

міжнародний центр перспективних досліджень

**Європейська
інтеграція:
НОВИЙ КОНТЕКСТ,
НОВІ ІНСТИТУЦІЇ**

київ 2009

Цей документ підготовлено в рамках проекту "Підготовка України до виконання Угоди про Асоціацію з ЄС: аналітична та методологічна підтримка", що здійснюється Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) за фінансової підтримки Шведської агенції з міжнародного розвитку (SIDA).

Керівник проекту: Ольга Шумило.

Автори публікації: Ольга Шумило та Вікторія Гуменюк.

Цей документ підготували: Ільдар Газізуллін, Дана Депо, Світлана Калтигіна, Тетяна Коротка, Ольга Львова, Олександр Татаревський, Ігор Шевляков.

МЦПД висловлює особливу подяку представникам центральних органів виконавчої влади та міжнародної донорської спільноти за надані поради.

Дизайн і верстка: Тетяна Іванько

Літературне редагування: Надія Цісик

Зміст

Частина I. Функціональний аналіз: Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції України

Вступ	7
Політичні завдання та очікування	9
Опис та оцінка стану справ	11
Критерії оцінки	11
Опис наявного стану справ	11
Підпорядкування та статус Координаційного бюро	11
Завдання Координаційного бюро	11
Функції Координаційного бюро.....	12
Структура Координаційного бюро	13
Оцінка наявного стану справ.....	15
Варіанти подолання розривів	17
Висновки та рекомендації до впровадження	20

Частина II. Управління зовнішньою допомогою в Україні

Чому важливо говорити про зовнішню допомогу	25
Зовнішня допомога Україні – наявна система управління	27
Підтримка на політичному рівні	27
Чіткі стратегічні пріоритети розвитку країни.....	28
Система координації зовнішньої допомоги	29
Координація допомоги МФО	29
Координація міжнародної технічної допомоги окремих держав-донорів.....	29
Координація допомоги від ЄС – 27.....	33
Координація окремих інструментів ЄС.....	33
Висновки.....	35

Новий контекст допомоги – можливості для України.....	36
Донори: до більш скоординованої та ефективної допомоги.....	36
Бюджетна підтримка – операціоналізація поняття	36
Особливості залучення бюджетної підтримки	37
Переваги бюджетної підтримки.....	38
Новий контекст – нова система координації допомоги	39
Рівень стратегії-1	42
Рівень стратегії-2 та операційний рівень-1.....	43
Операційний рівень-2.....	44
Операційний рівень-3.....	44
Можливі механізми координації допомоги	46
Висновки та рекомендації	52
Додаток 1. Докладний опис прикладів	54
Приклад 1. Апарат Прем'єр-міністра України.....	54
Приклад 2. Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції (НАУРСІ).....	55
Приклад 3. Державний департамент з питань адаптації законодавства	57
Приклад 4. Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України.....	59

Частина I

**ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ:
КООРДИНАЦІЙНЕ БЮРО
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ
ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Вступ

З погляду інтенсивності контактів і переговорів з ЄС 2008 рік є найуспішнішим у сфері європейської інтеграції України. На початку минулого року почалися переговори про поглиблену зону вільної торгівлі з ЄС, досягнуто суттєвого прогресу у переговорах щодо інших частин Угоди про асоціацію з ЄС, розпочато переговори щодо приєднання України до Договору про Енергетичну спільноту та діалог про запровадження безвізового режиму з ЄС. Майбутня Угода та інші інтеграційні плани висунуть **нові завдання та вимоги до України**, а саме масштабну адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС у більш як 20 сферах і його імплементацію, а також розбудову інституцій. Це потребуватиме зміни підходів до виконання своїх функцій органами державної влади.

Торік також відбулися суттєві внутрішні інституційні зміни, які закладають основу для ефективної політики у сфері європейської інтеграції у середньостроковій перспективі. До складу Кабінету Міністрів України повернуто посаду Віце-прем'єр-міністра у справах європейської та міжнародної інтеграції, який отримав роль політичного координатора європейської інтеграції. На повну потужність запрацювали інституційні механізми, зокрема, Українська частина Комітету з питань співробітництва Україна – ЄС (УЧК) і новостворений Урядовий Комітет з питань європейської інтеграції та міжнародного співробітництва. У липні 2008 року створено Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції у складі Секретаріату Кабінету Міністрів.

Створення Координаційного бюро (КБ), яке, за задумом Віце-прем'єр-міністра, мало б здійснювати адміністративну координацію політики у сфері європейської інтеграції, – вагомий крок у налагодженні дієвого механізму координації. Водночас лише факт утворення Бюро не є гарантією того, що механізм працюватиме ефективно. Його ефективність залежить від кількох чинників, наприклад, від наявності відповідного зв'язку між політичним та адміністративним координаційними центрами, його статусу та якісно нових функцій, чітко прописаних горизонтальних зв'язків з усіма задіяними органами виконавчої влади, наявності дієвих фінансових інструментів і належно підготовлених кадрів.

Рішення про створення Координаційного бюро було неоднозначно сприйнято всередині країни. Міністерства висловлювали побоювання про дублювання функцій і вбачали в цьому можливість втрати повноважень, фінансів і кадрів. Тимчасом як оцінка Європейської Комісії та держав – членів ЄС була позитивною: появу Бюро відзначено як велике досягнення. Проте впродовж майже дев'яти місяців і перші, і другі

не побачили позитивних змін у кількох критичних точках. Міністерства продовжували працювати у "старому режимі", а іноземні партнери так і не побачили "єдиного вікна". З одного боку, такий стан справ загрожує іміджу країни та її політичного керівництва. З іншого — ставиться під сумнів можливість ефективного виконання зобов'язань, які Україна бере в процесі переговорів з ЄС.

Яку ідею закладав Віце-прем'єр-міністр, пропонуючи створення Координаційного бюро? Які очікування були у міністерств та європейських партнерів? Який сучасний стан справ і як подолати розриви між очікуваннями та наявною ситуацією? Цей документ пропонує оцінку ситуації, визначає розриви між станом справ і політичними ідеями (очікуваннями) та дає пропозиції щодо їх покрокового усунення.

Політичні завдання та очікування

На початку 2008 року Віце-прем'єр-міністр у справах європейської та міжнародної інтеграції Григорій Немиря зніціював створення якісно нового механізму координації політики європейської інтеграції України. Реалізація цього задуму стала можливою через прийняття компромісного рішення, у результаті якого, окрім інших кроків, було створено Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції. За задумом Віце-прем'єр-міністра, Бюро мало заповнити "важливу прогалину у сфері європейської інтеграції – **стратегічне планування, аналіз і моніторинг**". Передбачалося, що Бюро підпорядковуватиметься безпосередньо Віце-прем'єр-міністру у справах європейської та міжнародної інтеграції та:

- здійснюватиме адміністративну (операційну) координацію політики;
- відіграватиме роль арбітра політичних суперечок;
- працюватиме інформаційним джерелом для центральних органів виконавчої влади.

Розвиваючи це бачення та беручи до уваги досвід країн Центральної та Східної Європи, Координаційне бюро повинно мати такі мету, завдання та, відповідно, функції і продукти¹:

Метою діяльності Координаційного бюро мало б бути "забезпечення скоординованої та послідовної державної політики у сфері європейської інтеграції України". **Основними завданнями** Бюро могли б бути: підтримка діяльності політичного координаційного центру (Віце-прем'єр-міністра) та забезпечення міжвідомчої горизонтальної координації політики європейської інтеграції України.

Відповідно до мети та завдання, Бюро повинно було б виконувати такі **функції** (і мірою можливості готувати такі **продукти**):

¹ Для визначення функцій за основу взято перелік можливих функцій, запропонований командою британських та українських експертів проекту "European Union Coordination Project" (EUCOP).

Можливі функції	Можливі продукти
Розробка та ініціювання запровадження єдиної державної політики у сфері європейської інтеграції Розробка та впровадження механізму міжвідомчої горизонтальної координації	Стратегічний план, програма План дій Постанова про прийняття механізму міжвідомчої координації
Забезпечення діяльності двосторонніх органів у рамках Ради та Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС	Порядок денний Ради та Комітету Протокольні рішення засідань Ради та Комітету Моніторинг та оцінка виконання рішень Української частини Ради та Комітету Звіти щодо результатів моніторингу та оцінки діяльності підкомітетів і пропозиції щодо вирішення проблемних питань за результатами
Аналіз наявних стратегічних та операційних документів на відповідність загальній стратегії європейської інтеграції (у перспективі, коли національні та секторні програми розвитку будуть об'єднані з програмою європейської інтеграції, цю функцію можливо трансформувати і використовувати для нових документів)	Оцінка на відповідність євроінтеграційній стратегії Операційні висновки (аналогія з Департаментом з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції)
Арбітраж політичних позицій і суперечок	Експертна оцінка конфліктних питань Проект компромісного рішення
Координація процесу переговорів з ЄС щодо економічних і секторних питань	План переговорів (узгоджується з МЗС) Звіти про проведені переговори Оперативна інформація для Віце-прем'єр-міністра щодо переговорів і можливих проблем (способів їх подолання)
Координація політики залучення та використання коштів зовнішньої допомоги Моніторинг та оцінка ефективності використання коштів	Стратегія залучення Програми, плани виконання Звіти про результати моніторингу та оцінку ефективного використання Оперативна інформація для Віце-прем'єр-міністра щодо переговорів і реалізації програм
Координація заходів і взаємодія у сфері європейської інтеграції з Верховною Радою України	Оперативна інформація про результати консультацій з комітетами Верховної Ради України

Цей перелік не є вичерпним і може бути доповненим, зважаючи на завдання та очікування політичного керівництва.

Опис та оцінка стану справ

Критерії оцінки

Спроможність Координаційного бюро виконувати покладені на нього очікування та завдання буде проаналізовано за такими критеріями:

- питання підпорядкування та підзвітності Бюро (зв'язок з політичним рівнем);
- статус Бюро (включно зі статусом керівника Бюро, професійними вимогами до цієї посади);
- завдання, висунуті перед Бюро, та функції, виписані у його Положенні;
- структура Бюро та функціональні обов'язки його структурних підрозділів;
- горизонтальні зв'язки з центральними органами виконавчої влади.

Нижче пропонується опис статусу, завдань і функцій Координаційного бюро на цей час та оцінка за зазначеними вище критеріями відповідно до політичних очікувань і завдань.

Опис наявного стану справ

Підпорядкування та статус Координаційного бюро

Координаційне бюро підпорядковується Міністру Кабінету Міністрів та є структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України. Зв'язок з політичним рівнем (Віце-прем'єр-міністром у справах європейської та міжнародної інтеграції) забезпечується через заступника Міністра Кабінету Міністрів і Міністра Кабінету Міністрів.

