.

Враховуючи зазначене, Мінфін є відповідальним за підготовку до підписання Листів про наміри Уряду України та Національного банку України до Міжнародного валютного фонду, забезпечення отримання траншів Фонду та, після затвердження Радою директорів МВФ програми “Стенд-бай” для України, розробляє проекти угод між Кабінетом Міністрів України та Національним банком України щодо забезпечення оформлення фінансовими інструментами та погашення і обслуговування траншів за програмою “Стенд-бай”, які надійшли до Уряду України від Міжнародного валютного фонду, а також здійснення моніторингу виконання програми економічної та фінансової політики в межах програм МВФ.

Рамкову Угоду між Україною та Європейським інвестиційним банком підписано 14.06.2005 р., ратифіковано Верховною Радою України 07.02.2006 р., набула чинності 08.04.2006 р. Відповідно до кредитних і гарантійних угод, укладених між Україною та ЄІБ, Міністр фінансів є Уповноваженим Представником Позичальника або Гаранта (України), Міністерство фінансів є представником України відповідно до міжнародних договорів з ЄІБ у частині офіційного листування (підготовка та узгодження із зацікавленими сторонами (відповідальними виконавцями, бенефіціарами, ЄІБ) змін до міжнародних угод з метою належного виконання цілей проектів тощо) та вибірки коштів і контролю за їх цільовим використанням.

Німецька Кредитна Установа для Відбудови (далі – KfW) здійснює свою діяльність на підставі міжнародних договорів між Кабінетом Міністрів України та Урядом ФРН про фінансове співробітництво. Відповідно до положень міжурядових угод з Урядом ФРН та угод з KfW за спільними проектами, Кабінет Міністрів України представлений Міністерством фінансів України.

Положеннями Угоди про внесок між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку щодо участі України у Фонді Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля, ратифікованої Законом України від 06.07.2011 р. № 3596-VI, передбачено сплату внеску Україною до Фонду Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля в еквіваленті 2 млн євро щорічно, протягом 5 років. Міністерство фінансів здійснює нормативно-правове регулювання у фінансовій сфері співробітництва з Фондом та як головний розпорядник бюджетних коштів забезпечує сплату зазначеного внеску до Фонду. Представники Міністерства фінансів є членами Координаційної групи Фонду та Асамблеї Вкладників Фонду Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля.

Важлива роль Мінфіну в проведенні експертизи проектних пропозицій, зокрема, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1027, Мінфін за зверненням ініціатора проекту проводив оцінку фінансового стану бенефіціара, визначав розмір забезпечення позики та спроможність останнього реалізувати проект і повернути кредитні кошти МФО.

У межах реалізації спільних з МФО проектів Міністерством фінансів здійснюється перевірка платіжних і супровідних документів на відповідність вимогам МФО та чинному законодавству України та заходи щодо затвердження зазначених документів керівництвом Міністерства, моніторинг реалізації проектів, аналіз виконання учасниками проектів умов договорів та укладання відповід-

них актів приймання виконаних ними робіт, наданих послуг, поставлених товарів.

Запозичення, які здійснює Україна від міжнародних фінансових інституцій, відповідно до вимог Бюджетного кодексу, затверджуються Законом про Державний бюджет України та спрямовуються на реалізацію інвестиційних та системних проектів, відповідно до їх цільового призначення. Статтею 16 Бюджетного кодексу встановлено, що право на здійснення внутрішніх та зовнішніх запозичень належить державі в особі Міністра фінансів за дорученням Кабінету Міністрів України. Статтею 15 Кодексу Міністру фінансів надано право вибирати кредитора, вид позики й валюту запозичення.

Іншим надважливим напрямом зовнішньоекономічного вектору є співробітництво Міністерства фінансів з Європейським Союзом. При цьому, оминаючи політичні та торговельні питання, необхідно відзначити механізми фінансового й технічного співробітництва з ЄС. У цьому контексті слід підкреслити значущість механізму секторальної бюджетної підтримки в межах якого Уряду України на безоплатній та безповоротній основі надаються значні фінансові ресурси для підтримки реформування визначених сфер реалізації державної політики.

