

3. Лист Вищого Господарського суду України № 01-8/451 від 24 липня 2008 р. «Про внесення змін до інформаційного листа Вищого господарського суду України від 18 листопада 2003 р. №01-8/1427 «Про Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та юрисдикцію Європейського суду з прав людини».

4. Фурса С.Я., Щербак С.В. Виконавче провадження в Україні: навч. посіб. К.: Атіка, 2002.

5. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Лучіано Россі проти Італії». URL: <http://hudoe.echr.ketse.com/doc/30530.96-en-200021115/view>.

ПЕТРЕНКО П. Д.,
кандидат юридичних наук

УДК 342.9

ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ІНСТИТУЦІЙНОЇ РОЗБУДОВИ (SIGMA, TWINNING, TAIEХ) У СФЕРІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті визначено напрямки вдосконалення організації діяльності органів виконавчої влади в Україні на сучасному етапі державотворення на основі подальшого впровадження таких європейських інструментів інституційної розбудови, як Twinning, TAIEХ і програми SIGMA.

Ключові слова: європейська інтеграція, інструменти інституційної розбудови, SIGMA, Twinning, TAIEХ, органи виконавчої влади.

В статье определены направления совершенствования организации деятельности органов исполнительной власти в Украине на современном этапе на основе дальнейшего внедрения таких европейских инструментов институционального развития, как Twinning, TAIEХ и программы SIGMA.

Ключевые слова: европейская интеграция, инструменты институционального развития, SIGMA, Twinning, TAIEХ, органы исполнительной власти.

The article outlines the directions for improving the organization of executive bodies in Ukraine at the present stage on the basis of the further introduction of such European institutional development tools as Twinning, TAIEH and the SIGMA program.

Key words: European integration, instruments of institutional development, SIGMA, Twinning, TAIEХ, executive authorities.

Вступ. Поглиблення європейської інтеграції та реалізації курсу на набуття Україною членства в ЄС вимагає здійснення інституційних перетворень у різних сферах, серед яких організація діяльності органів виконавчої влади. Вивчення досвіду, орієнтація та врахування кращих європейських стандартів державного управління є необхідною умовою ефективності реформ, що проводитимуться у цій сфері.

Питання реформування органів виконавчої влади, впровадження інструментів інституційної розбудови вже були предметом аналізу таких науковців, як В.Б. Антонюк, Т.В. Бельська, В. Головата, Т.О. Горещька, О.П. Западинчук, І.А. Ісаєнко, Е.Б. Кубко, В.М. Олуйко, О. Оржель, О.М. Руденко, В.В. Толкованов, В.В. Цветков та ін.



Для якісного реформування органів виконавчої влади на основі подальшого впровадження таких європейських інструментів інституційної розбудови, як Twinning, TAIEХ і програми SIGMA наукова обґрунтованість напрямків трансформацій є доцільною і необхідною. І це питання потребує вирішення, оскільки реформа є процесом динамічним, і проведені зміни передбачають постійний аналіз перспектив розвитку і визначення напрямків подальшого реформування.

Постановка завдання. Метою статті є визначення напрямків вдосконалення організації діяльності органів виконавчої влади в Україні на сучасному етапі державотворення на основі подальшого впровадження таких європейських інструментів інституційної розбудови, як Twinning, TAIEХ і програми SIGMA.

