

ІНФОРМАЦІЙНИЙ БЮЛЕТЕНЬ БЮРОКРАТ



ІНСТРУМЕНТ TWINNING – практичний вимір європейської інтеграції України



Європейська інтеграція — один із висловів, яким перевантажений український політичний дискурс уже не перше десятиріччя. Однак далеко не кожному громадянину України відомо, що криється за цим словосполученням, що воно означає у практичному вимірі.

Питання європейської інтеграції у першу чергу стосується саме внутрішньої політики України, реформ у різних секторах економіки, спрямованих на наближення українських норм і стандартів до європейських. На практиці це означає великий обсяг законодавчих, інституційних, адміністративних і технічних змін практично у всіх галузях економіки країни, що мають бути здійснені Україною. Без запровадження більшості з них співпраця на належному рівні з країнами — членами ЄС практично неможлива.

Серед широкого загалу панує думка, що процес європейської інтеграції залежить насамперед від політичної волі. Ця позиція загалом є правильною. Водночас досить важко сказати, що Україна позбавлена цього компоненту: процес європейської інтеграції України підтримують політики майже всіх впливових політичних партій, чинний Уряд України направляє колосальні ресурси на реалізацію цього пріоритету. Однак зрушення у контексті наближення України до стандартів Європейського Союзу спостерігаються лише в окремих сферах і в обмежених обсягах.

На наше глибоке переконання, питання європейської інтеграції вирішують не лише політики, цей процес має відбуватися на багатьох рівнях — від громадянського суспільства і бізнесу до державних установ; від високопосадовців до головних спеціалістів. Насамперед обличчям країни виступає саме державний сектор — рівень адміністративної культури, професіоналізм державних службовців, якість державного управління у цьому вимірі відіграє вирішальну роль.

Відповідно до оцінки експертів програми SIGMA*, проведеної у 2006—2007 роках, державне управління в Україні потребує серйозних змін. Так, експерти SIGMA зазначають такі проблеми: низький рівень професіоналізму державної служби в Україні, прийняття рішень на вищому політичному рівні *ad hoc* без ґрунтовного аналізу політики та управління, невизначеність ролі та обов'язків міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тощо.

Twinning — один із ключових інструментів інституціональної розбудови, який використовується Європейською Комісією для надання допомоги країнам — кандидатам на вступ до Європейського Союзу та країнам Європейської політики сусідства.

" продовження на с. 4

* Програма SIGMA є спільною ініціативою Організації економічного співробітництва та розвитку і Європейського Союзу. Програма створена з метою надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи в модернізації їх систем державного управління.

АНОНС

19/11/09 у м. Київ відбудеться Третя щорічна конференція з питань інструменту Twinning. Захід спрямовано на посилення співробітництва між країнами Східного партнерства (Азербайджан, Вірменія, Грузія, Молдова та Україна), створення професійної спільноти державних службовців з метою обміну досвідом, найкращими практиками у сфері адміністративної та інституціональної реформи шляхом використання інструментів інституціональної розбудови Twinning, TAIEX та SIGMA. Третя щорічна конференція з питань інструменту Twinning присвячена обговоренню перспектив інструменту Twinning в контексті ініціативи Європейської Комісії „Східне партнерство” та досягнень Twinning протягом останніх трьох років.



ПЕРШІ КРОКИ TWINNING уже позаду, або Twinning „з людським обличчям”

Мабуть, тоді, коли у 2005 році починалася робота над першими проектами Twinning в Україні, важко було сказати, чи добіжать вони до свого логічного кінця та досягнуть своїх обов'язкових результатів. На той час не існувало нормативно-правової бази залучення інструменту інституціональної розбудови Twinning, своєї роботи ще не розпочав Адміністративний офіс програми Twinning в Україні, а представники органів виконавчої влади — потенційних бенефіціарів дуже дивувалися, почувши такий вираз. Попри деякі сумніви, майбутнє здавалося все ж таки переможним та по-своєму світлим. У Державній авіаційній адміністрації України бачили Україну в „Єдиному повітряному просторі”, у Національній комісії регулювання електроенергетики України — в Єдиному Енергетичному Співтоваристві та приєднаною до єдиних енергомереж Європи.

