

В. В. Толкованов,
к.ю.н., доктор публічного права,
Голова Національного агентства України
з питань державної служби,
м. Київ

ЄВРОПЕЙСЬКІ ІНСТРУМЕНТИ ІНСТИТУЦІЙНОЇ РОЗБУДОВИ ТА ДОСВІД ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто актуальні питання розробки та впровадження європейських інструментів інституційної розбудови. На засадах аналізу реалізації згаданих інструментів (TWINNING, TAIEХ, SIGMA та ін.) в Україні та в інших європейських країнах підготовлено пропозиції та рекомендації з питань модернізації державної служби в контексті впровадження адміністративної реформи.

Ключові слова: адміністративна реформа, державна служба, інструменти інституційної розбудови, TWINNING, TAIEХ, SIGMA, європейська інтеграція.

Президент та Уряд України неодноразово підтверджували курс на розвиток місцевого самоврядування, поступове розширення прав територіальних громад, передачу більших повноважень від центру регіонам. Національне агентство України з питань державної служби визначено національним координатором упровадження таких європейських інструментів інституційної розбудови, як Twinning (Указ Президента України «Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні» від 06.10.2005 р. № 1424/2005), TAIEХ (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ» від 09.04.2008 р. № 316) та програми Всеохоплюючої інституційної розбудови (СІВ) (розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання підготовки та виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство» від 10.11.2010 р. № 2078-р).

В останні роки питанням упровадження європейських інструментів інституційної розбудови приділялась значна увага як з боку представників наукової громадськості, так і практиків. Так, серед дослідників, які вивчали різні аспекти даного питання, слід виділити М. Баймуратова, О. Батанова,

О. Бейка, А. Гука, М. Канавець, Ю. Ліхач, М. Пітцика, В. Прошка, М. Пухтинського, О. Руденко, В. Тихонова та ін. Разом із тим, враховуючи розпочату Президентом України адміністративну реформу та пріоритетність курсу інтеграції України до Європейського Співтовариства, питання ефективного впровадження європейських інструментів інституційної розбудови набуває особливого значення для модернізації державної служби, що зумовлює необхідність подальших досліджень у цій галузі.

Метою статті є комплексний аналіз питань, пов'язаних із розробкою європейських інструментів інституційної розбудови та їх упровадженням в Україні, зокрема в контексті модернізації державної служби та реалізації адміністративної реформи .

Національне агентство України з питань державної служби визначено національним координатором упровадження таких європейських інструментів інституційної розбудови, як Twinning, TAIEX та програми СІВ.

Упровадження цих інструментів в Україні відбувається комплексно з урахуванням пріоритетів Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр., а також уже існуючих європейських програм технічної допомоги та програм бюджетної підтримки, які впроваджуються у відповідних секторах економіки України [1].

Упродовж останніх років Україна є одним із лідерів за кількістю проектів Twinning, що завершилися та перебувають на стадіях підготовки і реалізації, серед країн Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП) і наразі продовжує зберігати позитивну динаміку впровадження зазначених проектів, а обсяги самих проектів збільшуються.

Слід зазначити, що Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) була започаткована в 1992 р. за ініціативи Організації економічного співробітництва і розвитку та Європейського Союзу. Метою започаткування даної програми стала потреба надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем державного управління.

Штаб-квартира програми SIGMA знаходиться у м. Парижі (Французька Республіка). Штат програми складає 20 постійних працівників, створено також розгалужену мережу спеціалістів та експертів з великим досвідом роботи в державному секторі з країн – членів та країн – кандидатів ЄС. Допомога програми SIGMA у сфері модернізації системи державної адміністрації може надаватися шляхом:

- здійснення аналізу адміністративних структур;
- у розробці та впровадженні реформ адміністративної системи;
- здійснення аналізу запропонованих законопроектів та програм;
- організація навчання та обміну інформацією;
- підготовка планів технічної допомоги.

