

УДК 35:061.27 ЄС

В. Ю. СТРЕЛЬЦОВ

РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ІНСТРУМЕНТУ TWINNING В УКРАЇНІ

Розглянуто взаємозв'язок між реформою системи державного управління в Україні, структурою управління інструментом Twinning та проблемами, що виникають на різних стадіях підготовки та реалізації проекту Twinning. Визначено роль та місце Twinning у системі зовнішньої допомоги ЄС та перспективи подальшої трансформації системи управління цим інструментом в Україні під впливом реформи державного управління.

The article considers the interconnection between the reform of public administration in Ukraine, Twinning management structure and the problems that arise at different stages of the Twinning project identification and realization. The role and place of Twinning in the system of EU external assistance and the prospect of further transformation of an instrument in Ukraine under the influence of public administration reform.

Ключові слова: Угода про асоціацію, ЄСП, Адміністративний офіс, інституційне будівництво, Twinning, моніторинг, країни-члени, країни-кандидати, країни-сусіди.

Упровадження інструменту Twinning у дванадцяти країнах, що стали членами ЄС в 2004 та 2007 рр., розпочалося 1998 р. Його еволюцію можна простежити на прикладі західнобалканських країн, коли в 2002 р. інструмент Twinning зробив перший крок за його початкові рамки. Більш того, у 2004 р. інструмент Twinning став доступним для середземноморського регіону і деяких країн СНД. Перший досвід з його впровадження до українських органів влади розпочався в 2005-2006 рр. Тобто, на сьогодні цим інструментом користуються не тільки країни-кандидати, але й країни – сусіди ЄС. Наявність контрактних зобов'язань, які бере на себе орган-бенефіціар, є основною відмінністю інструменту Twinning від проектів технічної допомоги, що здійснювалися раніше в Україні.

Виходячи з визначення, Twinning (англ. *a twin* – *близнюк*) – це інструмент інституційного будівництва, що має на меті допомагати країнам-бенефіціарам у розбудові сучасних і ефективних органів центральної, регіональної та місцевої влади, структура, людські ресурси та управлінський потенціал яких дозволяли б впроваджувати *acquis communautaire* на рівні стандартів, прийнятих у країнах-членах ЄС [4, с. 5]. У світлі завдань із забезпечення виконання майбутньої Угоди про асоціацію, що потребує підвищення потенціалу органів влади в розрізі організаційного та системного підходів, вельми актуальним є визначення шляхів ефективного використання інструменту Twinning.

Питанням використання зовнішньої допомоги присвячено праці І. Грицяка, М. Фарафанова, С. Дубенка, Т. Мотренка, Т. Ковтуна, А. Вишневського, О. Оржея, Л. Акуленка, що концентруються на ефективності та результативності залучення та використання інструментів інституційної розбудови. Однак дослідники концентруються на певних аспектах упровадження інструменту Twinning, не розглядаючи цю проблему системно в нерозривному зв'язку з іншими інструментами бюджетної підтримки, що фінансуються в рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства. До того ж у працях Л. Акуленко, А. Вишневського, Т. Ковтун розглядаються правові рамки впровадження Twinning та проекти, що вже завершені, або діють, і обмаль уваги приділяється взаємозв'язку між реформою системи державного управління в Україні, структурою управління інструментом Twinning та проблемам, що виникають на різних стадіях підготовки та реалізації проекту Twinning.

Метою статті є визначення ролі та місця Twinning у системі зовнішньої допомоги ЄС та перспектив подальшої трансформації системи управління цим інструментом в Україні під впливом реформи державного управління.

Відповідно до Регламенту (ЄС) №1638/2006 Європейського Парламенту і Ради від 24 жовтня 2006 р. про загальні положення щодо Європейського інструменту сусідства і партнерства фінансова допомога ЄС буде надаватись у вигляді програм для однієї та кількох країн, причому саме 95 % доступного фінансування буде спрямовуватись на реалізацію саме таких програм.