Саме тепер настав час відповісти на такі вже звичайні, а водночас і сакраментальні питання: чи справдилися сподівання, чи збулися мрії? Чи вдалося державним службовцям та державній службі хоча б на крок стати ближчими до європейських стандартів? Чи просто знайти друзів-колег серед своїх європейських партнерів? Чи захочуть вони

ІНФОРМАЦІЙНИЙ БЮЛЕТЕНЬ „БЮРОКРАТ”

Керівник проекту: Сергій Кучерук
Шеф-редактор: Фаїна Козирева
Підготовка матеріалів: Олена Черній, Валентина Афанасьева
Індекс видання: 91644
Засновник—видавець: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу
Розповсюджувач: ДП „Преса”
Наклад: 8700 примірників
Замовлення: № 0015
Номер і дата виходу: № 19-20 (96-97) від 14/11/2009
Адреса редакції, видавця: 01601, Київ, вул. Прорізна, 15, тел. 278-36-50
Адреса виготовника: ПП Костюк Олександр, м. Київ, бул. Дружби Народів, 22, кв.10, свідоцтво 20700000000005765 від 12.02.07
Свідоцтво про Державну реєстрацію ЗМІ: КВ № 14433-3404ПР від 24.09.2008
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи: ДК № 3280 від 17.09.2008
Свідоцтво про Державну реєстрацію виготовника:

© 2009, Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу
E-mail: center@center.gov.ua
www.center.gov.ua

Видання здійснене коштом проекту „Технічна підтримка реформ державного сектору в Україні”, що впроваджується за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії



роенергетики. НКРЕ — доволі молодий орган виконавчої влади України (його історія почалася лише у 1994 році) — з ентузіазмом сприйняв ідею європейської допомоги для розбудови своєї спроможності в нормативно-правовому та практичному регулюванні. Пролінуло два роки, і завдяки спільним зусиллям колег, а потім уже і друзів, постав проект „ідеального” Закону України „Про Національну комісію регулювання електроенергетики”, в якому були враховані найкращі європейські практики функціонування незалежних регуляторів та широкий український досвід енергетичної сфери. Проте зупинитися лише на нормопроектуванні представники європейських регуляторів не збиралися. Для них було зрозуміло, що українського споживача цікавлять рішення та досягнення, які одразу можливо буде відчуті на собі. Саме тому до обов'язкових результатів проекту належали вивчення та впровадження методик моніторингу якості електроенергії, що постачається, та розробка адекватного механізму ціноутворення на електроенергію, який би враховував соціальний захист населення.

Щоб відповісти на поставлені питання, варто звернутися до досвіду перших проектів Twinning в Україні, які в цьому 2009 році завершилися, залишивши після себе не лише теки паперів, включаючи фінальний звіт проекту, але і теки вражень та нових сподівань.

Навесні цього року Національна комісія регулювання електроенергетики України зі своїми колегами з Італії, Австрії та Чехії святкувала завершення проекту Twinning у сфері регулювання елект-

Таким чином, чітко поставлені на початку проекту цілі були досягнуті. Партнери подякували одне одному, проте не збираються прощатися! Вдалий початок та впровадження проекту у сфері електроенергетики довели керівництву НКРЕ, що такий самий формат європейської допомоги потрібний і в іншій сфері державного управління, за яку також несе відповідальність Комісія — газовому секторі. Мабуть, ні для кого не буде секретом те, що газове питання на сьогодні залишається одним із найбільш важких та конфронтаційних. В українсько-європейському діалозі воно виникає повсякчас і, на жаль, не завжди в позитивному для нас руслі. Питання енергетичної безпеки, енергозбереження турбують увесь світ, бо з кожним роком все очевиднішою стає вичерпність природних енергетичних



ресурсів, небезпека від монопольного володіння енергоносіями. Зважаючи на це, Європейський Союз зацікавлений у стабільному партнері в цьому питанні. Така зацікавленість виливається у цілком конкретні дії: перша в Україні бюджетна підтримка органів виконавчої влади була надана енергетичному сектору (наразі Міністерству палива та енергетики України наданий перший транш підтримки).

Уже восени цього року НКРЕ почала реалізовувати другий у своїй історії проект Twinning — у сфері регулювання газового сектору, разом із вже знайомим партнером — Італійським регулятором на чолі консорціуму за участі Румунії, Греції та Угорщини.

Саме започаткування нового проекту дає відповідь на питання, які ми порушили на початку:

- так, Twinning має перспективу в Україні;
- справді, Twinning забезпечує співпрацю та спільні успіхи;
- справді, Twinning народжує дружбу та наближає до Європи.

