

Миргород-Карпова Валерія Валеріївна
аспірант, фахівець кафедри АГПФЕБ ННІ права
Сумського державного університету
vv_myrhorod@ukr.net

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ УКЛАДЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ¹

Досліджено адміністративно-правовий механізм укладення та виконання міжнародних договорів щодо залучення міжнародної технічної допомоги в Україні. Визначено дефініцію «міжнародна технічна допомога». Проаналізовано нормативно-правове регулювання системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги. У статті автором звернено увагу на Стратегію залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями. Досліджено необхідність та можливість прийняття профільного закону в даній сфері.

Ключові слова: міжнародна технічна допомога, міжнародні фінансові організації, реципієнти, виконавці, бенефіціари, міжнародні договори, Стратегія залучення, виконання та моніторингу.

Исследовано административно-правовой механизм заключения исполнения международных договоров по привлечению международной технической помощи в Украине. Определена дефиниция «международная техническая помощь». Проанализировано нормативно-правовое регулирование системы привлечения, использования и мониторинга международной технической помощи. В статье автором обращено внимание на Стратегию привлечения, использования и мониторинга международной

¹ Робота виконана в рамках проекту № 0118U003582

технической помощи и сотрудничества с международными финансовыми организациями. Исследована необходимость и возможность принятия профильного закона в данной сфере.

Ключевые слова: международная техническая помощь, международные финансовые организации, реципиенты, исполнители, бенефициары, международные договоры, Стратегия привлечения, выполнения и мониторинга.

Постановка проблеми. Під впливом глобалізаційних процесів у світі поступової популярності набирає зовнішня фінансова допомога, направлена на покращення добробуту населення та економічний розвиток держав. Даний процес набув свого поширення ще в 60-х роках минулого століття та вже на початку ХХІ ст. почав проходити під егідою реалізації Цілей розвитку тисячоліття, основними результатами співпраці країн з міжнародними фінансовими організаціями у відповідності до яких є трансформація народного господарства, впровадження новітніх інноваційних технологій, зміни економічного, політичного та соціального характеру та як результат покращення життя населення та подолання бідності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичні та практичні аспекти механізму укладення та виконання міжнародних договорів щодо залучення міжнародної технічної допомоги досліджені в роботах таких науковців, як: М.О. Михайлів,

Визначення мети статті. Дослідити адміністративно-правовий механізм укладення та виконання міжнародних договорів щодо залучення міжнародної технічної допомоги в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із елементів сучасних форм фінансування на безповоротній основі країн, що потребують фінансової допомоги міжнародними фінансовими організаціями (далі по тексті - МФО) та іноземними державами є міжнародна технічна допомога (далі по тексті - МТД). О.Лисенко говорить, що під МТД слід розуміти ресурси та/або послуги, котрі передаються на безповоротній та безоплатній основі

країною-донором з метою підтримки соціально та економічного розвитку країни-реципієнта згідно умов міжнародних договорів [4, С.176].

Постановою Кабінетом Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15.02.2002 р. №153 закріплено поняття «міжнародна технічна допомога», зазначаючи, що це фінансові та інші ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України. Даним положенням визначається невичерпний перелік форм МТД: роботи, послуги, майно, котре набувається або ввозиться в Україну для реалізації відповідних проектів/програм, права інтелектуальної власності, гранти та інші фінансові ресурси, в тому числі стипендії. До даного переліку І.А, Рудницький додає ще такі найбільш популярні форми: консультаційно-дорадча допомога та підготовка фахівців [13, С.20].

