

## ПЕРСПЕКТИВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАЛУЧЕННЯ МТД В УКРАЇНІ

**МИРГОРОД Валерія Валеріївна - кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант Сумського державного університету**

**<https://orcid.org/0000-0002-3302-221X>  
DOI 10.32782/EP.2023.2.38**

Основи функціонування системи залучення, використання та моніторингу визначені Порядком залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженого постановою КМУ від 15.02.2002 року № 153 (далі – Порядок № 153). Залучення МТД характеризується як першочергова ланка в даній системі. Пунктом 3 Порядку № 153 окреслюється невичерпний перелік форм МТД, що можуть залучатися в Україні: 1) будь-яке майна, необхідне для забезпечення виконання завдань проєктів/програм, яке ввозиться або набувається в Україні; 2) роботи та послуги; 3) права інтелектуальної власності; 4) фінансові ресурси (гранти) у національній або іноземній валюті; 5) інших ресурсів, не заборонені законодавством, у тому числі стипендії. Власне, сама процедура залучення МТД розпочинається на етапі формування потреби в Україні на ту чи іншу форму МТД, обумовленої поданням запиту до Секретаріату КМУ від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, Ради міністерств Автономної Республіки Крим. Звертаємо увагу, що законодавець чітко окреслив коло суб'єктів, які уповноважені подавати запити щодо залучення МТД. Цим самим констатуємо, що в Україні сформовано обмежену правосуб'єктність всіх інших юридичних та фізичних осіб з цього питання.

Разом з тим, такий первісний етап функціонування системи МТД як залучення МТД має ряд проблемних аспектів, які потребують врегулювання і узгодження. В межах даного дослідження, ми акцентуємо увагу на моментах,

які потребують першочергового вирішення, адже формують прогалини в законодавстві. Це відсутність визначених засад функціонування системи залучення МТД та спеціального відповідального органу з чітко окресленим адміністративно-правовим статусом. Нами запропоновано закріпити наступні правові засади: прозорість, пріоритетність, координація, результативність та своєчасність, юридична рівність та недискримінація, верховенство права, запобігання корупції. Щодо спеціального органу у сфері залучення МТД, то нами запропонована альтернативна версія функціонування системи в особі абсолютно нового державного органу, який в повній мірі буде відповідальний за цей напрям – Національне агентство з питань залучення МТД.

Ключові слова: міжнародна технічна допомога, залучення МТД, правові засади, адміністративно-правовий статус.

Аналізуючи положення чинного законодавства України щодо питання залучення та використання МТД, вважаємо, що справжньою прогалиною в даній сфері є відсутність чітко окреслених правових засад функціонування даної системи. Незрозумілим залишається таке абсолютне ігнорування питання чіткого визначення і закріплення правових засад, на яких базується система залучення та використання МТД з боку законотворця та Уряду України. Зауважимо, що для нашої держави дана ситуація є більш виключенням, а ніж закономірний формат роботи. Наприклад,

Законом України «Про Національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII визначається «...до засад національної безпеки відноситься правова основа та принципи, серед яких можна визначити наступні: верховенство права, прозорість, законність, дотримання засад демократичного цивільного контролю; дотримання норм міжнародного права; розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту в реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони» [1]; Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р. № 5207-VI закріплюється «... організаційно-правові засади запобігання та протидії дискримінації, що базуються на таких ознаках: забезпечення рівних прав і свобод; забезпечення рівності перед законом; повага до гідності кожної людини; забезпечення рівних можливостей для кожного» [2]; Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII закріплюється «...правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні» [3]; Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV закріплюється «... правовими та організаційними засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки» [4]; Законом України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26.11.2015 р. № 848-VIII визначаються «... правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку науково-технічної сфери...» тощо. Тобто більшість сфер в Україні має чітко окреслені правові засади свого функціонування із конкретизацією базових напрямків.

У свою чергу, вітчизняна наука висловлює аналогічну позиції щодо важливості та першочерговості чіткого визначення правових засад, на яких базується функціонування тієї чи іншої сфери функціонування держави. Наприклад, В. Ткаченко та М. Цвік прирівнюють правові засади до

керівних вихідних засад, що виражають сутність права, ідеї справедливості та свободи. Та приходять до висновку, що законодавець використовує категорію «правові засади» задля визначення «основи чогось», «головне правило поведінки» [5]. О. Якимець говорить про правові засади як про сутність змісту правового регулювання виникаючих взаємовідносин [6]. Д. Заброта ототожнює правові засади із сукупністю закріплених в нормах права параметрів правовідносин та суспільного явища, що потребують врегулювання через правові засоби [7]. Як основні принципи, цінності, форми, завдання, методи розвитку розпорядчої і нормотворчої діяльності державних органів охарактеризує категорію «правові засади» у своїх наукових розробках Н. С. Панова [8;9].