Програма SIGMA відіграє ключову роль у підготовці країн – кандидатів до вступу до ЄС та підтримці реформи державного управління. Законодавчою складовою співпраці з даною програмою є:

- розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційної ради з організації проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA» від 05.04.2006 р. № 186-р. До складу Координаційної ради увійшли Секретаріат Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ, Міністерство юстиції, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Головне контрольно-ревізійне управління, Рахункова палата. Засідання Координаційної ради відбувалися за співголюванням начальника Голодержслужби та керівника програми SIGMA;

- розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України, Міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку, Шведською агенцією міжнародного розвитку та Представництвом Європейської Комісії в Україні, Молдові та Білорусі стосовно проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA» від 10.04.2006 р. № 196-р;

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна – ЄС» від 06.08.2008 р. № 1072-р, де було визначено одним з пріоритетів співпрацю у сфері вдосконалення адміністративної системи управління з використанням інструменту SIGMA, а Головне управління державної служби України було визначено безпосереднім виконавцем.

У 2008 р. було прийнято рішення Європейської комісії про можливість використання у 2008 – 2011 рр. інструменту SIGMA країнами – сусідами ЄС. У зв'язку з цим Україна має можливість безкоштовно використовувати експертну допомогу програми SIGMA в реформуванні системи державного управління [2].

Одночасно слід зазначити, що Twinning є інструментом інституціональної розбудови, в рамках якого відбувається співпраця між державними службовцями аналогічних органів влади країн – членів ЄС та країн – партнерів щодо впровадження елементів державного управління, необхідних для адаптації національного законодавства до законодавства ЄС.

Термін «Твінінг» походить від латинського слова «Twinning» – наслідування, він означає вид процесів передання знань та навичок щодо функціонування політико-правового надбання Європейського Союзу (*acquis communautaire*) у сфері державної (публічної) служби, що полягає у взаємодії між системою цієї служби держави-кандидата на вступ до ЄС (чи держави-партнера ЄС) та системою державної (публічної) служби однієї чи кількох держав – членів ЄС [10].

Основним завданням програми Twinning. є професійний розвиток державних службовців, який передбачає не лише їх практичне навчання на робочому місці, а й проведення різних активних форм їх підготовки з метою подальшого практичного застосування ними законодавства ЄС та європейської методики аналізу політики і стратегічного планування [4].

У 1998 р. інструмент Twinning було запропоновано Європейською комісією для країн – кандидатів на вступ до ЄС для підтримки їх інтеграції. За

час упровадження інструменту Twinning у країнах – кандидатах було реалізовано близько 2 тис. проектів Twinning.

На сьогодні Twinning залишається ключовим інструментом інституційного розвитку в країнах – кандидатах (колишня Югославська Республіка Македонія, Чорногорія та Туреччина) та в потенційних країнах – кандидатах (Албанія, Боснія, Герцеговина, Косово, Сербія та ін.).

Рішення про розповсюдження Twinning на Україну було прийнято Європейською комісією у 2005 р. Зокрема, у Плані дій Україна – ЄС, який схвалено на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС 21.02.2005 р., визначено, що Європейський Союз надаватиме Україні допомогу з обміну досвідом державних службовців, у тому числі через механізм Twinning. Одним із важливих заходів, спрямованих на гармонізацію, наближення й адаптацію державної служби до європейських стандартів і вимог, є запровадження в Україні згідно з Указом Президента України від 06.10.2005 р. № 1424/2005 програми Twinning. Вона є особливим видом технічної допомоги ЄС та програми обміну досвідом між державними службовцями України і держав – членів ЄС.

Основними принципами функціонування проектів Twinning в Україні виступають такі вимоги:

- відповідати загальнонаціональним пріоритетам розвитку держави;
- відповідати сферам співробітництва, передбачених Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС та пріоритетам Порядку денного асоціації Україна – ЄС;
- відповідати середньостроковим пріоритетам державної адміністрації, де впроваджуватиметься проект Twinning;
- передбачати елементи наближення до *acquis communautaire* (законодавства ЄС);
- передбачати елементи інституційної та структурної реформи. Тобто, наприкінці проекту нова або модифікована система має бути самодостатньою: вона має функціонувати незалежно й самостійно та фінансуватися коштом країни – бенефіціара [3].