Завдання Координаційного бюро

Основне **завдання** Бюро, згідно з Положенням про Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції, — **організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне та інше забезпечення** діяльності керівництва Кабінету Міністрів України, Міністра Кабінету Міністра України та його заступників у межах повноважень Бюро з питань:

- стратегічного планування європейської та євроатлантичної інтеграції;
- співробітництва з ЄС і НАТО, їх статутними органами та іншими інституціями, а також з державами — членами ЄС і НАТО, їх об'єднаннями з питань європейської та євроатлантичної інтеграції;

- імплементації положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС та їх державами-членами, Плану дій Україна – ЄС, моніторингу домовленостей між Україною та ЄС;
- імплементації положень програмних документів у сфері євроатлантичної інтеграції та моніторингу домовленостей між Україною і НАТО, а також державами – членами НАТО з питань євроатлантичної інтеграції;
- розвитку договірно-правової бази між Україною та ЄС, у тому числі щодо укладення Угоди про асоціацію, яка міститиме положення про створення поглибленої зони вільної торгівлі;
- підготовки до участі України у програмах та агентствах ЄС;
- адаптації законодавства України до законодавства ЄС;
- співробітництва в рамках Ради Європи;
- залучення та використання допомоги ЄС, НАТО, а також держав – членів ЄС і НАТО на підтримку європейської та євроатлантичної інтеграції;
- інформування громадськості з питань європейської та євроатлантичної інтеграції;
- підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

Функції Координаційного бюро

Бюро відповідно до покладених на нього завдань у **межах своєї компетенції**:

- здійснює моніторинг та аналіз ефективності реалізації державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України, у тому числі щодо впровадження внутрішніх реформ, спрямованих на наближення до стандартів ЄС;
- готує пропозиції щодо вдосконалення державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України та інституційного механізму її реалізації;
- забезпечує в установленому порядку горизонтальну координацію роботи органів виконавчої влади з питань європейської та євроатлантичної інтеграції;
- забезпечує підготовку засідань українських частин Ради та Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом);
- здійснює координацію підготовки спільних засідань Ради та Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом);

- організовує підготовку засідань Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
- забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади щодо їх співпраці з Громадською експертною радою при Українській частині Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС;
- бере участь в інформуванні громадськості щодо діяльності керівництва Кабінету Міністрів України і Секретаріату Кабінету Міністрів України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції;
- бере в установленому порядку участь у реалізації проектів технічної допомоги за підтримки ЄС, НАТО та/або їх держав-членів;
- забезпечує підготовку до розгляду на засіданні Урядового Комітету європейської інтеграції та міжнародного співробітництва і засіданнях Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів, у тому числі тих, які, за висновком Мін'юсту, не відповідають *acquis communautaire*;
- за дорученням Віце-прем'єр-міністра, голови Урядового Комітету європейської інтеграції та міжнародного співробітництва відповідно до компетенції Бюро опрацьовує інші питання, що подаються на розгляд урядового комітету;
- забезпечує виконання доручень і резолюцій керівництва Кабінету Міністрів України і Секретаріату Кабінету Міністрів України;
- виконує інші функції відповідно до рішень Кабінету Міністрів України та урядових комітетів, доручень і резолюцій керівництва Кабінету Міністрів України і Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Структура Координаційного бюро

Координаційне бюро (КБ) складається з трьох структурних підрозділів: Управління моніторингу відносин Україна – ЄС, Управління стратегічного планування європейської інтеграції та Управління євроатлантичної інтеграції². Структуру і штатний розпис Бюро затверджує Міністр Кабінету Міністрів України.

Згідно зі штатним розписом, у Бюро працює 60 осіб. На цей момент з них в Управлінні моніторингу відносин Україна – ЄС – 21, в Управлінні стратегічного планування європейської інтеграції – 20, в Управлінні євроатлантичної інтеграції – 16.

² У цьому звіті Управління євроатлантичної інтеграції не є предметом аналізу, зважаючи на те, що питання євроатлантичної інтеграції перебуває поза фокусом цього звіту. Однак статус, повноваження та завдання/функції всього Бюро у нинішньому вигляді також впливають на ефективність координації процесу у сфері євроатлантичної інтеграції. Більшість висновків і рекомендацій цього звіту будуть релевантними і для цієї сфери.

Розподіл за секторами управлінь і штат

Управління стратегічного планування європейської інтеграції (штат – 20 осіб)	Управління моніторингу відносин Україна – ЄС (штат – 21 особа)
<p>Сектори:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Координації заходів зі створення зони вільної торгівлі 2. Секторального співробітництва 3. Зовнішньої допомоги у сфері європейської інтеграції 4. Співробітництва з Радою Європи 5. Адаптації законодавства України до законодавства ЄС 	<p>Сектори:</p> <p>Моніторингу домовленостей між Україною та ЄС</p> <p>Забезпечення роботи двосторонніх органів Україна – ЄС</p> <p>Співробітництва з інституціями ЄС та інтеграційного співробітництва з державами – членами ЄС</p> <p>Інформування громадськості</p> <p>Підготовки фахівців з питань європейської інтеграції</p>

Оцінка наявного стану справ

Критерії	Опис	Оцінка
Статус	Структурний підрозділ СКМУ	<p>Як структурний підрозділ СКМУ Координаційне бюро є розширеним Управлінням Секретаріату. Статус установи по суті не змінився, і це не дає йому змоги перетворитися на міжвідомчий координаційний орган.</p> <p>Побічні наслідки:</p> <p><i>позитивні</i> – працівники, які мають досвід роботи в Секретаріаті та у сфері європейської інтеграції, є цінними носіями інституційної пам'яті євроінтеграційного шляху країни;</p> <p><i>негативні</i> – цей досвід заважає розуміти і бути спроможними виконати очікування політичного рівня та якісно нові завдання навіть за їхнього закріплення у положенні КБ</p> <p>Зміна статусу – рішення, яке має бути прийнято на політичному рівні, тобто Прем'єр-міністром за поданням Віце-прем'єр-міністра та за згодою Міністра Кабінету Міністрів</p>
Статус керівника	Бюро очолює директор, якого призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів за поданням Міністра Кабінету Міністрів	Статус керівника є похідним від статусу самого Координаційного бюро. Відповідно директор Бюро підзвітний Міністру Кабінету Міністрів. За нинішньої ситуації директор КБ має обмежений вплив на керівників ЦОВВ і не має змоги вирішувати велику кількість проблем до їхнього винесення на розгляд політичного рівня (Віце-прем'єр-міністра). Це має негативні наслідки і для результативності самого Бюро всередині країни, і для іміджу КБ перед іноземними партнерами
Підпорядкування	Зв'язок з ВПМ через дві ланки (Міністр Кабінету Міністрів і заступник Міністра Кабінету Міністрів) без прямого підпорядкування	Процес прийняття рішень є складним і тривалим, зв'язок з Віце-прем'єр-міністром обмежений через потребу у збереженні субординації. Це впливає і на операційну діяльність КБ, і на сталість його діяльності (наприклад, у разі зміни політичного керівництва Кабінету Міністрів України існує ризик повної втрати "неформального" зв'язку з політичним рівнем. Відсутність прямого підпорядкування є не єдиним, але надзвичайно важливим чинником ефективності роботи КБ (особливо в разі потреби швидкого прийняття рішень і виконання великого масиву завдань, які висуває Віце-прем'єр-міністр уже нині, та тими, які виникатимуть у процесі реалізації Угоди про асоціацію)

Критерії	Опис	Оцінка
Завдання та функції КБ	Докладний опис – на початку цього розділу	<p>Із формулювання основного завдання КБ є очевидним той факт, що Бюро приписують не провідну, а допоміжну функцію у сфері європейської інтеграції. Бюро не має завдань і функцій із розробки та міжвідомчої координації політики. КБ також позбавлено функції ініціювати розробку стратегічних документів (наприклад, від імені Віце-прем'єр-міністра). Окрім того, функції не прив'язано до конкретних дій і продуктів, які має готувати КБ</p> <p>На практиці "організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне та інше забезпечення" означає організацію заходів (наприклад, УЧК) і збір матеріалів від міністерств для підготовки політичних рішень</p> <p>Це означає, що у нинішньому трактуванні завдань і функцій КБ не може відповідати тим очікуванням і виконувати ті завдання, які висуває до нього політичне керівництво. Водночас прийняття нового положення про КБ (або доробка старого положення) не вирішить усі проблеми. Цей крок має розглядатися разом з попередніми кроками (тобто зміною статусу КБ і його підпорядкування)</p>
Функції управління	Три управління: Управління моніторингу відносин Україна – ЄС, Управління стратегічного планування європейської інтеграції та Управління євроатлантичної інтеграції	Завдання управлінь продовжують логіку завдань Бюро, тобто основними завданнями управлінь також є організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне та інше забезпечення діяльності КМУ, Секретаріату та Координаційного бюро з певних питань. За своїми назвами управління відповідають політичним очікуванням. Проте насправді лише Управління моніторингу відносин Україна – ЄС має завдання та виконує функції відповідно до очікувань
Горизонтальний зв'язок з міністерствами	Бюро взаємодіє з іншими структурними підрозділами Секретаріату, відповідними службами апарату Верховної Ради України, Секретаріату Президента України, ЦОВВ та органів місцевого самоврядування, з посольствами та представництвами іноземних держав і міжнародних організацій в Україні та дипломатичними установами України за кордоном	КБ має можливість "взаємодіяти" з іншими міністерствами та відомствами і працювати з іноземними партнерами. Проте лише через кілька інструментів (УЧК/УЧР і Координаційну Раду з питань адаптації, в яких представники КБ задіяні як члени або секретарі) дають змогу КБ мати прямий зв'язок і вплив на міністерства та відомства. В інших випадках КБ має проходити довгий шлях через зазначені вищі ланки, що затримує виконання завдань політичного керівництва та вирішення проблем на рівні міністерств

Варіанти подолання розривів

У цій частині звіту запропоновано порівняльний аналіз Координаційного бюро з іншими структурними підрозділами (наприклад, апаратом Прем'єр-міністра) та окремими органами виконавчої влади зі спеціальним статусом, а саме Державним департаментом з питань адаптації Міністерства юстиції, Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг і Національним агентством України з питань розвитку та європейської інтеграції³, яке існувало у 1990-х роках за визначеними раніше критеріями. Цей аналіз дозволить виявити найкращі практики, які функціонували або функціонують в українських реаліях, і визначити подальші кроки.

Координаційне бюро

<i>Координаційне бюро</i>		
Критерії	Опис	Оцінка
Підпорядкування	Міністру КМУ	Відрив від політичного рівня (ВПМ)
Статус	Структурний підрозділ СКМУ	Обмежений вплив, як у інших підрозділів СКМУ
Функції	Допоміжні	Координаційні та моніторингові функції не прописано прямо, відсутній чіткий зв'язок з діяльністю/завданнями ВПМ. Функції організатора не передбачають забезпечення міжвідомчої координації політики євроінтеграції, ініціювання розробки політики та нагляду за її реалізацією
Можливі дії	Забезпечення діяльності КМУ у певних аспектах європейської інтеграції	У реальності – організація заходів і моніторинг виконання рішень УКЧ та УЧР і підготовка доручень

³ Докладний опис цих органів подано у Додатку 1.

Апарат Прем'єр-міністра

Критерії	Опис	Оцінка
Підпорядкування	Безпосередньо Прем'єр-міністру	Прямий зв'язок з політичним рівнем
Статус	Допоміжний орган у складі СКМУ, не має статусу юридичної особи	Допоміжний орган, але навіть за відсутності статусу юр. особи може впливати на розробку політики та її реалізацію (частково завдяки підпорядкуванню)
Функції	Чітко прописано координаційні та моніторингові функції	Чіткість функцій, можливість брати участь у процесі вироблення та реалізації політики, здійснювати прямий нагляд (для КБ – обмежений перелік функцій)
Можливі дії	Моніторинг та оцінка ефективності	Немає розриву між функціями та можливими діями

Державний департамент з питань адаптації Міністерства юстиції

Критерії	Опис	Оцінка
Підпорядкування	Міністру юстиції	Зв'язок з політичним рівнем через міністра
Статус	У складі Міністерства юстиції; юридична особа; призначення директора через КМУ	Обмежений політичний вплив, проте забезпечено фінансовий та юридичний інструментарій, як у окремого центрального органу виконавчої влади
Функції	Чітко прописано з організації реалізації державної політики та здійсненні експертизи щодо відповідності	Чітко прописано стратегічні функції, як-от: розробка політики, здійснення моніторингу виконання та експертний аналіз
Можливі дії	Розробка проектів законів, інших нормативно-правових актів, підготовка проектів розвитку законодавства України, здійснення правової експертизи та підготовка висновків	Можливість розробки політики, здійснення моніторингу імплементації актів законодавства, координаційна діяльність у сфері адаптації законодавства України до вимог ЄС

Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг

Критерії	Опис	Оцінка
Підпорядкування	Президенту України	Прямий зв'язок з політичним рівнем
Статус	ЦОВВ зі спеціальним статусом, юридична особа	Достатній вплив задля здійснення окреслених завдань
Функції	Стратегічний політико-формульвальний рівень діяльності	Чітко прописано, можливість розробляти політики зафіксовано. Важлива також регульовальна (реєстрація та ліцензування) діяльність
Можливі дії	Участь у формуванні Програми діяльності КМУ та її реалізації. Розробка проектів Державної програми економічно-соціального розвитку, Закону про бюджет, реєстраційна та ліцензійна діяльність	Немає розриву між функціями та можливими діями

Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції⁴

Критерії	Опис	Оцінка
Підпорядкування	Кабінету Міністрів (Керівник є членом Кабміну)	Достатній політичний рівень
Статус	Має статус міністерства, юридична особа	Як у інших міністерств, що за відсутності ВПМ обмежує можливості реального впливу на ситуацію
Функції	Забезпечення міжвідомчої координації з питань міжгалузевого економічного та соціального співробітництва України з ЄС	Чіткість функцій, можливість координувати на операційному рівні процес вироблення та реалізації політики, здійснювати прямий нагляд (достатній перелік функцій для КБ, однак буде потреба у переформатуванні, зважаючи на поєднання функцій координації міжнародної технічної та фінансової допомоги)
Можливі дії	Ініціювання, координація, моніторинг та оцінка	Немає розриву між функціями та можливими діями

⁴ Приклад НАУРЕІ застосовано після докладного вивчення досвіду інших країн. Агентство за завданнями та функціями здебільшого відповідає "ідеальній картинці".

