

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.3.37>**Л. І. Чулінда**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного і адміністративного права
Юридичного факультету
Національного авіаційного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ФІНАНСІВ УКРАЇНИ ЩОДО СПІВПРАЦІ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

У статті досліджено питання адміністративно-правового регулювання діяльності Міністерства фінансів України щодо співпраці з міжнародними фінансовими організаціями. Зроблено висновок, що до основних проблем, що виникають у фінансовому співробітництві України з міжнародними фінансовими організаціями, можна віднести: надмірна бюрократія при підготовці заявки на кредит, що призводить до збільшення часу на схвалення кредиту міжнародними фінансовими організаціями; непрозорість роботи з коштами міжнародних фінансових організацій; повільні темпи впровадження реформ призвели до необхідності запозичення коштів у МВФ, ЄС та інших, що призвело до надзвичайно високого рівня боргу у довоєнний період. Сьогодні цей борг перед міжнародними фінансовими організаціями постійно зростає.

Констатовано, що водночас є фактори, які демонструють позитивну динаміку у співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями: сам факт відносин з міжнародними організаціями є важливим кроком на шляху її інтеграції у світовий економічний простір; членство України в міжнародних організаціях підвищує її авторитет як суб'єкта світового рівня. Наприклад, членство в МВФ сприяло входженню України до структури Світового банку; діяльність міжнародних фінансових організацій спрямована на підтримку економіки України під час війни.

Вказано, що співпраця нашої держави з міжнародними фінансовими організаціями сприяє вирішенню багатьох фінансово-економічних та соціальних проблем в Україні під час війни. Крім того, це свідчить про прагнення України до інтеграції у світову економіку та допомагає робити значні кроки в цьому напрямку. Метою політики співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями має бути забезпечення рівноправної участі в міжнародних інтеграційних процесах шляхом ефективного залучення та використання кредитних ресурсів, створення умов для сталого економічного зростання та формування сучасної ринкової економіки у післявоєнний період.

Ключові слова: міжнародні фінансові організації, публічний інтерес, співпраця, Міністерство фінансів України, адміністративно-правове регулювання.

Постановка проблеми. Міністерство фінансів України (далі – Мінфін) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну політику у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державну політику у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного

фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування та реалізацію єдиної державної подат-

кової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, державної політики у сфері контролю за трансфертним ціноутворенням, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку [1].

Одним із основних завдань Мінфіну є забезпечення формування та реалізація державної фінансової, бюджетної та боргової політики, державної політики у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державної політики у сфері державного пробірничого контролю, бухгалтерського обліку та аудиту. Отже, Мінфін, як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, здійснює супроводження та внутрішній облік програм, в рамках яких Україні (Уряду України) надається фінансова допомога, що надходить та безпосередньо до державного бюджету країни [2].

Міжнародні фінансові організації є ефективним регулятором міжнародних відносин у сфері фінансів. Зростає їх значення як інституційних одиниць міжнародної економіки. Фінансова співпраця Мінфіну з міжнародними фінансовими інституціями є потужним джерелом та дієвим інструментом розвитку національної економіки.

Ресурси міжнародних фінансових організацій використовуються для реалізації програм, спрямованих на реформування ринку, забезпечення стабільності національної валюти, вирішення соціально-економічних проблем, економічне зростання, фінансування дефіциту державного бюджету та збалансування платіжного балансу. Проте варто вказати, що фінансова заборгованість перед цими установами робить економіку країни вразливою, залежною від іноземних кредиторів.

Україна, як країна з транзитивною економікою, яка перебуває у стані війни, сьогодні найбільш вразлива до ринкових умов, які склалися під тиском не тільки економічних чинників, а й політичних процесів. Значний економічний потенціал країни сьогодні частково реалізується

саме завдяки тісній співпраці з міжнародними фінансовими організаціями в багатьох сферах.

Крім того сучасна глобалізація сприяє відкритості економік країн, активізує їх зовнішньоекономічні зв'язки і Україна реалізує стратегію інтеграції у світовий економічний простір, у тому числі за допомогою співпраці з міжнародними фінансовими організаціями.