Звичайно, судити лише за одним проектом не зовсім об'єктивно. Варто придивитися уважніше й до іншого проекту Twinning, який цього літа завершився у Державній авіаційній адміністрації України. Авіаційні стандарти безпеки, мабуть, теж одне з питань, яке цікавить більшість, оскільки ми з вами не хочемо літати авіалініями, що внесені до „чорного списку“, не хочемо просто боятися розбитися на літаку. Водночас нам хочеться пишатися нашою країною не лише як всесвітньовідомим виробником літаків, але і як знаним у світі перевізником, користуватися вітчизняними авіалініями не з патріотизму, а знаючи, що вони безпечні, надійні та дешеві.

Такими ж реальними питаннями обростає проект Twinning для Державіаадміністрації, яка прагне долучитися до європейської спільноти перевізників, що забезпечують спільні правила та умови безпеки. Разом з колегами з Франції та Польщі персонал органу знайомився з практиками Європейського Союзу, а часто і сам ділився вітчизняними авіаздобутками.

На жаль, деякі процедурні питання нормопрактики України не дали змоги повністю включити тексти норм з європейської безпеки польотів до проекту „Повітряного Кодексу України“. Проте вдалося розпочати їх впровадження на рівні актів Міністерства транспорту та зв'язку України і внутрішньої документації Державіаадміністрації.

Незважаючи на досить обмежені результати проекту, вони засвідчили найголовніше — здатність партнерів розуміти один одного, говорити однією мовою професіоналізму, готовність співпрацювати навіть у складних умовах політичної та економічної нестабільності. Наприкінці реалізації проекту спільними зусиллями партнерів розроблена „дорожня карта“, що послідовно та реалістич-

но описує необхідні кроки для повного впровадження в Україні європейських стандартів безпеки авіаційних перевезень.

Підбиваючи перші підсумки, зізнаємося чесно: не завжди ми були готові до іншого типу спілкування, не завжди наше керівництво підтримувало нас у поточній роботі по проекту, не завжди в нас було достатньо часу, щоб приділяти увагу європейським колегам, часто змінювався персонал, проте ми більше здобули, ніж втратили:

— підтягли англійську (хто не мріяв про це з дитинства?);

— твердо упевнилися, що вітчизняне — це не завжди погано, і європейцям є чого навчитися і від нас (бо останнім часом ми про це забували);

— дізналися, що державні службовці в Європі мають ті ж поточні проблеми, що і ми (нарешті позбулися приватних консультантів з Європи, які не розуміють „термінів виконання“ та „адміністративного примусу“);

— разом працювати легше (колеги співпрацюють з колегами).

Перші кроки Twinning в Україні вже позаду... Що нам лишилося тепер? Все дуже просто: нам лишилося ще більше працювати. Органам виконавчої влади — думати про розвиток, а Адміністративному офісу програми Twinning — посилювати надання методичної допомоги та звичайної людської підтримки. Перші кроки всім нам довели: ми здатні на більше, проте нам є над чим працювати, щоб досягти своїх поставлених цілей. Тому давайте вчитися новому в проект-менеджменті, вивчати уроки інших проектів і в Україні, і за кордоном, а головне — просто бажати Україні успіху, а з нею і самим собі! ★

КОРИСНІ ПОРАДИ ДЛЯ ТИХ, ХТО ВИРШИВ ДОЛУЧИТИСЯ ДО СПІЛЬНОТИ TWINNING В УКРАЇНІ

1. Дізнайтеся якнайбільше про особливості інструменту Twinning. Він має суттєві відмінності від інших проектів технічної допомоги.
2. Зверніться до Ваших колег в установах, де вже впроваджується проект Twinning. Дізнайтеся про всі позитивні сторони та недоліки цього інструменту з точки зору безпосереднього бенефіціара.
3. Чітко сформулюйте, що хочете досягти в результаті проекту. Мета має визначити інструмент її досягнення. Twinning підходить не для всіх цілей.
4. Заручіться підтримкою керівництва.
5. Поінформуйте Ваших колег про те, що планується підготовка проекту. Вони у будь-якому разі будуть залучені до його реалізації.
6. Комунікації — найкращий шлях для досягнення консенсусу та розв'язання складних проблем.

Адміністративний офіс програми Twinning завжди готовий надати підтримку.



Інструмент Twinning — практичний вимір європейської інтеграції України

"закінчення, початок на с. 1

Twinning направлений на побудову в країнах-бенефіціарах сучасного та ефективного державного управління у різних секторах, у тому числі на розвиток структури органів-бенефіціарів, людських ресурсів, управлінських якостей, необхідних для адаптації національного законодавства до норм та стандартів Європейського Союзу. Це спільний інструмент адміністративної співпраці між країною — членом ЄС та країною — партнером щодо впровадження елементів державного управління.