Результати дослідження. На рубежі 70–80 рр. минулого століття у більшості західних країн існувала усвідомлена необхідність реформування, докорінної модернізації державної служби. Необхідність привести систему управління у відповідність до викликів часу змусила політиків виробити програми реформування державної служби з метою її модернізації. Майже в усьому світі уряди експериментують з ідеями нового державного менеджменту, що припускає широке використання в державній службі методів роботи, що застосовуються у приватному секторі (методи стратегічного планування, оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління тощо). Як результат перетворення, створюється нова модель державної служби. Якісними параметрами раціональної моделі державної служби є порядок, відносна структура, визначена стратегія, підготовлені кадри, цілеспрямоване управління [1, с. 37–38]. Отже, таке завдання України, як вступ до Європейського Союзу, вимагає здійснення інституційних перетворень, які відповідатимуть європейським стандартам [2, с. 59–60]. І втілення саме європейських стандартів в Україні задля здійснення інтеграції обов'язкове. Адже, як констатує О. Оржель, наймасштабнішою подією європейського континенту кінця ХХ – початку ХХІ ст. стало розширення ЄС на Схід: «кількість держав – членів ЄС збільшилася з 15 до 27, територія ЄС зросла на 20%. Членами ЄС стали 10 держав колишнього соціалістичного табору: Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина та Чехія. Процес їх підготовки до членства супроводжувався глибинними реформами і тривав у середньому десять років». Таким чином, вперше в історії до ЄС інтегрувалися держави, що не належали до «західного світу». Успадковані від соціалістичного табору планова економіка, авторитаризм, зневага до прав людини та правовий нігілізм, відсутність професійної державної служби та низька ефективність механізмів державного управління стали причинами суттєвих вад, які гальмували процеси європейської інтеграції та виявилися серйозним викликом як для ЄС, так і країн Центральної та Східної Європи. Стало очевидним, що їх інтеграція вимагатиме особливих зусиль [3, с. 22].

За спільною ініціативою Європейського Союзу та ОЕСР було запроваджено програму SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – надання підтримки з метою поліпшення управління та менеджменту в країнах Центральної та Східної Європи), в рамках якої було проведено багато досліджень у сфері державного управління та здійснено більше 40 публікацій, які мають характер рекомендацій для держав, що прагнуть членства в ЄС, щодо реформування системи органів державної влади, налагодження механізмів державного управління та запровадження кращого досвіду європейських країн [4, с. 14]. За вказаною програмою у шести сферах державного управління визначені і порівняні базові показники. Ці показники визнані Європейською Комісією офіційним робочим інструментом для оцінювання ступеня підготовки систем контролю й управління держав – кандидатів до членства в ЄС. Вони увійшли до системи стандартів належного управління в ЄС і надалі слугуватимуть критеріями оцінювання стану систем державного управління країн-кандидатів [5, с. 114]. Програма SIGMA підтримує зусилля партнерських країн у реформуванні таких галузей, як: розроблення та реалізація програм реформування; зовнішній аудит; фінансовий контроль; правова й адміністративна система, державна служба та правосуддя; спроможність до вироблення політики та координації; державне управління видатками,



система державної доброчесності; державні закупівлі; регуляторна політика [6, с. 142–143]. Окремо для державної служби в рамках програми SIGMA були визначені спільні цінності, якими повинні керуватися державні службовці, що працюють в органах державної влади держав-членів та інституціях ЄС: неупередженість і доброчесність державних службовців; незалежність державних службовців від політичного керівництва; державний службовець служить народові, а не керівництву [4, с. 10].

Серед держав, в яких було здійснено вказане дослідження, – Україна. Зокрема, Голодержслужба України у 2006 р. досягла домовленостей із SIGMA про здійснення оцінювання державної служби України, незважаючи на відсутність політичного рішення щодо асоційованого членства України в ЄС [7, с. 13]. Оцінка виконувалася іноземними й вітчизняними експертами згідно з анкетною, розробленою в межах проекту SIGMA після 1999 р., шляхом співбесід із керівним складом органів, установ і організацій, які беруть участь у розробленні, аналізі та запровадженні заходів зі становлення і розвитку системи державного управління та її кадрового забезпечення. У процесі оцінки досліджувалося також майже 560 нормативно-правових актів, що врегульовують питання організації і проходження державної служби [8, с. 298–299].