Висновки та рекомендації до впровадження

Висновки

Проведений аналіз вказує на великий розрив між політичними завданнями (та очікуваннями) і сучасним станом справ. Фактично відбулася зміна назви, проте ані статус і підпорядкування Координаційного бюро, ані його завдання та функції (а відповідно й дії) не змінилися. У разі збереження *status quo* зростатиме невдоволення політичного керівництва діяльністю Бюро та його працівників у зв'язку з неможливістю відповідати політичним очікуванням. Виконання якісно нових завдань і вирішення проблемних питань (наприклад, стратегічне планування політики європейської інтеграції та залучення під стратегію відповідних коштів зовнішньої допомоги) залишатимуться на рівні очікувань і планів. Окрім того, зростатиме невдоволення та розчарування іноземних партнерів, які так і не отримують "єдине вікно" у сфері європейської інтеграції на адміністративному рівні.

Інший можливий варіант дій — посилення наявної системи (міністерств як координаційних органів). Це хоча й зніме політично чутливі питання та вдовольнить більшість гравців, проте є недостатнім для виконання якісно нових політичних завдань.

Останній варіант — реформа Бюро та його перетворення на координатора на адміністративному рівні — є складним, особливо за умови нерезформованого державного апарату та обмежених фінансових ресурсів. Проте він видається найбільш прийнятним, зважаючи на очікування та завдання політичного керівництва. Реформа Бюро має відбуватися за всіма критеріями одночасно — потрібно змінити статус і підпорядкування, визначити та закріпити якісно нові завдання та функції, прописати нові горизонтальні зв'язки між Бюро та міністерствами. Бюро також повинно отримати політичні, інституційні та фінансові інструменти впливу на центральні органи виконавчої влади.

Рекомендації до впровадження

Беручи до уваги політичну чутливість питання та фінансові обмеження, пропонується здійснити реформу Координаційного бюро у два етапи.

На першому етапі пропонується змінити підпорядкування Бюро та перевести його у пряме "політичне" підпорядкування щодо змісту завдань і функцій Віце-прем'єр-міністра у справах європейської та міжнародної

інтеграції за аналогією Апарату Прем'єр-міністра. Потрібно буде також **відкорегувати завдання та функції** Бюро (а відповідно і його управлінь) через внесення змін у Положення про Координаційне бюро. За основу пропонується взяти завдання та функції, які надано в частині "Політичні завдання та очікування". Функції Бюро пропонується перевести у конкретні продукти, що дасть змогу Віце-прем'єр-міністру оцінювати ефективність роботи Бюро. **Горизонтальні зв'язки** з міністерствами на цьому етапі можна буде посилити через окремі координаційні механізми з найбільш критичних питань, наприклад, стратегічного планування політики у сфері європейської інтеграції, залучення та використання зовнішньої допомоги, налагодження співпраці з Верховною Радою України.

Реалізація цих пропозицій можлива через затвердження нової редакції положення про Бюро постановою Кабінету Міністрів України та передбачення необхідних бюджетних призначень Секретаріату Кабінету Міністрів (у тому числі через передачу цих призначень від інших розпорядників бюджетних коштів).

Політичне рішення щодо цих змін має бути прийнято найближчим часом, а самі зміни треба провести впродовж наступних кількох місяців. Водночас цей етап є перехідним і не може тривати більш як рік. Тому 2009 рік пропонується присвятити підготовці до переходу на наступний етап.

На цьому етапі Бюро має "будувати корабель, доки він пливе" — тобто паралельно з реформою Бюро керівництво Бюро повинно визначити два — три пріоритетні питання (наприклад, налагодження системи залучення та використання бюджетної підтримки ЄС і розробка нової стратегії європейської інтеграції) та відпрацювати їх впродовж 2009 року ще в рамках нинішніх повноважень. Це може надати аргументи на користь переходу на наступний етап. Рішення щодо цього кроку має бути зроблено на основі аналізу зовнішніх чинників та аналізу ефективності роботи Координаційного бюро.

На другому етапі пропонується вивести Бюро зі складу Секретаріату Кабінету Міністрів і надати йому статус окремого органу виконавчої влади (юридичної особи). Зв'язок з політичним рівнем (підпорядкування) має залишатися на рівні Віце-прем'єр-міністра. Водночас має бути підвищено статус керівництва КБ, що дасть змогу Бюро вирішувати проблемні питання на адміністративному рівні без надмірного завантаження Віце-прем'єр-міністра. Функції Координаційного бюро мають бути відкореговані відповідно до нових завдань і повноважень (однак за основу потрібно брати завдання та функції, які буде закріплено у положенні Бюро на першому етапі). На цьому етапі Бюро також повинно отримати фінансові інструменти впливу на міністерства, що можна врегулювати

через передачу функції координатора програм у сфері європейської інтеграції (інформування, навчання тощо).

Водночас корегування статусу, функцій і повноважень Координаційного бюро є недостатнім для запуску всього механізму координації. У цьому зв'язку на етапі підготовки документів про ратифікацію Угоди про асоціацію з ЄС варто розробити та подати до Верховної Ради України законопроект про механізм координації політики у сфері європейської інтеграції, який регулював би питання горизонтальної системи координації всередині уряду (а також функціонування Координаційного бюро) та взаємодії між урядом і парламентом для реалізації домовленостей у рамках цієї Угоди.

Частина II

**УПРАВЛІННЯ
ЗОВНІШНЬОЮ ДОПОМОГОЮ
В УКРАЇНІ**

Чому важливо говорити про зовнішню допомогу

У світовій донорській практиці виділяють чотири основні інструменти зовнішньої допомоги: 1) гуманітарна допомога; 2) харчова/товарна допомога; 3) технічна допомога; 4) бюджетна підтримка. Ці інструменти різняться за своїми завданнями — перший і другий використовують для подолання нагальних проблем країни-отримувача, як-от нестача продовольства, відбудова після збройних конфліктів і катастроф. Третій і четвертий спрямовують на стратегічніші ініціативи, наприклад, на підтримку секторних реформ, розбудову інституцій та інфраструктури країни-отримувача.

Україна є отримувачем зовнішньої допомоги з часу здобуття незалежності. За цей час до країни надійшло близько **6 мільярдів доларів США¹ у вигляді товарів і технічної допомоги**. Найбільші донори України — Європейський Союз і його окремі держави-члени (Велика Британія, Данія, Нідерланди, Німеччина, Польща, Словаччина та Швеція), Канада, Сполучені Штати Америки, Швейцарія та Японія, а також Рада Європи та Організація з питань безпеки і співробітництва в Європі.

Від 2007 року Європейський Союз також розповсюдив на Україну (та інші країни Європейської політики сусідства) інструмент **секторальної бюджетної підтримки**. Тобто Україна дістала змогу отримувати **"живі" гроші у Державний бюджет** на розвиток окремих секторів. У вересні 2008 року уряд України та ЄС підписали першу угоду про залучення коштів бюджетної підтримки.

Цією угодою передбачено фінансування реалізації програми "Підтримка впровадження енергетичної стратегії України" впродовж п'яти років. Загальна вартість підтримки становить 87 млн. євро. Європейська Комісія перерахувала кошти у грудні 2008 року.

Проте ці кошти не надійшли на рахунок Міністерства палива та енергетики України впродовж майже трьох місяців від початку програми. І нині їх використання залишається під питанням. За формальним поясненням української сторони, це відбулося через відсутність Порядку використання коштів на 2009 рік. Цей факт вказує на те, що наявні механізми всередині уряду не спрацювали і проблему не було виявлено та вирішено вчасно.

¹ Джерело: проект Стратегії залучення міжнародної технічної допомоги на 2008–2011 роки.

Представники Європейської Комісії обізнані з проблемою. Наразі жодної реакції на офіційному рівні досі не висловлено. Навряд чи ЄК відмовиться від використання інструменту бюджетної підтримки в Україні взагалі. Проте невирішення питання з "пілотною" ініціативою бюджетної підтримки може мати негативні наслідки для подальшої реалізації цієї програми та залучення коштів в інші сектори.

Як і у випадку з міжнародною технічною допомогою, Україна не змогла ефективно скористатися коштами бюджетної підтримки ЄС. У результаті проекти зовнішньої допомоги досі мають обмежений вплив у країні. Десятиліттями в Україні змінюються уряди, розробляються та вдосконалюються національні та секторальні програми розвитку, створюються та ліквідовуються урядові установи, а зовнішня допомога продовжує існувати у паралельному світі.

Фінансово-економічна криза створює нові умови для України. На додаток до невирішених проблем з'являються нові. Водночас країна вже відчуває перші наслідки. Зменшується спроможність українського та іноземного бізнесу інвестувати в економіку країни та "сплачувати рахунки" за структурні й секторальні реформи. Україні залишаються доступними лічені зовнішні джерела фінансування — позики міжнародних фінансових організацій та окремих країн і міжнародна технічна та фінансова допомога.

Зважаючи на потреби України — і для подолання кризи, і для проведення реформ, — наявні обсяги зовнішньої допомоги незначні. Проте у світлі кризи та обмежених ресурсів зовнішня допомога набуває більшої ваги. Постають питання: Чи зможе країна власними силами задовольнити потреби на реформи, розбудову інституцій та інфраструктури? Чи може країна дозволити собі втрачати ті ресурси, які нині лежать на поверхні? Чи зможе Україна бути ефективною у загальному управлінні та розвитку, якщо вона не в змозі ефективно керувати власними фінансами та тими коштами, які можливо отримати з-за кордону?

Цей звіт пропонує стислий огляд та оцінку системи управління зовнішньою допомогою в Україні (залучення та використання коштів), визначає умови та потреби нового контексту (а саме переходу донорів до використання інструменту бюджетної підтримки), пропонує варіант необхідної системи управління відповідно до нового контексту та містить рекомендації щодо переходу до цієї системи і на політичному, і на адміністративному рівнях.

Зовнішня допомога Україні – наявна система управління

Передумовою ефективного залучення та використання зовнішньої допомоги є наявність підтримки процесу на високому політичному рівні, чітко визначених стратегічних пріоритетів розвитку країни, на які накладаються пріоритети залучення допомоги, та система (і механізми) управління допомогою.

Підтримка на політичному рівні

Зовнішня допомога була в центрі уваги політиків з 1995 до 2000 року. Це пояснювалося їхнім усвідомленням важливості допомоги Україні. Водночас функціонували окремі органи виконавчої влади (зі спеціальним статусом), які координували процес залучення та використання допомоги, а саме Агентство координації міжнародної технічної допомоги (1995 – 1996), Національне агентство з питань реконструкції та розвитку (1996 – 1998) та Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції, НАУРЕІ (1998 – 2000). Керівництво цих органів здійснювало політичну підтримку процесу залучення допомоги та контроль за її ефективним використанням. У 90-х роках було зроблено також спробу визначити координатора за окремими напрямками допомоги. Наприклад, 1999 року Координатором співробітництва КМУ з міжнародними фінансовими організаціями було призначено Віце-прем'єр-міністра України².

1998 року запроваджено також посаду Уповноваженого України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції (Віце-прем'єр-міністр за посадою), однією з функцій якого було забезпечення загальної координації роботи із залучення і використання міжнародної технічної та фінансової допомоги, спрямованої на підтримку європейської та євроатлантичної інтеграції країни. Проте часті зміни Віце-прем'єр-міністрів і відсутність чітко налагодженої системи координації не дали змоги використати такий механізм повною мірою. Окрім того, незрозумілим залишається місце Уповноваженого у наявній системі управління.