Пріоритетна мета Twinning — сприяння впровадженню тих законів і норм ЄС, що необхідні для інтеграції у спільний внутрішній ринок Європейського Союзу та закріплення демократичних принципів урядування. Проекти Twinning реалізуються через систему державної служби в рамках співпраці двох аналогічних органів державної влади. Участь у них беруть державні службовці двох країн з метою досягнення обов'язкових результатів.

Унікальність інструменту Twinning полягає в можливості обміну цінним досвідом між державними службовцями з різних країн, співпраця яких проходить на постійній основі в країні-бенефіціарі,

РОБОЧИЙ ПЛАН ПРОЕКТІВ TWINNING В УКРАЇНІ МІСТИТЬ 33 ПРОЕКТИ НА РІЗНИХ СТАДІЯХ ПІДГОТОВКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ:

- 5 проектів у сферах регулювання ринку електроенергетики, цивільної авіації, конкурентної політики, норм та стандартів, державного внутрішнього фінансового контролю — завершені;
- 10 проектів у сферах акредитації, космічних технологій, інвестиційної політики, транспорту (2 проекти), внутрішніх справ, юстиції, санітарних та фітосанітарних заходів, регулювання ринку газу та підвищення кваліфікації державних службовців — на стадії імплементації;
- 2 проекти у сферах національної банківської системи та статистики — на етапі підготовки Twinning-контракту;
- 2 проекти у сферах охорони навколишнього середовища та монетарної політики — на етапі оголошення тендера;
- 5 проектів у сферах енергетики, митних справ, муніципальної інфраструктури, адміністративного судочинства та державної служби — на етапі підготовки проектів технічних завдань (Twinning Fiches);
- 6 проектів у соціальній сфері, сферах зайнятості, телекомунікацій, акредитації, освіти та зовнішнього аудиту — на етапі підготовки технічних завдань для рамкових експертів;
- 3 проекти у сферах фінансового контролю, енергетики та стандартизації — на етапі ідентифікації.

як наслідок, відбувається передача ноу-хау та найкращих європейських практик бенефіціарові.

Для України вказаний інструмент став доступним з 2005 року разом із підписанням Плану дій Україна — Європейський Союз.

Відповідно до Указу Президента України від 6 жовтня 2005 року № 1424 „Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні” Головне управління державної служби України здійснює спрямування та координацію діяльності з підготовки та реалізації програми Twinning в Україні через створення та функціонування Адміністративного офісу програми Twinning.

Протягом чотирьох років впровадження в Україні Twinning набуває все більшої популярності. Він стає важливою складовою взаємодії органів державної влади країн — членів ЄС та України. Реалізація цього інструменту відбувається на досить високому рівні: Україна є лідером серед країн Східного партнерства щодо використання Twinning.

З часу започаткування Twinning в Україні вжито чимало заходів для підвищення ефективності використання цього інструменту: здійснено низку кроків з унормування та удосконалення процедурних питань щодо використання інструменту, запроваджено новий підхід щодо ідентифікації проектів Twinning, на регулярній основі проводяться семінари та тренінги для представників органів державної влади, зацікавлених у використанні інструменту тощо.

Зі зростанням інтересу до інструменту Twinning в Україні збільшується і кількість державних установ, що бажають його використовувати. Наразі робочий план проектів Twinning в Україні містить 33 проекти на різних стадіях підготовки та реалізації.

Водночас існує низка проблем, які постають у процесі реалізації проектів Twinning. Вони мають системний характер та негативно позначаються на розвитку партнерських відносин між Україною та країнами — членами ЄС:

— проекти Twinning не є пріоритетом та не завжди узгоджуються з діяльністю центральних органів виконавчої влади;

— в органах виконавчої влади може одночасно реалізовуватися декілька проектів технічної допомоги та проекту Twinning, які спрямовані на реформування відповідної сфери державного управління. Значною проблемою є відсутність когерентної взаємодії та системної роботи по проектах, націленої на забезпечення послідовності структурних змін;

— органи виконавчої влади часто не можуть забезпечити виконання взятих на себе зобов'язань у реалізації проектів Twinning;

— неналежне володіння іноземною мовою (англійською) державними службовцями стає серйоз-



ною перешкодою для ефективної імплементації проекту Twinning та співпраці в рамках проекту.

Протягом 2008—2009 років велася робота щодо усунення зазначених проблем, адже їх комплексне розв'язання значною мірою підвищить ефективність реалізації проектів. Адміністративний офіс програми Twinning здійснює моніторинг підготовки проектів Twinning шляхом перевірок готовності центральних органів виконавчої влади — бенефіціарів цих проектів до їхньої реалізації.