Для України було визнано, що без належної системи державного управління, її налаштування до вимог європейського врядування інші реформи, необхідні для виконання вимог членства в ЄС, є неможливими [3, с. 23]. Адже після оцінювання у звіті з рекомендаціями щодо відповідності української системи державного управління вимогам, необхідним для членства в Європейському Союзі, та її адаптації до кращих європейських практик і законодавства ЄС було чітко визначено, що державна служба в Україні не відповідає тим завданням і функціям, які покладаються на неї в умовах демократичного суспільства [7, с. 13–14]. Підґрунтям для того, констатують В. Олуйко та В. Саєнко, є те, що протягом тривалого часу в нашій країні виявлялася недооцінка, а інколи і просто негативне ставлення до досвіду розвинутих країн щодо державного устрою, управління і державної служби. Цей досвід не використовувався з ідеологічних міркувань. У кращому разі до нього виявляли пізнавальний інтерес [1, с. 38], а міжнародні принципи і стандарти у практиці нашої держави не використовувалися [9, с. 35]. О. Оржель із цього приводу вказує, що в Україні процесі європеїзації відбуваються повільно, досвід підготовки до членства в ЄС сусідніх країн донедавна не був предметом системного вивчення вітчизняними науковцями; надбання й уроки процесу підготовки до членства в ЄС країн Центральної та Східної Європи не були осмислені й узагальнені; вони також не знайшли практичного застосування в практиці державного управління [3, с. 22].

Аналіз сучасної системи органів виконавчої влади України та її реформування у площині євроінтеграції дозволяє стверджувати, що ряд проблем у сфері державного управління, виділених за допомогою інструментарію SIGMA, вирішено шляхом внесення змін до чинного та розробки нового законодавства у сфері організації системи органів виконавчої влади, перерозподілу компетенції між її елементами, як-то питання чіткості сфери регулювання законодавства про державну службу та критеріїв, згідно з якими посада може бути визначена як посада державного службовця; основ нової класифікації посад державних службовців і системи оплати праці державних службовців, зокрема шляхом збільшення частки посадового окладу в структурі заробітної плати; дисциплінарної відповідальності державних службовців та ін. [10, с. 323]. Не можна оминути увагою і факти численних змін законодавства у сферах запобігання і протидії корупції, державного фінансового контролю за декларуванням і витрачанням доходів особами, які претендують на зайняття посад державних службовців, та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, посилення боротьби з прихованням доходів від оподаткування, утворення вищого корпусу державної служби та визначення його правового статусу. Численними були зміни і структури системи органів виконавчої влади, які продовжуються наразі задля вдосконалення відповідної структури та вирішення проблем взаємодії і розподілу функцій, а також аналіз результатів демократичних перетворень крізь призму між окремими елементами.



Водночас справедливою є і думка О.П. Западинчук, що трансформаційні процеси, які відбуваються в Україні під впливом сучасних світових тенденцій, продовжують свідчити про необхідність запровадження більш ефективного та результативного державного управління, зокрема шляхом реформування адміністративної системи [11]. Аналізуючи відповідність стандартів державного управління в Україні європейським, В.М. Олуйко доходить висновку, що, незважаючи на тривалий період становлення і розвитку, українська система органів виконавчої влади має низку системних проблем, які створюють ризики для подальшого розвитку країни і потребують вирішення [10, с. 323]. Найактуальнішою науковою проблемою українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є, на думку О.П. Западинчука, якісне поліпшення організації та функціонування виконавчої влади [11]. У сфері організації діяльності органів виконавчої влади залишаються актуальними такі питання, як розмежування політичних і адміністративних посад; запровадження в системі державної служби управління персоналом, що базується на принципах закону, компетентності та заслуг; подальша децентралізація влади; подальше втілення концепції електронного врядування та ін. Для їх вирішення на окрему увагу заслуговують такі інструменти інституційної розбудови, як Twinning (Common Twinning Manual) и TAIEX (Technical Assistance Information Exchange).