Програма для однієї країни отримала назву національної програми, або національного компоненту в рамках реалізації Європейського інструменту сусідства і партнерства (далі – ЄІСП). Національний компонент притаманний кожній країні – сусідці ЄС, тому в цілому ЄІСП передбачає реалізацію 17 національних програм від кількості країн-сусідів, які мають право використовувати фінансові кошти Інструменту європейського сусідства і партнерства.

Національні програми масштабні не лише своїм фінансуванням (близько 10,6 млрд євро на період 2007 – 2013 рр.), але й тим, що вони повинні вирішувати стратегічні, глобальні завдання, якими опікуються національні уряди країн-партнерів. Звідси виникають особливості використання фінансових коштів для національних програм:

- централізований механізм управління коштами, які визначають процедуру закупівлі за кошти Європейського Союзу;
- метод використання фінансової допомоги в рамках національного компоненту, а саме: бюджетна підтримка та проекти Twinning, а також проекти технічної допомоги, які застосовувались в Україні раніше (у рамках інструменту TACIS);
- система моніторингу використання коштів, де задіяні центральні органи виконавчої влади, а також інституції Європейського Союзу [3, с. 45].

Допомога, надана згідно з національним компонентом ЄІСП для України, зосередиться на трьох пріоритетних сферах, обраних відповідно до спільних політичних завдань України та ЄС та на підставі відносної переваги ЄС як донора, базуючись на уроках, отриманих при наданні допомоги в минулому, і враховуючи

взаємодоповнюваність допомоги з іншими донорами.

Згідно з Національною індикативною програмою для України на 2007 – 2010 рр., індикативне фінансування для України складає 494 млн євро. Ці кошти допомоги, наданої згідно з національним компонентом, буде витрачено, як наголошувалося вище, на такі три пріоритети [3, с. 47–48].

Пріоритет 1. Підтримка демократичного розвитку та належного врядування – 148,2 млн євро (30 %).

Пріоритет 2. Підтримка регуляторної реформи та розбудова адміністративної спроможності – 148,2 млн євро (30 %).

Пріоритет 3. Підтримка розвитку інфраструктури – 197,6 млн євро (40 %).

Індикативний показник фінансування в сумі 494 млн євро може бути збільшено за допомогою використання фінансового інструменту “Механізм сприяння реформам урядування” (Governance Facility), яким матимуть змогу скористатись країни – сусіди Європейського Союзу, які покажуть найкращі результати у реформуванні державного управління. Відповідно до кожного пріоритету міститься цілий перелік підпріоритетів. Для кожного з підпріоритетів, визначених Національною індикативною програмою, зазначається: довгостроковий вплив; особливі цілі; очікувані результати; показники виконання (на рівні довгострокового впливу та рівні особливих цілей) [3, с. 49].

Фінансування інструменту Twinning кожного року відбувається в рамках пріоритету 1 за програмою “Twinning та технічна допомога, спрямована на підтримку та впровадження Європейської політики сусідства”. Бюджетна підтримка є центральним елементом для фінансування національного компоненту ЄІСП, що передбачено статтею 15 Регламенту (ЄС) № 1638/2006 Європейського Парламенту і Ради.

У загальному вигляді загальні критерії надання бюджетної підтримки країні-бенефіціару передбачають обов’язкову наявність:

- а) стратегії або програми секторального розвитку;
- б) стабільної та передбачуваної макроекономічної політики;
- в) державного бюджету та середньострокового плану бюджетних витрат;
- г) ефективної системи управління державними фінансами;
- д) ефективного механізму координації донорів;
- е) системи оцінки/моніторингу результативності стратегії/програми [3, с. 56].

