

УДК 35(4СС)+(477)

Т. Горецька

ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

**Розглянуто найбільш важливі інструменти міжнародної технічної допомоги ЄС.
Проаналізовано їх вплив на процес модернізації державного управління в Україні.**

Ключові слова: Twinning, TAIEХ, СІВ, SIGMA, державне управління.

Інтеграція України до європейської спільноти є одним із її пріоритетних напрямків зовнішньої політики, що підтверджує низка політичних та нормативно-правових документів, зокрема Закон України “Про Концепцію загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, Програма інтеграції України до Європейського Союзу, Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу тощо. У цих документах перед Україною поставлені завдання, виконавши які наша держава зможе стати повноправним членом ЄС.

Адаптація українського законодавства до стандартів ЄС, завершення політичних й економічних реформ, вироблення скоординованої державної політики тощо вимагають значного фінансування, якого недостатньо у розпорядженні уряду України. Європейська Комісія підтримує країни-партнери Європейської політики сусідства та надає технічну допомогу через інструменти, що вже підтвердили свою ефективність у країнах із перехідною економікою (нові держави-члени ЄС): через цільову експертну допомогу (Технічна допомога та інформаційний обмін TAIEХ), довготермінові твінінгові проекти, секторальну бюджетну підтримку, яка дозволяє дофінансувати з бюджету ЄС національні програми реформування певних секторів економіки.

В Україні, на відміну від країн Центральної Європи, де інструменти міжнародної технічної допомоги довели свою ефективність, вищезазначені інструменти використовуються неефективно, не беруться до уваги їх значущість та корисність, практичні рекомендації експертів реалізуються частково.

Проблематика ефективного використання міжнародної технічної допомоги, її застосування для розроблення державної політики в органах влади різних рівнів, підвищення результативності кадрової політики привертає увагу науковців та практиків. Важливі напрацювання у вищезазначеній сфері належать І. Грицяк, М. Фарафановій, С. Дубенко, О. Оболенському, Т. Мотренко, Т. Ковтун, А. Вишневському, Л. Акуленко, І. Кравчук, В. Нанівській та іншим. На момент започаткування програми Twinning в Україні основні принципи Twinning, види проектів та система їх координації були проаналізовані І. Грицяком та М. Фарафоновою.

Проте бракує системного аналізу інших проектів технічної допомоги ЄС, які є важливими та значущими для успішності модернізації державного управління в Україні. Інформація про проекти Twinning, TAIEХ, СІВ, SIGMA має переважно описове спрямування, особливості їх імплементаційного механізму залишаються недостатньо висвітленими.

Мета статті – системний аналіз міжнародної технічної допомоги, яка надається ЄС Україні для сфери державного управління, виявленню їх особливостей та переваг.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги” № 153 від 15.02.2002 р. міжнародна технічна допомога (далі – МТД) – ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України, надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України [1].

Міжнародна технічна допомога може залучатись у формі:

– будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проектів (програм), яке ввозиться або набувається в Україні;

– робіт і послуг;

– прав інтелектуальної власності;

– фінансових ресурсів (грантів) у національній чи іноземній валюті;

– інших ресурсів, не заборонених законодавством, зокрема стипендій.

Використання інструментів інституційної розбудови в Україні, таких як Twinning, TAIEХ, СІВ та SIGMA, було закріплено на законодавчому рівні низкою нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України [2 – 4].

Першим кроком до імплементації інструменту інституційної розбудови Twinning в Україні та створенню Адміністративного офісу програми Twinning (далі – АОП) став Указ Президента України “Про питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні” № 1424 від 06.10.2005 р. Цим Указом Головне управління державної служби України (Нацдержслужбу) визначено як державний орган, відповідальний за координацію всієї діяльності Twinning в Україні.

Наступним кроком до створення Адміністративного офісу програми Twinning став Наказ Головного управління державної служби України “Питання Адміністративного офісу Програми Twinning” № 246 від 15.10.2005 р., відповідно до якого “функції Адміністративного офісу програми Twinning” покладено на Центр сприяння інституційному розвитку державної служби (Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу) та було призначено директора Адміністративного офісу програми Twinning.

