

січень 2018

# ОГЛЯД №6

## Парламентської експертної групи

## РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

### ПАРЛАМЕНТСЬКА ЕКСПЕРТНА ГРУПА З ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Парламентська експертна група з європейської інтеграції (ПЕГ) — незалежна експертна спільнота, створена ГО Фондація «Відкрите суспільство» з метою сприяти виконанню Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, впливаючи на якість законотворчого процесу.

Цей аналітичний огляд підготовлено в рамках проекту «Підвищення спроможності Парламенту у сфері європейської інтеграції шляхом удосконалення якості законодавства та прискорення правового наближення на основі Угоди про асоціацію Україна-ЄС», що виконується Фондацією «Відкрите суспільство» за підтримки Посольства Великої Британії в Україні.

Погляди, висловлені в цьому матеріалі, відображають особисту позицію авторів і можуть не збігатися з позицією Посольства Великої Британії в Україні, чи його партнерів.



Київ 04070  
вул. П. Сагайдачного, 12, фіс 221  
Фондація «Відкрите суспільство»  
+38 067 930 62 80

info@osf.org.ua  
www.peg.org.ua • www.osf.org.ua

Державне управління відіграє фундаментальну роль в процесі європейської інтеграції, оскільки має бути одним із рушіїв реформ, необхідних для досягнення відповідності критеріям членства в ЄС. Реформа державного управління є однією з найважливіших горизонтальних реформ, оскільки є підґрунтям для реалізації ефективних галузевих і секторальних політик та є надійною основою для імплементації права ЄС.

### Адміністративна спроможність як один із критеріїв вступу до ЄС

Критерії вступу до Європейського Союзу, сформульовані на різних етапах, мають прямий вплив на адміністративні системи країн-кандидатів та включають:

- стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права та права людини (Копенгагенські критерії, 1993 рік);
- модернізацію адміністративних та судових структур для транспозиції права ЄС та його ефективної імплементації (Висновки Європейської Ради, Мадрид, 1995 рік);
- посилення і удосконалення інституцій (Висновки Європейської Ради, Люксембург, 1997 рік);
- зобов'язання країн-кандидатів поділяти цінності та цілі Європейського Союзу, визначені в установчих договорах (Висновки Європейської Ради, Хельсінкі, 1999 рік).

Копенгагенські критерії у загальних рисах визначають вимоги до країн-кандидатів і поділяються на три групи: політичні, економічні та «членські». Чіткої конкретизації, що саме включає в себе кожен із критеріїв у зведеному вигляді, документи ЄС не містять. Водночас, аналіз вимог до країн-кандидатів дозволяє скласти уявлення про основні складові кожної групи критеріїв. З точки зору побудови та принципів функціонування публічної адміністрації найбільш цікавою є перша (політична) група критеріїв. У цілому на систему публічної адміністрації буде впливати і третя група критеріїв, так званих «членських» - визнання, адаптація та практичне застосування *acquis* (права) ЄС, тобто сукупності правових документів, напрацьованих ЄС.

Виконання «членських» критеріїв - ключовий аспект підготовки до членства в Європейсько-

му Союзі. Він вимагає не лише включення права ЄС до національного законодавства, а й забезпечення його дієвого застосування за допомогою належним чином підготовлених адміністративних та судових структур.

Адміністративна здатність впровадження права ЄС разом із політичними й економічними критеріями та спроможністю виконання зобов'язань, що виникають із членства в ЄС, є **одним із ключових аспектів контролю й оцінки, що здійснюється Європейською Комісією стосовно всіх країн-кандидатів.**

На сучасному етапі в контексті розширення, ЄС посилює акцент на системі публічної адміністрації. У листопаді 2017 року ЄК спільно з Програмою СІГМА Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розробили «Принципи публічної адміністрації», що розглядаються як основа для діалогу з країнами-кандидатами та потенційними кандидатами на вступ в ЄС щодо реформування публічної адміністрації.

У зазначеному документі визначається, що саме належне урядування означає на практиці, а також окреслено ключові вимоги та принципи функціонування публічної адміністрації, яким мають відповідати держави, що претендують на вступ в ЄС. Ці вимоги та принципи були розроблені виходячи із змісту *acquis* ЄС у відповідних сферах, міжнародних стандартів та кращих практик держав-членів ЄС та ОЕСР.

Ключові вимоги та принципи фокусуються на впровадженні прозорого та ефективного демократичного урядування, ефективної публічної адміністрації, що є передумовою успішної європейської інтеграції країни. Саме тому критерій розширення ЄС передбачає та наголошує на необхідності збудувати у державі національну публічну адміністрацію, що здатна втілювати належне урядування та ефективно здійснювати транспозицію та імплементувати право ЄС.

Важливо зазначити, що відповідні вимоги та принципи, попри універсальність, передбачають певну гнучкість для Уряду у їх впровадженні, що зумовлено особливостями відповідної країни, викликами, що стоять перед нею на відповідному етапі, тощо.

