



Квітень 2010 року

Виконання Угоди про асоціацію з ЄС: від імітації виконання до роботи на результат

Максим Борода, Олег Мірошніченко, Олександр Татаревський, Ігор Шевляков

Чим загрожує “неготовність” уряду до виконання Угоди з ЄС

Українська влада поставила перед собою амбітну мету — упродовж року завершити переговори та укласти Угоду про асоціацію з Європейським Союзом. Однак підписання цього документа не може бути самоціллю, адже він має стати інструментом реалізації **амбітнішого завдання – впровадження в Україні європейських стандартів через виконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію**. Це означатиме глибокі реформи в більшості секторів економіки України, які будуть надскладними для виконання у технічному, управлінському та фінансовому плані і потребуватимуть принципово нової якості роботи всієї урядової машини.

Без системної підготовки до виконання Угоди з ЄС не уникнути провалу

Негативний досвід дотримання Україною попередніх домовленостей з ЄС свідчить про великий ризик невиконання нових зобов'язань за Угодою про асоціацію. Європейська сторона контролюватиме виконання Угоди дуже конкретно і жорстко. Тому навіть вдала імітація бурхливої діяльності не замінить реальних досягнень.

У разі провалу виконання Угоди керівництво держави та уряду остаточно втратить довіру ЄС, не зможе виконати вагомі електоральні обіцян-

ки перед українським народом. Для бізнесу такий провал означатиме у кращому разі подальше обмеження доступу на єдиний ринок ЄС, у гіршому — неспроможність працювати за європейськими стандартами на внутрішньому ринку та програш у конкурентній боротьбі. Громадяни так і не отримають можливість вільно подорожувати, навчатися та працювати в об'єднаній Європі, користуючись правами та гарантіями нарівні з громадянами ЄС. Послуги, які надає українська влада громадянам, так і залишаться далекими від європейських стандартів.

Політична воля до повноцінного виконання Угоди — необхідна, але абсолютно недостатня умова успіху. Вже зараз, коли переговорний процес ще триває, політичне керівництво повинно реалістично оцінити спроможність урядової машини організувати виконання Угоди. Потрібно визначити проблеми, які спричиняють ризик провалу, та вжити негайних заходів до їх комплексного вирішення.

Угода про асоціацію: міжнародний досвід успішного виконання

Як свідчить здійснений МЦПД аналіз досвіду країн — нових членів ЄС і країн Західних Балкан, що виконували або наразі виконують подібні угоди з ЄС, їхні уряди спеціально готувалися до управління змінами для успішного виконання угод. Така підготовка в різних країнах мала багато спільних рис. Зокрема уряди цих країн вирішували такі задачі:

1. Створення та функціонування **централізованого механізму**, що забезпечував би і політичну, і адміністративну координацію роботи уряду щодо імплементації Угоди. Такий механізм найчастіше мав форму спеціального органу виконавчої влади.

Підготовка означає: центральний координаційний орган...

Такий орган отримував відповідні повноваження та інституційну спроможність для забезпечення в процесі виконання угоди з ЄС координації та комунікації центральних органів виконавчої влади між собою, з партнерами в Євросоюзі, зацікавленими сторонами в країні та за кордоном, громадськістю загалом.

Водночас цей орган зазвичай відповідав за координацію відповідного навчання урядовців та оперативної підтримки щодо використання нових процедур, шаблонів і стандартів.

2. Впровадження такого управлінського інструменту, як **національна програма виконання Угоди про асоціацію**. Уряди всіх країн, які виконували або наразі виконують подібні угоди з ЄС, організовували свою роботу саме навколо загальнонаціональних стратегічних документів¹. Це високодеталізовані плани реалізації заходів з виконання зобов'язань у рамках

...національну стратегічну програму виконання Угоди

угод про асоціацію, складені за єдиною структурою з розбивкою на коротко-, середньо- та довгострокові пріоритети.

