

Кодіс Євгеній Іванович,
здобувач кафедри публічного управління та менеджменту організацій,
Національний університет "Чернігівська політехніка",
м. Чернігів
ORCID 0000-0002-2751-4963

УДК 327.4

doi: 10.34213/tp.20.04.25

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ ПРОЄКТІВ СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА ЄС У КОНТЕКСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Систематизовано принципи та процедури механізмів інституційної розбудови, а також моделі функціонування Адміністративних офісів програми Twinning у Південному та Східному регіонах Європейської політики сусідства. З огляду на це було визначено, що в рамках такого механізму використовують проєкти Twinning, заходи TAfEX та програму SIGMA. Встановлено, що визначальними для ефективного реалізації зазначених механізмів є система управління ресурсами допомоги ЄС, яка може бути децентралізованою та централізованою, а також модель функціонування Адміністративного офісу програми Twinning.

Ключові слова: Європейський Союз, європейська інтеграція, Східне партнерство, Угода про асоціацію, державне управління.

Постановка проблеми. В останні роки почали стрімко розвиватися міжнародні відносини, нарощуватись інтеграційні процеси та різновекторне співробітництво. Зазвичай двосторонні відносини формуються в межах багатовекторної взаємодії, і окремий розгляд їх уже не є доцільним, адже порушується принцип комплексності та всеосяжності. 7 травня 2009 р. стартувала програма Європейського Союзу (ЄС) "Східне партнерство" (далі – Східне партнерство), учасниками якої є шість країн: Україна, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія та Молдова. Цю співпрацю орієнтовано на розвиток політичної, економічної, енергетичної сфер, а також налагодження контактів між людьми. Тобто Східне партнерство визначило перспективні відносини Євросоюзу з Україною на довгострокову перспективу, що й зумовило важливість розгляду їх. Східне партнерство має не лише теоретичне, але і практичне значення для країн, залучених до цієї програми, або ж сусідніх із ними країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням Східного партнерства як системи налагодження регіональної співпраці в Європі присвячено достатню кількість публікацій у сучасній науці з державного управління. Значну кількість матеріалів подано в контексті концептуалізації змісту та природи Східного партнерства, яке визначено як один із напрямів Європейської політики сусідства. У працях Т. Сидорук [1] питання Східного партнерства подано як модель поступової й часткової інтеграції з ЄС. У посібнику "Європейська інтеграція" [2] науковцями визначені перспективні напрями розвитку Східного партнерства. А. Гончарук у своєму науковому доробку "Україна підтримує "Східне партнерство" як інструмент досягнення членства в ЄС" порушує питання перспективності співпраці України з ЄС в рамках саме зазначеної програми з метою розгляду перспектив членства в ЄС [3]. Перелік інструментів Східного партнерства та фінансування його ЄС наведено у праці Н. Гнидюк [4], однак, незважаючи на досить вагомий науковий внесок у досліджувану сферу, детальнішого дослідження потребують питання результатів реалізації програми саме для України.

© Кодіс Є. І., 2020

Мета статті: проаналізувати напрями імплементації інституційних проєктів Східного партнерства ЄС у контексті вдосконалення системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Східне партнерство є одним із регіональних вимірів Європейської політики сусідства (ЄПС), створеної після масштабного розширення, тобто коли 10 держав увійшли до складу ЄС. Для того щоб не створювати нових територіальних векторів в Європі, ЄС була акцентована увага на ЄПС, що діє й сьогодні. До пріоритетних завдань належать зближення Європи зі своїми сусідами на основі сприяння їх суспільно-політичним та економічним реформам забезпечуючи цим самим стабільність та зміцнення миру.

Системний аналіз вітчизняних та європейських досліджень свідчить про складність природи ЄПС та неможливість виокремлення єдиного підходу до її тлумачення. З'ясовано, що найбільш об'єктивним є комплексний підхід, за допомогою якого ЄПС можна визначити як форму добросусідського співробітництва ЄС із третіми країнами, що спрямована на впорядкування кордонів сусідів ЄС із використанням засобів зовнішнього управління, які регулюють політичну, економічну, культурну та інші сфери співробітництва.