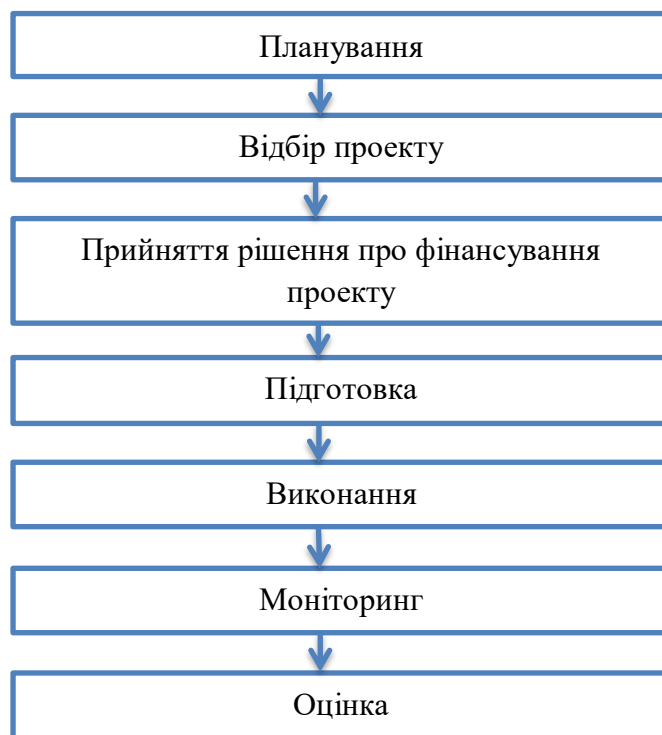
На сьогодні Україна реалізує значну кількість програм співробітництва, пов'язаних з МТД. Так, станом на 01.03.2018 р. Міністерством економічного розвитку та торгівлі України (далі по тексту – Мінекономрозвитку) зареєструвало 188 діючих проектів, при цьому загальна сума допомоги по даним проектам становить 6 032 665 533 дол. США. Лише станом на 01.03.2018 р. в Сумській області реалізується проектів на загальну вартість 70 793 383 дол. США.

З метою координації всього потоку інформації щодо реалізації в Україні програм міжнародної допомоги Департаментом координації міжнародних програм Мінекономрозвитку створено базу даних програм та проектів міжнародної фінансової допомоги – портал OpenAid, що вважаємо є кроком вперед щодо реалізації в Україні державного контролю за міжнародними фінансами та відтворення принципу прозорості в даній сфері. Ю.В. Єсипенко говорить, що станом на сьогодні при розподілі та використанні МТД наявна відсутність повторення (дублювання) тематики проектів та програм, а діяльність органів державної влади України

направлена на залучення взаємно доповнюючі програм та фінансування нових сфер і регіонів держави [2, С.61].

З метою координації всієї роботи щодо залучення, розподілу, перерозподілу та цільового і ефективного використання МТД постановою Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15.02.2002 р. №153 затверджено Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги (далі по тексту - Порядок). Вважаємо за можливе процес укладення такого міжнародного договору, його реалізація, розподіл коштів та їх цільове використання можна розділити на окремі послідовні етапи (Схема 1).

Схема 1. Механізм укладення та виконання міжнародного договору щодо залучення МТД.



Джерело: складено автором на основі дослідження Єсипенко Ю.В., Єрмакова Л.К., Мурзіна Т.А., Петренко О.В., Яценко О.М.

Одним із перших і базовим є етап планування залучення МТД як етап аналізу загальної ситуації в державі, з метою виокремлення базових проблем, котрі потребують першочергового вирішення, шляхом співробітництва з