Ліквідація НАУРЕІ 2000 року та передача його функцій і повноважень Міністерству економіки мала на меті посилення ролі координатора допомоги *de-jure*. Проте у реальності цей крок призвів до втрати уваги до допомоги на рівні уряду. Від того часу змінилося близько десяти міні-

² Затверджено Розпорядженням КМУ від 24 березня 1999 р. № 216-р. Це Розпорядження втратило чинність 13.01.2000.

стрів, кожний з яких мав інші пріоритети в рамках портфеля власного міністерства. 2003 року було зроблено ще одну спробу визначити координатора з окремого напрямку допомоги — Міністра економіки було призначено Національним координатором технічної допомоги ЄС (за посадою)³. Проте насправді питанням допомоги ЄС опікувалися лише на рівні відповідальних департаментів Міністерства економіки.

У грудні 2007 року до складу Кабінету Міністрів було повернуто посаду Віце-прем'єр-міністра України у справах європейської та міжнародної інтеграції. *Де-факто* до портфеля Віце-прем'єр-міністра також увійшли питання координації зовнішньої допомоги. Проте формалізації цієї ролі не відбулося і відповідальність за координацію продовжує залишатися на рівні Міністерства економіки. Навіть за відсутності формальної посади Національного координатора на рівні Віце-прем'єр-міністра донори сприймають його як єдиного партнера на високому політичному рівні для узгодження пріоритетів допомоги Україні.

Чіткі стратегічні пріоритети розвитку країни

Україна потребує реформ. Реалізація цих реформ можлива за умови чітких пріоритетів, викладених у єдиному стратегічному документі країни. Відповідно, під виконання цих пріоритетів можна залучати необхідну зовнішню допомогу.

Такого документа в Україні і досі немає. Натомість існує велика кількість документів, кожний з яких визначає нові пріоритети, які не завжди узгоджуються між собою. Це і щорічне звернення Президента про внутрішнє і зовнішнє становище України, і Програма дій уряду (досі не затверджена Верховною Радою), і Стратегія європейської інтеграції України (затверджена ще 1998 року) та ін.

Міністерство економіки робило кілька спроб створити "дороговказ" для донорів навіть за умов невизначеності пріоритетів. Так, було розроблено Стратегію залучення міжнародної технічної допомоги на 2004 – 2007 роки, а 2008 року розпочато розробку стратегії на 2009 – 2012 роки. Проте доки не існуватиме єдиного стратегічного документа розвитку України, ефективність стратегій залучення допомоги залишатиметься під питанням.

³ Указ Президента від 1 листопада 2003 року № 1238/2003.

Система координації зовнішньої допомоги

Залучення та використання зовнішньої допомоги відбувається за трьома напрямками:

- Координація допомоги міжнародних фінансових організацій (МФО).
- Координація технічної допомоги окремих держав-донорів та
- Координація допомоги Європейського Союзу включно з координацією окремих інструментів допомоги.

Координація допомоги МФО

Нормативна база: У листопаді 2008 року Постановою Кабінету Міністрів України № 1027 прийнято новий Порядок ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями.

Координатор допомоги: Згідно з Постановою Міністерство економіки України визначено координатором роботи щодо ініціювання, підготовки та реалізації проектів економічного та соціального розвитку України, що здійснюються за підтримки МФО (за винятком Міжнародного валютного фонду).

Наразі неможливо зробити висновки щодо ефективності новоствореної системи. У цьому звіті надано стислу інформацію щодо залучення та використання допомоги МФО через те, що основний фокус цієї оцінки зроблено на допомогу окремих держав-донорів та ЄС.

Координація міжнародної технічної допомоги окремих держав-донорів

Нормативна база: Основним нормативно-правовим документом, який регулює питання **міжнародної технічної допомоги**, є Постанова Кабінету Міністрів України "Про створення уніфікованої системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги" від 15 лютого 2002 р. № 153⁴. Цією Постановою затверджено Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги.

Система координації: У рамках наявного законодавчого поля України існує така система координації залучення та використання міжнародної технічної допомоги:

⁴ Постанова № 1317 – регулює кошти МФО.

Схема 1. Наявна система координації міжнародної технічної допомоги



Кабінет Міністрів України: “Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, [...] спрямовує, координує та контролює діяльність зазначених органів”. Для виконання цих повноважень Кабінет Міністрів затверджує постанови і розпорядження⁵.

Секретаріат Кабінету Міністрів України: Відповідно до Регламенту КМУ Секретаріат Кабінету Міністрів є останнім у ланці підготовки проектів документів, які виносять на розгляд і затвердження Кабінету Міністрів. Новостворене **Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції в СКМУ** опікується питаннями залучення та використання міжнародної допомоги ЄС, НАТО, держав – членів ЄС і НАТО через “організаційне, експертно-аналітичне, інформаційне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України, урядових комітетів, Прем’єр-міністра України, Першого Віце-прем’єр-міністра України, Віце-прем’єр-міністрів України [...], Міністра Кабінету Міністрів України та його заступників [...]” у цій сфері⁶.

⁵ Регламент Кабінету Міністрів України.

⁶ Положення про Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції.

Координатор допомоги: Міністерство економіки України здійснює загальну координацію діяльності, пов'язаної із залученням, використанням і моніторингом міжнародної технічної допомоги відповідно до Указу Президента від 1 листопада 2003 р. № 1238⁷, постанов Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153⁸ та від 26 травня 2007 р. № 777⁹. У рамках Міністерства відповідальність за питання міжнародної технічної допомоги покладено на **Департамент міжнародної технічної допомоги та співпраці з міжнародними фінансовими організаціями та Департамент співробітництва з ЄС**.

Функції Міністерства економіки:

Залучення допомоги та програмування:

- реалізація державної політики у сфері співробітництва з державами-донорами та міжнародними організаціями з питань залучення міжнародної технічної допомоги;
- формування стратегічних і щорічних програм залучення МТД відповідно до пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України та координація діяльності, пов'язаної із залученням такої допомоги.

Мінекономіки звертається із запитом до ЦОВВ щодо їх потреб у міжнародній технічній допомозі. Міністерство аналізує надані пропозиції на відповідність пріоритетним напрямам, визначеним у Державній програмі економічного та соціального розвитку на поточний рік і в програмах розвитку відповідних галузей. За результатами аналізу Міністерство готує зведений документ, який є основою для Стратегії залучення міжнародної технічної допомоги. На основі узагальнених пропозицій Мінекономіки та власних внутрішніх стратегій допомоги донори розробляють програми дій, в яких визначають цілі, сфери діяльності, очікувані результати, процедури управління й загальну суму фінансування України.

Реєстрація та акредитація виконавців:

- здійснення державної реєстрації/перереєстрації програм і проектів міжнародної технічної допомоги в Україні;
- здійснення експертизи та узгодження запитів вітчизняних підприємств, установ та організацій на одержання МТД.

⁷ "Про Національного координатора з питань технічної допомоги Європейського Союзу".

⁸ "Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги".

⁹ "Про затвердження Положення про Міністерство економіки України".

Моніторинг:

- координація здійснення заходів з розроблення та виконання програм і проектів МТД, здійснення моніторингу ефективності її виконання, контроль за дотриманням умов виконання таких програм і проектів.

Постанова № 153 визначає моніторинг проектів (програм) як "систему спостереження за станом реалізації проектів". На практиці це означає, що Міністерство економіки регулярно отримує від виконавців проектів і програм МТД звіти, які збирають у базу даних. Однак оцінка ефективності проектів і програм не проводиться. Зважаючи на те, що кошти МТД переважно абсорбують іноземні організації, Міністерство економіки не є зацікавленим у оцінці ефективності цих проектів і програм.

Урядово-донорські робочі групи – місце узгодження спільних пріоритетів?

2006 року Міністерство економіки розпочало централізовану співпрацю з донорами через створення та запуск п'яти спільних Урядово-донорських робочих груп з питань: 1) підтримки економічних реформ; 2) поліпшення соціальних стандартів життя; 3) підтримки інституційних реформ та управління; 4) мереж; 5) енергетичного сектору. Ця діяльність відповідала зобов'язанням України згідно з Паризькою декларацією, до якої країна приєдналася 2007 року.

Кожна з цих груп розподілялася на тематичні підгрупи (загалом – 22). І тематичні групи, і підгрупи очолювали один представник донорів та один представник ЦОВВ України. У рамках підгруп почалася робота з визначення спільних інтересів. Завдання підгруп – окреслити напрями/пріоритети залучення зовнішньої допомоги всіх донорів, що працюють з Україною.

Однак цю діяльність було зупинено після несподіваної та необґрунтованої реорганізації Міністерства економіки України 2008 року. Було ліквідовано Департамент координації міжнародної технічної допомоги. Департамент співробітництва з МФО отримав функції ліквідованого департаменту. Проте, попри ці функції, оновлений Департамент не отримав ані відповідних кадрів, ані інструментів роботи. Зникла "спільна платформа" для узгодження урядових і донорських позицій. Це означає, що навіть просту систему координації допомоги – і всередині уряду, і назовні – було відчутно ослаблено. Країна повернулася до практики розрізнених консультацій з окремими донорами, що суттєво знизило якість та ефективність залучення, а також використання допомоги.

Координація допомоги від ЄС–27

Окрім того, міністр економіки виконує функцію **Національного координатора технічної допомоги ЄС** (якою опікується Європейська Комісія)¹⁰. З початку Національний координатор повинен був здійснювати нагляд за залученням і використанням коштів програми Tacis (програма ЄС з 1992 до 2006 року). З 2007 року НК відповідає за допомогу ЄС у рамках Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП). Таким чином, НК слугує "єдиним вікном" для Європейської Комісії.

Основні функції Національного координатора (НК):

- участь у забезпеченні реалізації стратегічного курсу інтеграції України до ЄС;
- організація підготовки та подання в установленому порядку пропозицій щодо вдосконалення механізму взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування України з інституціями ЄС у сфері отримання технічної допомоги, запровадження нових форм і програм допомоги ЄС Україні;
- забезпечення послідовного залучення і спрямування ресурсів технічної допомоги ЄС для досягнення цілей, визначених домовленостями між Україною та ЄС;
- сприяння органам виконавчої влади в установленні та розвитку відносин з відповідними інституціями ЄС з питань залучення технічної допомоги;
- сприяння місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування в розвитку відносин з європейськими регіональними структурами з питань залучення технічної допомоги;
- організація підготовки індикативних програм технічної допомоги;
- забезпечення підготовки пропозицій України до щорічних програм дій, меморандумів з питань фінансування та інших документів з питань залучення технічної допомоги, а також опрацювання цих документів із відповідними інституціями ЄС;
- координація заходів з виконання програм технічної допомоги та їх окремих складників, у тому числі національної, регіональної програм, програм прикордонного співробітництва, забезпечення ядерної безпеки, малих проектів;
- виконує інші функції, пов'язані з отриманням і використанням технічної допомоги.

Діяльність НК підтримує **Національне координаційне бюро** (надалі – Бюро), функції якого покладено на Департамент співробітництва з ЄС Міністерства економіки. Директор цього Департаменту є керівником Бюро та водночас заступником Національного координатора. Бюро відповідає за координацію програмування та імплементацію проектів у

¹⁰ Відповідно до Указу Президента від 1 листопада 2003 р. № 1238.

рамках програми Tacis, які досі реалізуються в Україні, та програми ЄІСП. Два відділи (з п'яти) цього Департаменту опікуються питаннями координації допомоги ЄС, а саме Відділ інструментів співробітництва з ЄС і Відділ секторального співробітництва в рамках Європейської політики сусідства. Перший відділ відповідає за координацію Програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП) і окремих інструментів надання допомоги, таких як Twinning, TAIEX і Tempus, а другий — за координацію діяльності в рамках Національної програми ЄІСП і Регіональних програм ЄІСП.

Координація окремих інструментів ЄС

Після поширення на Україну інструментів Twinning¹¹, TAIEX¹² і SIGMA¹³ функції їх координатора було покладено на Головне управління державної служби України.

Twinning: Головдержслужба спрямовує та координує діяльність з підготовки та реалізації програми Twinning в Україні (через Адміністративний офіс програми¹⁴), забезпечує координацію з підготовки проектів Twinning, здійснює аналіз поданих проектних пропозицій і готує перелік проектних пропозицій на розгляд і схвалення Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, надає державним органам консультативно-методологічну допомогу у підготовці та реалізації проектів Twinning і здійснює моніторинг стану реалізації цих проектів.