Поділ ЄПС у 2008 р. на Східне партнерство та Союз для Середземномор'я зумовив появу додаткових механізмів у рамках багатосторонньої форми співробітництва, а саме інституційного механізму, який використовує чотирирівневу операційну структуру в Східному партнерстві та систему спільних трьох інституцій у Союзі для Середземномор'я. У межах двосторонньої форми співробітництва для країн Східного партнерства додатково запроваджено програму Всеохопної інституційної розбудови в рамках механізму інституційної розбудови.

Для посилення інституційної спроможності країн – учасниць ЄПС у Планах дій передбачено запровадження механізму інституційної розбудови, який включає практичні заходи щодо розбудови державних органів центральної та місцевої влади з метою упровадження *acquis communautaire* (правова система ЄС). Їх спрямовано на тісне співробітництво схожих інституцій держави-сусіда і держави – члена ЄС та передбачають проведення консультацій, тренінгів, навчально-ознайомлювальних поїздок. Згаданий механізм складається з проєктів *Twinning*, заходів *TAIEX* та програми *SIGMA*.

Механізми інституційної розбудови *Twinning* і *TAIEX* стали доступними для України через запровадження ЄПС. У розділі “Нові перспективи для партнерства, економічної інтеграції та співробітництв” Плану дій зазначається, що з метою підтримки адаптації законодавства до норм і стандартів ЄС використовуватимуться обмін досвідом між державними службовцями та цільові консультації і підтримка через механізм обміну інформацією про технічну допомогу (*TAIEX*) [3]. Програма *SIGMA* передбачає надання допомоги країнам у модернізації їхніх систем державного управління. Для України вона стала доступною в 2006 р. Основна її мета полягала у проведенні оцінки державного управління в Україні за базовими показниками *SIGMA* з метою виконання Плану дій [4]. До цього часу механізми інституційної розбудови, такі як *Twinning*, *TAIEX*, *SIGMA*, в Україні залишаються малодослідженими.

Порівняно з іншими країнами – учасницями ЄПС Україна, крім Азербайджану та Вірменії, – єдина країна, яка використовує досить розгалужену нормативно-правову та методологічну базу. В Азербайджані на законодавчому рівні було прийнято в 2009 р. Рекомендації для упровадження проєктів *Twinning* та заповнення заявок *TAIEX* [5], які запровадили чітку процедуру

підготовки та реалізації проєктів. У Вірменії процедури Twinning регулюються Рішенням Уряду № 605 від 29 травня 2009 р. та Керівництвом із питань використання інструменту Twinning [1]. Країни Середземноморської Африки взагалі не розробляють спеціального законодавства для реалізації проєктів.

В Україні розроблено не тільки нормативно-правову базу, а й систему координації проєктів Twinning, що забезпечує планування та реєстрацію проєктів відповідно до українського законодавства і завдань, окреслених Угодою про партнерство і співробітництво; Національне агентство України з питань державної служби; Представництво ЄС в Україні; Адміністративний офіс програми Twinning та Робоча група з питань координації впровадження інструменту Twinning (Координаційна група), яка була створена спільним наказом Міністерства економіки України та Головного управління державної служби України [6].

Загальну координацію реалізацією проєктів Twinning в Україні здійснює Координаційна група, яка об'єднує всі вищезазначені установи. Її основне завдання полягає в систематичному контролі процесу підготовки та впровадження проєктів Twinning в Україні й покращанні умов для реалізації їх. Координаційна група затверджує Індикативний список проєктів Twinning на основі запитів від центральних органів виконавчої влади, готує рекомендації для розгляду на засіданнях Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС. Завдання, які розробляє Координаційна група, виконує Адміністративний офіс програми Twinning.