Враховуючи вище викладене, вважаємо, що перш ніж формувати напрямки реформування сфери залучення та використання МТД в Україні та окреслювати шляхи підвищення ефективності функціонування даної системи, слід чітко вибудувати систему правових засад, на яких буде базуватися діюча та ефективна система залучення та використання МТД в Україні.

Аналізуючи сучасний державний апарат, що забезпечує функціонування системи залучення та використання МТД в Україні, а саме функціонування Секретаріату КМУ в особі Департаменту координації міжнародної технічної допомоги, звертаємо увагу на низький рівень ефективності його роботи. Окрім цього, відповідно до Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України затвердженого постановою КМУ від 12.08.2009 р. № 850, завданням даного органу є організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності КМУ, урядових комітетів, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України, міністра Кабінету Міністрів України та міністра, який очолює міністерство. Тобто за своєю суттю та адміністративно-правовим статусом завданням Секретаріату КМУ, а від так і всіх його структурних підрозділів має більш

Таблиця. Правові засади функціонування системи залучення, використання МТД в Україні.

| № п/п | Назва                                | Сутність  |
|-------|--------------------------------------|---|
| 1.    | прозорість                           | відкритість та гласність діяльності всіх іноземних та вітчизняних суб'єктів, що задіяні в процесі залучення, надання та використання МТД, їх підзвітності та відповідальності, доступності інформації щодо проектів/програм МТД   |
| 2.    | пріоритетність                       | відповідність МТД пріоритетам, стратегічним цілям та завданням, визначеним у документах державного стратегічного планування   |
| 3.    | партнерство                          | ефективне міжнародне технічне співробітництво та взаємна відповідальність за досягнення цілей спільно узгоджених проектів/програм МТД   |
| 4.    | координація                          | забезпечення національного лідерства в міжнародному технічному співробітництві та тісна співпраця між центральними, місцевими органами виконавчої влади та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, суб'єктами господарювання в процесі планування та реалізації проектів (програм), проведення їх моніторингу та оцінки виконання   |
| 5.    | результативність та своєчасність     | реалізація проектів/програм МТД повинна забезпечувати досягнення цілей економічного і соціального розвитку України в установленій строк такої реалізації  |
| 6.    | юридична рівність та недискримінація | забезпечення рівного доступу до ресурсів МТД, у тому числі громадських об'єднань, недискримінація учасників під час закупівлі товарів, робіт і послуг за кошти МТД  |
| 7.    | верховенство права                   | сумлінне виконання всіма іноземними та вітчизняними суб'єктами взятих на себе міжнародних зобов'язань, повазі та дотриманні на території України законів України, неприпустимість спрямування МТД для вчинення діянь, заборонених законодавством, у тому числі пропаганди війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, а також для фінансування діяльності політичних партій, політичної агітаційної роботи, виборів, референдумів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, пікетувань, страйків, посягань на права і свободи людини та здоров'я населення |
| 8.    | запобігання корупції                 | Недопущення корупційних проявів в процесі залучення, надання, використання, моніторингу МТД   |

*Джерело: складено автором.*

організаційний характер щодо діяльності КМУ та відповідних осіб КМУ як найвищого органу виконавчої влади в Україні. В такому разі, говорити про належний рівень забезпечення функціонування всієї системи залучення та використання МТД в Україні, де наявні колосальні обсяги фінансування, неможливо. Потреба в постійній співпраці з донорами та реципієнтами, формування стратегічних напрямків залучення, державній реєстрації проектів/програм МТД, організацію діючої системи моніторингу, не може бути забезпечена єдиним, невеликим за чисельністю підрозділом Секретаріату КМУ (в тому числі, за

умови закріплення за Секретаріатом КМУ іншого за своїм змістом правового статусу). Тому, вважаємо, що в Україні наявна не лише прогалина в законодавчому плані щодо нормативного регулювання системи залучення та використання МТД, а й організаційна. Як показує практика, для забезпечення функціонування тієї чи іншої сфери має бути організовано роботу в рамках окремого органу, функціонально відповідального за чітко визначений напрямок та підконтрольний уповноваженим за заінтересованим державним органам.