Правову базу впровадження інструменту Twinning в Україні складають наступні нормативні акти:

– Указ Президента України «Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні» від 06.10.2005 р. № 1424;

– постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні» від 07.02.2007 р. № 154 із змінами, внесеними постановами Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 р. № 528 та від 01.10.2008 р. № 868;

– спільний наказ Головного управління державної служби України та Міністерства економіки України «Про утворення Робочої групи з питань координації впровадження інструменту Twinning» від 24.07.2006 р. № 265/249;

– наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Положення про здійснення моніторингу підготовки проектів Twinning в Україні» від 11.07.2008 р. № 191, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 29.09.2008 р. № 907/15598;

– наказ Головного управління державної служби України «Питання Адміністративного офісу програм Twinning» від 15.10.2005 р. № 246.

У рамках імплементації проектів Twinning можна виділити такі механізми співпраці:

– надання експертної оцінки та консультування у відповідній сфері державного управління;

– допомога органу-бенефіціару в розробленні, перегляді, вдосконаленні існуючого законодавства (перегляд існуючого законодавства та розроблення пропозицій щодо внесення змін відповідно до європейських стандартів та практик;

– допомога в розробленні законодавства, порівняльний аналіз національного та європейського законодавства);

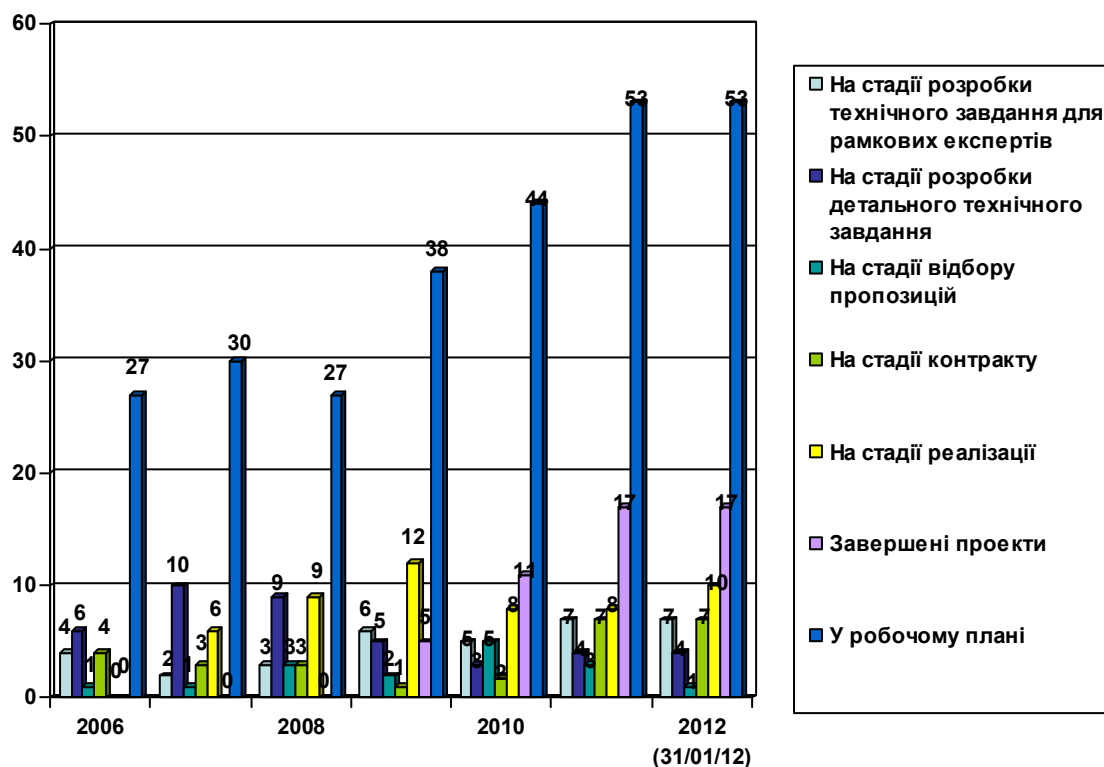
– допомога органу-бенефіціару в розробці документів (внутрішніх програм, регламентів, процедур тощо);