Міністерство фінансів є головним розпорядником бюджетної програми 3511650 “Реалізація програм допомоги Європейського Союзу”, виконання якої передбачає підготовку порядків використання коштів, що надаються ЄС на реалізацію програм секторальної бюджетної підтримки. У межах виконання порядків Мінфін здійснює передачу зазначених коштів головним розпорядникам бюджетних коштів – виконавцям програм. У Національному банку України Міністерством фінансів відкриті рахунки, на які зараховуються кошти ЄС. Мінфін здійснює продаж валютних коштів та їх зарахування на рахунки, відкриті в Державній казначейській службі.

Згідно з чинним до квітня 2015 р. розподілом функцій в Україні, функції формування та забезпечення державної політики у сфері співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями здійснювало Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. При цьому, відповідно до Статутних документів міжнародних фінансових інституцій, взаємодія з країною-позичальником здійснюється через Міністерство фінансів. Положеннями угод, укладених між міжнародними фінансовими інституціями та Україною, Міністерство фінансів визначено представником Позичальника чи Гаранта (України), що передбачає виконання зобов'язань із сплати членських внесків, виконання функцій фінансового агента України, отримувача кредитних коштів і гаранта їх

повернення. Запозичення, які здійснюються Україною від міжнародних фінансових інституцій, затверджуються Законом про Державний бюджет України та спрямовуються на реалізацію інвестиційних і системних проектів.

Покладання на Міністерство економіки та торгівлі України функцій у частині координації співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями призвело до розпорошення та дублювання функцій управління державними коштами між Мінфіном та зазначеним Міністерством.

З урахуванням наведеного вище, Мінфіном було внесено Прем'єр-міністру України пропозицію щодо передачі функцій по координації роботи, пов'язаної з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проектів економічного й соціального розвитку України, які реалізуються за участю міжнародних фінансових організацій, від Міністерства економічного розвитку і торгівлі до Міністерства фінансів України.

Враховуючи зазначене відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України” від 08.04.2015 р. № 387, функції щодо формування та реалізації єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва з іноземними державами, банками й міжнародними фінансовими організаціями та координації роботи, пов'язаної з ініціюванням, підготовкою та реалізацією проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються іноземними державами, банками і міжнародними фінансовими організаціями передано Мінфіну. Прийняття постанови забезпечило концентрацію у Міністерстві фінансів усіх функцій управління державними коштами, формування єдиної державної політики у сфері державних фінансів, системного підходу до управління державними коштами та дієвого контролю за борговою ситуацією в країні і виконанням Державного бюджету України.

Після передачі функцій від Мінекономічного розвитку до Мінфіну щодо формування та реалізації єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та координації пов'язаної з цим роботи, виникла необхідність суттєвого вдосконалення процедур на етапах ініціювання, підготовки та реалізації спільних з МФО проектів.

Реалізація положень Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1027, протягом семи років виявила необхідність суттєвого вдосконалення процедур

на етапах ініціювання, підготовки та реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями проектів та Кредитної установи для відбудови.

Аналіз чинного до 2016 р. законодавчого регулювання дає можливість виділити два ключові вузькі місця процедури, які найчастіше призводили до затримки: підготовка документів та їх розгляд Мінекономрозвитку України; погодження документів із КМУ та подальше їх винесення на розгляд Президента України з метою надання повноважень для підписання договору з МФО (відповідно до процедури, встановленої для міжнародних договорів України).

Аналіз процедури та її окремих етапів дає підстави стверджувати, що етап розгляду документів Мінекономрозвитку був надмірним і обтяжливим з точки зору ефективної та швидкої процедури.

За результатом розгляду документів у Мінекономрозвитку приймалося рішення про доцільність підготовки проекту. При цьому такому рішенню передувало проведення обов'язкової експертизи проектних документів всіма заінтересованими органами.

Разом з тим, на цьому етапі процедури підготовки проекту, на мою думку, недоцільним і надмірним є проведення такого глибокого аналізу документів. Більше того, в процесі підготовки проекту дуже часто виникала потреба у його коригуванні чи зміні у зв'язку із появою нових обставин, які не були враховані під час розробки попередньої концепції проекту.

Більше того, після завершення підготовки всієї проектної документації, остання знову підлягала погодженню заінтересованими органами перед її винесенням на розгляд КМУ.

З огляду на це, вбачалося доцільним, щоб попередній етап розгляду документів на предмет доцільності підготовки проекту був перенесений від Мінекономрозвитку до Мінфіну, а сам етап – суттєво скорочений за рахунок зменшення кількості органів, від яких необхідно отримувати погодження документів за проектом.