МФО, іноземними країнами, донорськими установами тощо. Так, пунктом 4 Порядку залучення, використання та моніторингу МТД передбачений обов'язок органів державної влади, зокрема міністерств, центральних і місцевих органів виконавчої влади надсилати до Мінекономрозвитку власні пропозиції та рекомендації, направлені на окреслення пріоритетів щодо залучення МТД. Дані пропозиції в обов'язковому порядку повинні бути перевірені на їх відповідність Державній програмі економічного та соціального розвитку України відповідного поточного року та пропозиціям фінансування програм донорами. Донедавна в Україні не було жодної програми подібної до Державної програми економічного та соціального розвитку України. Однак згідно інформації з урядового порталу КМУ затверджено середньостроковий план пріоритетних дій до 2020 р. Даним планом визначено основні напрямки та цілі діяльності і реалізації своїх повноважень урядом країни з 2017 р. по 2020 р. Коментуючи своє розпорядження КМУ «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» від 03.04.2017 р. №275-р зазначає, що кінцевою метою реалізації має стати забезпечення поступового зростання рівня життя громадян, збільшення якості життя, що виступає передумовою сталого економічного розвитку держави. Середньострокове планування визначено на основі запланованих комплексних реформ окреслених Стратегією сталого розвитку України («Україна - 2020»), Програмою діяльності КМУ, Стратегією реформування державного управління України на 2016-2010 р., Угодою про асоціацію, Меморандуму з МВФ, Національною стратегією у сфері прав людини, Національним планом дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 р. та Коаліційної угоди. Серед вище перелічених документів, науковці визначають, що провідне місце посідає ухвалена указом Президентом України від 2015 р. «Стратегія сталого розвитку України («Україна-2020»), котра ставить за мету реалізацію стратегічно важливих реформ та європейських стандартів життя для

населення. Однак, як вказує Т.В. Кожухова дана програма розвитку держави є занадто умовною, при цьому не визначає цілі сталого розвитку України та індикаторів економічного та соціального розвитку, шляхи реалізації програми та очікувані результати [3, С.126]. Т.В. Кожухова

При цьому дослідник говорить, що Стратегія є лише узагальненим документом, який не дає відповідь на питання щодо можливостей досягнення сталого розвитку в країні, не формулює чітких та конкретних цілей та завдань, не встановлює індикатори для перевірки економічного та соціального благополуччя держави та інших очікуваних результатів реалізації Стратегії та контролю за їх виконанням. Т.В. Кожухова Таким чином, для реальності та повноважності даного документу необхідним та першочерговим є внесення змін із конкретизуванням основних положень.

Також проаналізувавши кожен із вище зазначених документів, можна дійти висновку, що жоден з них в своїх положеннях не узгоджує питання чіткого регулювання механізму залучення міжнародної фінансової допомоги МФО, їх моніторингу та контролю за використанням коштів та взагалі не говорять про наявність проблематики і прогалин в даній сфері.

Згідно п.6 Порядку залучення, використання та моніторингу МТД, Мінекономрозвитку формує програми розвитку відповідних галузей, сфер діяльності з урахуванням існуючих (діючих) програм. Таке формування здійснюється на підставі узгоджених з донами стратегічних програм взаємодії. Саме на даному етапі відбувається своєрідна ідентифікація проектів, шляхом відбору ідей, пропозицій, розроблення практичного плану дій та подальше двостороннє прийняття рішення про фінансування проекту [13, С.23].

У відповідності до чинного законодавства України, кожен проект фінансування МТД підлягає обов'язковій державній реєстрації, котра виступає підставою для акредитації виконавців визначення права на отримання імунітетів, пільг та привілеїв. Така процедура визначена

Порядком. На підготовчому етапі також затверджується графік виконання, бюджет, етапи фінансування по конкретним роботам, послугам тощо.