– допомога органу-бенефіціару в зміцненні його інституційної структури (здійснення функціонального обстеження та порівняльного аналізу, надання рекомендацій щодо покращення існуючої структури);

– здійснення навчання працівників органу-бенефіціара, а також інших реципієнтів проекту відповідно до укладеного контракту (проведення семінарів, тренінгів іноземними експертами, навчальні візити);

– проведення конференцій, круглих столів, обговорень тощо.

Слід підкреслити, що проекти Twinning мають характер гранту Європейської комісії та реалізуються за встановленими нею процедурами та правилами.



На сьогодні в Україні впроваджуються 53 проекти Twinning на різних стадіях підготовки, враховуючи й завершені проекти (у січні 2009 р. – 33 проекти Twinning). Із них 12 проектів у сферах фінансів, охорони довкілля, авіації, юстиції, муніципальній, газовій, статистики, акредитації, внутрішніх справ, державної служби, енергетики та регулювання зв'язку знаходяться на стадії імплементації. 6 проектів у сферах соціальних послуг, інтелектуальної власності, освіти, фітосанітарних заходів, транспорту та фінансів знаходяться

на стадії підготовки Twinning-контрактів, оцінці та відбору. Здійснюється розроблення проектів детальних технічних завдань (Twinning Fiche) для чотирьох проектів Twinning у сферах міграції, космосу, земельній та транспортній. На етапі підготовки технічних завдань для рамкових експертів перебуває 8 проектів Twinning у сферах професійної реабілітації, трудової міграції, внутрішнього аудиту, юстиції, кримінального аналізу, енергетики та телекомунікацій. 6 проектів Twinning перебувають на стадії ідентифікації. 17 проектів Twinning у сферах державного внутрішнього фінансового контролю, конкурентної політики, регулювання ринку електроенергетики, цивільної авіації, норм і стандартів, космічних технологій, безпеці дорожніх перевезень, транспортній політиці, внутрішніх справ, акредитації, статистиці ветеринарії, юстиції, монетарної політики, регулювання ринку газу, державної служби та інвестицій завершилися.

Найбільш активними секторами в Україні, що залученні до інструменту Twinning, є фінансовий, транспортний, енергетичний та юстиція. На сьогодні 30 державних органів влади працюють у рамках інструменту Twinning, причому деякі органи впроваджують відразу декілька проектів. Орієнтовний бюджет проекту Twinning складає 1 – 1,5 млн євро на 1,5 – 2 роки реалізації проекту. Варто відмітити, що лідерами щодо кількості проектів Twinning є Міністерство інфраструктури України (6), Міністерство внутрішніх справ України (3), Національна комісія регулювання електроенергетики України (3).

Окремо варто відзначити початок реалізації в січні 2012 р. проекту Twinning «Підтримка розвитку державної служби в Україні», бенефіціаром якого виступає безпосередньо Нацдержслужба України. Даний проект спрямований на посилення інституційної спроможності органу-бенефіціара, покращення якості управління людськими ресурсами на державній службі. Водночас проект передбачає надання європейської експертної допомоги у підготовці нормативно-правових актів, необхідних для впровадження Закону України «Про державну службу», що допоможе Нацдержслужбі розробити їх якісно та відповідно до кращих європейських практик.

Тwinning не є класичним проектом технічної допомоги, оскільки передбачає співпрацю між державними службовцями аналогічних органів влади та спрямований на досягнення обов'язкових результатів спільними зусиллями партнерів з країн – членів ЄС та українського органу – бенефіціара. Реалізація проекту Twinning здійснюється за допомогою постійного радника, який є державним службовцем країни – члена ЄС або прирівняний до нього та відряджений на час реалізації проекту до країни – бенефіціара. Важливий факт, що Twinning не копіює систему країн – членів ЄС, а здійснює її адаптацію до наявних умов таким чином, щоб вони ефективно функціонували в Україні, та сприяє наближенню до стандартів ЄС.

