

Жукорська Ярина,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

Банах Ірина,
студентка 4-го курсу
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

**ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОНОМІЧНІЙ ТА
ФІНАНСОВІЙ СФЕРАХ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ СПІВПРАЦІ З
МІЖНАРОДНИМ ВАЛЮТНИМ ФОНДОМ**

У статті автор проводить детальне дослідження збільшення впливу МВФ на процеси державного управління в економічній та фінансовій сфері. Визначає позитивні та негативні моменти цієї співпраці.

Ключові слова: меморандум, механізми фінансування, реформи, вплив, борги, соціальні фактори.

Жукорская Я., Банах И.

Особенности государственного управления в экономической и финансовой сферах через призму сотрудничества с Международным валютным фондом.

В статье автор проводит детальное исследование увеличения влияния МВФ на процессы государственного управления в экономической и финансовой сфере. Определяет положительные и отрицательные моменты этого сотрудничества.

Ключевые слова: меморандум, механизмы финансирования, реформы, влияние, долги, социальные факторы.

Zhukorska Y., Vanakh I.

Features of public administration in the economic and financial spheres through the prism of cooperation with the International Monetary Fund.

The author conducts a detailed analysis of the increasing the IMF influence on the public administration processes in the economic and financial sphere in the article. Identifies the positive and negative aspects of this collaboration.

Key words: memorandum, financing mechanisms, reforms, influence, debts, social factors.

Постановка проблеми. Зі здобуттям незалежності Україна почала розвивати та встановлювати співробітництво не лише з окремими країнами, але й з міжнародними організаціями. Тим більше, що складне економічне становище, необхідність переходу до ринкової економіки зумовило потребу в отриманні додаткових грошових коштів зі сторони міжнародних фінансових організацій.

У 1992 році Україна стала членом МВФ та МБРР, прийнявши Закон 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» (№2402-ХІІ, від 03 червня 1992р.) [1].

Свої перші два кредити Україна отримала у 1994 та 1995 роках за механізмом фінансування системних перетворень, наступні – за механізмом «стенд-бай» та механізмом розширеного фінансування. 11 березня 2015 року МВФ ухвалив заміну програми Stand by на нову, чотирирічну програму «Механізм Розширеного Фінансування» (Extended Fund Facility). В основі співпраці МВФ та України на сьогоднішній день лежить Меморандум про співпрацю від 2 березня 2017 року, який визначає подальші кроки у економічній та фінансовій політиці [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню співпраці України та МВФ в сучасній науці присвячено досить багато досліджень, серед яких Палій Є.В., Лабунська А.В., Бугай М.В., Олійник А.А., Гришина Л.О., Дунас О.І. та інші, але здебільшого автори аналізують угоди з МВФ, механізми співпраці, залишаючи поза увагою вплив МВФ на управління державною економічною та фінансовою сферами.

Метою даної публікації є дослідження впливу МВФ на державне управління в економічній та фінансовій сферах.

Виклад основного матеріалу. Свої перші два кредити Україна отримала у 1994 та 1995 роках за механізмом фінансування системних перетворень, наступні – за механізмом «стенд-бай», а у жовтні 1998 р. Фонд почав кредитувати її за механізмом розширеного фінансування [3, 60].

За умовами механізму фінансування системних перетворень, або фонду підтримки структурних перетворень, надані МВФ кошти використовувались на збільшення офіційних резервів НБУ, на проведення валютних інтервенцій для підтримки курсу національної валюти, а також для фінансування нестачі валютних коштів у економіці для покриття потреби в імпорті. Згідно з умовами надання Фондом системної трансформаційної позики строк боргового зобов'язання по ній становить 10 років, а термін відстрочки основних виплат, пільговий період, протягом якого необхідно сплачувати тільки відсотки, – 4,5 років.

1995 – 1998 рр. було реалізовано три програми «стенд-бай» затвержені в обсязі 2185,5 млн дол. США. Ці кредити призначалися для підтримки курсу національної валюти і фінансування дефіциту платіжного балансу України.