Водночас нова процедура повинна враховувати: Мінфін (як орган розгляду) мав би виступити як своєрідний фільтр потенційних проектів, відхиляючи проекти, які не мають перспектив їх реалізації чи якщо якість підготовки документів не відповідає законодавству; Мінфін повинен проводити оцінку фінансового стану потенційного бенефіціара, однак таку оцінку є сенс проводити на етапі, коли вже є хоча б попереднє розуміння щодо перспектив проекту. У протилежному разі існує ризик, що Мінфін буде проводити значну "зайву" роботу за проектами, які ніколи

не будуть реалізовані через відсутність підтримки з боку заінтересованих осіб.

Водночас за результатами аналізу чинного нормативного регулювання був виділений блок нормативно-правових актів другої черги. Вказані нормативно-правові акти хоча і є критичним для процедури підготовки та реалізації проектів економічного й соціального розвитку України, що підтримуються МФО, їх відсутність не блокує процес підготовки та реалізації проектів.

Це пов'язано як із наявністю окремого застарілого регулювання з цього питання, так і наявністю загального регулювання в нормативних актах, присвячених іншим питанням. Тим не менше, відсутність актуального й повноцінного регулювання може стати перешкодою чи ускладнити процедуру підготовки проекту (у тому числі, через відсутність чітко встановлених строків розгляду документів, переліку документів, які мають подаватися, критеріїв оцінювання тощо).

Зокрема, це такі нормативно-правові акти: 1) Порядок прийняття Мінфіном рішення щодо доцільності підготовки проекту та проведення його експертизи; 2) Порядок визначення плати за надання державних гарантій; 3) Порядок визначення виду й розміру забезпечення при отриманні державних позик і позик під державні гарантії; 4) Процедура відбору обслуговуючих банків та модельні договори позики, субпозики, застави, іпотеки та інших договорів.

З метою удосконалення процедур ініціювання, підготовки та реалізації спільних з міжнародними організаціями проектів Мінфіном було окреслено довгострокову та короткострокову концепції реформування процедури ініціювання, підготовки та реалізації проектів, які підтримуються МФО.

Під довгостроковою концепцією розуміється внесення змін до низки законів України, у тому числі Закону України "Про міжнародні договори", Закону України "Про інвестиційну діяльність", Закону України "Про регламент Верховної Ради України" тощо, спрямованих на реформування галузі загалом, уніфікації правил залучення коштів, приведення у відповідність різноманітних нормативно-правових актів, що встановлюють різне регулювання одних і тих же відносин (а часто навіть суперечать один одному).

Під короткостроковою концепцією розуміється внесення змін до низки підзаконних нормативно-правових актів, які безпосередньо регулюють процедуру ініціювання, підготовки та реалізації проектів, які підтримуються МФО або окремі її етапи.

Враховуючи, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 387 від 08.04.2015 р., яка набула чинності 17.06.2015 р., повноваження щодо контролю та координа-

ції всіх процесів, пов'язаних із ініціацією, підготовки та реалізації проектів, які підтримує МФО, передано від Мінекономрозвитку до Міністерства фінансів України, з метою уникнення зупинення роботи над проектами, які підтримує МФО, ухвалено рішення щодо максимальної концентрації зусиль на підготовці та обговоренні нового порядку й найбільш термінових актів, а саме: Порядку ведення реєстру проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримують міжнародні фінансові організації, який затверджується наказом Мінфіну; Порядку оцінки фінансового стану бенефіціара та визначення виду забезпечення для обслуговування та погашення позики, наданої за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій, який затверджується наказом Мінфіну.

Крім цього було ідентифіковано ряд нормативно-правових актів як Кабінету Міністрів України, так і окремих міністерств, які хоча безпосередньо не регулюють процедуру ініціювання, підготовки та реалізації проектів, які підтримуються МФО, але пов'язані з нею чи впливають на її реалізацію. Наприклад: постанова КМУ "Про затвердження Порядку визначення необхідності, розміру та виду майнового забезпечення під час надання кредитів (позик), залучених державою або під державні гарантії" від 13.04.2011 р. № 460, Наказ Міністерства фінансів України "Про затвердження Порядку вибору банків, що залучаються до реалізації проектів" від 07.05.2002 р. № 299 та ін.