Виконавцем проекту згідно Порядку залучення, використання та моніторингу МТД є будь-яка особа, яка має письмову угоду з донором та здійснює реалізацію відповідного проекту (програми). Так, наприклад, 31.03.2017 р. завершилося виконання проекту Департаменту закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади «Освіта суддів – для економічного розвитку» №3054, кошторисна вартість якого становить 11 513 604 дол. США (5 818 792 канадських доларів) [11]. Виконання такого проекту розпочалося з 01.04.2012 р. та було направлено на сприяння покращення середовища для ведення бізнесу в Україні, шляхом підвищення рівня компетентності судових органів у сфері господарських та економічних спорів. Реципієнтом, тобто резидентом України, котрий безпосередньо одержує МТД у відповідності до проекту є Національна школа суддів України; виконавцем проекту – Національний суддівський інститут Канади; бенефіціаром (відповідно до абз. 1 п. 2 Порядку центральний орган виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської, Севастопольської міських державних адміністрацій, до компетенції яких належить формування, реалізація державної політики у конкретній галузі та регіоні, де в майбутньому передбачається запровадження проекту, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Адміністрація Президента України) – Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Реєстраційною карткою проекту №3045 зафіксовано, що плану закупівлі товарів, робіт та послуг на реєстрацію не подано. Жодних інших документів щодо проекту №3045, котрий станом на сьогодні є таким, що виконано в базі Open Aid не зазначено. Таким чином, ознайомлення з планом виконання даного проекту, досягнення/недосягнення цілей, виконаними роботами/наданими послугами, з поточним і заключним звітом, заходами моніторингу та контролю є неможливим.

Наприклад, іншим проектом у сфері ядерної безпеки – «Розробка національного нормативного документа щодо радіаційної безпеки при виконанні джерел іонізуючого випромінювання» Норвезького агентства з радіаційного захисту Уряду Королівства Норвегії з початковою датою виконання 15.12.2016 р., кінцевою датою виконання 31.12.2018 р. та кошторисною вартістю 621 400,00 норвезьких крон. Основною ідеєю проекту є удосконалення національної нормативної бази у сфері радіаційного захисту при використанні джерел іонізуючого випромінювання, зокрема розробка нормативного документа верхнього рівня категорії «вимоги», що встановлює систематизовані вимоги радіаційної безпеки діяльності з джерелами іонізуючого випромінювання. При цьому, реципієнтом та виконавцем проекту є підприємство та установа України, а тому кошти отримані у вигляді МТД залишаються в державі. Відповідно до реєстраційної картки, виконавцем є Державне підприємство «Державний науково-технічний центр з ядерної та радіаційної безпеки»; реципієнтом є Державна інспекція ядерного регулювання України; бенефіціаром є Державна інспекція ядерного регулювання України [12].

Окрема увага в механізмі укладення та виконання міжнародних договорів по залученню МТД приділяється питанню моніторингу, який у відповідності до Порядку проводиться Мінекономрозвитку разом з бенефіціаром та уповноваженими представниками донорами протягом часу реалізації проекту, а також на заключному етапі реалізації такого проекту. Поточний моніторинг провадиться шляхом надання реципієнтом бенефіціару наступної звітності: картка піврічної звітності, копії протоколів засідань наглядових рад та експертних комісій та щорічний звіт про стан реалізації проекту (програми). Чинним законодавством України не передбачено оприлюднення подібних документів, шляхом розміщення їх на офіційних веб-сайтах реципієнтів чи інших сторін міжнародних договорів або у засобах масової інформації. Окрім цього, щодо офіційних сайтів бенефіціарів, котрі виконують наглядові функції у даних правовідносинах або засобів масової

інформації, також не існує обов'язку розміщення подібної інформації. Згідно пункту 44 Порядку реципієнти мають забезпечувати оприлюднення на власному веб-сайті або у засобах масової інформації відомостей лише про отримання будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проектів, яке ввозиться або придбано на митній території України, протягом 10 календарних днів з дати зарахування його на баланс.

Щодо заключного моніторингу, то він реалізується шляхом подання реципієнтом підсумкового звіту щодо досягнення цілей проекту, витрачання бюджету тощо. Аналіз поданих документів у рамках поточного та заключного моніторингу провадиться бенефіціаром та результати такого аналізу подаються Мінекономрозвитку, котрий в подальшому готує власні висновки щодо реалізації проекту, досягнення попередньо поставлених цілей, оцінки виконання даного проекту, відповідність отриманих результатів меті проекту та висновки, котрі можуть бути покладені в основу під час укладення в майбутньому наступних проектів та програм з донорами.