Згідно Меморандуму економічної політики 1995 р. уряд зобов'язувався здійснити в 1995 р. такі заходи: значно скоротити дефіцит Державного бюджету і завершити процес лібералізації цін; прискорити приватизацію; зменшити дотації підприємствам; започаткувати земельну реформу; скасувати державні замовлення та контракти за винятком тих, які призначені для власних потреб держави; започаткувати роздрібнення монополій тощо. Оскільки було створено Комітет по запровадженню, то уряд також зобов'язувався через нього проводити

консультації з МВФ та забезпечувати його експертів інформацією, яка буде необхідна для контролю за впровадженням програми [4, 86].

Остання, на той час, із трьох запроваджених програм за угодою «стенд-бай», була ухвалена в серпні 1997 р, на суму 542 млн дол. США з помісячною виплатою залежно від досягнення обумовлених економічних показників, та припинена в березні 1998 р. через невиконання Україною поставлених умов.

Невід'ємною складовою домовленостей за угодою «стенд-бай» було визначення графіку отримання кожного траншу з урахуванням виконання Україною передбачених зобов'язань [5, 281]. Зокрема йде мова і про структурні маяки – конкретні заходи, що мала здійснити Україна до за чітко встановлений термін.

У вересні 1998 р. Рада директорів МВФ ухвалила Програму розширеного фінансування на суму 1,6 млрд SDR, що становить близько 2,2 млрд дол. США, на трирічний період. Наприкінці травня 1999 р. до цієї програми було додано 366 млн дол.

Програма розширеного фінансування мала на меті протягом кількох років сприяти досягненню стабільності на макроекономічному рівні та проведенню структурних реформ, зміцнити фіскальну політику шляхом раціоналізації структури податкових надходжень, здебільшого за рахунок скасування пільг, та зниження субсидій. Вона передбачає серію заходів – як конкретні завдання, так і ширші політичні заходи, що охоплюють кілька секторів економіки. До останніх можна віднести: розвиток банківського сектора, підтримку реформ у промисловому секторі шляхом дерегуляції, приватизації та демонополізації, прискорення реформ у енергетиці та сільському господарстві, а також скасування обмежень у зовнішній торгівлі [6, 340].

Починаючи з вересня 1999 р. виконання Програми розширеного фінансування для України було зупинено внаслідок її незадовільного впровадження та невиконання обумовлених заходів.

Після завершення співробітництва з МВФ за програмою розширеного кредитування, що формально закінчилася 4 вересня 2002 року, виникла необхідність у започаткуванні нових програм співпраці з МВФ. Саме тоді

Кабінет Міністрів України серед прийнятних форм подальшого співробітництва України з МВФ на безкредитній основі обрав програму «попереджувальний стенд-бай» [7, 19]. Характерною особливістю цієї угоди було те, що вона була розрахована на 1 рік на суму, що відповідає 30% квоти та не передбачала безпосереднього одержання коштів, а обумовлювала можливість їх отримання у разі необхідності. Тобто фактично домовленість передбачала резервування коштів МВФ для України на певний строк. Це звичайно не відповідає загальним уявленням стосовно договірних відносин, оскільки домовленість є, але жодна з сторін не має обов'язку щодо її виконання. Для МВФ – це право, оскільки економічні показники України мали відповідати певним вимогам. Так, місія МВФ, яка відвідала Україну влітку 2004 року з метою оцінки економічної ситуації в країні, виявила неможливість завершення зазначеної програми внаслідок відхилень у запровадженні фіскальної політики, структурних заходів у податково-бюджетному та банківському секторі.

Варто зазначити, що починаючи з середини 2005 року, Україна перейшла на консультаційне співробітництво з МВФ та поступово почала розраховуватись із взятими зобов'язаннями. Так, до початку 2008 року, цю статтю державного боргу вдалося скоротити майже вдвічі у порівнянні із 2006 роком [8, 25].

У листопаді 2008 року Уряд України звернувся до МВФ з проханням надати у рамках угоди «стенд-бай» 16,5 млрд доларів США (11 млрд SDR) строком на 2 роки, що передбачає винятковий доступ (802% квоти – тобто суму, що перевищує ліміт для України). 30 квітня та 23 липня 2009 року до МВФ були направлені наступні Листи про наміри та Меморандум про економічну та фінансову політику, які передбачали перегляд програми за угодою «стенд-бай».