У процесі реалізації проєктів Twinning важливою є також система управління ресурсами допомоги ЄС. Для країн – учасниць ЄПС ЄС розробив дві системи: децентралізовану, що застосовується в Південному регіоні, та централізовану, що використовується у Східному регіоні. Відповідно в Україні використовується централізована система. Система управління, що переважає, визначає установу, яка матиме відповідні повноваження й діятиме виключно як установа, що укладатиме контракти. У децентралізованій системі установою, уповноваженою укладати контракти, є Адміністративний офіс. У централізованій системі такою установою є Європейська Комісія [7]. Вона відіграє важливу роль у підготовці та реалізації проєктів Twinning. Ця система управління проєктами виключає будь-яке втручання в управління фінансами проєктів та відбір партнерів з держав – членів ЄС. Адміністративний офіс виконує функцію Секретаріату, який надає консультації органам-бенефіціарам, що здійснюють підготовку та реалізацію проєктів Twinning, та реалізовує завдання, визначені Координаційною групою. Ця система є негнучкою і може негативно впливати на процес реалізації проєктів в Україні, оскільки виключає будь-яку ініціативу з боку центральних органів виконавчої влади.

Аналізуючи нормативно-правову та методологічну базу, систему координавання проєктів Twinning в Україні, дійдемо висновку, що вони є неефективними. На нашу думку, стратегічна проблема полягає в тому, що в Україні відсутній єдиний координаційний центр, який реалізовуватиме політику європейської інтеграції в країні. Питання європейської інтеграції розпорешено між Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерством юстиції, Міністерством закордонних справ України, Національним агентством України з питань державної служби та численними державними комітетами. Їхні повноваження не скоординовано з єдиним центром. Єдиним механізмом узгодження є засідання Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС (двосторонній орган співробітництва відповідно до Адміністративного офісу). Проте залежно від

зміни Уряду змінюється регулярність їхніх засідань від разу на місяць до разу на квартал. У свою чергу, питання європейської інтеграції вимагають щоденного координування.

Крім проєктів Twinning, у рамках механізму інституційної розбудови України використовується також TAIEХ. Зауважимо, що в українській мові ця аббревіатура не має адекватного перекладу, тому в нормативно-правових актах та інших документах використовується англійська версія назви.

Згаданий механізм став доступним для України з 2006 р. відповідно до рішення Європейської ради 206/62/ЕС, за яким TAIEХ став доступним для країн – учасниць Європейської політики сусідства та Росії [2].

Серед країн, що реалізують заходи TACIS та входять до ЄПС, Україна першою упровадила Технічну допомогу у сфері обміну інформацією (TAIEХ). Офіційне запровадження TAIEХ відбулось 22 листопада 2006 р. під час семінару-тренінгу для представників органів державної влади України, який був організований Адміністративним офісом програми Twinning спільно з Генеральним директором Європейської Комісії з питань розширення та Представництвом ЄС в Україні.

Беручи участь у заходах TAIEХ, Україна вирішує такі завдання:

- реалізація національних пріоритетів;
- розв’язання практичних проблем розвитку та інтеграції України до ЄС;
- підвищення адміністративної та інституційної спроможності органів державної влади;
- установлення “мережевих” відносин з європейськими партнерами [4].

У рамках TAIEХ Україна може отримувати три види послуг, пов’язаних з організацією:

– відряджень експертів з країн – членів ЄС до країни-бенефіціара для надання порад щодо законодавчих актів та інтерпретації *acquis communautaire*, а також підтримкою дій щодо адміністративних узгоджень для упровадження й забезпечення дотримання *acquis communautaire*;

– семінарів та робочих зустрічей, на яких висвітлюються питання, пов’язані з напрямками політики, законодавством та функціонуванням ЄС. Таку допомогу може бути зосереджено на потребах окремої країни або групи країн, що стикнулися з однаковими труднощами, тобто може здійснюватися в індивідуальному чи багатосторонньому порядку за участю більш ніж однієї установи. Формат проведення заходу для кількох країн одночасно дає можливість створити мережу для обміну досвідом між країнами-бенефіціарами;

– навчальних візитів до країн ЄС, що дають можливість представникам країни-бенефіціара зрозуміти, як країни – члени ЄС вирішують практичні питання, пов’язані з упровадженням і забезпеченням дотримання *acquis communautaire* та аспектами взаємодії із зацікавленими сторонами [2].