Для того, щоб цей інструмент працював, було запроваджено:

¹ Країни Центральної та Східної Європи розробляли *Національні програми прийняття acquis* (НППА); у країнах Західних Балкан типовіша назва Національна програма (або план) імплементації Угоди про стабілізацію та асоціацію (НПІ).

✦ єдину методологію, процедури, шаблони та стандарти якості для підготовки та виконання національних програм;

✦ механізми, що забезпечують:

- узгодженість національних програм з іншими державними програмними документами;
- регулярний (не рідше аніж щопівроку) моніторинг виконання програм, звітування, перегляд та оновлення національних програм принаймні щороку;
- контроль за виконанням завдань з підготовки та імплементації програми органами влади та чиновниками, відповідальність у разі невиконання.

3. **Розбудова інституційної спроможності виконавчої вертикалі** в усіх секторах, охоплених зобов'язаннями країни за угодою з ЄС, що включає відповідні центральні, територіальні (регіональні) та місцеві органи виконавчої влади, до розробки секторних частин національної програми та їх виконання. Для кожного секторного центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ) і відповідних територіальних та місцевих органів влади було визначено:

...спроможність виконавчої вертикалі в усіх секторах

✦ продукти (завдання), які вимагаються від них під час підготовки та виконання національної програми;

✦ відповідальні структурні підрозділи та посадові особи в них, які повинні забезпечувати підготовку цих продуктів;

✦ кваліфікаційні вимоги до таких посадових осіб, тобто наявність у них потрібних знань і вмінь.

Для того, щоб декларації українського керівництва щодо євроінтеграційних намірів не мали розбіжностей з реальністю, уряду необхідно взяти цей досвід за основу своєї підготовки до виконання майбутньої Угоди про асоціацію з ЄС.

Теперішній стан “готовності”: готовність до імітації виконання Угоди з ЄС

Результати здійсненої МЦПД оцінки готовності центральних органів виконавчої влади України до управління змінами для виконання майбутніх зобов'язань за Угодою про асоціацію невігніші. За наявних умов функціонування органів влади не варто розраховувати на повноцінне виконання Угоди з ЄС. У разі збереження статус-кво після підписання Угоди уряд матиме серйозні проблеми з організацією її виконання і на системному рівні, і на рівні окремих ЦОВВ. Зокрема необхідно звернути увагу на такі проблеми.

Відсутність ефективного централізованого механізму координації

В Україні досі не створено єдиний орган з координації політики європейської інтеграції. Наразі існує набір розрізнених процесів в окремих

Готовність уряду низька: централізованого механізму координації немає...

органах влади, які часто здійснюються паралельно. Більшість аспектів політики європейської інтеграції координують Мінекономіки, Мін'юст і Секретаріат КМУ (зокрема КБЄСАІ, або зараз Бюро європейської інтеграції, що є його підрозділом).

Окремі координаційні функції нормативно закріплено та фактично виконуються більш як одним органом. У результаті такого дублювання вся система координації неефективна, а відповідальність за конкретні проблеми та провали відсутня.

За умови збереження такої ситуації у сфері європейської інтеграції уряд не зможе забезпечити ефективну комунікацію і координацію органів влади і під час розробки національної програми виконання Угоди про асоціацію, і під час її виконання.

Неготовність до розробки національної програми виконання Угоди про асоціацію

Наявна в уряді система планування, зокрема стратегічного та бюджетного, унеможливає використання в Україні такого управлінського інструменту, як національна програма виконання Угоди, за процедурами та шаблонами, які використовували всі країни, що виконували або наразі виконують подібні угоди з ЄС.

В Україні створено різноманітні процедури та шаблони планування, зокрема бюджетних програм. За своєю структурою вони відповідають провідним європейським практикам. Утім, відсутність стандартів і контролю якості призводить до того, що зміст окремих розділів бюджетних програм не пов'язаний між собою, а сам цей інструмент замість бюджетного забезпечення реалізації пріоритетів розвитку країни перетворився на план витрачання державних коштів головними розпорядниками.