Адміністративний офіс програми Twinning здійснює управління з процедурних питань та загальної координації імплементації інструмента інституційної розбудови Twinning в Україні. АОП складає проекти технічних завдань рамкових контрактів, а також перевіряє якість детальних технічних завдань Twinning і контрактів; виступає посередником між Представництвом Європейського Союзу в Україні і адміністраціями країни-бенефіціара, а також між адміністраціями країни-члена і країни-бенефіціара; надає консультації щодо розробки бюджету проектів Twinning та їх відповідності вимогам Європейської Комісії; отримує та аналізує квартальні, підсумкові звіти проекту Twinning [5].

Адміністративний офіс програми Twinning складається з таких структурних підрозділів: сектор координації проектів Twinning, сектор координації заходів TAIEХ, сектор проектів у сфері адміністративної реформи, СІВ та SIGMA.

Розглянемо кожен із інструментів детальніше.

У 1997 р. у контексті розширення Європейського Союзу Європейською Комісією започатковано впровадження нового інструмента інституційної розбудови – Twinning. Слово “Twinning” походить від англійського слова “a twin” – “близнюк” і загалом використовується для опису рівноправного співробітництва.

Twinning – це інструмент технічного співробітництва Європейського Союзу, у рамках якого відбувається співпраця між аналогічними органами державної влади держав-членів ЄС та України щодо впровадження елементів державного управління, необхідних для адаптації національного законодавства до законодавства ЄС. Метою Twinning є сприяння впровадження законів і норм ЄС, що є ключовими для інтеграції у спільний внутрішній ринок Європейського Союзу та закріплення демократичних принципів урядування [5].

У рамках проектів Twinning передбачені такі види діяльності, як консультування (підготовка законопроектів, організаційно-інформаційні питання), тренінги, навчально-ознайомлювальні поїздки та стажування.

Тому для реалізації проектів Twinning від органу-бенефіціару вимагається залучення значних людських ресурсів, які володіють іноземною мовою, навичками ведення переговорів та комунікації з партнерами на постійній основі тощо.

Імплементация проекту Twinning складається із трьох етапів: етап підготовки проекту, етап імплементации проекту та етап забезпечення сталості проектів Twinning [5 – 7].

Перший етап передбачає подання проектної пропозиції на затвердження. На цьому етапі особливу увагу потрібно приділити плануванню проблематики майбутнього проекту Twinning, що має базуватися на основі стратегічного та середньотермінового плану відповідного органу влади. Також важливо визначити керівника проекту, партнера постійного радника та учасників робочої групи щодо підготовки та реалізації проекту.

Другий етап є найбільш відповідальним для партнерів. На цьому етапі важливо забезпечити участь відповідних керівників органу-бенефіціару та працівників, відповідальних за реалізацію проекту. Потрібно залучати якомога ширше коло зацікавлених сторін із метою всебічного обговорення проблематики, на вирішення якої спрямований проект, та встановити належний рівень комунікації між партнерами проекту Twinning.

Після завершення реалізації проекту не менш важливим є забезпечення сталості досягнутих результатів, що може бути реалізовано шляхом підтримки зв'язків із партнерами Twinning з країн-членів ЄС після завершення проекту; подальшою роботою над досягнутими результатами (прийняття законодавчих актів, введення в дію підготовленої стратегії); використання рекомендацій, наданих експертами у звітах проекту; подальше залучення допомоги, зокрема використання інструментів Twinning, TAIEХ, програми SIGMA тощо.

Проект Twinning може бути як класичний Twinning (Classic, тривалістю до 36 місяців і бюджетом до 2 млн євро) або як полегшений Twinning (Light, тривалістю до 6 місяців та бюджетом 250 тис. євро).

Партнери по проектах Twinning отримують спільну користь, це, наприклад:

- обмін досвідом і знаннями на основі рівноправного спілкування між партнерами проекту Twinning (“від державного службовця до державного службовця”);
- впровадження кращої практики органів влади країн-членів ЄС;
- досвід управління проектами Twinning;
- взаємодоповнення, якщо партнером від ЄС є консорціум;
- досягнення відповідності національного законодавства у певній сфері чинному законодавству ЄС;
- оволодіння знаннями у сфері політико-адміністративних систем;

- встановлення довготермінових і структурованих робочих взаємин, створення професійних мереж і, відповідно, вплив на ставлення до країни-бенефіціара з боку ЄС;
- навчальна підготовка, покращення професійних спроможностей;
- розроблення та впровадження адаптованого законодавства, що є необхідною умовою виконання як спільних угод і планів дій, так і інтеграції в європейські ринки;
- зміни в організаційній практиці та культурі, покращення стилю керівництва, комунікації та координації між та всередині органів-бенефіціарів [6].