Заходи TAIEХ передбачають три форми допомоги шляхом: відрядження від одного до двох експертів з країн – членів ЄС до України на короткий термін до одного тижня; навчальних візитів до країн – членів ЄС, де можуть взяти участь максимум три представники від України; проведення семінарів та робочих зустрічей в Україні.

У рамках механізму TAIEХ Україна може отримувати допомогу двома способами. Перший полягає в тому, що за ініціативою української сторони орган державної влади України подає до Національного агентства України з питань державної служби заявку на отримання технічної допомоги, другий – у тому, що з ініціативи європейської сторони Європейська Комісія повідомляє про можливість для української сторони взяти участь у заходах TAIEХ за кордоном.

Отже, використання Україною інструменту інституційної розбудови ТАІЕХ характеризується майже такими самими проблемами, як і процес реалізації проєктів Twinning.

Відсутність якісних індикаторів у реалізації заходів ТАІЕХ показує, що механізми Twinning і ТАІЕХ не використовуються як механізми для проведення реформ у країні, оскільки не створено єдиного центру координації євроінтеграційної політики та проведення необхідних реформ. ТАІЕХ використовується паралельно до реформ, які здійснює президент. У такій ситуації, як у випадку з проєктами Twinning, необхідно підпорядкувати Адміністративний офіс програми Twinning Президенту України та включити якісні індикатори до звітів за результатами проведення заходів ТАІЕХ.

Крім перелічених механізмів інституційної розбудови, для України є доступною також SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). Основне завдання програми полягає у проведенні оцінювання системи державного управління в перехідних країнах [5].

Особливістю програми SIGMA є те, що її оцінка не охоплює всю роботу системи врядування. Вона обмежена загальними урядовими системами адміністративного управління та ширшими інституціональними схемами, які зумовляють функціонування інституцій, а саме:

- системою формування політики;
- правовою основою державного управління (у тому числі Конституцією);
- управлінням кадрами (державна служба);
- системою управління державними видатками;
- державним внутрішнім фінансовим контролем;
- системою державних закупівель;
- зовнішнім аудитом.

У 2005 р. Україна офіційно звернулася до керівництва програми SIGMA з проханням провести оцінювання системи державного управління в Україні. За результатами оцінювання було сформульовано пропозицію, у якій зазначалося, що в Україні необхідно здійснити системну реформу, яка визначить конституційні обов'язки і зміцнить верховенство права. Проте на сучасному етапі Україна ще не готова до реформ такого масштабу. У рамках рекомендацій SIGMA було розроблено Кодекс адміністративних послуг, а також рекомендації щодо Закону України “Про державну службу”.

Відповідно до оцінки SIGMA, найбільшою проблемою в системі державного управління України є відсутність незалежного державного контролю діяльності органів державної влади. До цього часу державні інституції не функціонують із використанням демократичних процедур та механізмів. Процедури публічних обговорень, консультацій із зацікавленими сторонами відбуваються тільки формально [1].

Усі наведені механізми інституційної розбудови стали доступними для України завдяки розробленню ЄПС, основне завдання якої полягало в уникненні появи нових розмежувальних ліній. Реалізація такого загального підходу об'єднала в рамках політики сусідства велику кількість гетерогенних країн за географічними, економічними, політичними та іншими показниками. У результаті в 2008 р. ЄПС було поділено на два напрями: Східний – “Східне партнерство” та Південний – “Союз для Середземномор'я”.

На Україну поширюється дія Східного партнерства, яке передбачає запровадження додаткового механізму співробітництва в рамках інституційної розбудови, а саме програма Всеохопної інституційної розбудови.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. У процесі дослідження встановлено, що в Україні здійснюється реалізація механізму інституційної розбудови, а саме проєктів Twinning, заходів TAIEХ та програми SIGMA. Показано, що в Україні зазначені механізми реалізуються в рамках централізованої системи управління ресурсами допомоги ЄС, яка обмежує втручання в управління фінансами проєктів та відбір партнерів з держав – членів ЄС.