Навіть у разі прийняття рішення про складання консолідованої програми імплементації Угоди з ЄС за умови збереження статус-кво існує ризик того, що:

- ✦ національна програма не узгоджуватиметься з іншими програмними документами уряду;
- ✦ уряд не матиме достатньо деталізованих річних календарних планів для її виконання;
- ✦ програма не міститиме чітких пріоритетів і не визначатиме ресурсів, потрібних для виконання запланованих завдань;

...національну програму виконання Угоди скласти неможливо

- ✦ пріоритети національної програми не буде враховано в бюджетах на відповідні роки;
- ✦ уряд не зможе підтримувати програму в актуальному стані (регулярно оновлювати).

Інституційна неспроможність ЦОВВ

Нині за центральними органами виконавчої влади чітко не закріплено завдання, які вони повинні виконувати для успішної реалізації програм і планів щодо інтеграції з ЄС, і не визначено, які продукти вони повинні готувати.

Водночас їхня внутрішня структура перешкоджає виконанню таких завдань і виробленню продуктів. Не встановлено, хто саме нестиме відповідальність за окремі продукти, потрібні під час підготовки і виконання національної програми виконання Угоди про асоціацію. Часто однакові функції виконують різні структурні підрозділи, жоден з яких не відповідає за кінцевий продукт. Роль і місце структурних підрозділів з європейської інтеграції (ЄІ) суттєво різняться в різних ЦОВВ.

Окрім того, без чіткого розуміння, які саме продукти вимагаються від ЦОВВ, неможливо визначити, які знання та навички потрібні персоналу ЦОВВ для їх підготовки. Як наслідок: з одного боку, продукти не виробляються через брак потрібних знань, а з іншого — забезпечити потрібне навчання неможливо, оскільки державні службовці не завжди розуміють, що саме від них вимагається, які знання їм потрібні.

...у виконавчій владі ніхто за це не відповідає

Окремий аспект спроможності ЦОВВ — ефективна діяльність структурних підрозділів з ЄІ. Наразі не існує єдиного бачення ролі та завдань структурних підрозділів з європейської інтеграції в органах влади:

1. Європейською інтеграцією займаються переважно департаменти, що суміщають цей вид діяльності з міжнародним співробітництвом.

Питаннями ЄІ займається незначна кількість осіб (у середньому дві — три особи) в кожному ЦОВВ.

2. Перелік видів діяльності євроінтеграційних підрозділів у різних органах досить неоднорідний.
3. Підрозділи з ЄІ виконують не лише функції координатора і комунікатора, а й багато інших (планування, розробка політики тощо), часто дублюючи діяльність інших департаментів.
4. Кількість завдань та обсяг повноважень і ресурсів, наданих у розпорядження профільним підрозділам, перебувають загалом у серйозному дисбалансі: підрозділи мають багато завдань і мало ресурсів (передусім кадрів).

Підготовка уряду до виконання Угоди з ЄС: перші кроки

1. Розбудова централізованої моделі координації ЄІ

Необхідно ухвалити рішення Кабінету Міністрів про створення центрального координаційного органу. Головним його завданням має стати координація діяльності ЦОВВ у сфері європейської інтеграції, зокрема підготовки і виконання національної програми імплементації Угоди про асоціацію з ЄС.

**Централізація:
створити спеціальний виконавчий орган**

Повноваження більшості ЦОВВ у сфері європейської інтеграції треба перерозподілити задля концентрації їх у центральному координаційному органі. За винятком кількох функцій, типово властивих Міністерству фінансів і Голодержслужбі, всю діяльність системного рівня з імплементації Угоди можна зосередити в центральному координаційному органі.

Постанова про створення центрального координаційного органу повинна визначити чіткі ме-

ханізми його взаємодії з іншими органами виконавчої влади, а також зобов'язання ЦОБВ щодо взаємодії у сфері ЄІ.