Вказані нормативні акти критично впливають на процедуру, але їх відсутність (або не приведення їх у відповідність до чинного регулювання) в короткостроковій перспективі не блокує процедуру підготовки та реалізації проектів.

Саме тому такі нормативні акти були визначені як акти "другої черги", тобто виокремлені в окремий блок підзаконних актів, що підлягають розгляду та ухваленню одразу після вказаних вище найбільш термінових.

Основною метою підготовки нової редакції Порядку було вдосконалення процедури ініціювання, підготовки, реалізації, моніторингу та завершення спільних з МФО проектів, забезпечення швидкого й ефективного використання кредитних ресурсів МФО для фінансування пріоритетних проектів соціального та економічного розвитку України шляхом: передачі Мінфіну повноважень на прийняття рішення про доцільність підготовки інвестиційного проекту для залучення кредитних ресурсів МФО та визначення відповідального виконавця; удосконалення механізму планування, забезпечення обґрунтованості видатків Державного бюджету на фінансування проектів МФО; синхронізації етапів ініціювання та підготовки проектів з

бюджетним процесом і передбачення Мінфіном позик МФО в державному бюджеті на відповідний період; оптимізації процедури, скорочення часу та кількості необхідних документів для започаткування підготовки інвестиційного проекту та початку переговорів з МФО; визначення процедури залучення авансу для підготовки інвестиційного проекту, додаткового фінансування для спільних з МФО проектів у межах укладених договорів, реструктуризації проектів, які знаходяться на стадії реалізації; підвищення відповідальності за результативність реалізації проектів МФО; удосконалення моніторингу та звітності в ході реалізації спільних з МФО проектів; встановлення більш дієвого контролю за виконанням міжнародних договорів між Україною та МФО; визначення чіткої процедури завершення інвестиційних і системних проектів МФО.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 р. № 70 "Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного й соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями" було затверджено новий Порядок (Схема дії нового Порядку додається).

Реалізація положень цього Порядку надасть можливість підвищити ефективність залучення та використання ресурсів МФО для фінансування пріоритетних проектів соціального та економічного розвитку України, оптимізувати процедури залучення коштів МФО, зменшити терміни їх виконання, удосконалити механізм планування, моніторингу та звітності в ході реалізації проектів, що підтримуються МФО.

Так, було значно скорочено й оптимізовано процедуру ініціювання та підготовки проектів МФО. Раніше процес ініціювання проектів, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, затягувався більше ніж на півроку, а то й більше, оскільки проектна пропозиція щодо майбутнього проекту розсилалась Мінекономрозвитку на розгляд до багатьох міністерств і відомств, а отримання від них позитивного висновку затягувалось на місяці.

Після отримання відповіді від міністерств та відомств Мінекономрозвитку приймало рішення про доцільність підготовки інвестиційного проекту та зверталось до МФО з проханням підтримати проект.

Однак відповідь від МФО за деякими проектами, рішення Мінекономрозвитку за якими було прийнято, очікувалася досить довго, інколи навіть до півроку, а за деякими взагалі не надходила.

Отже, перейти швидко до наступної стадії підготовки не було можливості.

Нова процедура ініціювання проектів МФО передбачає звернення ініціатора майбутнього проекту до Мінфіну за умови його підтримки центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері, в якій заплановано реалізацію проекту. Мінфін, у свою чергу, впродовж 20 календарних днів здійснює оцінку фінансового стану потенційного бенефіціара інвестиційного проекту та у триденний строк після підготовки позитивного висновку щодо оцінювання фінансового стану бенефіціара звертається до МФО із запитом про фінансування такого проекту. Тобто, на опрацювання проектної пропозиції та оцінку фінансового стану потенційного бенефіціара інвестиційного проекту Мінфіну відведено 23 календарних дні.

Після отримання відповіді від МФО про підтримку інвестиційного проекту Мінфін у триденний строк приймає рішення про доцільність його підготовки і визначає відповідального виконавця.

Враховуючи те, що реалізація проектів МФО передбачається в різних сферах економіки країни та обмеженість у часі на розгляд проектної пропозиції, галузеві департаменти Мінфіну надають дієву допомогу Департаменту співробітництва з міжнародними організаціями для прийняття виваженого рішення щодо пріоритетності й необхідності саме зараз розпочинати підготовку такого інвестиційного проекту.