На кінець жовтня 2012 р. в Україні нараховано 58 проектів Twinning, включаючи проекти, які знаходяться на стадії імплементації, та проекти, які були завершені.

Наразі проекти Twinning перебувають на стадії імплементації у таких органах державної влади України: Вищому адміністративному суду України, внутрішніх військах МВС України, Державній авіаційній службі України, Міністерстві екології та природних ресурсів України, Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Національному агентстві України з питань державної служби, Національній комісії регулювання електроенергетики України та інших.

Завершилися проекти Twinning в Академії суддів України, Антимонопольному комітеті України, Головному контрольно-ревізійному управлінні України, Національному банку України, Національній академії державного управління при Президенті України та багато інших.

ТАІЕХ (Technical Assistance Information Exchange) – це інструмент зовнішньої допомоги, що був заснований Генеральним Директоратом Європейської Комісії з питань розширення у 1996 р. як програма, що покликана допомагати країнам-кандидатам у стислі терміни вирішити питання запровадження законодавства ЄС (acquis communautaire). Завдання ТАІЕХ полягає у спрощеному механізмі передачі та обміні передовим досвідом між країнами-бенефіціарами й країнами – членами Європейського союзу [8].

Визначальними рисами інструменту ТАІЕХ є сфокусованість на вирішенні конкретних проблем розвитку та інтеграції, що вимагає від адміністрації країн-бенефіціарів ініціативного підходу, самостійного визначення своїх потреб, підготовки і подання заявок, та мобільність (від подання заявки on-line до надання допомоги проходить від двох до трьох місяців), що дає змогу використовувати його для вирішення термінових нагальних питань.

Сфера діяльності партнерів-бенефіціарів, отримувачів допомоги в рамках ТАІЕХ, повинна стосуватись державного сектора, але таку допомогу може отримувати також приватний сектор, до компетенції якого належить сфера імплементації та удосконалення законодавства в країні-бенефіціарі з метою його гармонізації з відповідним законодавством Європейського Союзу.

Основні цільові групи ТАІЕХ:

- державні службовці, що працюють у центральних органах виконавчої влади;
- державні службовці, що працюють у місцевих органах виконавчої влади, та асоціаціях місцевих органів влади;
- органи юстиції та правоохоронні органи;
- члени законодавчих органів та державні службовці, що працюють у законодавчих органах та органах місцевого самоврядування;
- професійні та комерційні асоціації, що представляють соціальних партнерів, представники профспілок та спілок роботодавців;

– перекладачі, коректори та особи або органи, що офіційно тлумачать норми законодавства.

Експерти, запрошені в рамках заходів ТАІЕХ, є переважно службовцями державного сектора країн-членів ЄС, які працюють у тотожних органах країни-бенефіціара. Дуже часто експерти є практикуючими спеціалістами в конкретній сфері. В разі потреби до заходів ТАІЕХ також можуть бути залучені чиновники Європейської Комісії та інших інституцій ЄС.

Підготовка та реалізація заходів ТАІЕХ складається з таких етапів: подача заявок ТАІЕХ; оцінка заявок Адміністративним офісом програми Twinning; отримання контакту; проведення оцінки після заходу.

Для проведення семінару у рамках ТАІЕХ співорганізатор повинен сформувавши програму з чітко визначеними пунктами, надати інформацію щодо необхідної експертизи. Співорганізатор також несе відповідальність за запрошення учасників та місцевих доповідачів на семінарі. Важливою умовою також є внесення інформації щодо учасників семінару ТАІЕХ в Job Card System Import Tool (електронна база даних учасників). ТАІЕХ не забезпечує учасників семінару роздатковими матеріалами (за виключенням Порядку денного заходу).

У випадку проведення навчальної поїздки або експертної місії співорганізатор відбирає учасників заходу ТАІЕХ (максимум 3 особи беруть участь у початковій поїздки, мінімум 5 – беруть участь у експертній місії). Співорганізатори за власним бажанням можуть брати участь у відборі експертів: якщо бенефіціар знає експерта або організацію, від якої бажає отримати експертизу, про це необхідно вказати в бланку заявки ТАІЕХ. Оскільки ТАІЕХ відповідає за кінцевий відбір експертів, всі сторони повинні остаточно погодити кандидатуру експерта.