За сприяння Представництва Європейської Комісії в Україні та у рамках проекту Tacis „Впровадження інструменту Twinning в Україні” у 2008 році введено навчальний курс „Twinning англійською / професійні уміння”. Його мета — поглиблення мовно-комунікативних навичок державних службовців для підготовки до впровадження проектів Twinning. Навчальний курс проводився для державних службовців, членів робочих груп з підготовки та впровадження проектів Twinning в органах державної влади.

У 2008 році розпочала своє функціонування Школа вищого корпусу державної служби. Наразі Школою сформовано групи з мовної підготовки в рамках виконання Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції, координатором якої виступає Головне управління державної служби України. З жовтня 2009 року близько 2000 державних службовців на центральному та регіональному рівнях уже розпочали навчання.

Через перевантаженість державних службовців проблема невиконання органами-бенефіціарами своїх зобов'язань у рамках реалізації проектів Twinning потребує подальшого розв'язання. З метою ефективної реалізації проектів Twinning як мінімум одна особа повинна мати своїми посадовими обов'язками лише функції з координації відповідного проекту і щонайменше 25 % робочого часу має приділятися проекту кожним членом робочої групи з питань впровадження проекту Twinning у відповідному державному органі (установі).

Попри наявні перешкоди варто зазначити, що установи-піонери, які вже завершили реалізацію проектів Twinning у поточному році (це Національна комісія регулювання енергетики України, Державна авіаційна адміністрація, Антимонопольний комітет України, Головне контрольно-ревізійне управління України та інші), порушують питання щодо впровадження наступних проектів Twinning, а Національна комісія регулювання електроенергетики вже розпочала реалізацію другого проекту. Ці факти свідчать про те, що Twinning є придатним інструментом для розв'язання багатьох питань.

Здобутий у результаті реалізації перших проектів Twinning досвід переконливо свідчить, що цей

ПІДГОТОВКА ФАХІВЦІВ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Реалізація стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та набуття повноправного членства в НАТО можливі лише за умови забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування фахівцями у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України, які володіють знаннями і навичками, необхідними для виконання завдань з реалізації державної політики у цій сфері.

5 листопада 2008 року на засіданні Уряду схвалено постанову Кабінету Міністрів України „Про затвердження Державної цільової програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2008—2011 роки” (далі — Програма). Координацію діяльності з виконання Програми покладено на Головне управління державної служби України.

Метою Програми є досягнення належного кадрового забезпечення державних органів та органів місцевого самоврядування фахівцями, що здатні компетентно і відповідально виконувати завдання з реалізації державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції.

Забезпечення виконання завдань та показників Програми планується здійснити в рамках таких заходів:

- підготовка нормативно-правового забезпечення;
- проведення організаційних заходів з мовної підготовки;
- проведення низки тематичних короткотермінових семінарів з вивчення актуальних проблем євроатлантичної інтеграції;
- розробка навчально-методичних посібників та збірників нормативно-правових актів.

У рамках реалізації Програми в 2009 році близько 2 тисяч фахівців органів виконавчої влади вивчають англійську, іспанську, німецьку, італійську та французьку мови.

інструмент позитивно позначається на багатьох рівнях:

— для державних службовців, залучених до реалізації проекту — це нові навички — від удосконалення володіння англійською мовою та покращення комунікативних та переговорних здібностей до професійного зростання, а в окремих випадках і кар'єрного просування;

— для органів-бенефіціарів проекту — новий досвід у відповідній галузі, відшукування партнерів у Європейському Союзі, підтримка у реалізації своїх безпосередніх функцій тощо;

— для України — підвищення престижу та краще розуміння її в Європі. Адже рішення про прийняття або неприйняття країни до Європейського Союзу ухвалюються не у Брюсселі, а в столицях європейських держав. У такому контексті більш важливо здобути підтримку і розуміння найвпливовіших країн — членів Європейського Союзу, аніж бюрократів у Брюсселі. ★



ДОСВІД ХОРВАТІЇ: шлях до Європи

З 18 по 22 жовтня 2009 року в рамках виконання робочого плану проекту Tacis „Впровадження інструменту Twinning в Україні” відбувся навчальний візит представників Адміністративного офісу програми Twinning, Головного управління державної служби України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Держспоживстандарту та Головного управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України до м. Загреб, Хорватія. Метою візиту було ознайомлення з євроінтеграційними процесами та досвідом Хорватії щодо децентралізованого управління зовнішньою допомогою ЄС, що представляє особливий інтерес для України. Адже відповідно до існуючих політичних передумов у недалекому майбутньому Україні доведеться пройти євроінтеграційний шлях, багато в чому подібний до того, яким пройшла Хорватія.