К.В. Плоский досліджуючи проблематику механізму залучення МТД говорить, що основним недоліком в даній сфері є відсутність чіткого нормативного регулювання [7, С.4]. Ми погоджуємося з даною позицією, однак вважаємо недоречним говорити про необхідність прийняття профільного закону, наприклад Закон України «Про міжнародну технічну допомогу», котрий може створювати колізії з діючими нормативно-правовими актами. Також прийняття даного закону зможе лише нагромадити нормативно-правову базу в даній сфері. Станом на сьогодні є діюча постанова КМУ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» від 15.02.2002 р. №153, в основу якої покладено координацію роботи, пов'язану із залученням, наданням та ефективним використанням МТД. Дана постанова потребує доопрацювання та закріплення ряд важливих питань в даній сфері, зокрема: відповідальність виконавця, бенефіціара, реципієнта, Мінекономрозвитку за ефективність реалізації проекту та раціональністю витрачання коштів;

механізм розподілу в межах Державного бюджету України; публічність укладення таких договорів та моніторингу їх виконання; обов'язковість оприлюднення результатів як кінцевих, так і проміжних; оцінка ефективності та індикатори такої ефективності; обов'язковість публічного оприлюднення висновку донора за результатами виконання проекту.

Окрім цього, вважаємо першочерговим кроком на шляху чіткого законодавчого врегулювання даної сфери – впорядкування нині діючих нормативно-правових актів. Так, на сьогодні є діючою Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013-2016 роки, схвалена розпорядженням КМУ від 11.09.2013 р. №697-р. Однак, фактично дана Стратегія припиняє діяти вже після 2016 роки, однак станом на 2018 р. жодних інших регулюючих актів не приймається. Необхідно зазначити і Концепцію планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, схвалену розпорядженням КМУ від 20.10.2011р №1075-р, котра на офіційному веб-сайті ВРУ має статус чинної. Однак зі змісту Концепції вбачається, що її реалізація здійснювалась лише протягом 2011 -2016 рр.

Інші документи потребують хоч елементарного внесенню змін – визначення органів державної влади та посадових осіб у відповідності до діючого законодавства. Так, указом Президента України «Про Національного координатора з питань технічної допомоги Європейського Союзу» від 01.11.2003 р. №1238/2003, яким затверджено Положення про Національного координатора з питань технічної допомоги Європейського Союзу, зі змінами від 07.07.2015 р. визначено національним координатором за посадою Міністра економіки та з питань європейської інтеграції. Однак з 2005 р. даної посади в Україні не існує.

Висновки. Таким чином, прискорений темп глобалізації знайшов своє відображення в співробітництві між країнами. З часом таке співробітництва

для всіх сторін поставило питання його ефективності та відповідності основоположним цілям. Ще в 1970 р. Комісією з міжнародного розвитку Світового банку запропоновано проведення конференції щодо обговорення питання про створення більш дієвого механізму координації та оцінки результатів надання міжнародної фінансової допомоги країнам, що її потребують [5]. З часом було проведено кілька форумів високого рівня з питань підвищення ефективності допомоги:

1) Римський форум (2003 р.), результатом якого стало прийняття Римської декларації з питань узгодження [10];

2) Паризький форум (2005 р.) та прийняття Паризької декларації підвищення ефективності зовнішньої допомоги, що стала першою декларацією в якій належну увагу було приділено не лише механізму залучення коштів та їх використання, а оцінці результатів використання, двосторонньої підзвітності та контролю за використанням коштів [6];

3) Аккрський форум (2008 р.) - проблематика підзвітності та контролю знайшла своє відображення в положеннях Аккрської програми дій, у відповідності до яких було удосконалено інформаційну систему, узгоджено моніторинг реципієнтів, підвищення рівня прозорості контролю для донорів з боку парламентів країн-реципієнтів шляхом оприлюднення доходів, бюджетів, результатів аудиторських перевірок [1];

4) Пусанський форум (2011 р.) завершився прийняттям Пусанського плану партнерства з метою ефективного співробітництва у сфері розвитку, котрий продовжив тематику прозорості, підзвітності і контролю за залученою допомогою та зосередженість на результатах [15].