Twinning (англ. twins – близнюки) – це інструмент інституційної розбудови, у рамках якого відбувається співпраця на рівні державних службовців аналогічних органів державної влади країн – членів ЄС та України з метою впровадження елементів державного управління, необхідних для адаптації національного законодавства до норм і стандартів ЄС [12]. У рамках реалізації проектів Twinning можна виділити три основні компоненти: законодавчий – допомогу державному органу в розробленні та перегляді чинного законодавства (перегляд нормативно-правових актів і підготовку пропозицій щодо внесення змін до українського законодавства відповідно до європейських стандартів; порівняльний аналіз національного та європейського законодавства); підвищення інституційної спроможності (здійснення європейськими експертами функціонального обстеження та / або порівняльного аналізу наявної інституційної структури державного органу); підвищення кваліфікації кадрів державного органу (проведення семінарів і тренінгів іноземними експертами, здійснення навчальних візитів і стажувань представників українського державного органу, проведення конференцій, круглих столів тощо) [13]. Такий інструмент допомоги Європейського Союзу, як проект Twinning, є унікальною формою інституціональної розбудови і безпосереднього співробітництва з аналогічними державними органами країн – членів ЄС, який дає змогу налагодити безпосередні партнерські контакти між установами різних держав і їх працівниками. Використання цього інструменту пропонує органам влади підтримку у розбудові інституційного потенціалу через обміни державних службовців із країнами – членами ЄС [14, с. 120].

Однією з особливостей впровадження інструменту Twinning в Україні є процедура щорічного програмування, у ході якої Національне агентство України з питань державної служби інформує органи державної влади про можливості залучення технічної допомоги ЄС у рамках інструменту Twinning. За результатами цієї процедури Нацдержслужба отримує нові проектні пропозиції від заінтересованих органів державної влади [13] згідно з Порядком ініціювання, підготовки та реалізації проектів Twinning, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 р. № 700 [15]. Нацдержслужба координує впровадження інструмента інституціональної розбудови Європейського Союзу Twinning в Україні. Наразі (звіт від 20 жовтня 2016 р.) робочий план проектів Twinning в Україні включає 61 проект (39 – завершено, 9 – на стадії реалізації та ще 13 проектів перебувають на різних стадіях підготовки) [16].

Також Нацдержслужба України є національним координатором впровадження інструменту інституціональної розбудови TAIEX і програми Всеохоплюючої інституційної розбудови (Comprehensive Institution Building Programme – CIB). Європейський інструмент інституціональної розбудови TAIEX (Technical Assistance Information Exchange) – інструмент зовнішньої допомоги Європейського Союзу, що надається з метою розбудови інституційної



спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Цей інструмент зовнішньої допомоги, що був заснований Генеральним Директоратом Європейської Комісії з питань розширення у 1996 р. як програма, покликана допомагати країнам – кандидатам у стислі терміни вирішити питання запровадження законодавства ЄС (*acquis communautaire*). Завдання TAIEХ полягає у спрощеному механізмі передачі й обміні передовим досвідом між країнами-бенефіціарами й країнами – членами Європейського Союзу. Визначальними рисами інструменту TAIEХ є сфокусованість на вирішенні конкретних проблем розвитку й інтеграції, що вимагає від адміністрацій країн-бенефіціарів ініціативного підходу, самостійного визначення своїх потреб, підготовки і подання заявок, та мобільність (від подання заявки *on-line* до надання допомоги проходить від двох до трьох місяців), що дає змогу використовувати його для вирішення термінових нагальних питань [17, с. 349–350]. Постановою Кабінету Міністрів України від 13 січня 2016 р. № 32 затверджено Порядок підготовки, схвалення та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ [18], в якому визначено механізм підготовки, схвалення та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ. Станом на кінець жовтня 2015 р. було організовано й успішно проведено 91 захід за участю 2 021 представника органів державної влади у рамках інструменту TAIEХ, із яких 7 заходів ініційовано Європейською Комісією [19].