Цих критеріїв жорстко дотримуються експерти ЄС при прийнятті рішення при наданні бюджетної підтримки в рамках національного компоненту, однак осторонь залишилися кошти, що виділяються на проекти Twinning в рамках першого пріоритету цього компоненту. Фінансування програми “Twinning та технічна допомога, спрямована на підтримку та впровадження Європейської політики сусідства” вже третій рік поспіль відбувається без виконання першого і одного з найголовніших критеріїв. А звідси – і певні негаразди з упровадження цього інструменту в Україні.

Зупиняючись на проблемах, що гальмують упровадження цього інструменту в Україні, практично всі дослідники наголошують на такому:

– існує брак підтримки на політичному рівні, оскільки результатом роботи проектів здебільшого є прийняття Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів

України або Президентом України відповідного законодавства або внесення поправок до нього;

– недостатній рівень зацікавленості та стабільності партнерів в інституціях, що беруть участь у Twinning;

– невисокий рівень володіння англійською (іноземною) мовою для зв'язків з партнерами;

– обмеженість знань з управління проектним циклом, підходу на основі логічної матриці, інституційного аналізу та інших методологічних інструментів, які є корисними не лише для Twinning, але й, фактично, для будь-яких аспектів діяльності партнерських інституцій;

– обмежені можливості зацікавлених сторін із розробки, підготовки та виконання проектів;

– нерозвиненість мережі інституцій і людей, зацікавлених в інструменті Twinning [1; 2].

Однак практично всі ці проблеми можна підвести під один спільний знаменник – відсутність ефективної стратегії реформування державного управління, яка має бути підготовлена Комітетом з економічних реформ при Президенті України восени 2010 р. і доповнити програму економічних реформ на 2010 – 2014 рр.

Аналогічні труднощі спіткали держави-члени на етапі запровадження Twinning для країн-кандидатів у 1998 – 2003 рр., про що неодноразово наголошувалось у звітах європейських інституцій [7]. Тому, можливо, з боку ЄС було дещо передчасним запровадження цього інструменту за відсутності Національних стратегій реформування державного управління в країнах – сусідах ЄС. Прийняття таких стратегій дозволило б активніше залучати інші гілки влади до використання Twinning, оскільки на даний момент ані Верховна Рада України, ані Адміністрація Президента України, ані Секретаріат Кабінету Міністрів України, ані Державна судова адміністрація не беруть участь у цих проектах.

До того ж не зовсім вдалий досвід з виконання програми “Підтримка впровадження Енергетичної стратегії України”, бюджетна підтримка на який надавалась в рамках пріоритету 3, змусила замислитися європейців щодо поєднання програм бюджетної підтримки з проектами Twinning. Так, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, які є отримувачами коштів бюджетної підтримки ЄС на загальну суму близько 230 млн євро, вже реалізуються або знаходяться на різних стадіях у робочому плані. Вочевидь, така ж доля чекатиме і наступні кошти бюджетної підтримки в рамках національного компоненту. Їх освоєнню передуватиме кропітка робота з підготовки та реалізації проекту Twinning, що дасть можливість відповідному органу державної влади пристосуватися до вимог європейської бюрократії та отримати синергетичний ефект від реалізації програми бюджетної підтримки.

Як уже наголошувалося, основною відмінністю національного компоненту ЄСПП та його складової інструменту Twinning від проектів технічної допомоги є

наявність спільних зобов'язань. “Консультативний” підхід у рамках технічної допомоги, де відповідальність за досягнуті результати несе тільки одна сторона – інституція та особи з боку ЄС. Тому можна спостерігати цікаву тенденцію з еволюції підходів ЄС до своїх сусідів, від одностороннього формату відносин до певної міри партнерських зобов'язань.

Разом з тим, теза про те, що Twinning має на меті допомагати країнам-бенефіціарам у розбудові сучасних і ефективних органів центральної, регіональної та місцевої влади не зовсім відповідає реаліям застосування цього інструменту. Про це наочно свідчать проекти, що завершені, або знаходяться на стадії реалізації, а також решта проектів на стадії ідентифікації та підготовки [6].