Отже, популярність та актуальність такого питання як надання міжнародної фінансової допомоги у будь-яких її проявах країнам, що потребують її, поклато зародження проблематики контролю за якістю, ефективністю та правильністю витрачанням таких коштів. Питання є першочерговим не лише для донорів, а й для реципієнтів, враховуючи негативні показники впливу або взагалі їх відсутність на економічну та

соціальну сфери. Для України, котра обрала курс на євроінтеграцію та тісно співпрацює з міжнародними фінансовими організаціями, іншими державами, донорськими установами дане питання з кожним кором набирає все більшої актуальності та важливості.

БІБЛІОГРАФІЯ:

1. Аккрская программа действий. URL: http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-12174258660_38/AAA.
2. Єсипенко Ю.В., Єрмакова Л.К., Мурзіна Т.А., Петренко О.В., Яценко О.М. Механізм імплементації міжнародної технічної допомоги в аспекті керування проектним циклом. Ядерна та радіаційна безпека. 2013. №1 (57). С.59-64.
3. Кожухова Т.В. Зовнішня допомога розвитку: проблеми підвищення ефективності. Modern scientific researches and developments: theoretical value and practical results – 2016: Materials of International scientific and practical conference (Bratislava, 15–18 March 2016). К.: LCC «NVP» Interservice», 2016. Р. 126–127.
4. Лисенко О. Роль міжнародної технічної допомоги європейських фондів у фінансуванні регіональних проектів розвитку в Україні. Світ фінансів. 2009. №3. С.175-183.
5. Некоторые меры по повышению общей результативности системы Организации Объединенных Наций на уровне стран. Дорис Берtrand. 2005. URL: https://www.unjiu.org/ru/reports-notes/Documents/JIU_REP_2005_2_Part_1_Russian.pdf.
6. Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи. URL: <http://www.oecd.org/>.
7. Плоский К.В. Міжнародна технічна допомога як міждисциплінарна науково-практична проблема. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/17.pdf>.
8. Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України

від 15.02.2002 р. №153 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-п>.

9. Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020": Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

10. Римская декларация по вопросам согласования. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/romedecl_on_harmonization.shtml.

11. Реєстраційна картка проекту №3045. URL: http://openaid.gov.ua/uploads/attached/project/934/3045_Canada_MinistryOfForeignAffairsTradeAndDevelopment_01042012-31032017_19052014.PDF.

12. Реєстраційна картка проекту №3577. URL: http://openaid.gov.ua/uploads/attached/project/1260/3577_Норвегія.pdf.

13. Рудніцький І.А., Мильченко О.М., Островський О.В., Троцький І.В. Стан і проблеми залучення міжнародної технічної допомоги в інтересах розвитку системи підготовки національних контингентів та національного персоналу. Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України ім. І. Черняхівського. 2014. №3. С.19-25.

14. Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013-2016 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. / Верховна Рада України / №697-р. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/697-2013-р>.

15. Busan partnership for effective development cooperation fourth high level forum on aid effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December 2011. URL: <http://www.dev-practitioners.eu/old.cu4eu.by>.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

ПІБ	Миргород-Карпова Валерія Валеріївна
Відомості про наукового керівника	Гаруст Юрій Віталійович, д.ю.н., доцент кафедри АГПФЕБ Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету
Науковий ступінь, посада, місце роботи	Аспірант, фахівець кафедри АГПФЕБ ННІ права СумДУ
Контактний телефон	099 473 51 43
Ел. Пошта	vv_myrhorod@ukr.net
Поштова адреса	40000, місто Суми, вулиця Заливна будинки 5/1 квартира 11