Пропонуємо, в межах системи залучення та використання МТД, створити цен-

тральний орган виконавчої влади, який функціонально буде забезпечувати формування та реалізацію державної політики в сфері МТД та на який буде покладено завдання щодо залучення, моніторингу використання, проведення оцінки результатів ефективності виконання проєктів, контролю за використанням МТД в Україні – Національне агентство з питань залучення МТД. Організаційно та функціонально діяльність даного Національного агентства має спрямовуватися та координуватися КМУ через Міністерство економіки України. Адміністративно-правовий статус цього органу має базуватися на основних засадах функціонування сфери МТД в Україні, попередній практиці роботи Міністерства економіки України та Секретаріату КМУ як ключових установ щодо врегулювання даної сфери в Україні та бути відображеним через чітке закріплення завдань, повноважень та прав у сфері МТД. Враховуючи це, пропонуємо окреслити адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань залучення МТД в наступному вигляді.

Основними завданнями Національного агентства з питань залучення МТД мають бути:

1) організація роботи щодо залучення МТД та контроль за ефективністю виконання та реалізації проєктів МТД;

2) визначення основних механізмів залучення МТД в Україну, розробка та ефективна реалізація державної програми щодо залучення МТД в Україні;

3) проведення ефективної роботи з підготовки проєктів, у порядку визначеному цим Законом, постійне оцінювання ризиків та загроз щодо ефективної реалізації проєктів МТД в Україні;

4) забезпечення виконання проєктів МТД в Україні шляхом організації контрольних заходів на кожному етапі залучення та використання МТД в Україні;

5) збір та аналіз інформації про виконання проєктів МТД в Україні, проведення оцінки ефективності виконання проєктів, визначення основних результатів для суспільства чи регіону від реалізації проєкту МТД та їх оприлюднення, виявлен-

ня правопорушень при реалізації проєктів МТД та визначення способів щодо їх запобігання виникненню в майбутньому;

6) складання аналітичних висновків і рекомендацій для реципієнтів і виконавців з метою підвищення ефективності залучення та використання МТД в Україні [10].

Основними повноваженнями Національного агентства з питань залучення МТД мають бути:

1) здійснює діяльність направлену на забезпечення ефективного функціонування системи залучення та використання МТД в Україні;

2) здійснює інформаційну та аналітичну роботу з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень в сфері залучення та використання МТД в Україні;

3) здійснює співробітництво з міжнародними донорами, міжнародними організаціями, Урядами, країнами та іншими суб'єктами щодо залучення МТД;

4) адмініструє та веде Реєстр проєктів МТД;

5) забезпечує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників Національного агентства;

6) витребує та одержує у встановленому законом порядку від підприємств, установ і організацій всіх форм власності інформацію, необхідну для виконання повноважень Національним агентством;

7) приймає нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції Національного агентства;

8) звітує про свою діяльність перед Кабінетом міністрів України та інформує суспільство про результати своєї роботи, шляхом оприлюднення відповідної інформації на офіційному веб-сайті;

9) здійснює інші повноваження, передбачені цим Законом або іншими законами України.

Основними правами Національного агентства з питань залучення МТД мають бути:

1) вимагати від виконавців, реципієнтів та бенефіціарів ефективної реалізації проєктів МТД, перевіряти наявні у них

документи пов'язані з реалізацією проекту МТД, здійснювати інші контролюючі заходи які є необхідними для належної організації виконання проектів МТД в Україні;

2) подавати органам державної влади, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям усіх форм власності обов'язкові до розгляду пропозиції з питань залучення/використання МДТ;

3) залучати в установленому порядку вчених і фахівців, працівників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій всіх форм власності за погодженням з їх керівниками до виконання окремих робіт щодо залучення МТД та/або виконання проектів МТД;

4) отримувати інформацію про стан реалізацію проектів МТД на будь-якому етапі такої реалізації;

5) скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари з питань, що належать до його компетенції;

6) перевіряти звіти та інші документи, що підтверджують надходження/витрачання коштів, реалізацію проектів МТД, проводити перевірку фактичної наявності цінностей в рамках реалізації проектів МТД;

7) отримувати від виконавців або інших осіб, що мають безпосереднє відношення до реалізації проектів МТД письмові пояснення з питань, які виникають під час здійснення перевірки;

8) звертатися до відповідних міжнародних донорів/партнерів з розвитку за додатковою інформацією в рамках реалізації проектів МТД;

9) пред'являти виконавцям або іншим особам, що мають безпосереднє відношення до реалізації проектів МТД, обов'язкові до виконання вимоги, щодо усунення виявлених недоліків та порушень законодавства;

10) порушувати в установленому законом порядку питання щодо притягнення до відповідальності осіб, винних за не-

ефективне залучення та/або використання МТД;

11) має інші права, встановлені цим Законом або іншими законодавчими актами [10].