На сьогодні Департаментом співробітництва з міжнародними організаціями розробляється відповідний порядок організації опрацювання та проведення експертизи проектної пропозиції, а також прийняття рішення про доцільність підготовки інвестиційного проекту й визначення відповідального виконавця.

Разом з тим, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 27.01.2016 р. № 70 Мінфін має забезпечити ведення реєстру проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються МФО. На сьогодні у Мінфіні ведеться робота щодо розроблення порядку ведення цього реєстру.

Автоматизований облік проектів МФО забезпечить прозорість використання ресурсів цих організацій.

Після запровадження реєстру проектів МФО будь-яка людина зможе зайти на сайт міністерства та отримати оперативну розширену інформацію щодо проектів МФО на етапі їх ініціювання, підготовки, реалізації та завершення завдяки вибірці та сортуванню інформації за певними параметрами. Крім того, наші співробітники зможуть більш оперативно готувати інформаційні довідки, інші документи, у тому числі використовувати інформацію для складання звітів Кабінету

Міністрів України та Адміністрації Президента України.

Глобальне реформування процедури підготовки та реалізації проектів, які підтримуються МФО, потребує не тільки внесення змін до підзаконних нормативних актів, але й до Законів України та – в аспекті повноважень на підписання міжнародних договорів України – до Конституції України.

IV. Висновки

Щодо концепції реформування процедури в довгостроковій перспективі можна виділити такі блоки (залежно від сфери регулювання відповідних нормативно-правових актів, до яких планується вносити зміни):

1) оптимізація функцій та розмежування повноважень органів державної влади з огляду на Конституцію України, державний устрій, міжнародні договори України.

Основною метою змін є зменшення навантаження на органи державної влади, які приймають рішення в процесі ініціювання, підготовки та реалізації проектів, які підтримуються МФО, включаючи етапи оформлення повноважень на переговори та підписання угод. Зокрема, усунення дублювання функцій, визначення повноважень органів державної влади відповідно до завдань і функцій, покладених на такі органи Конституцією та законами України.

Варто зазначити, що чинним законодавством передбачені повноваження на укладення міжнародних договорів від імені України не тільки Президентом України, але й Міністром фінансів України.

Наприклад, відповідно до ст. 15 Бюджетного кодексу України передбачено, що при здійсненні державних запозичень і наданні державних гарантій Міністр фінансів України за рішенням Кабінету Міністрів України має право брати зобов'язання від імені України, пов'язані із здійсненням таких запозичень, у тому числі щодо відмови від суверенного імунітету в можливих судових справах, пов'язаних з поверненням кредитів (позик), протягом часу дії зобов'язання з повернення запозичених коштів.

Віденською конвенцією про право міжнародних договорів не встановлено обмежень щодо органів, які можуть від імені держави здійснювати представницькі функції, залишаючи це питання на регулювання внутрішнього законодавства відповідної держави.

Закон України "Про міжнародні договори України" від 29.06.2004 р. у ст. 6 передбачає, що повноваження на ведення переговорів і підписання міжнародних договорів України надаються: 1) щодо міжнародних договорів, які укладаються від імені України – Президентом України; 2) щодо міжнародних договорів, які укладаються від імені Уряду України – Кабінетом Міністрів України;

3) щодо міжвідомчих договорів – у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Необхідно зазначити, що Закон України “Про міжнародні договори України” був прийнятий до внесення змін до Конституції, які полягали в переході до парламентсько-президентської республіки із розширенням повноважень Прем’єр міністра України та Кабінету Міністрів України в частині регулювання економічних відносин та економічної політики держави.

Крім цього, положення ст. 6 вказаного закону та інше законодавство не містить чіткого тлумачення статусу міжнародних договорів, які укладаються від імені Уряду України, хоча ст. 3 передбачає, що від імені Уряду України укладаються міжнародні договори України з економічних, торговельних, науково-технічних, гуманітарних та інших питань, віднесених до відання Кабінету Міністрів України.

При цьому МФО та інші донори розглядають надання кредитів і технічної допомоги саме Україні як державі, а не окремому органу цієї держави – Уряду.

Водночас, кредитні угоди, що укладаються Україною, особливо які спрямовані на реалізацію інвестиційних проектів, не носять політичний характер, не стосуються територіальних питань, прав, свобод та обов’язків людини, питань участі в міжнародних союзах чи об’єднаннях, військових питань, питань щодо використання території та природних ресурсів України (тобто тих питань, щодо яких Законом “Про міжнародні договори України” передбачається підписання договору від імені України Президентом України).