Оскільки органом-бенефіціаром виступає центральний орган влади, то переважна більшість здобутків проекту так і залишається на цьому рівні. Водночас проблеми з фінансуванням відряджень українською стороною або значне завантаження працівників на робочому місці не дає бажаного результату для регіонального, не говорячи вже про місцевий рівень. На цих рівнях діяльність у рамках Twinning подекуди наражається на спротив, бо необхідно виконувати додатковий неоплачуваний обсяг роботи. До речі досвід нових країн-членів, що користалися цим інструментом, також говорить про асиметрію в підвищенні потенціалу центральних органів влади порівняно з регіональним і місцевим рівнями [7].

Передусім це проявляється у змінах поведінки (культура управління, краші комунікації та координація між міністерствами), не випадково Twinning називають, ще “останньою школою перед вступом до ЄС”. Проте лівова частка фінансування в рамках ЄІСП все ж таки призначена для центральних органів влади, і ті величезні потреби як з боку громадян, так і службовців з удосконалення культури управління та отримання доданої вартості від співпраці на місцях так і залишаються незадоволеними.

Зупиняючись на підходах до управління інструментом Twinning, треба зосередитись на децентралізованому (південносередземноморський регіон) та централізованому (країни СНД) управлінні. У першому випадку установою, яка уповноважена укладати контракти, є центральний орган, центральна агенція фінансування і укладання контрактів країни-бенефіціара (міністерство фінансів). Для країн СНД установою, яка уповноважена укладати контракти, є представництво Європейського Союзу, через те що інструмент знаходиться під централізованим управлінням. Запровадження децентралізованого управління для країн СНД означатиме, що Адміністративний офіс (далі – АОП) буде діяти як установа, яка уповноважена укладати контракти [4].

В українських реаліях Адміністративний офіс відіграє важливу роль у всьому циклі проекту Twinning; наприклад, складає проекти технічних завдань рамкових контрактів (ідентифікаційні місії), а також перевіряє якість Детальних технічних завдань Twinning і контрактів. АОП також виступає центральним переговорним пунктом між Європейською Комісією і адміністраціями країни-бенефіціара, а також між адміністраціями країни-члена та країни-бенефіціара.

Ще однією особливістю України є робоча група з питань координації впровадження інструменту Twinning, що утворюється Головним управлінням

державної служби України (Головдержслужба) та Міністерством економіки України (Мінекономіки) з метою забезпечення координації впровадження інструменту Twinning з програмним циклом технічної допомоги Європейського Союзу, а також об'єктивності, прозорості та урахування інтересів усіх заінтересованих суб'єктів при формуванні індикативного плану впровадження інструменту Twinning.

Деякі відмінності порівняно із звичайними програмами бюджетної підтримки існують і у процесі моніторингу інструменту Twinning, який здійснюється на двох рівнях: програмному та проектному. На першому рівні відбувається аналіз досягнення виконання цілей програми в цілому, ця система охоплює співпрацю між Європейською Комісією, Робочою групою з питань координації впровадження інструменту Twinning в Україні та Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Другий рівень моніторингу передбачає аналіз проектів, на які були виділені гранти в рамках окремої програми, та передбачає механізм взаємодії між партнерами проекту, наглядовою радою проекту та контактними особами, відповідальними за підготовку та реалізацію проектів Twinning в Україні (рисунок).