У липні 2010 року МВФ після кількох місяців напружених переговорів із владою України схвалив стабілізаційну кредитну програму stand-by на 10 мільярдів SDR (близько 15,15 млрд дол.), яка була розрахована на 2,5 роки. Одночасно було виділено перший транш на 1,89 млрд дол. За умовами програми, Україна мала поетапно скоротити дефіцит держбюджету до 3,5% ВВП у 2011 році та до 2,5% - у 2012 році з 5,0% у 2009 році, й взяла на себе зобов'язання скоротити до 2015 року державний борг нижче за 35% ВВП. У разі виконання

умов програми, українська влада могла розраховувати на щоквартальне одержання близько 1,5 млрд дол. - Другий транш цього кредиту на 1,5 млрд дол. Рада директорів МВФ виділила Києву в грудні, і після цього, через відсутність прогресу у виконанні умов програми, кредитування було припинене на три роки.

Наприкінці квітня 2014 року уряд на чолі з Арсенієм Яценюком, сформований проєвропейськими політичними силами, що перемогли в результаті Революції гідності, та МВФ затвердили дворічну програму кредитування української економіки, що реформувалася, обсягом 17 млрд дол. На початку травня країна одержала перший транш у розмірі 3,2 млрд дол., а другий транш у розмірі 1,4 млрд дол. було перераховано наприкінці серпня. Програма співпраці передбачає виконання Україною ряду умов, зокрема - проведення податкової реформи, ефективну боротьбу з корупцією і оздоровлення енергетичного сектора, включаючи скорочення дефіциту бюджету держкомпанії «Нафтогаз України».

В рамках цієї програми Україна отримала два транші обсягом 3 млрд. дол. США (2,058 млрд. СПЗ) та 1,3 млрд. дол. США (914,7 млн. СПЗ), але влітку 2014 року макроекономічні показники, було значно відкореговано через розгортання в Україні масштабної економічної кризи.

Отже, угоди «стенд-бай» передбачали необхідність виконання затверджених зобов'язань до певного строку для отримання наступного траншу. Проте ці положення могли бути відкориговані у процесі переговорів з МВФ. Крім того країна-позичальник на власний розсуд може відмовитись від чергового траншу. Таким чином, фактично угода «стенд-бай» є не угодою в звичайному розумінні, а своєрідною програмою співпраці країни та МВФ. Оскільки умови можуть змінюватись після затвердження програми, позичальник може відмовитись від подальшого отримання коштів. Невиконання чергових зобов'язань держави у строк не тягне розірвання домовленості. Ознаками договірності відносин є узгодження зобов'язань для отримання кредитних коштів, визначення їх розміру та строку дії угоди.

У лютому 2015 року Кабінет міністрів України затвердив меморандум співпраці з МВФ за програмою Extended Fund Facility, яка передбачає ряд

ключових реформ – ефективних рішень в управлінні економікою, боротьбі з корупцією, наведення ладу в енергетиці, оптимізацію і скорочення державних витрат, збільшення до 3% ВВП витрат на інвестиції, скорочення кількості чиновників. Крім того, метою нової програми є стабілізація банківської системи і валютного курсу.

11 березня 2015 року МВФ ухвалив заміну програми Stand by на нову, чотирирічну програму «Механізм Розширеного Фінансування» (Extended Fund Facility). Перший транш обсягом 5 млрд. дол. США за новою програмою було отримано одразу після її ухвалення. Надання другого траншу обсягом 1,7 млрд. дол. США (що було повністю спрямовано на поповнення резервів Національного банку) було ухвалено Радою директорів МВФ 31 липня 2015 року.

Механізм Розширеного Фінансування покликаний підвищити рівень резервів Національного банку України, запобігти відтоку капіталу, посилити заходи, прийняті Урядом для стабілізації платіжного балансу країни, та допомогти Україні подолати структурні проблеми в її економіці завдяки проведенню назрілих реформ.