ТАІЕХ організовує близько 1600 заходів на рік. Внаслідок цього, дуже важливим є дотримання термінів. Це передусім має відношення до подачі списків учасників семінарів. У разі недотримання термінів може виникнути потреба у перенесенні або скасуванні заходу.

Після проведення заходу ТАІЕХ учасникам та експертам надсилають запит щодо оцінювання якості проведення зазначеного заходу. Це важливо у зв'язку з постійним удосконаленням ТАІЕХ. Для цього експертам та учасникам семінару чи відрядження, навчальної поїздки направляється автоматичне повідомлення електронною поштою, до якого прикріплена оціночна анкета, що допомагає ТАІЕХ оцінити якість проведеного заходу.

Інструмент ТАІЕХ є одним із найбільш ефективних серед інструментів технічної допомоги для державних установ України у контексті Європейської інтеграції, особливо у процесі адаптації та впровадження законодавства Європейського Союзу.

Україна є лідером у використанні інструменту ТАІЕХ серед країн Східного партнерства, але й одночасно існує великий розрив щодо кількісних показників використання інструменту в країнах потенційних/кандидатах вступу до ЄС та Україною.

Перевагами співпраці з ТАІЕХ є:

- своєчасна допомога у процесі розробки національного законодавства відповідно до кращих практик та законодавства ЄС;
- обмін досвідом та покращення взаєморозуміння між експертами;
- покращення розуміння складної технічної термінології;
- поширення отриманої інформації щодо законодавства та кращих практик ЄС між іншими колегами;

– можливість визначення кола питань, які є актуальними для обговорення та здійснення презентацій експертами ЄС;

– набуття цікавого професійного та особистого досвіду.

Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – один із найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку і Європейського Союзу. Метою започаткування цієї програми стала потреба надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи в модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу у Європейський Союз [9].

Проведення оцінювання програмою SIGMA переслідує такі цілі:

– сприяння країнам-бенефіціарам у їхніх стремліннях до кращого державного управління, що дозволило б підвищити ефективність адміністрування та стимулювало б дотримання представниками державного сектора демократичних цінностей, етики та поваги до верховенства права;

– допомога у зміцненні потенціалу країн на центральному рівні, що має сприяти вирішенню проблем глобалізації та підтримати інтеграційні плани країн до Європейського Союзу;

– підтримка ініціатив Європейського Союзу та інших донорів, які спрямовані на допомогу бенефіціарам у проведенні реформ державного управління.

На прохання Уряду України та за фінансової підтримки DFID (Міністерства міжнародного розвитку Сполученого Королівства Великої Британії) і SIDA (Шведського агентства з міжнародного розвитку), а також за згоди Європейської Комісії, SIGMA провела оцінку державного управління в Україні. Оцінка була здійснена відповідно до компетенції, методології та основних показників SIGMA, що зазвичай використовуються для оцінки державного управління в країнах-кандидатах.

Основними напрацюваннями експертів SIGMA є:

– оцінка системи врядування в Україні, березень 2006 р. (укр.);

– оцінка системи врядування в Україні, лютий 2007 р. (укр.);

– заключний документ міжнародної конференції “Стратегія адміністрування реформи: рекомендації SIGMA Урядові України” (укр.).

Програма Всеохоплюючої інституційної розбудови (Comprehensive Institution Building Programme – CIB) є складовою частиною ініціативи Європейського Союзу “Східне партнерство”, яка була започаткована 7 травня 2009 р. в ході спеціального саміту ЄС в Празі.

13 жовтня 2010 р. Україна та ЄС підписали Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською Комісією щодо Рамкового документа програми Всеохоплюючої інституційної розбудови.

З метою забезпечення реалізації програми CIB Уряд України схвалив План заходів щодо підготовки планів інституційних реформ для виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу “Східне партнерство” (Розпорядження Кабінету Міністрів України “Деякі питання підготовки та виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу “Східне партнерство” № 2078-р від 10.11.2010 р.).

Програма Всеохоплюючої інституційної розбудови націлена на підтримку проведення інституційної реформи окремих державних установ з метою створення умов

для ефективної реалізації майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема створення поглибленої зони вільної торгівлі.