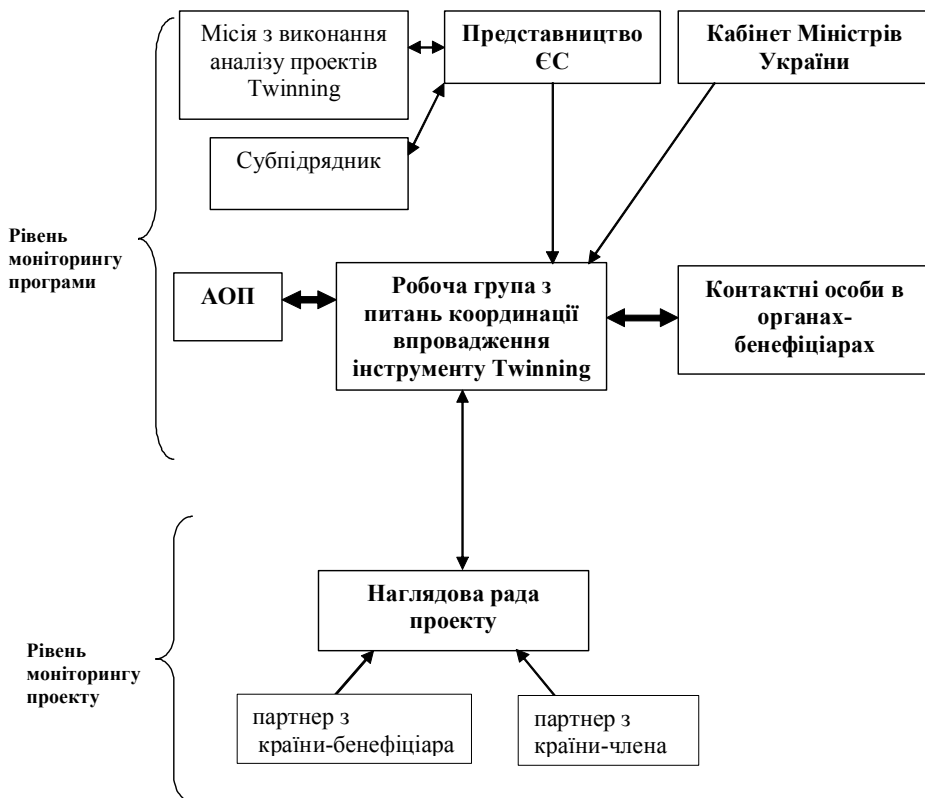


Рисунок. Система моніторингу інструменту Twinning в Україні

Відповідно до Керівництва з використання інструменту Twinning функція моніторингу діяльності Twinning в Україні розподілена між АОП, партнерами проекту та Представництвом Європейського Союзу, яке управляє контрактом проекту та, окрім регулярного моніторингу реалізації проекту, делегувала проведення зовнішнього моніторингу субпідряднику. Робоча група з питань координації впровадження інструменту Twinning в Україні координує планування та реалізацію програми Twinning із загальним процесом зовнішньої допомоги ЄС Україні, і таким чином, разом з Представництвом Європейського Союзу, є основним одержувачем звітів про проведення моніторингу. АОП, який готує та бере участь у засіданнях робочої групи, забезпечує проведення безперервного моніторингу кожного проекту Twinning, правильність та інформативність проміжних квартальних звітів, виявлення та вирішення проблем або подачу на розгляд до відповідних інстанцій з метою вжиття коригуючих заходів, гарантує те, що засідання Наглядової ради проектів Twinning відповідають поставленим цілям, а також те, що робоча група одержує зведену інформацію про стан реалізації проектів з підкресленням основних досягнень та проблем [4; 5].

Контактні особи в органах-бенефіціарах відповідають за організацію щомісячних зустрічей з моніторингу, а в майбутньому – за складання звітів з моніторингу в межах свого сектора, якщо в одному секторі виконуються або плануються декілька проектів Twinning [5].

З березня 2009 р. працює інформаційна система управління Twinning TWINS. Інформацію до системи може завантажувати АОП, представництво ЄС та менеджери проектів Twinning (а саме: постійний радник проекту та їх партнери). Ця зручна інтернет-структура надає модель для всебічного та постійно оновлюваного звітування і базується на основних даних щомісячних таблиць про “Стан Індикативного списку проектів Twinning в Україні та Робочого плану”, які надають інформацію щодо окремих проектів, розподілену згідно зі статусом проектів, за основними етапами.