Іншим європейським інструментом інституційної розбудови, який ефективно впроваджується в Україні, є ТАІЕХ. Слід зазначити, що впродовж 2006 – 2011 рр. 6839 українських державних службовців взяли участь у 292 заходах, організованих у рамках інструменту ТАІЕХ, серед яких 82 заходи – з ініціативи Європейської Комісії, 210 – за ініціативи України. Заходи ТАІЕХ проводились у наступних сферах:

- свобода, безпека та юстиція (61);
- внутрішній ринок (127);
- транспорт, навколишнє середовище та енергетика (62);
- сільське господарство та безпека харчових продуктів (42).



Найбільше зростання темпу використання інструменту ТАІЕХ було досягнуто у 2010 та 2011 рр. Упродовж 2010 р. 2737 українських державних службовців взяли участь у 89 заходах, організованих у рамках ТАІЕХ, серед яких 13 заходів – з ініціативи Європейської комісії, 76 – з ініціативи України. У 2011 р. кількість проведених заходів складає 83 (10 заходи проведено з ініціативи Європейської Комісії, 73 – з ініціативи України) із залученням 1929 представників органів державної влади України [1].



Збільшення як показника кількості проведених заходів ТАІЕХ, так і показника кількості залучених до них учасників свідчить про зростання обізнаності державних органів влади України щодо можливостей та переваг використання інструменту ТАІЕХ. У першу чергу, це стосується вироблення, надання пропозицій та якості підготовки апікаційних форм ТАІЕХ. Так, упродовж 2006 – 2011 рр. на розгляд Європейській комісії було надіслано 406 заявок ТАІЕХ.

Ще одним інструментом співпраці з Європейським Союзом є програма Всеохоплюючої інституційної розбудови (СІВ), яка є складовою частиною ініціативи ЄС «Східне партнерство», що була започаткована 07.05.2009 р. під час спеціального саміту ЄС в Празі. Учасниками Східного Партнерства є 27

країн – членів ЄС, а також Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Республіка Молдова і Україна.



Східне партнерство передбачає додаткове до Європейської політики сусідства фінансування у розмірі 350 млн євро на 2010 – 2013 рр. для шести країн цієї ініціативи, у т.ч. 175 млн євро передбачено на реалізацію програми СІВ (для України – 43,37 млн євро на програму СІВ). Додатковими перевагами програми СІВ є такі:

- висока політична вага, адже Європейський Союз велику увагу приділяє реалізації ініціативи «Східне партнерство» та програмі СІВ, оскільки це перша програма, спрямована лише на східні країни – сусіди. Для України належне впровадження програми СІВ матиме наслідком, по-перше, суттєву підтримку проведення реформи державного управління в Україні європейською стороною, по-друге, збільшення фінансування секторних програм Європейським Союзом;

- отримання безповоротного фінансування, адже крім 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 чотири основні сектори:

- здійснення санітарних та фітосанітарних заходів;
- міграція;
- моніторинг та контроль державної допомоги;
- виконання майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у тому числі поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі.

Для отримання фінансування в рамках СІВ Україна повинна розробити та схвалити плани інституційних реформ (ПІР) у кожній із згаданих чотирьох сфер. Нормативно-правову базу впровадження згаданих європейських інструментів складають такі акти:

- меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Європейською комісією щодо Рамкового документа програми Всеохоплюючої інституційної розбудови (підписано 13.10.2010 р.);

- Указ Президента України «Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 22.04.2011 р. № 494;

- розпорядження КМУ «Деякі питання підготовки та виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство» від 10.11.2010 р. № 2078.

Упровадження інструментів інституційної розбудови в Україні з 2005 року має позитивну динаміку реалізації, завойовує довіру серед органів державної влади, що підтверджується постійним збільшенням реалізації проектів Twinning в Україні, залученням кількості представників органів-бенефіціарів до реалізації заходів.