Таким чином, одним із важливих заходів у цьому напрямі, який вона реалізує, є формування співробітництва з різними міжнародними фінансовими організаціями, оскільки вони відіграють важливу роль як у регулюванні світової економіки, так і у сприянні економічному розвитку окремих країн світу. Тому актуальним є питання відносин між Мінфіном та міжнародними фінансовими організаціями, вивчення яких становить значний науковий та практичний інтерес.

У контексті наведеного варто дослідити адміністративно-правове регулювання діяльності Міністерства фінансів України щодо співпраці з міжнародними фінансовими організаціями, що й є **метою даної статті**.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наше дослідження базується на дослідженнях таких вчених, як: І. Лютий, О. Мозговий, М. Савостьяненко, В. Сіденко, Н. Патица, Н. Резнікова, О. Рогач, А. Філіпенко, Г. Терещенко та інші.

Виклад основного матеріалу. Україна, інтегруючись у світову економіку, почала вибудовувати відносини з міжнародними організаціями, насамперед фінансовими, з метою забезпечення рівноправної участі в міжнародних інтеграційних процесах через ефективне залучення та використання кредитних ресурсів, створення умов для сталого економічного зростання та формування сучасної ринкової економіки [3].

Ставши членом Міжнародного валютного фонду (МВФ) у 1992 році, Україна увійшла до структури Світового банку (до складу якого входять Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Міжнародна асоціація розвитку, Міжнародна фінансова корпорація, Багатостороннє агентство з гарантування інвестицій, Міжнародний центр врегулювання інвестиційних спорів) [4].

Серед спільних проектів з Міжнародним банком реконструкції та розвитку (МБРР):

- розвиток міської інфраструктури;
- передача електроенергії;
- відновлення гідроелектростанцій;

- проект з енергоефективності;
- покращення автомобільних доріг та безпеки дорожнього руху.

Євроінтеграційна стратегія сприяла налагодженню співпраці з європейськими фінансовими інституціями. До структури ЄС входять: Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), який входить до складу провідних міжнародних фінансових установ з високим кредитним рейтингом; Європейський центральний банк (ЄЦБ), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Європейський інвестиційний фонд [5].

Загалом Європейський Союз та його членські інституції є найважливішими фінансовими донорами України. Починаючи з 1991 року, обсяг фінансової допомоги ЄС Україні збільшується з кожним роком [5].

Основними цілями співпраці Мінфіна з МВФ є стабілізація фінансової системи України, реалізація структурних реформ та створення підґрунтя для сталого економічного зростання. Така співпраця допомагає Україні відновити власну фінансову спроможність, пропонуючи, як найбільш ефективно реалізувати програму реформ.

Крім того, взаємодія з МВФ на сучасному етапі відкриває можливості для залучення фінансування з боку інших МФО та урядів інших держав, зокрема США, ЄС, Німеччини, Канади, Японії тощо. Основними завданнями надання фінансової допомоги МВФ на сьогодні є:

- забезпечення стабільності та довіри у фінансовому секторі шляхом стабілізації банківської системи шляхом збалансованого надання НБУ під заставне майно та чіткого моніторингу стану ліквідності банків; підвищення ефективності нормативно-правової та наглядової бази, модернізація та реалізація стратегії виведення банку з ринку за рахунок зменшення обсягу кредитування пов'язаних осіб; рекапіталізація та виведення банків з ринку; зміцнення системи корпоративного управління та фінансових показників у ФГВФО та державних банках; удосконалення існуючої системи для вирішення проблеми;
- формування ефективної грошово-кредитної політики для стабілізації гривні, зниження інфляції, поповнення золотовалютних резервів;
- підвищення рівня стабільності державних фінансів та скорочення державних видатків на регулювання державного боргу;
- проведення реформи програм соціальної допомоги та додаткових фінансових ресурсів для фінансування відповідних програм;

– реформування та підтримка енергетичного сектору з метою зниження рівня дефіциту та запровадження додаткових програм з метою отримання достатніх потоків доходів;

- поглиблення структурних реформ, орієнтованих на докорінну реструктуризацію у сфері державного управління та боротьби з корупцією, покращення бізнес-клімату та реформування державних підприємств.