З'ясовано, що на сьогодні Україна через недоліки бюджетного планування та непрозорість управління державними фінансами не готова до запровадження децентралізованої системи. У разі її запровадження в системі управління фондами ЄС України доцільно розробити підготовчий етап для децентралізованої системи управління ресурсами допомоги ЄС, який забезпечить проведення незалежного аудиту системи управління зовнішньою допомогою України та згідно з його результатами визначення відповідальної державної інституції, що здійснюватиме загальну координацію децентралізованої системи на подальших етапах її реалізації.

Адміністративний офіс програми Twinning, який надає консультаційну допомогу центральним органам виконавчої влади в реалізації проєктів Twinning та проведенні заходів TAIEХ, підпорядкований Національному агентству України з питань державної служби, яка з результатами адміністративної реформи не має достатньо повноважень для забезпечення повноцінної роботи офісу та негативно впливає на ефективну реалізацію механізмів інституційної розбудови.

Визначено, додаткові проблеми, які теж негативно впливають на реалізацію механізмів інституційної розбудови в Україні:

- підпорядкування офісу програми Twinning, який координує процес реалізації цих механізмів, Національному агентству України з питань державної служби;

- незалученість до реалізації проєктів Twinning і заходів TAIEХ Верховної Ради України та Адміністрації Президента України;

- низький рівень інституційної спроможності центральних органів виконавчої влади України;

- використання ЄС практики залучення до проєктів Twinning і заходів TAIEХ Постійних радників проєктів та експертів, які не мають належних професійних навичок;

- використання кількісних показників для оцінки ефективності реалізації заходів TAIEХ;

- непов'язаність проєктів Twinning та заходів TAIEХ із завданнями, які виконуються Президентом України, через що вони реалізуються паралельно.

З метою підвищення ефективності використання механізмів інституційної розбудови розроблено дві рекомендації. Перша полягає в тому, що в разі запровадження в Україні децентралізованої системи управління ресурсами допомоги ЄС необхідно розробити підготовчий етап, який забезпечить проведення незалежного аудиту системи управління зовнішньою допомогою України та згідно з його результатами визначення відповідальної державної інституції, що здійснюватиме загальну координацію децентралізованої системи на подальших етапах її реалізації. Друга рекомендація передбачає запровадження моделі функціонування Адміністративного офісу програми Twinning, згідно з якою він підпорядковуватиметься Адміністрації Президента України.

Список використаних джерел*

1. Сидорук Т. В. Політика сусідства Європейського Союзу у Східній Європі: модель інтеграції без членства : монографія. Львів : ПАІС, 2012. 444 с.
 2. Європейська інтеграція : навч. посіб. / за заг. ред. проф. І. А. Грицяка та Д. І. Дзвінчука. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. 464 с.
 3. Гончарук А. Україна підтримує "Східне партнерство" як інструмент досягнення членства в ЄС. URL: <http://www.president.gov.ua/news/13265.html>.
 4. Гнидюк Н. А. Інструмент європейського сусідства і партнерства та фінансова допомога Європейського Союзу / за заг. ред. В. Ю. Стрельцова. Київ : Книга плюс, 2010. 192 с.
 5. Joint Staff Working Document "Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results". URL: <http://eap-csf.org.ua/onovleno-dokument-shhodoklyuchovih-prioritetiv-ta-ochikuvanih-dosyagnenshidnogo-partnerstva-do-2020-r/>.
 6. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013. Joint Communication to the European Parliament, the Council. The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 27.3.2014. JOIN (2014) 12 final. URL: http://www.eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/joint_communication_en.pdf.
 7. Eastern Partnership Civil Society Facility. URL: <http://eapcivilsociety.eu/>.
- * Список побудовано в порядку посилань.