Зокрема, в рамках програми EFF Україна вже здійснила ряд ключових змін у сфері енергетики, банківського сектору, незалежності Національного банку, оздоровлення державних фінансів, реформування сектору державних підприємств та боротьби з корупцією. В тому числі: Закон про розбудову інституційної спроможності НБУ (541-VIII від 18.06.2015), що значно посилив незалежність та ефективність Національного Банку; Закон «Про ринок природного газу» (329-VIII 09.04.15), який посилює захист споживачів, а також створює рівні правила для учасників ринку; Закон про ФГВФО (515-VIII від 16.06.2015), який значно посилює захист вкладів громадян та полегшує доступ до депозитів у проблемних банках; Зміни до Закону "Про запобігання корупції", згідно з якими держслужбовці зобов'язуються надавати у повну інформацію про доходи та майно.

Виконання цих заходів надало Україні можливість отримати перші два транші в рамках EFF на загальну суму 6.7 млрд. дол. США Перший транш на суму \$5 млрд. було надано у березні 2015 року і спрямовано на нагальні

бюджетні потреби та на відновлення золотовалютних резервів Національного банку. Зокрема, надання цього траншу дозволило одразу збільшити резерві вдвічі (з близько 5 до майже 10 млрд. дол. США). 1.7 млрд. дол. США другого траншу, які були перераховані у серпні 2015 року, повністю пішли на поповнення резервів НБУ, що допомогло посилити стабільність на валютному ринку країни.

Ключові факти про програму:

- Відсоткова ставка по кредиту EFF складає 3.05% річних. Для порівняння, середня ставка за кредитами, які активно залучала Україна впродовж 2010-2013 років, складала в середньому близько 8%.
- Кредит надається на 10 років, перші п'ять з половиною років складає пільговий період.

- Виплати по кредиту відбуваються щоквартально.

Після приходу нового Кабміну на чолі з Володимиром Гройсманом у квітні 2016 року переговори про продовження фінансування було відновлено, проте МВФ вирішив виділити третій транш у розмірі \$ 1 млрд тільки в середині вересня, четвертий - 3 квітня 2017 року.

Згідно з новим графіком подальших переглядів економічної програми України, затвердженого радою директорів разом з четвертим траншем, до кінця 2017 року були заплановані три перегляди: четвертий - у середині травня, п'ятий - у середині серпня, шостий - у середині листопада. Після перегляду Меморандуму з МВФ 3 квітня було прийнято рішення про виділення Україні чергового траншу в розмірі \$1 млрд. і, фактично, до кінця 2017 року нового траншу вже не буде.

У 2018 році плануються інші чотири перегляди, за підсумками яких Україна може залучити близько \$ 955 млн. У цілому - близько \$ 3,82 млрд.

Національний банк України закладає у свої прогнози продовження співпраці з Міжнародним валютним фондом і очікує надходження наступного траншу за програмою EFF у першому кварталі 2018 року.

Міжнародний валютний фонд висуває такі основні вимоги для надання чергового траншу Україні: пенсійна реформа, законодавство про приватизацію і раніше узгоджене внутрішнє коригування цін на газ.

Верховна Рада проголосувала, і президент вже підписав закон про пенсійну реформу, на проведенні якої наполягав МВФ.

Наступним кроком має бути спрощення приватизаційного процесу. Відповідний законопроект уже схвалений профільним комітетом і готовий для внесення до сесійної зали парламенту.

Третім важливим кроком - створення антикорупційного суду. Затримку з прийняттям відповідного законодавства пояснюють очікуванням експертизи Венеціанської комісії.

Хоча з огляду на суть договірної конструкції угод «стенд-бай» з МВФ, країна-позичальник самостійно визначає заходи реформування для отримання кредиту та лише заслуховує рекомендації МВФ, проте відмова від прийняття цих рекомендацій має наслідком неотримання кредиту. Відповідно якщо фінансове становище країни потребує додаткових коштів, то вона змушена прийняти рекомендовані умови.