TAIEX: Використання інструменту TAIEX в Україні здійснюється відповідно до Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEX¹⁵. Головдержслужба готує проект плану залучення допомоги в рамках TAIEX (на основі про-

¹¹ Twinning — нова форма технічної співпраці між ЦОВВ країни-отримувача цього виду допомоги ЄС та органами влади держав — членів ЄС.

¹² TAIEX (Technical Assistance Information Exchange) — інструмент зовнішньої допомоги, що надається Європейською Комісією для обміну інформацією з метою розбудови інституціональної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*. Цей інструмент засновано Генеральним Директоратом ЄК з питань розширення 1996 року для допомоги країнам-кандидатам у вирішенні проблем запровадження законодавства ЄС (*acquis communautaire*) у стислі терміни. Джерело: Головдержслужба.

¹³ На прохання уряду України та за фінансової підтримки Міністерства міжнародного розвитку Сполученого Королівства Великої Британії (DFID) і Шведського агентства з міжнародного розвитку (SIDA) та згоди Європейської Комісії 2006 року SIGMA здійснила оцінку державного управління в Україні. 2007 року SIGMA представила оновлений звіт. Джерело: Головдержслужба.

¹⁴ Функції Адміністративного офісу програми Twinning покладено на Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС. Головдержслужба призначає та звільняє директора Адміністративного офісу, визначає повноваження, затверджує порядок підготовки та реалізації проектів у рамках програми Twinning.

¹⁵ Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 року № 316.

позицій ЦОВВ) і подає на розгляд Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, надає державним органам консультативно-методологічну допомогу у підготовці та реалізації інструменту TAIEХ і здійснює моніторинг його використання.

Висновки

Підтримка процесу залучення та використання зовнішньої допомоги на високому політичному рівні присутня *de-facto*. Навіть за відсутності формального закріплення ролі Національного координатора всієї допомоги за Віце-прем'єр-міністром він здійснює її фактично.

Стратегічні пріоритети розвитку країни відсутні у вигляді єдиного документа. А отже, Міністерство економіки не має чітких орієнтирів для залучення зовнішньої допомоги.

Відбуваються три паралельні процеси залучення допомоги, не узгоджені між собою. У рамках цих процесів також існують проблеми:

- Міністр економіки, який опікується і допомогою МФО, і допомогою окремих держав-донорів та ЄС, не може ефективно узгодити ці процеси ані на рівні уряду, ані всередині Міністерства.
- Залучення коштів МФО чітко налагоджено та юридично закріплено. Проте зміни у порядку залучення та використання цих коштів відбулися лише завдяки ініціативі та політичній підтримці Віце-прем'єр-міністра у справах європейської та міжнародної інтеграції.
- Залучення та використання коштів міжнародної технічної допомоги держав-донорів та ЄС залишаються двома паралельними та незузгодженими процесами, що впливає на ефективність і цілісність допомоги.
- Якщо отримання МТД більш-менш налагоджений процес (є законодавча база, інструменти), то отримання фінансової допомоги (тобто бюджетної підтримки) є абсолютно нерегульованим питанням.
- Відповідальні департаменти Міністерства економіки мають дуже широке коло функцій у рамках управління допомогою, які покривають майже всі етапи — від стратегічного планування до операційної роботи (наприклад, реєстрації проектів). Проте кількість штатних одиниць в обох департаментах унеможливує чіткий розподіл обов'язків, розмежування цих функцій та їх ефективне виконання.
- Кілька важливих функцій, наприклад оцінка, ефективності використання допомоги, взагалі не передбачено у практиці цих департаментів.

Новий контекст допомоги – можливості для України

Донори: до більш скоординованої та ефективної допомоги

2007 року Європейський Союз змінює підхід до надання допомоги третім країнам. Два документи – “Європейський консенсус щодо розвитку” (“The European Consensus on Development”) і Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги¹⁶ є основою надання допомоги ЄС, його держав-членів та інших донорів.

“Європейський консенсус щодо розвитку” визначає прагнення держав – членів ЄС ефективніше координувати діяльність із надання допомоги третім країнам. Європейська Комісія отримує чіткішу координуючу та спрямовуючу роль від імені ЄС і його держав-членів. Допомога може надаватися з використанням різних інструментів, тобто від технічної допомоги до загальної/секторальної бюджетної підтримки. ЄС прагнутиме поступово збільшувати відсоток бюджетної підтримки третім країнам (до 50% допомоги до 2010 року).

Паралельно з цим 2007 року Європейська Комісія створює новий фінансовий інструмент співпраці з третіми країнами в рамках Європейської політики сусідства (в тому числі з Україною). Так, на заміну програми Tacis запроваджено Європейський інструмент сусідства та партнерства (ЄІСП). Новий інструмент передбачає надання загальної/секторальної бюджетної підтримки та технічної допомоги країнам-сусідам, тимчасом як програма Tacis дозволяла лише технічну допомогу.

Бюджетна підтримка – операціоналізація поняття

Бюджетна підтримка є інструментом надання коштів з бюджету держави або організації-донора до Державного бюджету країни-отримувача на підтримку здійснення реформ і політик, що ведуть до реалізації чітко визначених та узгоджених стратегічних завдань.

¹⁶ Паризька декларація містить основні зобов'язання провідних країн світу щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги. Декларацію прийнято 2 березня 2005 року (на момент підписання приєдналися 91 країна, 26 міжнародних організацій і 14 громадських організацій, нині – 125 країн, 27 міжнародних організацій, 14 громадських організацій). Україна приєдналася до Паризької декларації у квітні 2007 року.

Бюджетна підтримка може бути загальною та секторальною:

- **Загальна бюджетна підтримка** передбачає передачу коштів на реалізацію програм загальнонаціонального розвитку чи стратегії реформування.
- **Секторальна бюджетна підтримка** передбачає передачу коштів на реалізацію програм, спрямованих на розвиток певного сектору економіки.

Секторальна бюджетна підтримка ЄС для України 2008–2009 рр.

У грудні 2008 року розпочато виконання програми “Підтримка впровадження енергетичної стратегії України”, яку співфінансує ЄС. Підтримка ЄС становить 87 млн. € (82 млн. € – бюджетна підтримка, 5 млн. € – технічна допомога на обслуговування). На 2008 рік* також заплановано отримання секторальної бюджетної підтримки ЄС на реалізацію таких програм:

- **Сприяння розвитку торгівлі (норми та стандарти).** Підтримка ЄС – 45 млн. € (бюджетна підтримка – 39 млн. €, технічна допомога – 6 млн. €).
- **Підвищення енергоефективності.** Підтримка ЄС – 70 млн. € (бюджетна підтримка – 63 млн. €, технічна допомога – 7 млн. €).

Європейська Комісія також прийняла попереднє рішення про співфінансування ще двох секторальних програм 2009 року:

- **Підтримка розвитку транспортної галузі.** Орієнтована підтримка ЄС – 40 млн. € (з них 35 млн. € – бюджетна підтримка, технічна допомога – 5 млн. €).
- **Охорона навколишнього середовища.** Орієнтована підтримка ЄС – 77 млн. € (з них 72 млн. € – бюджетна підтримка, технічна допомога – 5 млн. €).

* Кошти надходять упродовж наступного від запланованого року.

Особливості залучення бюджетної підтримки

Загальна відповідальність (“співвласність процесу”): більше відповідальності за залучення та використання секторальної бюджетної підтримки лежить на країні-отримувачі. Уряд країни-отримувача приймає рішення щодо пріоритетів допомоги (секторів), розробляє стратегію/програму розвитку сектору (включно з показниками/індикаторами ефективності), визначає відомства, відповідальні за впровадження секторальної програми (та водночас отримувача секторальної бюджетної підтримки ЄС).

Отримувач коштів: кошти бюджетної підтримки надходять на рахунок Державного казначейства країни-отримувача та є частиною її Держав-

ного бюджету (на відміну від МТД, коли кошти переважно покривають витрати іноземних консалтингових компаній, які реалізують проект).

Чіткі критерії надання підтримки: наявність а) стратегії та/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) механізму координації донорів; е) системи оцінки результативності стратегії/програми.

Використання коштів: здійснюється згідно з правилами та процедурами управління фінансами країни-отримувача допомоги.

Фінансування: пряма бюджетна підтримка, яку обслуговує проект технічної допомоги.

Моніторинг та оцінка: на етапі надання коштів Європейська Комісія здійснює перевірку виконання критеріїв надання підтримки та контроль за переказ коштів на рахунок Казначейства країни-отримувача. Після здійснення переказу всю відповідальність за управлінням коштами покладено на уряд країни-отримувача. Контроль за використанням коштів провадить уповноважений орган країни-отримувача, що збільшує відповідальність цієї країни. Контроль за виконанням програми здійснює спеціально створена спільна група моніторингу.

Переваги бюджетної підтримки

Бюджетна підтримка має низку переваг порівняно з технічною допомогою. Серед **загальних/опосередкованих переваг:** перехід країни-отримувача до планування державної політики у середньо- та довгостроковій перспективі (замість гасіння пожеж) і вдосконалення бюджетного процесу та системи управління державними фінансами.

Серед **прямих переваг:** більша "власність" країни-отримувача у визначенні пріоритетів для допомоги, отримання коштів під конкретні програми розвитку, зменшення витрат на залучення та використання підтримки країною-отримувачем і зменшення можливості для нецільового використання коштів і корупції ("відкатів").

Новий контекст – нова система координації допомоги

Зміна підходу та інструментів допомоги Європейського Союзу і його держав-членів потребуватиме оцінки наявної системи управління зовнішньою допомогою в Україні. Оцінка має відбуватися за такими критеріями:

- Хто координує процес залучення та використання зовнішньої допомоги?
- Як регулюється залучення та використання зовнішньої допомоги?
- Як відбувається процес стратегічного планування залучення зовнішньої допомоги?
- Як відбувається процес фінансового планування країни-отримувача зовнішньої допомоги (особливо в разі бюджетної підтримки)? Чи готова країна отримувати допомогу (нормативно-правова база, інституції та процедури)?
- Наскільки прозорою та ефективною є система управління державними фінансами (у разі бюджетної підтримки)? Чи налагоджено процедури внутрішнього контролю та аудиту відповідно до міжнародних норм?
- Чи існує система координації донорів у країні-отримувачі допомоги? Наскільки вона ефективна?
- Чи існує система моніторингу та оцінки ефективності зовнішньої допомоги? Які процедури та механізми? Хто відповідальний та як використовуються результати моніторингу та оцінки?