Україна в процесі співпраці постійно нарощувала обсяги фінансових ресурсів, що надходять від МВФ. Це стосується як окремих траншів, так і загальної суми отриманих коштів задля:

- проведення реформи програм соціальної допомоги та додаткових фінансових ресурсів для фінансування відповідних програм;
- реформування енергетичного сектору;
- поглиблення структурних реформ, орієнтованих на докорінну реструктуризацію у сфері державного управління та боротьби з корупцією, покращення бізнес-клімату та реформування державних підприємств.

На початку третьої річниці повномасштабного вторгнення Росії українські політики та регулятори продовжують свої зусилля щодо підтримки функціонування фінансової системи країни та її бізнесу. Країна продемонструвала сильну стійкість перед обличчям безперервної військової агресії, включаючи широкомасштабні удари по критичній енергетиці та іншій інфраструктурі. Війна призвела до величезних витрат на реконструкцію для України, особливо в житловому, транспортному, промисловому, енергетичному та сільськогосподарському секторах.

Чинний механізм підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями закріплено Постановою КМУ від 27 січня 2016 р. № 70 [6].

Цей Порядок регулює питання підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються за рахунок фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій, крім Міжнародного валютного фонду (МФО), які залучаються як позика чи кредит державою або під державні гарантії (позика), або як грант.

Згідно п. 5 наведеного Положення Мінфін забезпечує ведення реєстру проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими

організаціями. Порядок ведення [7] такого реєстру визначається Мінфіном. У період воєнного стану відкритий доступ до даних зазначеного реєстру не надається.

Варто вказати, що очікувані потреби у відновленні та реконструкції протягом найближчого десятиліття оцінюються в 486 мільярдів доларів США, або приблизно в 2,8 рази більше номінального ВВП України в 2023 році. Оскільки війна триває, ці потреби у фінансуванні продовжуватимуть зростати. У цьому контексті буде дуже важливо розвивати співпрацю Мінфіне та міжнародних фінансових організацій для залучення настільки потрібних іноземних інвестицій та збільшення внутрішнього фінансування.

Зокрема, у разі коли є потреба в одержанні від МФО авансу позики для підготовки інвестиційного проекту, ініціатор інвестиційного проекту разом з проектною пропозицією подає до Мінфіну в довільній формі лист-запит про отримання авансу позики, що містить обґрунтування необхідності отримання такого авансу [6].

Крім того оцінка фінансового стану потенційного бенефіціара інвестиційного проекту, реалізація якого передбачається на умовах фінансової самоокупності та у рамках якого погашення і обслуговування позики здійснюватиметься за рахунок коштів бенефіціара, проводиться Мінфіном у визначеному ним порядку. За її результатами Мінфіном складається висновок. Строк проведення оцінки фінансового стану бенефіціара не повинен перевищувати 20 календарних днів з дати отримання проектною пропозиції. Не пізніше трьох днів з дати складення висновку Мінфін надсилає його ініціаторові проекту та копію - бенефіціарові.

Про прийняте рішення Мінфін інформує Кабінет Міністрів України, ініціатора інвестиційного проекту, відповідального виконавця та Мінекономіки [6].

Після прийняття Мінфіном рішення про доцільність підготовки інвестиційного проекту і визначення відповідального виконавця та про доцільність отримання авансу позики відповідальний виконавець забезпечує підготовку документів в установленому порядку погоджує їх з Мінфіном та іншими заінтересованими органами та самостійно або через центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у відповідній сфері, в якій заплановано реалізацію інвестиційного проекту, подає на розгляд Кабінету Міністрів України: для внесення Президентові України - пропозиції про підписання листа-угоди (у разі укладення дого-

вору від імені України); проект акта про підписання листа-угоди (у разі укладення договору від імені Уряду України) [6].

Участь донорів та неурядових організацій у проектах України та Світового банку є одним із головних факторів успіху. Крім того, для розвитку проектів в Україні Рада Безпеки залучає грантові ресурси у вигляді технічної допомоги на безповоротній основі, а також надає допомогу уряду України у розробці та впровадженні економічних реформ через консультування, проведення спільних економічних досліджень та затвердження кредитів на проведення реформ [6].