Вищезазначене дає змогу зробити висновки, що оформляючи повноваження щодо підписання кредитних угод Президент України та його апарат в силу специфіки згаданих нормативно-правових актів по суті виконує нехарактерну для цього інституту влади функцію. При цьому шляхом внесення незначних змін до Закону України “Про міжнародні договори України”, а саме приведення його норм у відповідність до ст. 15 Бюджетного кодексу України, досягається не тільки скорочення та спрощення процедури розробки та укладення кредитних угод, а й підвищення ефективності державного управління загалом.

Однак вбачається за доцільне додатково розглянути питання щодо внесення змін до інших законів, що визначають повноваження та регламенти органів державної влади, наприклад: Закон України “Про регламент Верховної ради України”, Закон України “Про центральні органи виконавчої влади”, Закон України “Про Кабінет Міністрів України”, постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Регламенту Кабінету

Міністрів України”, Положення про міністерства та ін.

Великий потенціал вдосконалення процедури ініціювання, підготовки та реалізації проектів, які підтримуються МФО, на мою думку, знаходиться у вирішенні організаційних, технічних проблем та окремих проблем документообігу.

Зокрема, подальшому спрощенню процедури слугувало б запровадження повноцінного електронного документообігу між заявниками, які ініціюють або готують проєкт, та Мінфіном, включаючи можливість офіційного подання документів на розгляд до Мінфіну в електронній формі.

Крім цього, важливим є питання з офіційним перекладом договорів. Не зважаючи на той факт, що це питання є більшою мірою технічного характеру, на практиці виникають значні труднощі та затримки саме через невизначеність у питанні здійснення перекладу або підготовки автентичної копії на українській мові договору з МФО.

Варто зазначити, що проблеми виникають через відсутність чіткого визначення та розмежування обов’язків і повноважень МЗС України та інших заінтересованих органів виконавчої влади, у тому числі в таких питаннях, як: хто має здійснювати переклад, яким чином готується автентичний текст угоди тощо.

Крім цього, шляхом встановлення чітких строків для підготовки автентичного тексту також може бути досягнута значна економія часу та підвищення ефективності органів влади;

2) підвищення ефективності державного управління.

Як було зазначено раніше, змінами, внесеними до Положення про Міністерство Фінансів України влітку 2015 р. функції з ініціювання, підготовки та реалізації проектів соціального й економічного розвитку, які підтримуються МФО, передані від Мінекономрозвитку до Мінфіну.

Водночас у компетенції Мінекономрозвитку залишається питання співробітництва в межах міжнародної технічної допомоги.

Враховуючи той факт, що значна кількість проектів, що фінансуються за рахунок кредитних коштів МФО, додатково передбачають отримання грантів і технічної допомоги безпосередньо на реалізацію проекту, або грантів і технічної допомоги на залучення консультантів під час реалізації проекту, очевидним є те, що розподіл функцій між двома різними міністерствами є недоцільним.

Вбачається за доцільне подальше концентрування функцій, пов’язаних із співробітництвом з МФО в одному органі.

Чинне законодавство фактично передбачає необхідність проходження паралельних процедур підготовки проекту та реєстрації

технічної допомоги. Водночас, зосередження цих функцій в одному органі дасть змогу частково або повністю поєднати процедури та зменшити кількість документів, які готуються під час ініціації, підготовки та реалізації проекту, та пришвидшити початок реалізації проекту;

3) інші зміни до законодавства.

Ці зміни включають зміни, спрямовані на вдосконалення питання оплати за рахунок залучених коштів МФО та оподаткування.

Так, враховуючи економічну кризу в країні, стан бюджету та банківської системи, досить проблемним є питання забезпечення оперативної оплати та недоторканості коштів, які залучені від МФО.

З одного боку, в минулому була введена й функціонує система зарахування та перерахунку кредитних коштів МФО (обслуговування проектів) через єдиний казначейський рахунок (ЄКР). Втім особливості функціонування ЄКР не дають достатньої оперативності при проведенні оплати, що викликає затримки при реалізації проектів.

З іншого боку, розміщення коштів на рахунках у комерційних банках ставить під загрозу недоторканість цих коштів у разі банкрутства банку.