Таблиця 1. Оцінка наявної системи координації зовнішньої допомоги

Критерії	Вимоги “нового контексту”	Наявна система
Загальне управління процесом	Підтримка та загальне управління процесом на високому політичному рівні Наявність Національного координатора всієї допомоги	Відсутнє
Нормативно-правова база	Наявність єдиного документа, який регламентує залучення та використання зовнішньої допомоги (можливий розподіл на технічну допомогу, бюджетну підтримку, допомогу МФО)	Відсутня
Стратегічне планування залучення допомоги	Країна-отримувач є ініціатором та автором стратегічних пріоритетів розвитку, під які залучає різну форму зовнішньої допомоги (кошти донорів є допоміжними)	Під питанням Міністерство економіки готує, а Кабінет Міністрів затверджує стратегію залучення зовнішньої допомоги. Стратегія містить до 20 пріоритетів, під які може залучатися допомога Проте відсутність єдиного документа стратегічного розвитку України унеможлиблює визначення чітких пріоритетів для залучення допомоги (яких може бути не більш як три–п’ять)
Фінансове планування	Під час розробки проекту Державного бюджету країна-отримувач повинна брати до уваги можливість отримання коштів бюджетної підтримки від донорів і здійснювати відповідне планування	Відсутнє Відсутня вимога до планування можливої бюджетної підтримки під час розробки проекту Державного бюджету України. Постанова № 153 не стосується бюджетної підтримки взагалі Фінансове планування проектів і програм зовнішньої допомоги не розглядається як додатковий ресурс на виконання стратегічних програм розвитку країни
Прозоре фінансове управління	У країні-отримувачі має діяти прозора система управління державними фінансами. Процедури внутрішнього контролю та аудиту повинні відповідати міжнародним нормам	Під питанням Система управління державними фінансами України лише частково враховує міжнародні норми. Наразі відбувається процес гармонізації української системи до міжнародних та європейських норм за підтримки кількох проектів МТД ¹⁷

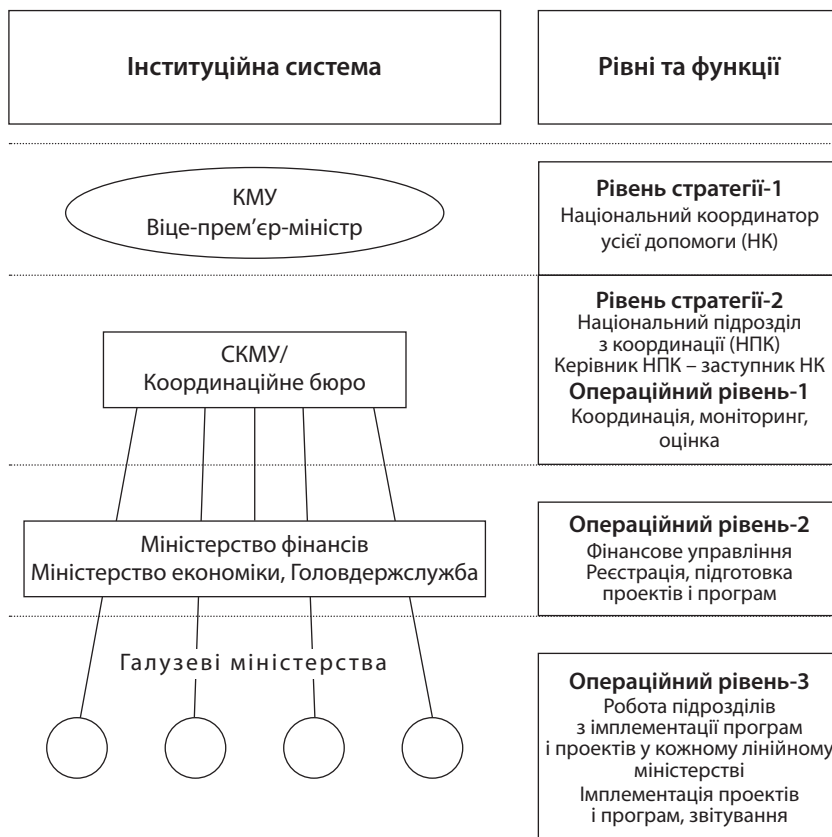
¹⁷ 1) Допомога Головному контрольно-ревізійному управлінню України у запровадженні нової системи державного внутрішнього фінансового контролю (програма Twinning), 18.09.2007 – 17.12.2009, донор – КЄС.

2) Проект модернізації державних фінансів, 2008 – 2013 рр. у рамках позики від МБРР.

Критерії	Вимоги "нового контексту"	Наявна система
Координація донорів	Країна-партнер повинна бути здатною координувати діяльність донорів, мати ефективні механізми та процедури	Відсутня З приєднанням до Паризької декларації 2007 року Україна зобов'язана координувати діяльність донорів. Проте започаткована Міністерством економіки практика координації донорів через Урядово-донорські робочі групи не діє. Фактично координація діяльності донорів в Україні відсутня
Моніторинг та оцінка допомоги	У країні має бути налагоджена система моніторингу та оцінки допомоги. Критеріями оцінки (згідно з ЄК) є: <ul style="list-style-type: none"> • відповідність змісту допомоги стратегічним завданням країни • ефективність результатів допомоги • стійкість /життєздатність результатів (sustainability) 	Відсутня Система моніторингу в рамках Постанови № 153 передбачає регулярний збір звітів виконавців проектів і програм МТД Міністерством економіки Дані моніторингових звітів (що збирає Міністерство) не аналізуються та не оцінюються (відсутня процедура). Система моніторингу та оцінки допомоги в розумінні ЄК відсутня Система моніторингу програм бюджетної підтримки зараз перебуває на стадії розробки

Оцінка наявної системи управління зовнішньою допомогою в Україні свідчить про те, що для ефективного залучення та використання допомоги (особливо такої, як бюджетна підтримка) потрібні суттєві негайні зміни. Нижче запропоновано можливий варіант системи, яка здатна відповідати вимогам "нового контексту".

Схема 2. *Можлива система управління зовнішньою допомогою*



Рівень стратегії-1

Для забезпечення належної системи стратегічного планування і національних пріоритетів, і пріоритетів залучення допомоги має бути створено інститут **Національного координатора [всієї] зовнішньої допомоги**. Цю посаду може обійняти Віце-прем'єр-міністр у справах європейської та міжнародної інтеграції.

Наслідки: поєднання всіх процесів координації зовнішньої допомоги в одному центрі, вищий політичний рівень управління зовнішньою допомогою (із безпосереднім зв'язком з Прем'єр-міністром) і більша кількість механізмів узгодження питань.

Функції НК:

- Забезпечення загальної координації із залучення та використання міжнародної технічної та фінансової допомоги (визначення стратегічних пріоритетів, узгодження із стратегічними пріоритетами розвитку країни).
- "Єдине вікно" уряду України для донорської спільноти.
- Звітування Прем'єр-міністра (Президенту та парламенту) щодо залучення та використання коштів зовнішньої допомоги.

Необхідні зміни: Розробка Указу Президента України "**Про систему координації зовнішньої допомоги в Україні**" (включно з Положенням про Національного координатора зовнішньої допомоги в Україні та згадану систему) із **внесенням відповідних змін до чинних нормативно-правових актів**, що регулюють різні аспекти зовнішньої допомоги в Україні.

Рівень стратегії-2 та операційний рівень-1

Для забезпечення діяльності Національного координатора необхідно створити Національний підрозділ з координації (НПК). Цей підрозділ повинен мати пряме підпорядкування Національному координатору та мати статус, вищий за секторальні міністерства. У разі зміни статусу та функцій Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції (див. частину 1 цієї публікації) Бюро може взяти на себе роль НПК. У такому разі керівник КБ виконуватиме функцію заступника Національного координатора та керівника НПК.

Функції НПК полягатимуть у:

Рівень стратегії:

- Координація діяльності донорів (стратегічне планування, узгодження позицій і проблемних питань).
- Підготовка проекту стратегії залучення допомоги під керівництвом НК.

Операційний рівень:

- Координація процесу виконання стратегії (з донорами та профільними міністерствами):
 - бюджетна підтримка;
 - технічна допомога;
 - кошти МФО.
- Моніторинг та оцінка виконання стратегії:
 - бюджетна підтримка;
 - технічна допомога;
 - кошти МФО.
- Підготовка НК до переговорів з донорами.
- Регулярне звітування НК.

Необхідні зміни: закріплення ролі/функцій Бюро як НПК у новому Указі Президента "Про систему координації зовнішньої допомоги в Україні", внесення змін до Положення про Бюро (докладно про механізми йдеться в наступному розділі).

Операційний рівень-2

Основним завданням другого операційного рівня є **управління фінансами**. Для цього потрібно визначити центральний орган виконавчої влади, який відповідатиме за це (наприклад, Міністерство фінансів України). Цей рівень є новим, він з'являється через появу можливості отримання бюджетної підтримки від донорів. Зазначений вище орган входить до системи управління зовнішньою допомогою. Заступник Міністра фінансів може бути призначений заступником НК.

На цьому рівні залишається також завдання **реєстрації та збору інформації** щодо проектів і програм допомоги (і МТД, і бюджетної підтримки). Міністерство економіки може продовжувати виконувати ці функції та підпорядковуватися НК і НПК.

Головдержслужба, яка наразі координує залучення та виконання програм і проектів у рамках окремих інструментів ЄС, може продовжувати виконувати цю функцію. ГДС підпорядковуватиметься НК і НПК у цьому питанні.

Необхідні зміни: відповідне відображення ролі та функцій Міністерства фінансів, Міністерства економіки і Головдержслужби в новому "Положенні про систему та механізми залучення та використання зовнішньої допомоги в Україні".

Операційний рівень-3

На цьому рівні повинна відбуватися операційна діяльність, тобто безпосередня реалізація проектів і програм зовнішньої допомоги. У кожному міністерстві мають бути створені "підрозділи з імплементації проектів і програм зовнішньої допомоги". Це набуває особливого значення у разі отримання міністерством бюджетної підтримки на виконання секторальних стратегій/програм.

Функції:

- участь у плануванні, визначенні та формулюванні програм і проектів на базі узгоджених пріоритетів розвитку сектору;
- технічна підготовка документів для запуску програм/проектів під керівництвом НПК (розробка технічних завдань, специфікацій тощо);

- моніторинг виконання проектів (у тому числі участь представника цього підрозділу у Спільній групі моніторингу), звітування перед НПК щодо стану реалізації проектів і програм (і МТД, і бюджетної підтримки).

Необхідні зміни: відповідне відображення змін у новому "Положенні про систему та механізми залучення та використання зовнішньої допомоги в Україні", внесення змін до положень міністерств.

Можливі механізми координації допомоги

У разі створення нової інституційної системи управління зовнішньою допомогою, запропонованої вище, необхідно налагодити нові механізми функціонування цієї системи. По-перше, має з'явитися механізм взаємодії між першим і другим стратегічними рівнями, а по-друге, що не менш важливо, має бути налагоджено механізми взаємодії між стратегічними та операційними рівнями.

Для визначення оптимальних механізмів взаємодії у цьому розділі розглянуто такі наявні та нові механізми:

1. Доручення Віце-прем'єр-міністра у справах європейської та міжнародної інтеграції (ВПМ).
2. Урядовий комітет з питань європейської інтеграції та міжнародного співробітництва (УК).
3. Українська частина Комітету співробітництва між Україною та ЄС (УЧК).
4. Координаційна рада з питань зовнішньої допомоги (Коордрада).

У Таблиці 2 запропоновано детальну оцінку кожного механізму щодо їх дієвості на всіх рівнях залучення та використання допомоги.

Таблиця 2. Оцінка можливих механізмів взаємодії стратегічного та операційного рівнів системи управління допомогою

Критерії	Доручення ВПМ	УК	УЧК	Координація (Секретаріат – КБ/НПК)
Стратегічне планування	Доручення можуть вирішити окремі питання. Проте налагодження системи стратегічного планування потребуватиме не разових втручань, а злагодженої системи роботи. У разі зміни пріоритетів зовнішня допомога може знову лишитися поза увагою політичного керівництва	УК є робочим колегіальним органом Кабінету Міністрів, який утворюється для забезпечення ефективної реалізації повноважень КМУ, координації дій органів виконавчої влади, попереднього розгляду проектів нормативно-правових актів, концепцій, стратегій, основних напрямів реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд КМУ Питання стратегічного планування зовнішньої допомоги (ЗД) можуть виноситися на обговорення засідань УК. Проте цей механізм може використовуватися лише для обговорення остаточної версії стратегії залучення ЗД. УК не може здійснювати процес стратегічного планування як такий	Механізм дає змогу виносити питання зовнішньої допомоги на щомісячні засідання (голова УЧК затверджує порядок денний). Проте до компетенції УЧК належать лише питання технічної допомоги ЄС, спрямованої на забезпечення спроможності української сторони реалізувати положення УПС. Це залишає питання бюджетної підтримки, підтримки держав, що не є членами ЄС, і допомоги МФО поза увагою	Механізм дає змогу виносити стратегічні питання зовнішньої допомоги на засідання Координації. Операційну діяльність (підготовка стратегічних документів) має забезпечувати окремий підрозділ, який підпорядковуватиметься Національному координатору (у цьому разі – НПК)
Фінансове планування	Окремих доручення можливо зобов'язати Міністерство фінансів розробити проект Постанови/розпорядження КМУ щодо планування коштів зовнішньої допомоги (бюджетної підтримки) під час розробки проекту Державного бюджету	Питання фінансового планування Державного бюджету не входять до компетенції цього механізму	Питання фінансового планування Державного бюджету не входять до компетенції УЧК УЧК може рекомендувати Міністерству фінансів (через протокольне рішення) розробляти проект Держбюджету з урахуванням можливості отримання зовнішньої бюджетної підтримки	Під час розробки проекту Державного бюджету Координація може рекомендувати Міністерству фінансів включити до проекту коштів можливої бюджетної підтримки
<i>Жодний із запропонованих механізмів не дає змоги вирішити проблеми фінансового планування на системному рівні</i>				