За весь період співпраці Світовий банк схвалив велику кількість кредитів для України, переважно більшість яких становили кредити на структурну перебудову та реформування фінансового сектору та подальший розвиток банківської системи. Крім того метою проектів була модернізація інфраструктури, зокрема гідроелектростанцій, передача електроенергії, розвиток міської інфраструктури, покращення доріг та безпеки руху, енергоефективність, в т.ч. у сфері централізованого тепlopостачання, розвитку міської інфраструктури, модернізації системи соціальної підтримки населення України, удосконаленні системи охорони здоров'я.

Україна стала членом МБРР у 1992 році відповідно до Закону України від 03.06.92 № 2402-XII «Про вступ до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства з гарантування інвестицій» [9]. Згідно ст. 5 цього нормативно-правового акта на Міністерство фінансів України як фінансового агента покладалося здійснення всіх фінансових операцій. Крім того відповідно ст. 9 Міністерство фінансів України у разі необхідності відповідно до цього Закону видає інструкції, необхідні для виконання зобов'язань України згідно з угодами та Конвенцією, зазначеними у статті 1 цього Закону.

Напрямами стратегічного партнерства між Україною та Світовим банком у 2017–2021 роках було [9]:

- управління державними фінансами та реформування системи державного управління;
- антикорупційна діяльність;
- управління фіскальними ризиками та вдосконалення управління державними інвестиціями;

- зміцнення фінансового сектору;
- покращення інфраструктури;
- формування системи рівноправного партнерства в приватному секторі;
- земельна реформа;
- реформа охорони здоров'я;
- приватизація;
- ефективне, результативне та комплексне надання послуг;
- соціальна допомога;
- адресна допомога громадам, що постраждали від конфлікту.

Основні проекти в державному та муніципальному секторах України, які наразі плануються до фінансування ЄБРР:

- будівництво Пан'європейського коридору, наданого Укравтодору (з відповідним паралельним фінансуванням з боку ЄІБ);
- розширення Програми спрощення процедур торгівлі (Trade Facilitation Programme), яка дає можливість українським банкам підтверджувати через ЄБРР відповідні документарні інструменти торгівлі;
- модернізація газокompресорних станцій (з паралельним наданням фінансування з ЄІБ);
- низка проектів у сфері комунальних послуг та енергозбереження відповідно до програми Східноєвропейського партнерства з енергоефективності довкілля.

Після 2022 року в процесі співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями було реалізовано безліч різних варіантів проектів, як на національному рівні, так і окремих регіональних проектів або проектів з підтримки окремих ОТГ. Зокрема, проекти макроекономічної стабілізації економіки та структурних реформ в окремих секторах (системні проекти).

Відповідно, можна зробити **висновок**, що Україна тісно співпрацює з окремими міжнародними фінансовими організаціями, зокрема з МВФ, МБРР та ЄБРР. Ця співпраця почалася в 1992 році і триває донині.

Також, відповідно до рекомендацій МВФ, Україна провела різноманітні реформи, що певною мірою сприяло розвитку нашої країни. Також Україна активно співпрацює з МБРР та ЄБРР, які реалізують в Україні певні проекти, такі як підтримка аграрного сектору, розвиток енергетичного сектору тощо. За роки незалежності України було реалізовано більше сотні таких проектів, що також сприятливо сприяло розвитку нашої країни.

Отже, у процесі своєї інтеграції у світовий економічний простір Україна демонструє активну співпрацю з міжнародними фінансовими організаціями, а відповідно Мінфін є одним із головних органів у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує таку співпрацю, здійснює супроводження та внутрішній облік програм, в рамках яких нашої державі надається фінансова допомога, що надходить та безпосередньо до державного бюджету країни.

До основних проблем, що виникають у фінансовому співробітництві України з міжнародними фінансовими організаціями, можна віднести:

- 1) надмірна бюрократія при підготовці заявки на кредит, що призводить до збільшення часу на схвалення кредиту міжнародними фінансовими організаціями;
- 2) непрозорість роботи з коштами міжнародних фінансових організацій;
- 3) повільні темпи впровадження реформ призвели до необхідності запозичення коштів у МВФ, ЄС та інших, що призвело до надзвичайно високого рівня боргу у довоєнний період. Сьогодні цей борг перед міжнародними фінансовими організаціями постійно зростає.