Тобто, у той час як органи-бенефіціари та їх партнери з боку країн – членів ЄС відповідають за первинний внутрішній моніторинг під керівництвом Наглядової ради проекту Twinning, контактні особи Twinning в органах-бенефіціарах, представники АОП, члени робочої групи, Мінекономіки (Національний координаційний підрозділ) та Кабінету Міністрів України беруть участь у моніторингу, виконуючи координаційні функції.

Таким чином, розповсюдження інструменту Twinning не тільки на терени країн-кандидатів, а і країн-сусідів, потребує подальшої адаптації затвердження правил щодо Інструменту передвступної допомоги та ЄСПП. Безперечно, проекти Twinning несуть у собі результат, який важко виміряти та навіть передбачити. Це, передусім, зміна установки державних службовців центрального рівня щодо управлінської діяльності та занурення у філософію партнерських відносин, завдяки чому зміцнюються горизонтальні зв'язки між органами державної влади та встановлюються довгострокові зв'язки із європейськими партнерами.

Однак проблеми із запровадженням інструменту Twinning передусім пов'язані із відсутністю вимоги з боку ЄС щодо прийняття стратегії реформування державного

управління. Разом з тим, програми бюджетної підтримки в рамках національного компоненту наражаються на небезпеку неефективного використання коштів з боку українських бенефіціарів, що вимагає більш послідовних дій з європейської сторони. Логіка підказує, що українському міністерству-отримувачу бюджетної підтримки є доцільним попередньо розпочати проекту Twinning для більш якісного освоєння цих коштів.

Створення сильного центру є однією з тенденцій використання механізмів бюджетної підтримки, але поряд з цим спостерігається певна дихотомія між потенціалом центральних органів влади та регіональним і місцевим рівнями.

Вочевидь, східні країни – сусіди ЄС, які покажуть найкращі результати в реформуванні державного управління, крім додатково фінансування, можуть також розраховувати на перехід до децентралізованого варіанта управління інструментом Twinning, коли Адміністративний офіс буде діяти як установа, яка уповноважена укладати контракти.

Слід зазначити, що завдання з розбудови стабільних державних інституцій не обмежується лише проектами Twinning, а торкається будь-якого проекту допомоги. Тому напрямом подальших наукових розвідок можуть бути підходи до оцінки потенціалу державних інституцій та ступеня їх стабільності.

Література:

1. *Акуленко Л. В.* Перші результати використання інструменту інституційного будівництва twinning в Україні: проблеми та шляхи їх подолання / Л. В. Акуленко // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. – № 2 – Режим доступу : <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2009-02/09alvpsp.pdf>

2. Використання Twinning в Україні: інтерв'ю проведене в Центрі адаптації державної служби до стандартів ЄС при Головному управлінні державної служби України, 25 травня 2009 р., м. Київ. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua>

3. *Гнидюк Н. А.* Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога Європейського Союзу / Н. А. Гнидюк ; за заг. ред. доц. В. Ю. Стрельцова. Польсько-Українська фундація співпраці ПАУСІ. – К. : Книга плюс, 2010. – 192 с.

4. Керівництво з використання інструменту Twinning. – Режим доступу : http://twinning.com.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=950&Itemid=

5. Посібник із внутрішнього моніторингу проектів Twinning в Україні (Робочий документ, жовтень 2009 р.). – Режим доступу : http://twinning.com.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1009&Itemid=

6. Статус проектів Twinning в Робочому плані станом на червень 2010 року. Режим доступу : http://twinning.com.ua/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1062&Itemid=

7. An evaluation of completed twinning projects. A Report Presented to the National Contact Points' Meeting Brussels - 30th/31st January 2003. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/phare_ex_post_twinning_en.pdf

Надійшла до редколегії 16.06.2010 р.