

Виконання Угоди про асоціацію з ЄС: від імітації до результату

Українська влада поставила перед собою амбітну мету – упродовж року завершити переговори та укласти Угоду про асоціацію з Європейським Союзом. Негативний досвід дотримання Україною попередніх домовленостей з ЄС свідчить про великий ризик невиконання нових зобов'язань за Угодою про асоціацію. 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

Теперішній стан “готовності”

Міжнародний центр перспективних досліджень у рамках проекту “Аналітична підтримка в процесі європейської інтеграції” оцінив готовність центральних органів виконавчої влади України до управління змінами для виконання майбутніх зобов'язань за Угодою про асоціацію. На жаль, результати здійсненої МЦПД оцінки невтішні. 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 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, унеможлиблює 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;

- 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.

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 суміщують цей вид діяльності з міжнародним співробітництвом. Питаннями ЄІ займається незначна кількість осіб (у середньому дві–три особи) в кожному ЦОВВ.

- Перелік видів діяльності євроінтеграційних підрозділів у різних органах досить неоднорідний.
- Підрозділи з ЄІ виконують не лише функції координатора і комунікатора, а й багато інших (планування, розробка політики тощо), часто дублюючи діяльність інших департаментів.
- 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 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. 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 механізми його взаємодії з іншими органами виконавчої влади, а також зобов'язання ЦОВВ щодо взаємодії у сфері ЄІ.

2. Перехід до 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.

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:

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

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

3. Створення інституційної спроможності ЦОВВ

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 необхідно 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.

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).

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 і центральним координаційним органом.

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

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. Для цього необхідно:

- 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.
- 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.
- Розробити дієву методику оцінки потреб державних службовців у знаннях і вміннях у сфері європейської інтеграції.
- Впровадити систему оцінки (атестації) державних службовців, що має забезпечити реальну перевірку наявності у державних службовців тих знань, які вимагаються у типових професійно-кваліфікаційних характеристиках. ■

За додатковою інформацією звертайтеся, будь ласка, до керівника проекту Олександра Татаревського за телефоном (044) 484-4400 чи електронною поштою atatarevsky@icps.kiev.ua.