2. Перехід до централізованого планування виконання Угоди про асоціацію

Уряду потрібно підготувати та забезпечити прийняття нормативного акту, який визначить статус та місце *Національної програми виконання Угоди про асоціацію* в системі державних програм і планів. З огляду на те, що цей документ є ключовим для імплементації Угоди про асоціацію, він повинен отримати пріоритетний статус щодо інших програм.

Планування:
інституційно
запровадити
національну
програму

У цьому нормативному акті уряд повинен визначити вимоги до програми (шаблон) і процес підготовки (процедури). Зокрема процедури мають чітко передбачати:

- ✦ поєднання/узгодження загальнодержавної стратегії та інших програм з Національною програмою імплементації Угоди з ЄС;
- ✦ відображення національної програми в державному бюджеті щороку та на середньострокову перспективу;
- ✦ чітке і достовірне визначення пріоритетів, завдань, кадрових і матеріальних потреб для їх виконання, очікуваних результатів;
- ✦ функціонування механізму регулярного перегляду програми;
- ✦ ефективний моніторинг і звітування про виконання програми;
- ✦ контроль виконання завдань з підготовки та імплементації програми визначеними органами та їхню відповідальність за невиконання.

Водночас для створення єдиного методологічного та інституційного підґрунтя для підготовки національної програми уряд повинен розробити і затвердити такі основні документи:

1. Типовий шаблон, за яким мають працювати міністерства в процесі розробки своїх секторних розділів програми.
2. Інструкцію з розробки окремих розділів програми міністерствами.
3. Методологію інституційної розбудови (*Institution building methodology*), яка включає: порядок оцінки інституційної готовності; шаблони; алгоритм/процедуру обрахунку витрат (на персонал, устаткування, приміщення тощо).
4. Інструкцію зі складання національної програми як консолідованого документа, включаючи: опис компетенцій окремих відповідальних ЦОБВ; часові рамки всіх стадій роботи над документом; процедуру прийняття окремих частин програми, поданих відповідальними ЦОБВ.

Після методологічного забезпечення уряд має дати системі ЦОБВ завдання підготувати національну програму. Необхідно запланувати та забезпечити потрібне навчання відповідальним чиновникам, а також оперативну підтримку у використанні нових методик.

3. Створення інституційної спроможності ЦОБВ

і) Нормативно закріпити перелік обов'язкових завдань і продуктів

Необхідно чітко визначити перелік продуктів і функцій, важливих для успішної імплементації органами влади Угоди про асоціацію. За основу такого переліку можна взяти дерево функцій, розроблене експертами МЦПД під час проведення оцінки готовності до виконання Угоди з ЄС. Типовий перелік продуктів і функцій необ-

хідно затвердити рішенням уряду, зокрема як частину рішення про підготовку Національної програми виконання Угоди з ЄС.

Цим же рішенням необхідно зобов'язати ЦОВВ увідповіднити свої положення до типового переліку.

ii) Реформувати внутрішню структуру ЦОВВ

Необхідно забезпечити чітке делегування функцій і закріплення відповідальності за продукти за структурними підрозділами ЦОВВ. "Локалізація функцій" має забезпечувати усунення наявних проблем (дублювання, нечіткий розподіл відповідальності тощо).

iii) Змінити роль підрозділів з європейської інтеграції в органах влади

Структурні підрозділи з ЄІ в ЦОВВ мають стати центрами координації діяльності інших структурних підрозділів під час розробки і виконання національної програми. Вони також мають забезпечувати повноцінний і безперервний зв'язок з іншими ЦОВВ та центральним координаційним органом.