Координація як невід'ємна частина процесу залучення МТД має також покладатися на Національне агентство як ключовий орган, відповідальний за належне функціонування системи залучення та використання МТД в Україні. В рамках реалізації процесу координації залучення МТД, Національне агентство з питань залучення МТД має право: 1) залучати до розроблення документів планування МТД представників органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій (за погодженням з їх керівниками), провідних вітчизняних та іноземних вчених і фахівців, експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань (за згодою); 2) утворювати робочі та експертні групи із залученням представників органів виконавчої влади, інших державних органів, офіційних партнерів і реципієнтів (за погодженням з їх керівниками), представників донорів, виконавців, незалежних експертів (за згодою); 3) запитувати та одержувати від офіційних партнерів, реципієнтів та виконавців інформацію, дані, документи і матеріали, що стосуються співробітництва з донорами та проектів (програм); 4) надсилати офіційні звернення до іноземних держав і міжнародних організацій щодо залучення та використання МТД.

#### Література

1. Про національну безпеку України. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

2. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text>.

3. Про запобігання корупції. *Офіційний вебпортал парламенту України*.

ту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

4. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

5. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. За ред. М. Цвіка, В. Ткаченка, О. Петришина. Харків. Право, 2002. 432 с

6. Якимець О. Правові засади використання науково-технічних засобів у цивільному процесі. URL: <https://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik//2002%20/>

7. Заброда Д. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. Адміністративне право і процес. № 2(4). 2013. URL: [aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/item/download](http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/item/download)

8. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2008. 220 с.

9. Бойчук Р. П. Правові засади державного регулювання підприємницької діяльності: проблеми формування. Право та інновації. 2019. № 4 (28). С. 21-26. URL: <https://pti.org.ua/index.php/ndipzir/article/view/581>

10. Розробка «Концепції запровадження державної системи контролю за залученням та ефективним використанням міжнародної технічної допомоги в Україні на 2021-2025 рр» [Текст] : звіт про НДР (проміжний) / кер. Ю. В. Гаруст. Суми, 2021. С. 128.

#### SUMMARY

*The basis for the functioning of the system of attracting, using and monitoring is defined by the Procedure for Attracting, Using and Monitoring International Technical Assistance, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine on February 15, 2002, No. 153 (hereinafter - Procedure No. 153). The involvement of ITA is characterized as the primary link in this system. Paragraph 3 of Procedure No. 153 sets out a non-exhaustive list of forms of customs clearance that may be used in Ukraine: 1) any property necessary to ensure the fulfillment of project/program objectives, which is imported or acquired in Ukraine; 2) works and services; 3) intellectual property rights; 4) financial resources (grants) in national or foreign currency; 5) other resources not prohibited by law, including scholarships. In fact, the procedure for attracting ITA begins at the stage of forming the need in Ukraine for a particular form of ITA, due to the submission of a request to the Secretariat of the CMU from ministries, other central executive authorities, local executive authorities, and the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea. Please note that the legislator has clearly defined the range of entities authorized to submit requests for the involvement of ITA. This means that Ukraine has established limited legal personality of all other legal entities and individuals in this regard.*

*At the same time, such an initial stage of the ITA system as attracting ITA has a number of problematic aspects that need to be resolved and coordinated. Within the framework of this study, we focus on the issues that require priority resolution, as they form gaps in legislation. These are the lack of defined principles for the functioning of the ITA attraction system and a special responsible body with a clearly defined administrative and legal status. We have proposed to enshrine the following legal principles: transparency, priority, coordination, effectiveness and timeliness, legal equality and non-discrimination, rule of law, prevention of corruption. Regarding the special body in the field of ITA attraction, we have proposed an alternative version of the system functioning in the form of a completely new state body that will be fully responsible for this area - the National Agency for ITA Attraction.*

*Key words: international technical assistance, involvement of ITA, legal framework, administrative and legal status.*