Сьогодні в Україні вже завершено реалізацію 18 проектів Twinning впродовж семи років – це колосальний досвід співпраці з європейськими експертами українських органів-бенефіціарів, отримання знань про кращі європейські практики та їх адаптація до українських реалій. Більш того, майже всі органи, які вже завершили реалізацію проектів – ініціювали нові з метою

продовження співпраці з європейськими партнерами та вдосконалення власної спроможності. Такі дані свідчать про довіру, якою наразі користується інструмент.

Водночас упродовж 2006 – 2011 рр. було впроваджено та ефективно реалізовано системний підхід щодо використання інструменту ТАІЕХ в Україні шляхом запровадження піврічних планів залучення зовнішньої допомоги Європейської комісії у рамках ТАІЕХ. Так, у рамках такого плану на II півріччя 2011 р. органами державної влади було заплановано проведення 215 заходів ТАІЕХ, що є найбільшим досягненням за період упровадження інструменту ТАІЕХ в Україні та свідчить про зростання обізнаності державних органів влади України щодо можливостей та переваг використання інструменту ТАІЕХ.

Відносно новим інструментом співпраці в Україні є програма Всеохоплюючої інституційної розбудови, яка вже на сьогодні об'єднала навколо реалізації широке коло органів-бенефіціарів у чотирьох сферах. У свою чергу дана програма спрямована на розвиток спроможності не окремо взятого органу, а цілого сектора, що сприяє налагодженню спільного діалогу між залученими органами та пошуку спільного вирішення проблем окремих секторів.

Отже, Україна продовжує успішно втілювати інструменти інституційного розвитку як в окремих-органах бенефіціарах, так і в окремих секторах. При цьому вона залишається лідером серед країн Європейського інструменту сусідства та партнерства щодо їх використання.

Разом з тим Національне агентство України з питань державної служби як національний координатор інструментів інституційної розбудови має продовжити роботу щодо покращення їх процедур та удосконалення підходів використання інструментів з метою забезпечення подальшої модернізації державної служби.

Список використаних джерел

1. Офіційний сайт Представництва Європейської Комісії в Україні. – Режим доступу : http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/index_uk.htm

2. Офіційний сайт Національного Агентства України з питань державної служби. – Режим доступу : www.nads.gov.ua
3. Указ Президента України «Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні» від 06.10.2005 р. № 1424/2005 // Уряд, кур'єр. – 2005. – 11 жовтня. – № 192 (3105).
4. Грицяк І. А. Twinning як механізм співробітництва між державними службовцями України та Європейського Союзу / І. А. Грицяк // Стратегічна панорама. – 2007. – № 1. – С. 114–120 ; Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / за ред. В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука, В. В. Толкованова. – К., 2010. – 317 с.
5. Пухтинський М. О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та док. / М. О. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – 744 с.
6. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
7. Куйбіда В. С. Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів / В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2009. – 242 с.
8. Мікула Н. А. Транскордонне співробітництво : посіб. / Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. – К., 2011. – 259 с.
9. Толкованов В. В. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В. В. Толкованов, А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
10. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 7 : Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / за ред. І. А. Грицяка, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2011. – 764 с.

Tolkovanov V. V European institutional development tools and experience of their implementation in Ukraine.

Consider current issues of development and implementation of European instruments for institutional development. Based on the analysis of the implementation of the instruments mentioned (TWINNING, TAIEX, SIGMA, etc.) in Ukraine and other European countries prepare proposals and recommendations on the modernization of the public service in the context of implementation of administrative reform.

Key words: administrative reform, civil service, development tools, TWINNING, TAIEX, SIGMA, European integration.

Толкованов В. В. Европейские инструменты институционального развития и опыт их внедрения в Украине.

Рассмотрены актуальные вопросы разработки и внедрения европейских инструментов институционального развития. На основе анализа реализации упомянутых инструментов (TWINNING, TAIEX, SIGMA и др.) в Украине и в других европейских странах подготовлены предложения и рекомендации по вопросам модернизации государственной службы в контексте внедрения административной реформы.

Ключевые слова: административная реформа, государственная служба, инструменты развития, TWINNING, TAIEX, SIGMA, европейская интеграция.