Таким чином, будучи міжнародною організацією, яка покликана розвивати міжнародне співробітництво та світову валютну стабільність, МВФ має значний вплив на внутрішню політику України, до якої належить підвищення цін для населення, пенсійна реформа, оподаткування. Тобто МВФ має значний вплив на Україну в цілому, а не тільки виступає в якості міжнародного кредитора.

Мова йде навіть не про саму суть реформ, а про їхню односторонність. Вони спрямовані на зменшення видатків України, тим самим збільшення дохідної частини, але не враховують рівень життя населення. Підвищення пенсійного віку, утримання від підвищення заробітної плати, скасування пільг на газ для певних підприємств – це заходи, які можливо і сприятимуть відновленню економіки України, проте не вплинуть на забезпеченість населення.

Проте таким чином МВФ може отримати певні гарантії того, що Україна зможе повернути одержані кошти. Оскільки, дані заходи спрямовані на збільшення суми доходів до бюджету, а отже, і на появу нового джерела коштів, які Україна може спрямувати на погашення боргу перед Фондом.

Що стосується фінансового сектору, то основний акцент зроблено на питаннях підвищення капіталізації банків, а також забезпечення нормальної ринкової діяльності держбанків.

Наразі Україна перебуває у становищі, коли відмова від коштів негативно відзначиться на фінансовій стабільності, але політична невизначеність не дозволяє втілити у життя передбачені реформи.

Висновки. Співпраця з МВФ надає можливість Україні користуватися консультативними, експертними та аналітично-прогнозними послугами МВФ, що в умовах економічної глобалізації має винятково важливе значення. Продовження співробітництва України з МВФ є сигналом міжнародним кредиторам та інвесторам щодо рівня довіри, надасть більш широкі можливості використання зовнішніх ресурсів для фінансування програм економічного розвитку України, відновить ділову активність держави.

МВФ надає кредити країнам-членам лише за умови проведення ними певних змін в своїй економічній політиці, яких вимагає ця структура. Адже країна-позичальник, згідно умов надання кредитів, зобов'язана погоджувати з Фондом програму фінансово-економічної «стабілізації». Насправді ж політика МВФ здійснюється без урахування змін в економічному стані в світі та реальних потреб країн-членів, і не є відповідним дійсності твердження про те, що в рівній мірі критерії МВФ відносяться до всіх країн-членів, і до передових індустріальних, і до тих, що розвиваються, незалежно від стану їх платіжного балансу і соціальних систем.

І хоча отримання кожного траншу зумовлюється здійсненням заходів на покращення її економічного стану, проте вони не враховують низку соціальних факторів, що фактично зменшує позитивний ефект проведених реформ.

Список використаної літератури

1. *Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій [Електронний ресурс]/ Офіційний сайт Верховної Ради України – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2402-12>*

2. Меморандум про співпрацю між Україною та Міжнародним валютним фондом [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://ba.org.ua/wp-content/uploads/2017/03/memorandum-z-mvf.pdf>
3. Загальні умови надання позик (Міжнародний Банк Реконструкції та Розвитку): редакція від 03 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996_065.
4. Хорошковський В.М. Базові моделі економічного розвитку як теоретична основа й умова співробітництва з МВФ та Світовим банком / В.М. Хорошковський //Актуальні проблеми економіки. – № 5. – 2009. – С. 21-25.
5. Міжнародні економічні відносини: навч. посібник / В.В. Козик, Л.А. Панкова, Н.Б. Даниленко. – К.: Знання, 2008. – 406 с. С. 281.
6. Філіпенко А.С. Міжнародні валютно-кредитні відносини: Підручник / А. С. Філіпенко, В. І. Мазуренко, В. Д. Сікора. – К.: Либідь, 1997. – 208 с. С. 49.
7. Онищенко Н.Г. Співробітництво Міжнародного валютного фонду та України в забезпеченні реалізації програм макроекономічної і фінансової стабілізації в Україні / Н.Г. Онищенко // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2009. – №3. – С. 18-21.
8. Руденко Р., Сущенко О. Роль Міжнародного валютного фонду у макроекономічній стабілізації України / Р. Руденко, О. Сущенко // Ринок цінних паперів України. – 2010. – №1-2. – С.23-30.