Висновки. З 2005 р. в рамках реалізації програми SIGMA, впровадження таких європейських інструментів інституційної розбудови, як *Twinning* и TAIEХ відбувається плідна співпраця між державними службовцями органів виконавчої влади України та країн – членів ЄС щодо визначення проблем організації і діяльності органів виконавчої влади та розробки напрямків їх вирішення на основі досвіду окремих країн. Напрямами вдосконалення організації діяльності органів виконавчої влади в Україні на основі подальшого впровадження таких європейських інструментів інституційної розбудови, як *Twinning*, TAIEХ і програми SIGMA є: 1) розвиток електронного врядування як новий спосіб взаємодії суспільства і влади; 2) подальша децентралізація влади; 3) перехід на трирівневу систему адміністративно-територіального устрою (громади, райони, регіони) як основи будови системи влади; 4) розробка розвинутої і продуманої концепції підготовки кадрів; 5) вирішення питання плінності кадрів через такі вади організації діяльності органів виконавчої влади, як: а) низька оплата праці службовців порівняно з працівниками приватного сектору, б) вузький спектр привілеїв і преференцій, які повинні компенсувати низьку оплату і забезпечити стабільність персоналу державної служби; 6) остаточне виділення в структурі виконавчої влади політичної й адміністративної складових частин управління; 7) підвищення якості та доступності надання адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Олуйко В., Саєнко В. Зарубіжний досвід організації державної служби. Вісник державної служби України. 2004. № 3. С. 34–39.
2. Бельська Т.В. Німецька модель державної служби: особливості та можливість впровадження в Україні. Публічне управління: шляхи розвитку: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського. К.: НАДУ, 2014. Т. 2. С. 59–61.
3. Оржель О. Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2010. Вип. 2. С. 22–30.
4. Руденко О.М. Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті європейської інтеграції України: навч.-метод. матеріали / упоряд. І.В. Поліщук. К.: НАДУ, 2013. 68 с.
5. Ісаєнко І.А. Європеїзація державної служби України. Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління» / Академія митної служби України. 2010. № 2 (3). С. 111–116.



6. Міхал Бен-Гера, Саймон Джеймс та ін. Менеджмент державної політики: ключові гравці / пер. з англ. І. Чуприна, Т. Перепелиця. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. 144 с.
7. Антонюк В.Б. Державна служба: проблеми функціонування в Україні та досвід зарубіжних країн (порівняльний аналіз). Юриспруденція. Теорія і практика. 2007. № 11 (37). С. 7–14.
8. Головата В. Реформування державної служби в Україні в умовах адаптації до стандартів Європейського Союзу. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. К., 2008. Вип. 13. С. 292–300.
9. Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / под общ. ред. Е.Б. Кубко, В.В. Цветкова. Киев: Юринком Интер, 2003. 583 с.
10. Олуйко В.М. Шляхи реформування системи державної служби України. Університетські наукові записки. 2005. № 4. С. 319–325.
11. Западинчук О.П. Оптимізація центральних органів виконавчої влади в контексті проведення адміністративної реформи. Державне управління: теорія і практика. 2011/1. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Zapadynchuk.pdf>.
12. Толкованов В.В. Європейські інструменти інституційної розбудови та досвід їх впровадження в Україні. Державне будівництво. 2012. № 2. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/5/04.pdf>.
13. Звіт про впровадження в Україні європейських інструментів інституційної розбудови Twinning, TAIEХ та програми SIGMA за 2015 р.: URL: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1822>
14. Відбувся візит делегації Вищого адміністративного суду України на чолі з Головою суду Ігорем Темкіжевим до Франції. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2013. № 3. С. 119–121.
15. Кабінет Міністрів України; Постанова «Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів Twinning» від 11 жовтня 2016 р. № 700. Офіційний вісник України. 2016. № 83. С. 218. Ст. 2733. Код акта 83485/2016.
16. Динаміка проектів Twinning. URL: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1436-%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%BC-%D0%BD%D0%B0-31-%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%BD%D1%8F-2015-%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83>.
17. Горецька Т.О. Використання інструментів міжнародної технічної допомоги Європейського Союзу як передумова ефективної модернізації державного управління в Україні. Ефективність державного управління. 2012. Вип. 32. С. 346–353.
18. Кабінет Міністрів України; Постанова «Про затвердження Порядку підготовки, схвалення та виконання плану залучення зовнішньої допомоги» Європейської Комісії у рамках TAIEХ від 13 січня 2016 р. № 32. Офіційний вісник України. 2016. № 10. С. 24. Ст. 442. Код акта 80594/2016.
19. Звіт про впровадження в Україні європейських інструментів інституційної розбудови Twinning, TAIEХ та програми SIGMA за 2015 р.: URL: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/materiali/item/1822>