Проте, водночас є фактори, які демонструють позитивну динаміку у співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями:

- 1) сам факт відносин з міжнародними організаціями є важливим кроком на шляху її інтеграції у світовий економічний простір;
- 2) членство України в міжнародних організаціях підвищує її авторитет як суб'єкта світового рівня. Наприклад, членство в МВФ сприяло входженню України до структури Світового банку;
- 3) діяльність міжнародних фінансових організацій спрямована на підтримку економіки України під час війни.

Отже, співпраця нашої держави з міжнародними фінансовими організаціями сприяє вирішенню багатьох фінансово-економічних та соціальних проблем в Україні під час війни. Крім того, це свідчить про прагнення України до інтеграції у світову економіку та допомагає робити значні кроки в цьому напрямку. Метою політики співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями має бути забезпечення рівноправної участі в міжнародних інтеграційних процесах шляхом ефективного залучення та використання кредитних ресурсів, створення умов для сталого економічного зростання та формування сучасної ринкової економіки у післявоєнний період.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 20.08.2014 № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п#Text>
2. Міжнародне співробітництво. URL: <https://mof.gov.ua/uk/mizhnarodne-spivrobitnictvo>
3. Колосова В. П. Вплив міжнародних фінансових організацій на економічний розвиток. *Економіка України*. 2016. Т. 12. С. 61-71.
4. Колосова В. П., Іванова І. Н. Співробітництво України з міжнародними фінансовими організаціями: сучасний стан та перспективи розширення. *Фінанси України*. 2014. Т. 11. С. 33-47
5. Скоробогатова Н. Є. Механізм фінансового співробітництва між Україною та ЄС. *Економіка та держава*. 2016. т. 12. С. 72-77.
6. Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Перелік, Форма типового документа, План, Заходи, Звіт від 27.01.2016 № 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2016-п#Text>
7. Порядок ведення реєстру проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями Мінфін України; Наказ, Порядок, Інформація [...] від 08.02.2019 № 53. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0230-19#n16>
8. Мельник Т. Зовнішній сектор України: реалії та перспективи. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2016. Т. 4. С. 38-55
9. Про вступ до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства з гарантування інвестицій : Закон України від 03.06.1992 № 2402-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-12#Text>

Chulinda L. I. Administrative and Legal Regulation of the Ministry of Finance of Ukraine on Cooperation with International Financial Organizations

The article studies the issues of administrative and legal regulation of the activities of the Ministry of Finance of Ukraine regarding cooperation with international financial organizations. It is concluded that the main problems arising in Ukraine's financial cooperation with international financial organizations include: excessive bureaucracy in the preparation of a loan application, which leads to an increase in the time for loan approval by international financial organizations; non-transparency work with funds of international financial organizations; the slow pace of implementation of reforms led to the need to borrow funds from the IMF, the EU and others, which led to an extremely high level of debt in the pre-war period. Today, this debt to international financial organizations is constantly growing.

It is stated that at the same time there are factors that demonstrate positive dynamics in Ukraine's cooperation with international financial organizations: the very fact of relations with international organizations is an important step towards its integration into the world economic space; Ukraine's membership in international organizations increases its credibility as a world-class entity. For example, membership in the IMF contributed to Ukraine's entry into the structure of the World Bank; the activities of international financial organizations are aimed at supporting Ukraine's economy conditions for sustainable economic growth and the formation of a modern market economy in the post-war period.

The author points out that cooperation of our country with international financial organisations contributes to solving many financial, economic and social problems in Ukraine during the war. In addition, it demonstrates Ukraine's desire to integrate into the world economy and helps to make significant steps in this direction. The aim of the policy of cooperation with international financial organisations should be to ensure equal participation in international integration processes through the effective attraction and use of credit resources, creating conditions for sustainable economic growth and the formation of a modern market economy in the post-war period.

Key words: *international financial organisations, public interest, cooperation, Ministry of Finance of Ukraine, administrative and legal regulation.*