Kodis Y. I.,

*applicant of Public Administration and Management of Organizations Department,
National University "Chernihiv Polytechnic", Chernihiv
ORCID 0000-0002-2751-4963*

IMPLEMENTATION OF INSTITUTIONAL PROJECTS OF THE EU EASTERN PARTNERSHIP IN THE CONTEXT OF IMPROVING PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

The article systematizes the principles and procedures of institutional development mechanisms, as well as models of functioning of the Twinning Administrative Offices in the Southern and Eastern regions of the ENP. In view of this, it was determined that such a mechanism uses Twinning projects, TAIEX activities and the SIGMA program. It is established that the system for managing the resources of the EU assistance, which can be decentralized and centralized, as well as the model of functioning of the Administrative Office of the Twinning program are decisive for the effective implementation of these mechanisms. In the course of the research it was established that the institution of institution building is being implemented in Ukraine, namely Twinning projects, TAIEX measures and SIGMA program. It is shown that in Ukraine these mechanisms are implemented within the centralized system of management of EU aid resources, which limits interference in project financial management and selection of partners from EU member states.

It was found that today Ukraine is not ready to introduce a decentralized system due to shortcomings in budget planning and non-transparency of public financial management. In case of its introduction in the system of management of EU funds of Ukraine, it is advisable to develop a preparatory stage for a decentralized management system of EU assistance resources, which will ensure an independent audit of Ukraine's external assistance management system and in accordance with its results. stages of its implementation. The Twinning Administrative Office, which provides advice to central executive bodies on Twinning projects and TAIEX activities, reports to the National Civil Service Agency of Ukraine, which, as a result of administrative reform, does not have sufficient authority to ensure the full functioning of the office implementation of mechanisms of institutional development.

In order to increase the efficiency of the use of institutional development mechanisms, two recommendations have been developed. The first is that in the case of the introduction of a decentralized management system of EU aid resources in Ukraine, it is necessary to develop a preparatory stage that will ensure an independent audit of Ukraine's external assistance management system and, based on its results, a responsible state institution. stages of its implementation. The second recommendation envisages the introduction of a model of functioning of the Administrative Office of the Twinning program, according to which it will be subordinated to the Administration of the President of Ukraine.

Keywords: European Union, European integration, Eastern Partnership, association agreement, public administration.

References

1. Sydoruk, T.V. (2012). Polityka susidstva Yevropeiskoho Soiuzu u Skhidnii Yevropi: model intehtratsii bez chlenstva [Politics of the European Union's neighborhood in Eastern Europe: a model of integration without membership]. Lviv: PAIS [in Ukrainian].
2. Yevropeiska intehtratsiia (2013). I.A. Hrytsiak, D.I. Dzvinchuk (Eds.). Ivano-Frankivsk: Misto NV [in Ukrainian].
3. Honcharuk, A. (2018). Ukraina pidtrymuie "Skhidne partnerstvo" yak instrument dosiahnennia chlenstva v EU. URL: <http://www.president.gov.ua/news/13265.html> [in Ukrainian].
4. Hnydiuk, N.A. (2010). Instrument yevropeiskoho susidstva i partnerstva ta finansova dopomoha Yevropeiskoho Soiuzu [Instrument of the European Neighborhood and Partnership and financial assistance of the European Union]. V.Yu. Streltsov (Ed.). Kyiv: Knyha plius [in Ukrainian].
5. Joint Staff Working Document "Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results", URL: <http://eap-csf.org.ua/onovleno-dokument-shhodo-klyuchovih-prioritetiv-ta-ochikuvanih-dosyagnenshidnogo-partnerstva-do-2020-r/>.
6. Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013. (2014). Joint Communication to the European Parliament, the Council. The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels. URL: http://www.eeas.europa.eu/enp/pdf/2014/joint_communication_en.pdf.
7. Eastern Partnership Civil Society Facility. URL: <http://eapcivilsociety.eu/>.

Надійшла до редколегії 20.11.2020 р.