Основними завданнями Програми СІВ є [6]:

- посилення політичної асоціації і економічної інтеграції України з ЄС;
- наближення законодавства до стандартів ЄС;
- модернізація горизонтальних систем управління: вироблення і впровадження політики, включаючи моніторинг, розвиток людських ресурсів, вдосконалення правил і процедур та управління державними фінансами.

Учасники цієї програми у результаті програми СІВ отримують такі вигоди: по-перше, високу політичну вагу, оскільки Європейський Союз велику увагу приділяє реалізації ініціативи “Східне партнерство” та програмі СІВ, бо це перша програма, спрямована лише на східні країни-сусіди.

Для України належне впровадження програми СІВ сприятиме суттєвій підтримці проведення реформи державного управління в Україні європейською стороною, а також збільшенню фінансування секторних програм Європейським Союзом. По-друге, отримання безповоротного фінансування. Окрім виділених коштів з боку Європейського Союзу на реалізацію програми СІВ, існує можливість залучення до її виконання інших донорів, зокрема країн-членів ЄС.

Реалізація програми СІВ спрямована на 4 основні сфери:

- здійснення санітарних та фітосанітарних заходів. Метою реформи є підвищення результативності та ефективності системи державного управління у сфері безпечності харчових продуктів та приведення їх до європейських стандартів;
- міграція. Метою реформи є посилення спроможності та підвищення ефективності інституціональної структури державного управління у сфері міграції;
- моніторинг та контроль державної допомоги. Метою реформи є створення системи моніторингу та контролю державної допомоги в Україні відповідно до стандартів і критеріїв ЄС та міжнародних зобов’язань України;
- реалізація майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема поглибленої зони вільної торгівлі. Метою реформи є підвищення ефективності діяльності системи органів державної влади у сфері європейської інтеграції, належне виконання зобов’язань, що Україна візьме відповідно до Угоди про асоціацію.

Нацдержслужбою України спільно із зацікавленими центральними органами виконавчої влади вже підготовлено проекти планів інституційних реформ в усіх чотирьох сферах [7].

У рамках реалізації програми СІВ передбачено використання таких додаткових інструментів, як Twinning, що є основою для реалізації програми СІВ; експертна підтримка, тренінги; професійні стажування державних службовців в аналогічних установах держав-членів ЄС; модернізація інфраструктури, необхідної для державних установ у зв’язку з адаптацією до норм та стандартів ЄС.

Висновок

Аналіз інструментів міжнародної технічної допомоги, що надаються Європейським Союзом Україні, підтверджує їх значення для розвитку вітчизняної системи державного управління, особливо у процесі наближення нашої держави до європейських стандартів та норм демократичного врядування. Інструменти Twinning, TAIEX, СІВ, SIGMA забезпечують поступове, системне реформування вітчизняної системи державного управління, заміну пострадянських підходів, принципів і практик новітніми,

більш ефективними управлінськими методами й інструментами, які підтвердили свою ефективність у процесі реформування країн Центральної та Східної Європи. Проте дуже часто інструменти міжнародної технічної допомоги не повною мірою досягають цілей, які були попередньо поставлені перед ними. Потрібно посилити використання цих інструментів як на державному, так і місцевому рівнях в Україні, ефективніше їх використовувати, реалізовувати корисні та практичні рекомендації, що були розроблені спільно з експертами ЄС.

Література

1. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги” [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 153 від 15.02.2002 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>.

2. Про порядок організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 154 від 07.02.2007 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/868-2008-%D0%BF>.

3. Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 316 від 09.04.2008 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/316-2008-%D0%BF>.

4. Деякі питання підготовки та виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу “Східне партнерство” [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2078 від 10.11.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2078-2010-%D1%80>.

5. Офіційний веб-сайт Twinning [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://twinning.com.ua>.

6. Офіційний веб-сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>.

7. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://nads.gov.ua/control/uk/index>.

8. Офіційний веб-сайт ТАІЕХ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ec.europa.eu/enlargement/taieh>.

9. Офіційний веб-сайт SIGMA [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.oecd.org/site/sigma>.

T. Goretska

USING OF ITA TOOLS OF THE EUROPEAN UNION AS A PRECONDITION FOR EFFICIENT MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

The article describes the most important instruments of international technical assistance to the EU, their influence on the process of modernization of public administration in Ukraine.

Keywords: Twinning, TAIEH, CIB, SIGMA, public administration.