Рішенням могло б стати реформування в сфері банківського регулювання, зокрема передбачити механізм, який би дав змогу обслуговувати проекти за участю МФО з рахунків у комерційних банках, встановити критерії до цих банків, а також передбачити додаткові механізми захисту коштів на рахунках і гарантій у випадку неплатоспроможності.

Такий механізм може функціонувати в тому числі через створення спеціального типу рахунків, кошти на якому будуть мати спеціальний режим їх використання, а також спеціальних гарантій та вимог щодо коштів МФО під час ліквідації чи банкрутства банку (недоторканість коштів МФО, невключення їх до загальної ліквідаційної маси, механізми забезпечення повернення коштів тощо).

Відповідні зміни потребують змін як до Закону України “Про банки та банківську діяльність”, так і до нормативно-правових актів Національного банку України.

Не менш важливим є і питання здійснення оплати за проектами, зокрема можливість оплати контрагентам безпосередньо з рахунків МФО, у тому числі у валюті.

Такий механізм в окремих проектах застосовується на практиці, однак його повномасштабному впровадженню заважають положення законодавства України щодо валютного контролю та режиму використання валюти на території України.

Крім цього, в контенті підготовки проекту Закону України “Про національного регулятора” доцільно передбачити в апроєкті обов’язок регулятора включати кошти, необхідні для повернення кредитів, при затвердженні тарифів для підприємств – монополістів у сфері енергетики та комунальних послуг.

До прийняття відповідного закону доцільно розглянути можливість внесення відповідних змін до чинних законів і підзаконних нормативно-правових актів, якими регулюється питання визначення повноважень щодо встановлення тарифів національних регуляторів.

Список використаної літератури

1. Базиліук Я. Б. Пріоритетні напрями підвищення результативності співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями / Я. Б. Базиліук // Фінанси України. – 2014. – №1. – С. 54–66.
2. Білорус О. Г. Гіперфінансіалізація світової економіки та її глобальні проблеми й наслідки / О. Г. Білорус // Фінанси України. – 2014. – № 10. – С. 24–31.
3. Гаврилук О. В. Геоекономічні й фінансові інструменти та наслідки глобальної конфронтації / О. В. Гаврилук // Фінанси України. – 2014. – № 11. – С. 48–74.
4. Гальчинський А. С. Основи економічних знань / А. С. Гальчинський, П. С. Єщенко, Ю. І. Палкін. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Київ : Вища школа, 2009. – 543 с.

Стаття надійшла до редакції 15.08.2016.

Колосова В. П. Институционально-правовое обеспечение сотрудничества с международными финансовыми институтами

В статье рассматриваются вопросы организационного и институционально-правового обеспечения сотрудничества Украины с международными финансовыми организациями. Определяется роль и функции Министерства финансов Украины в процессе управления государственным долгом и получения кредитных средств от международных финансовых организаций. Предложены направления повышения эффективности выполнения функции по формированию и реализации единой государственной политики в сфере сотрудничества с иностранными государствами, банками и международными финансовыми организациями и координации работы, связанной с инициированием, подготовкой и реализацией проектов экономического и социального развития Украины, поддерживаемых иностранными государствами, банками и международными финансовыми организациями.

Ключевые слова: международные финансовые организации, международный кредит, государственный долг, управление государственным долгом.

Kolosova V. Institutional and Legal Framework for Cooperation with International Financial Institutions

The article deals with the organizational and institutional and legal support Ukraine's cooperation with international financial institutions. The role and functions of the Ministry of Finance of Ukraine in the management of public debt and obtaining credit facilities from international financial organizations. Directions efficiency of a function in developing and implementing a unified state policy in the field of financial cooperation with foreign states, banks and international financial organizations and coordination of work related to the initiation, preparation and implementation of economic and social development of Ukraine supported by foreign powers , banks and international financial organizations.

It was concluded that further simplification of procedures served to introduce full electronic workflow between the applicants who initiate or prepare the project and the Ministry of Finance, including the possibility of filing official documents submitted to the Ministry of Finance in electronic form.

A feasibility provide for a mechanism that would allow service projects with IFI from accounts in commercial banks to establish criteria of banks and to provide additional protection mechanisms of the accounts and guarantees in case of insolvency.

Key words: *international financial institutions, International credit, state debt, public debt management.*