Критерії	Доручення ВПМ	УК	УЧК	Координація (Секретаріат – КБ/НПК)
Прозоре управління	Доручення не матимуть безпосереднього впливу, проте ними можна звернути увагу заінтересованих органів на процес удосконалення системи державного управління фінансами	Питання системи управління державними фінансами не входять до компетенції цього комітету	Питання системи управління державними фінансами не входять до компетенції УЧК. УЧК може давати окремі рекомендації щодо поліпшення цієї системи	Координаційна рада може давати окремі рекомендації щодо поліпшення цієї системи
Координація донорів	Жодні із запропонованих механізмів не дає змоги вирішити проблеми управління фінансами на системному рівні Разовим дорученням можна перезапустити Урядово-донорські групи та підтримувати їхню діяльність час від часу. Проте залишається під питанням спроможність Міністерства економіки ефективно виконувати функцію координатора цих груп. У разі зміни уряду питання координації донорів може знову зникнути з порядку денного КМУ	На стратегічному рівні питання координації донорів можна винести на розгляд УК. Це може бути "разова акція" і стосуватися обговорення документа, який готують на затвердження КМУ (наприклад, угоди з окремим донором) Проте для операційної роботи цих груп необхідний інший механізм. Це можуть бути окремі доручення ВПМ або новостворений підкомітет/робоча група в рамках УК, яку координуватиме секретар. Функції секретаря мають бути покладені на КБ/НПК. Секретаря УК призначає Міністр КМ, переважно це особа зі структурного підрозділу СКМУ, який займається організаційним забезпеченням урядових комітетів	На стратегічному рівні питання координації донорів можна винести на засідання УЧК. Протоколом УЧК можливо зобов'язати окремий орган виконавчої влади здійснити перезапуск Урядово-донорських груп. На наступних засіданнях УЧК можливо заслуховувати звіти щодо діяльності цих груп. Проте залишається під питанням відповідальний виконавець. Міністерство економіки наразі не спроби може виконувати таку функцію	На стратегічному рівні питання координації донорів можна винести на засідання Координаційної ради. Протоколом КР можливо здійснити перезапуск Урядово-донорських груп, діяльність яких координуватиме КБ/НПК на регулярній основі

Критерії	Доручення ВПМ	УК	УЧК	Координація (Секретаріат – КБ/НПК)
<p>Горизонтальна координація ЗД за трьома напрямками</p>	<p>Разовими дорученнями можна створити три окремі робочі групи щодо МТД, бюджетної підтримки та допомоги МФО, за управління якими відповідатиме КБ/НПК. У разі потреби (за доповіддю керівника КБ/НПК) можливо скеровувати діяльність цих груп окремими дорученнями ВПМ, проте залишається під питанням системність цієї роботи</p>	<p>Можна використати для узгодження позицій, вирішення проблем та обговорення пропозицій міністерств. Проте для підтримки цього процесу необхідні зміни на операційному рівні. Підготовка до обговорення питань ЗД під час засідань УК може скеровуватися окремими дорученнями ВПМ або через новостворений підкомітет/робочу групу в рамках УК</p>	<p>Можна використати для узгодження позицій, вирішення проблем та обговорення пропозицій міністерств (і стратегічного, і операційного рівнів). Інструмент про-токолів УЧК (які є обов'язковими для виконання) буде достатньо ефективним. Проте для забезпечення операційної діяльності існує потреба у створенні підкомітету з питань зовнішньої допомоги в рамках УЧК. Секретарем цього підкомітету може бути керівник КБ/НПК (або його заступник). Це дасть змогу здійснювати горизонтальну координацію, провадити моніторинг та оцінку залучення та використання ЗД. Водночас залишається під питанням об'єднання всіх трьох напрямів допомоги в рамках цього механізму. Наскільки правомірною є координація за цими напрямками в рамках підкомітету УЧК, який відповідає лише за питання ЄС?</p>	<p>Можна використати для узгодження позицій, вирішення проблем та обговорення пропозицій міністерств (і стратегічного, і операційного рівнів). Інструмент протоколів Координації (які будуть обов'язковими для виконання) буде достатньо ефективним. Операційну діяльність КР здійснюватиме КБ/НПК</p>
<p>Моніторинг та оцінка допомоги</p>	<p>Окремими дорученнями ВПМ можливо зобов'язати Міністерство економіки здійснювати моніторинг. Проте для запровадження системи оцінки ефективності допомоги потрібні інші механізми</p> <p>Цей механізм міг би використовуватися, якби існували усталені процедури та механізми моніторингу та оцінки</p>	<p>Питання моніторингу та оцінки не належать до компетенції УК. На засідання УК можна виносити окремі питання щодо реалізації програм і проектів ЗД. Проте на операційному рівні необхідно буде використовувати додаткові механізми – окремі доручення ВПМ або новостворений підкомітет/робочу групу</p>	<p>Можливо здійснюватиме моніторинг залучення та використання допомоги за допомогою інструментів, подібних до моніторингових інструментів УЧК. Проте для здійснення оцінки допомоги потрібно буде запровадити нову процедуру</p>	<p>КБ/НПК здійснюватиме моніторинг залучення та використання допомоги за допомогою інструментів, подібних до моніторингових інструментів УЧК. Проте для здійснення оцінки допомоги потрібно буде запровадити нову процедуру</p>

Критерії	Доручення ВПМ	УК	УЧК	Координація (Секретаріат – КБ/НПК)
<p>Наслідки для всієї системи управління ЗД</p>	<p>Найпоширеніша практика Не потребує змін до нормативно-правової бази Дасть змогу вирішувати питання лише частково. Проте поза увагою ВПМ можуть залишитися стратегічні питання та такі, що потребують оперативного реагування Залишить систему управління зовнішньою допомогою без змін У разі зміни уряду питання ЗД можуть знову залишитися поза увагою політичного керівництва</p>	<p>Існує в рамках діяльності нинішнього Кабінету Міністрів Не потребує змін до нормативно-правової бази Дасть змогу вирішувати питання частково. Проте поза увагою ВПМ можуть залишитися стратегічні питання та такі, що потребують оперативного реагування Залишить систему управління зовнішньою допомогою майже без змін</p>	<p>Регулярні засідання лише з 2008 року Потребує змін до нормативно-правової бази щодо розширення повноважень УЧК (щодо питань всієї ЗД), щодо створення окремого підкомітету та визначення КБ/НПК, відповідального за цей підкомітет Механізм здатний перезапустити систему за умови створення окремого підкомітету в рамках УЧК. КБ/НПК має бути визначено його керівником (із відповідними змінами до положення про КБ)</p>	<p>Може бути створена за прикладом Координаційної ради з питань адаптації НК всієї допомоги може бути головою цієї Ради, а КБ/НПК – секретаріатом Ради Потребуватиме розробки відповідної Постанови КМУ з подальшим внесенням змін до низки нормативно-правових актів Механізм здатний перезапустити систему через зведення трьох напрямів допомоги, регулярний розгляд стратегічних питань (на засіданнях Координаційної ради) та оперативний – через КБ/НПК</p>

Оцінка, яку надано у Таблиці 2, свідчить про те, що перший і другий механізми є абсолютно неефективними у разі створення нової системи управління допомогою. Ефективнішими є третій і четвертий механізми, які порівнюються у Таблиці 3.

Таблиця 3. Порівняльний аналіз механізмів

Критерії	УЧК	Коордрада (КР)
Зміни до нормативно-правової бази	Незначні Внесення змін до наявного положення про УЧК у частині створення підкомітету з питань ЗД	Суттєві Розробка нової постанови КМУ, яка затвердить Положення про Коордраду
Інституційні зміни	Суттєві Координаційне бюро вже зараз виконує роль Секретаріату УЧК, проте положення про КБ потребуватиме суттєвих змін щодо взаємодії Бюро з іншими органами влади (процедура моніторингу та оцінки тощо)	Суттєві Окрім призначення керівника КБ секретарем КР (або заступником керівника КР), необхідно створити окремий підрозділ у КБ
Фінансування	Може потребувати додаткового фінансування Проте питання фінансування можна зняти, якщо в КБ буде проведено реорганізацію	Може потребувати додаткового фінансування Проте питання фінансування можна зняти, якщо в КБ буде проведено реорганізацію
Час на впровадження	Незначний	Від двох до п'яти місяців
Вплив на стратегічному рівні	Достатній	Достатній
Вплив на операційному рівні	Достатній За умови створення підкомітету та визначення КБ як керівника	Достатній За умови надання функції секретаріату КБ
Ризики	Зведення трьох напрямів допомоги до одного центру може бути проблематичним, зважаючи на фокус УЧК на допомогу ЄС Питання зовнішньої допомоги може так і не отримати належної уваги, бо залишатиметься одним з багатьох питань УЧК	Дистанціювання питань зовнішньої допомоги від процесу стратегічного планування внутрішніх реформ (продовження існування зовнішньої допомоги у паралельному вимірі) КБ може не бути спроможним до виконання функції Секретаріату КР до повного завершення реформи Бюро (див. частину 1)

Остаточне рішення щодо оптимального механізму має бути прийнято на високому політичному рівні.

Висновки та рекомендації

Вимоги "нового контексту" надання зовнішньої допомоги взагалі та використання механізму бюджетної підтримки донорами зокрема неможливо ефективно реалізувати в рамках наявної нормативно-правової бази та старої інституційної системи. У разі збереження *статус кво* Україна продовжуватиме втрачати додаткові ресурси на здійснення реформ, що матиме ще негативніші наслідки в умовах фінансово-економічної кризи. Подальша бездіяльність уряду або "малі кроки" призведуть до погіршення іміджу країни та можуть спричинити остаточну втрату довіри донорів.

Аналіз, що міститься у попередніх розділах, свідчить про **потребу в негайному створенні якісно нової системи управління зовнішньою допомогою**. Нарешті, має відбутися об'єднання трьох напрямів допомоги – МТД, бюджетної підтримки та допомоги МФО – в одному центрі на найвищому політичному рівні. Водночас бюджетна підтримка має стати основним фокусом уваги уряду, зважаючи на перехід донорів до активного використання цього інструменту (лише на 2008–2009 роки заплановано надання Україні близько 232 млн. євро секторальної бюджетної підтримки ЄС).

Для цього потрібно зробити **такі кроки**:

Створити посаду **Національного координатора зовнішньої допомоги на високому політичному рівні** (наприклад, на рівні Віце-прем'єр-міністра). Це питання є політично чутливим і може потребувати тривалого часу для узгодження позицій між Кабінетом Міністрів і Президентом. Проте без цього кроку неможливо говорити про ефективне залучення зовнішньої допомоги взагалі.

Розробити та затвердити **нормативно-правовий документ про систему та механізми залучення і використання зовнішньої допомоги в Україні** (положення, яке затверджується Указом Президента) із відповідним внесенням змін до чинного законодавства. Цей крок пов'язаний із попереднім і також може потребувати тривалого часу для узгодження позицій. Проте цей документ має велике значення для ефективності допомоги. По-перше, він дасть змогу усунути плутанину в нормативно-правовій базі щодо зовнішньої допомоги, по-друге, поєднати три напрями допомоги в одному центрі та запустити якісно нову систему/механізми управління допомогою.

Для забезпечення діяльності Національного координатора та функціонування системи потрібно створити **Національний підрозділ з координації (НПК)**, функції якого може виконувати Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції. Проте саме Координаційне бюро має бути реформовано.

Систему координації має бути розділено на два рівні – стратегічний та операційний:

- Національний координатор відповідатиме за перший стратегічний рівень;
- НПК – за другий стратегічний і перший операційний;
- Міністерство фінансів (яке набуватиме більшої ваги), Міністерство економіки та Головдержслужба – за другий операційний;
- профільні міністерства – за третій операційний.

Для запуску цієї системи потрібно визначити **механізм, який уможливить найефективнішу взаємодію між стратегічним та операційним рівнями**. Найприйнятнішим механізмом наразі є Українська частина Комітету співробітництва між Україною та ЄС (з певними змінами).

Розробити та впровадити **окремі процедури управління допомогою**, які нині відсутні у практиці уряду (наприклад, стратегічне планування, оцінка ефективності).