Для цього необхідно змінити функції, які нині виконують підрозділи з ЄІ в ЦОВВ. Це означає, що уряд має розробити і затвердити **типове положення**² про такі підрозділи, а ЦОВВ — увідповіднити до нього свої положення про такі підрозділи.

iv) Встановити професійні вимоги до персоналу

Коли перелік продуктів, завдань і функцій для виконання Угоди про асоціацію в органах влади визначено, необхідно забезпечити розбудову належного кадрового потенціалу. Така потреба існує в усіх органах влади. Для цього необхідно:

² Подібне рішення свого часу було прийнято в Україні щодо юридичних департаментів (управлінь), для яких розроблено і затверджено типові положення. Це великою мірою допомогло привести діяльність цих структурних підрозділів до єдиного знаменника.

1. Визначити знання, вміння та навички, якими мають володіти чиновники, на яких покладено завдання щодо виконання зобов'язань за Угодою, для успішного виконання завдань і вироблення відповідних продуктів.

2. Закріпити відповідні вимоги **в типових професійно-кваліфікаційних характеристиках посад державних службовців**.

Як результат, буде створено основу для вдосконалення системи підвищення кваліфікації державних службовців у сфері європейської інтеграції.

3. Розробити дієву методику оцінки потреб державних службовців у знаннях і вміннях у сфері європейської інтеграції.

4. Впровадити систему оцінки (атестації) державних службовців, що має забезпечити реальну перевірку наявності у державних службовців тих знань, які вимагаються у типових професійно-кваліфікаційних характеристиках.

Інституційна європеїзація як стратегічне завдання для виконання Угоди з ЄС

Окреслені вище рішення — лише частина реформ державного апарату, які необхідно здійснити і на стадії підготовки, і на стадії виконання Угоди про асоціацію з ЄС. Вони можуть стати початком, адже не вимагають ані радикальних інституційних змін, ані великих фінансових витрат, ані багато часу. Однак очевидно, що цього замало для того, щоб забезпечити повноцінне виконання всіх зобов'язань України за Угодою. Забезпечити його зможе лише повноцінне запро-

Виконавча спроможність: визначити, навчити відповідальних

Без демократичної реформи уряду інтеграції з ЄС не буде

вадження цілісної системи європейських стандартів демократичного урядування в українську систему державного управління, що передбачає:

- ✦ створення системного незалежного державного контролю за діями державних службовців;
- ✦ запровадження в законодавство поняття про покарання за порушення прав та обов'язків інших осіб;
- ✦ створення механізму контролю за антикорупційністю норм і законів;
- ✦ запровадження покарання за створення нормативних рішень, що легітимізують корупцію;
- ✦ розділення функції контролю та управління;
- ✦ створення демократичної цивільної служби та впровадження демократичних стандартів послуг державної служби для приватного бізнесу, політиків, громадян.

Розшукується: зовнішня допомога

Міжнародні донори, які співпрацюють з українським урядом, постійно стикаються з про-

блемою визначення напрямів співпраці та потреб українських партнерів. Завершення демократичного реформування та системна підготовка українського уряду до виконання Угоди про асоціацію з ЄС має стати чітким дороговказом для міжнародної технічної та фінансової допомоги, що надається партнерами України. Передусім цей напрям має цікавити Європейську Комісію, урядових і неурядових донорів з держав – членів ЄС.

Європейській Комісії та іншим європейським донорам варто започаткувати політичний діалог з українським урядом щодо його підготовки до виконання Угоди про асоціацію та зосередити на цьому пріоритеті майбутні програми технічної допомоги й інші інструменти, передусім програму Комплексної інституційної розбудови (Comprehensive Institution-Building).

Таке поєднання наполегливої зацікавленості та інструментів допомоги з європейського боку дасть можливість обом сторонам уникнути неприємних сюрпризів та отримати найкращі результати від своєї співпраці.

**Потрібна
активна
позиція
європейських
донорів**

Максим Борода – керівник програми "Соціальна економіка".

Олег Мірошніченко – аналітик програми "Угода про асоціацію між Україною та ЄС".

Олександр Татаревський – старший аналітик програми "Демократизація та належне врядування".

Ігор Шевляков – старший аналітик програми "Демократизація та належне врядування".

e-mail: office@icps.kiev.ua
www.icps.com.ua