Хорватія, як і Україна, обрала своїм зовнішньополітичним орієнтиром євроінтеграцію з подальшим приєднанням до європейської спільноти відразу після набуття незалежності та міжнародного визнання в 1991—1992 роках. Водночас на порядку денному країни стояла необхідність вирішення ряду нагальних внутрішньодержавних питань, пов'язаних із захистом від зовнішньої агресії, визволенням захоплених територій, досягненням територіальної цілісності та відновленням державного управління на всій території Хорватії. Основною ціллю Хорватського Уряду було якнайшвидше наближення стандартів державного управління до європейських. Її на той час поділяла переважна більшість політичних партій Хорватії. Крім того, в країні було закладено широкий національний консенсус щодо необхідності підтримки європейського курсу, який включав економічні, наукові, професійні кола та представників громадськості.

Реальний процес європейської інтеграції в Хорватії розпочато у 2001 році одночасно з підписанням Угоди про Стабілізацію та Асоціацію, ратифікація якої країнами — членами ЄС завершена у 2004 році. З того часу країна перебуває на етапі глибоких соціальних та економічних перетворень у напрямі адаптації до європейських стандартів. У 2002 році Урядом була прийнята Національна Програма євроінтеграції Республіки Хорватія, що виступала основним координаційним інструментом інтеграції. Програма зосереджувалася головним чином на трьох Копенгагенських критеріях, з особливим акцентом на гармонізації національного законодавства з європейським. Протягом 2002—2003 років 116 законодавчих актів приведено у відповідність *acquis communautaire*. У 2004 році цей процес дещо уповільнився і перейшов у стадію впровадження. Зазначимо, що плани гармонізації національного законодавства з європейським були розроблені на кожен рік.

Щоправда, згодом прийшло розуміння, що успіх процесу реалізації Програми залежить не лише від



кількості, але й від якості законодавства, гармонізованого з європейським, та можливості введення його у дію. А саме, надзвичайне значення для ефективного здійснення підготовки до євроінтеграції мало приведення у відповідність масиву первинного та вторинного законодавства разом із розвитком інституціональної спроможності і посиленням державних органів та установ. І в цьому процесі ключову роль відіграла допомога ЄС у рамках інструменту інституціональної розбудови Twinning.

Для Хорватії Twinning став можливим для використання з 2002 року. Метою реалізації проектів Twinning у Хорватії було становлення сучасного та ефективного державного управління, що передбачає побудову відповідних структур, підготовку людських ресурсів та посилення їх управлінських умінь, необхідних для впровадження *acquis communautaire* та європейських стандартів. Робочий план проектів Twinning у Хорватії сьогодні нараховує 113 проектів, з яких 65 уже завершені. Більшість проектів Twinning реалізовувалися відповідно до пріоритетів та призначення інструментів допомоги ЄС — CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD у сферах юстиції та внутрішніх справ, сільського господарства, внутрішнього ринку та торгівлі, транспорту, навколишнього середовища, адміністративної реформи тощо.

На сучасному етапі в рамках передвступного інструменту (IPA) Європейський Союз здійснює підтримку проведення політичних, економічних та інституціональних реформ, транскордонного співробітництва, регіонального розвитку та конкурентоспроможності, розвитку людських ресурсів, сільського та рибного господарства. Таким чином, Європейський Союз допомагає Хорватії в процесі адаптації до європейських стандартів та підготовці інституцій, адміністрацій, підприємництва та громадянського суспільства до членства в Європейському Союзі. Хоча, звичайно, багато зобов'язань Хорватія має виконувати самостійно, без підтримки Європейського Союзу, як скажімо, підвищення рівня володіння англійською мовою державними службовцями та громадянами в цілому.

Сьогодні Хорватія разом з Туреччиною та Македонією перебуває у статусі країни-кандидата на вступ до Європейського Союзу. За оцінками прогресу



су впровадження *acquis communautaire* Хорватія виступає найбільш імовірним кандидатом на вступ до ЄС у найближчому майбутньому. Водночас наголошується, що Хорватія має прискорити реформи, зокрема, у економічній, судовій сферах, в області публічної адміністрації, боротьби з корупцією, пока-

рання за військові злочини. На сьогодні впровадження 12 обов'язкових розділів *acquis communautaire* завершено, решту 21 планується закрити протягом наступних 2010—2011 років. Уже найближчими роками хорвати займуть своє місце у Співтоваристві Європейських Держав. ★

ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД — для України



Українсько-польські відносини мають давню історичну традицію. Єднаючись з Україною багатьма спільними сторінками історії, культурною спадщиною, Польща на західному кордоні є нашим найбільшим сусідом і залишається своєрідним мостом сполучення України з Європейським Союзом. Партнерські відносини між Україною та Польщею мають вагомe значення, враховуючи прагнення нашої держави до євроінтеграції.