Додаток 1.

Докладний опис прикладів

Приклад 1. Апарат Прем'єр-міністра України

Цей координаційний орган цікавий тим, що, незважаючи на свій допоміжний статус, він по суті є впливовим органом з чітко прописаними координаційними та моніторинговими функціями. Аналіз його положення може дати певні орієнтири щодо того, як краще виписати завдання та функції Координаційного бюро, аби попри допоміжну роль все-таки мати можливість і підстави ефективно виконувати завдання.

Підпорядкування. Апарат Прем'єр-міністра є допоміжним органом у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України, підпорядковується безпосередньо Прем'єр-міністру.

Призначення керівника. Керівника апарату призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра. Керівник апарату несе персональну відповідальність перед Прем'єр-міністром України за покладені на апарат завдання. Керівник апарату подає пропозиції на затвердження Кабінетом Міністрів України кандидатур першого заступника, заступників керівника апарату та керівників інших структурних підрозділів.

Формулювання завдань і функцій

Основним завданням апарату є забезпечення здійснення Прем'єр-міністром України своїх повноважень, які випливають з Конституції і законів України. Формулювання завдань є чітким і однозначним, оскільки в рамках допоміжної функції апарат повинен виконувати такі основні завдання:

- здійснює моніторинг та аналіз ефективності реалізації Кабінетом Міністрів України політики в економічній, соціальній та інших сферах, за результатами якого готує Прем'єр-міністрові України висновки і рекомендації з питань формування урядової політики, в тому числі на основі пропозицій, що надходять від членів Кабінету Міністрів України;
- здійснює аналіз рішень, які приймає Кабінет Міністрів України, та інших документів, які підписує Прем'єр-міністр України, з погляду їх відповідності проголошеній політиці уряду, впливу на політичну ситуацію в державі і прогнозування можливої реакції окремих верств населення, готує в разі потреби відповідні пропозиції;

- бере участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з питань, які вносить Прем'єр-міністр України на розгляд Кабінету Міністрів України;
- здійснює експертизу проектів документів, що подаються на підпис Прем'єр-міністра України, готує в разі потреби відповідні пропозиції.

Структура та затвердження штатного розпису. Штатний розпис апарату затверджує Кабінет Міністрів України. Граничну чисельність працівників апарату затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України на підставі пропозицій керівника апарату, погоджених з Міністром Кабінету Міністрів України, в межах граничної чисельності працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Статус юридичної особи. Апарат не має статусу юридичної особи.

Положення про апарат Прем'єр-міністра є прикладом того, як для допоміжного органу (в системі Секретаріату Кабінету Міністрів) можна виписати прямі координаційні та моніторингові функції. Рамки забезпечення діяльності Прем'єр-міністра є і потужним інструментом обмеження повноважень, а водночас і вагомим приводом і переконливим аргументом для здійснення безпосередніх функцій на високому владному рівні. Навіть більше, зафіксовано особисту відповідальність керівника за виконання покладених на апарат завдань, що є сильним мотивувальним чинником.

На що варто звернути увагу, аналізуючи саме положення про апарат Прем'єр-міністра: ключовим аспектом є пряма підпорядкованість Прем'єр-міністра, можливість активної участі у процесі вироблення політики та підготовки рішень, яку закріплено у функціях і завданнях (хоча й у межах забезпечення діяльності Прем'єр-міністра), можливість готувати проекти нормативно-правових актів, аналізувати ефективність реалізації Кабінетом Міністрів України політики в різних сферах суспільного життя.

Приклад 2. Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції (НАУРЕІ)

Оскільки Національне агентство створено задля здійснення координації з питань міжгалузевого економічного та соціального співробітництва України з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)¹⁸, положення цього координаційного органу взято для докладного вивчення.

¹⁸ Координаційна діяльність була не єдиною. Навіть більше, Агентство брало участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями; контролювало ефективність використання залучених зовнішніх ресурсів; координувало діяльність органів виконавчої влади і суб'єктів господарювання у цій сфері.

Підпорядкування та статус. Центральний орган виконавчої влади підпорядкований Кабінету Міністрів України. Має статус Міністерства. Агентство має статус юридичної особи, самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням. Навіть більше, Агентство має право (звичайно, у межах своїх повноважень) видавати накази, організовувати і контролювати їх виконання.

Агентство також має право:

- представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України;
- вносити в установленому порядку пропозиції щодо організації роботи Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом;
- залучати в установленому порядку спеціалістів міністерств, інших органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розгляду питань, що належать до його компетенції;
- залучати на контрактній основі вітчизняних та іноземних вчених, фахівців і експертів для консультацій з питань, пов'язаних з діяльністю Національного агентства.

Призначення керівника. Голова НАУРЕІ є міністром, якого призначає Президент України. Голова Агентства здійснює керівництво і несе відповідальність перед Президентом і Кабінетом Міністрів за виконання покладених на Агентство завдань.

Формулювання завдань і функцій

Одне з основних завдань — забезпечення міжвідомчої координації з питань міжгалузевого економічного та соціального співробітництва України з Європейським Союзом. Навіть більше, розробка і реалізація програм і проектів міжнародної технічної допомоги, здійснення її реєстрації та контроль за їх виконанням також були у сфері відповідальності Агентства.

Важливим є той факт, що Агентство є активним гравцем на стратегічному полі соціально-економічного розвитку України. Згідно з положенням, Агентство:

- бере участь у забезпеченні реалізації державних програм, складанні платіжного балансу України, розробленні стратегії соціально-економічного розвитку України;
- бере участь у розробленні проекту Державного бюджету України та загальнодержавних програм економічного і соціального розвитку;
- забезпечує в межах своїх повноважень виконання українською стороною зобов'язань за Угодою про партнерство та співробітництво

між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом);

- готує пропозиції щодо вдосконалення механізмів взаємодії Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом).

Структура та затвердження штатного розпису

Структуру центрального апарату Агентства затверджує Прем'єр-міністр України. Штатний розпис центрального апарату Агентства і положення про його структурні підрозділи затверджує голова Агентства. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Національного агентства, обговорення найважливіших напрямів його діяльності в Національному агентстві утворюється колегія у складі голови, заступників голови за посадою, а також інших керівних працівників Національного агентства. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних органів виконавчої влади. Персональний склад колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії втілюються в життя наказами Національного агентства.

У цьому разі стратегічні координаційні функції Агентства підкріплено й виражено через його статус ЦОВВ, повноваження, завдання та функції. Важливою є також функція координації міжнародної технічної допомоги (МТД), яку виконувало Агентство, оскільки в цьому разі всі стратегічні цілі соціально-економічного розвитку України було взято за основу у розробленні програм і проектів МТД, а цей момент — один з ключових для їхньої ефективної реалізації та впливу МТД на реформи в Україні.

Приклад 3. Державний департамент з питань адаптації законодавства

Аналіз положення цього державного органу цікавий тим, що департамент, перебуваючи у складі Міністерства юстиції, є юридичною особою, виконує стратегічні координаційні функції, пов'язані з адаптацією законодавства до Європейського Союзу. Навіть більше, євроінтеграційна сфера також робить доцільним розгляд цього органу.

Підпорядкування та статус. Державний департамент з питань адаптації законодавства є урядовим органом державного управління, який діє у складі Мін'юсту і йому підпорядковується. Департамент утримується за рахунок державного бюджету в межах коштів, передбачених на утримання Мін'юсту. Департамент є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в Державному казначействі, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

Департамент має право:

- залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;
- отримувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;
- скликати в установленому порядку наради з питань, які належать до його компетенції;
- організовувати і проводити семінари, конференції, симпозиуми, інші заходи з питань, що належать до його компетенції;
- утворювати експертні та консультаційні ради, робочі групи;
- видавати накази організаційно-розпорядчого характеру.

Призначення керівника. Департамент очолює директор, якого в установленому порядку призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням міністра юстиції. Директор Департаменту є членом колегії Мін'юсту. Директор Департаменту має першого заступника та двох заступників, яких призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням міністра юстиції, погодженим з директором Департаменту. Розподіл обов'язків між заступниками здійснює директор Департаменту.

Формулювання завдань і функцій

Основні завдання Департаменту:

1. Організація роботи з реалізації державної політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС.
2. Участь у межах своєї компетенції в координації роботи, пов'язаної з виконанням Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС.
3. Організація моніторингу імплементації актів законодавства України, проекти яких розроблено відповідно до *acquis communautaire*.
4. Координація в межах своїх повноважень співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та у сфері юстиції, свободи та безпеки і з питань забезпечення стабільності та ефективності функціонування інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини.
5. Координація та моніторинг у межах своїх повноважень роботи центральних органів виконавчої влади з виконання зобов'язань, взятих

на себе Україною перед Європейським Союзом, Радою Європи, іншими міжнародними організаціями, щодо забезпечення стабільності та ефективності функціонування інститутів, які гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини.

Структура та затвердження штатного розпису

Розподіл обов'язків між заступниками здійснює директор Департаменту. Граничну чисельність працівників Департаменту за поданням директора затверджує міністр юстиції. Структуру Департаменту затверджує директор за погодженням з міністром юстиції. Штатний розпис і кошторис Департаменту затверджує директор за погодженням з міністром юстиції та Мініном.

Важливо: поєднання статусу юридичної особи з власними фінансовими інструментами разом із чітко прописаними провідними координаційними функціями роблять Департамент дієвою урядовою структурою. По суті це приклад установи, в якій рівень повноважень дозволяють виконувати стратегічні функції міжвідомчої координації у певній сфері, проте сама установа не має статусу окремого центрального органу.

Приклад 4. Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України

Положення Комісії цікаве з погляду прописування функцій, а також вираження в завданнях виконання стратегічної ролі у сфері регулювання ринків фінансових послуг.

Підпорядкування та статус. Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України (Комісія) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Комісія є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в органах Державного казначейства України, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням.

Призначення керівника. Комісію очолює голова Комісії, якого призначає на посаду терміном на сім років і звільняє з посади Президент України. Голова Комісії одноосібно несе відповідальність перед Президентом України за діяльність Комісії.

Формулювання завдань і функцій

Основні завдання Комісії в межах її повноважень:

- здійснення єдиної та ефективної державної політики у сфері надання фінансових послуг;

- розроблення і реалізація стратегії розвитку ринків фінансових послуг;
- здійснення державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства в цій сфері;
- захист прав споживачів фінансових послуг через застосування заходів впливу для запобігання порушенням законодавства на ринках фінансових послуг та їх припинення;
- узагальнення практики застосування законодавства України з питань функціонування ринків фінансових послуг, розроблення і внесення пропозицій щодо його удосконалення;
- запровадження міжнародно визнаних правил розвитку ринків фінансових послуг;
- сприяння інтеграції в європейський і світовий ринки фінансових послуг.

Важливим є те, що такі функції, як участь у формуванні Програми діяльності Кабінету Міністрів України та забезпечення її реалізації, а також участь у розробленні проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік, слугують доказом реальних владних повноважень Комісії на стратегічному політичному рівні розробки державної політики.

Структура та затвердження штатного розпису

Голова Комісії затверджує структуру центрального апарату Комісії за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Комісія як колегіальний орган утворюється у складі дев'яти членів: Голова Комісії, три заступники Голови, у тому числі його перший заступник, п'ять членів Комісії – директорів департаментів. Структура центрального апарату Комісії складається з департаментів та їх підрозділів, що здійснюють регулювання ринків фінансових послуг і нагляд за діяльністю окремих видів фінансових установ, а також управлінський організаційний та матеріально-технічний забезпечення роботи Комісії. Територіальні управління Комісії не мають статусу юридичної особи і діють відповідно до положень, затверджених Комісією.

Фактично комплекс завдань, що стоять перед Комісією, підкріплено наявними повноваженнями формувати політику у відповідній сфері, розробляти та реалізувати стратегію розвитку, здійснювати оцінку та моніторинг, розробляти пропозиції щодо вдосконалення ринку фінансових послуг. Зрозуміло, що в цьому разі статус ЦОВВ уможливує формування саме провідних функцій. Цей тандем статусу та стратегічного рівня діяльності Комісії, виражений у завданнях і функціях, може стати у пригоді під час виписування положення про оновлене Координаційне бюро.