Однією зі сторін такої співпраці є програма україно-польського співробітництва „Підтримка секторальних реформ в Україні”, яка була ініційована на виконання домовленостей Прем'єр-міністрів України та Республіки Польща щодо взаємодії з метою вдосконалення системи інституціонального забезпечення європейської інтеграції України. Саме в рамках цієї програми 14—16 жовтня 2009 року в Києві відбувся триденний семінар „Зміцнення установ, що реалізують проекти”.

Захід було проведено представниками Комітету з питань європейської інтеграції Польщі та Адміністративного офісу програми Twinning в Україні за сприяння Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції та проекту Tacis „Впровадження інструменту Twinning в Україні”. Участь у заході взяли 40 представників органів державної влади — бенефіціарів проектів Twinning.

У ході заходу польські експерти присвятили особливу увагу специфіці роботи з інструментом Twinning в Україні, а також провели декілька практичних тренінгів.

Один із таких тренінгів був присвячений ознайомленню української сторони з підходом польських експертів до проведення процедури моніторингу та оцінювання реалізованих проектів. Експерти зауважили, що недостатньо вивчати документи та звіти про проведену роботу в рамках реалізації проекту — надзвичайно важливими є візити, спілкування з безпосередніми бенефіціарами та європейськими експертами, залученими до цього процесу.

Польські колеги дали декілька порад для ефективної реалізації проекту:

- важливість координації проектів технічної допомоги, у тому числі минулих та майбутніх;
- необхідність логічного і зваженого підходу до планування результатів проекту;
- вагомість передбачення актуальності тематики проекту з урахуванням етапу його підготовки, який може тривати до двох років.

Українські учасники зазначили важливість інших елементів у ефективній реалізації проектів, зокрема звернули увагу на те, що повноцінне впровадження проектів залежить від політичної волі, особливо коли справа стосується внесення змін до законодавства. Іншим не менш серйозним викликом для бенефіціарів проектів є забезпечення мотивації працівників, які залучені до їх реалізації.

У ході заходу українські та польські колеги відзначили багато схожих проблем та викликів при реалізації проектів зовнішньої допомоги Європейського Союзу. Водночас було вказано і на відмінності. Зокрема, наявність статусу країни — кандидата на вступ до ЄС значно посилював мотивацію державних службовців Польщі та країни в цілому до виконання своїх зобов'язань, що полегшувало використання інструменту Twinning. Також доступ Польщі до інших видів допомоги, у тому числі послуг, інвестицій, закупівель, дає можливість більш комплексного використання зовнішньої допомоги Європейського Союзу, поєднання в проектах декількох її видів, наприклад Twinning та інвестицій, що більш ефективно дає змогу досягати результатів та запроваджувати необхідні реформи.

Україна наразі перебуває на шляху до скорочення таких відмінностей, у чому польські колеги активно нам сприяють. ★



ПРОЕКТ TWINNING У НКРЕ — НАЗУСТРІЧ СПОЖИВАЧУ



Цього року Національна комісія регулювання електроенергетики України (НКРЕ) успішно завершила впровадження першого в Україні проекту Twinning „Посилення регуляторної та юридичної спроможності НКРЕ щодо регулювання енергетичного сектору”. Досвід НКРЕ щодо реалізації проекту Twinning є надзвичайно цінним і повчальним

для тих установ, які розпочинають або планують розпочати впровадження подібних проектів.

7 жовтня 2009 року відбулась церемонія відкриття нового дворічного проекту Twinning „Посилення регуляторної та юридичної спроможності Національної комісії регулювання електроенергетики України (НКРЕ) щодо регулювання нафтогазового комплексу”.

Про перший проект ми розмовляємо з **Валерієм Івановичем Цяпліним**, начальником управління стратегічного планування та розвитку енергетичних ринків НКРЕ. Основними напрямками роботи управління є розвиток нових методів регулювання в енергетиці, методів регулювання природних монополій, реформування ринків енергії та природного газу.

— Валерію Івановичу, чому НКРЕ першою в Україні подала заявку на участь у проектах Twinning?

Орган регулювання електроенергетики виникає тільки в ринковій економіці, оскільки він не потрібний за умов плановості. Наша комісія була створена в 1994 році як перший крок реалізації реформи електроенергетичного сектору України, яка була проведена в 1994—1996 роках.

Оскільки ми — принципово нова структура, нам не було на кого покладатися, у нас не було попереднього досвіду. Тому ми значною мірою спиралися на міжнародну практику у своїй роботі і намагалися відслідковувати, як працюють наші колеги в інших країнах. Зокрема, ми цікавилися перебігом проектів Twinning.

Якщо я не помиляюсь, у 2004 чи 2005 році нашу Комісію відвідав комісіонер Європейського Союзу з питань енергетики пан Пібалгс, і ми вперше порушили питання про можливість участі НКРЕ у проекті Twinning. Як тільки нам стало відомо, що проекти Twinning поширені на країни колишнього Радянського Союзу, в тому числі на Україну, ми одразу підготували необхідні документи.

— Скільки тривав перший проект Twinning „Посилення регуляторної та юридичної спроможності НКРЕ щодо регулювання енергетичного сектору” і якою була його основна мета?

Проект Twinning в електроенергетичному секторі тривав два роки і мав два основні компоненти. Перший — правовий, пов'язаний з енергетичним законодавством та питаннями адаптації енергетичного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Другий компонент було присвячено в основному розробленню методики так званого стимулюючого регулювання для наших електророзподільчих компаній — обленерго.

У нас був дуже вдалий вибір партнерів, органів регулювання енергетики Італії, Австрії і Чехії. Представники цих установ є фахівцями, які мають значний досвід з усіх питань, що охоплював цей проект Twinning. У межах правового компоненту проекту було проаналізовано українське законодавство електроенергетичного сектору, визначено, якою мірою воно не відповідає законодавству Європейського Союзу і визначено, які зміни необхідно внести до нашого законодавства для того, щоб була відповідність з *acquis communautaire*.

НКРЕ, на жаль, не є суб'єктом законодавчої ініціативи. Тому ми брали участь у розробленні кількох законів, де враховані пропозиції змін до законодавства за результатами роботи проекту Twinning.

Але найбільшим здобутком ми вважаємо роботу з розробки і впровадження системи моніторингу показників якості послуг з електропостачання. Я вважаю, що це — найбільш вагомий результат, який наразі на стадії впровадження. Сьогодні перед українськими споживачами вже не стоїть питання, що потрібна яка-небудь електроенергія, а питання полягає в тому, що електроенергія має подаватися без перерв, що вона має бути належної якості.

— Чи маєте Ви вже зворотній зв'язок щодо реалізації проекту?

Зворотній зв'язок є в наших майбутніх планах, але, мабуть, він буде за межами проекту. Ми плануємо проводити опитування споживачів для визначення їхнього рівня задоволення послугами наших постачальників.

— У рамках проекту Twinning Ви працювали з обленерго. Якою була реакція співробітників на нововведення і реформи?

Зрозуміло, що для обленерго це додаткова робота. Зокрема, потрібно, щоб персонал витрачав додатковий час, щоб були підготовлені спеціалісти. Звичайно, що не всі це сприйняли з великим ентузіазмом, але такий моніторинг в інтересах як споживача, так і самих компаній.

Зокрема, деякі компанії проводили подібний моніторинг ще до того, як ми його запровадили, для того, щоб визначити для себе „вузькі місця”. Наприклад, якщо в компанії є підрозділи в 20 районах, то вона теж проводить такий моніторинг, визначає, де найгірша якість послуг, і спрямовує туди інвестиції, щоб покращити стан мереж, щоб замінити або відремонтувати обладнання. Таким чином, це і для компанії вкрай корисно, оскільки вона отримує об'єктивну картину стану своїх мереж.

— Яку роль відіграв Адміністративний офіс програми Twinning в розробленні і впровадженні цих проектів Twinning?

Ми сильно відчуваємо підтримку Адміністративного офісу і вкрай її потребуємо. У нас немає фахівців, які могли б повністю приділяти свій робочий час процедурним питанням, добре зналися на адміністративних тонкощах, пов'язаних з реалізацією проектів Twinning, тому підтримка є просто необхідною. Той факт, що офіс працює в структурі Головердержслужби, теж має неабияке значення: оскільки ми є державними службовцями, це підвищує статус проектів Twinning з точки зору керівництва.

Дякую Вам за інтерв'ю.