у сфері вироблення політики

у сфері планування політики

у сфері реалізації політики

Інтегральною складовою основних напрямів, ключових вимог до публічної адміністрації є принципи, що безпосередньо пов'язані зі здійсненням політики у сфері європейської інтеграції. Зокрема, передбачено такі принципи:

Встановлені чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції, їх дотримання забезпечується через координацію відповідальним органом.

Наявне **гармонізоване середньострокове планування** усіх процесів, пов'язаних з європейською інтеграцією, що інтегроване в планування внутрішньої політики;

Процедури та інституційне забезпечення європейської інтеграції становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують вчасну транспозицію *acquis* ЄС;

Слід наголосити, що вищенаведені принципи реалізуються, у тому числі, через **впровадження чітких законодавчих рамок**.

### Модель координації в Україні до підписання Угоди про асоціацію

Попередній досвід у сфері координації євроінтеграційної політики полягав у значній дискретності функцій і повноважень органів влади. Проведення переговорів щодо укладення Угоди про асоціацію, так само, як і виконання у минулі роки Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейським Союзом, Плану дій Україна-ЄС, Порядку денного асоціації Україна-ЄС, Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для України, інших зобов'язань та домовленостей, відбувалося в умовах розподілу компетенції щодо координації роботи між різними центральними органами виконавчої влади. На двосторонньому рівні між Україною та ЄС існували наступні спільні органи: Саміт Україна – ЄС (політичний діалог за участі Президента); Рада з питань співробітництва між Україною та ЄС (усі питання на рівні Прем'єр-міністра України та міністрів); Комітет з питань співробітництва між Україною та ЄС (усі питання на рівні Віце-прем'єр-міністра України, згодом заступників профільних міністрів); 7 підкомітетів Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС (вузькоспеціальні питання на рівні заступників міністрів та директорів департаментів); Комітет з парламентського співробітництва між Україною та ЄС (усі питання на рівні керівництва Верховної Ради України); Комітет на рівні старших посадових осіб (усі питання виконання Порядку денного асоціації на рівні директорів департаментів міністерств); та інші вузькоспеціальні органи.

У всіх цих органів функціонували відповідні українські частини, що мали регулярно збиратись, оцінювати прогрес та вирішувати проблеми у сфері європейської інтеграції. Водночас, на практиці їхня роль, ефективність та результативність, на наш погляд, була доволі обмеженою, часто спричиняючи виникнення «паралельного» бюрократичного світу європейської інтеграції, віддаленого для інших суб'єктів. Разом з тим, розвинутий для забезпечення функціонування українських частин окремих інструментарій ускладнював підготовку та розгляд рішень, створював розрив між роботою українських частин та встановленим порядком роботи Уряду та органів виконавчої влади. На внутрішньому рівні функції координації політики європейської інтеграції були розподілені між Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України (СКМУ, МЗС, Мінекономрозвитку, Мін'юст, Мінфін, Нацдержслужба та інші органи державної влади) у спосіб, що не міг забезпечувати належну та повноцінну реалізацію європейських зобов'язань України. Загалом вітчизняна система інституційного забезпечення європейської інтеграції характеризувалася децентралізованістю, розпорошеністю та відсутністю координованості дій та єдиної інституції, яка б комплексно відповідала за формування, координацію, а також, частково, за імплементацію державної політики у сфері європейської інтеграції.

### Модель координації в Україні після підписання Угоди про асоціацію

За останні роки дискусія фахівців щодо можливих моделей інституційного забезпечення європейської інтеграції зводилась, в основному, до вибору з-поміж чотирьох моделей:

- децентралізованою, що існувала до останнього часу (більшість завдань, пов'язаних з координацією, мали б здійснюватися МЗС),
- жорстко централізованою або «президентською» (роль центру вироблення рішень відіграв би підрозділ з питань європейської інтеграції, утворений безпосередньо в Адміністрації Президента),
- централізованою – урядовою (завдання щодо горизонтальної координації європейської інтеграції можуть виконуватися підрозділом, створеним безпосередньо в апараті Уряду) та
- створенням центрального органу виконавчої влади (міністерство або центральний орган зі спеціальним статусом, що його мав би очолити профільний віце-прем'єр).

Більшість подальших дискусій з цього приводу можна звести до вибору з-поміж останніми двома моделями. Нинішня урядова система координації має сприйматися і застосовуватися винятково комплексно. Система має такі ключові елементи:

- Прем'єр-міністр України та Віце-прем'єр-міністр України з питань європейської інтеграції;
- Урядовий комітет з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку
- Члени Ради та Комітету Асоціації від України, члени робочих груп з організації роботи підкомітетів Комітету Асоціації
- Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції;
- заступники міністрів та заступники керівників центральних органів виконавчої влади з питань європейської інтеграції та профільні підрозділи міністерств (генеральні директори), відповідальні за формулювання та реалізацію державної політики у сферах своєї компетенції, підготовку проектів актів законодавства у сфері європейської інтеграції та їх імплементацію, взаємодію з відповідними структурними підрозділами інституцій та агентств ЄС.

## Європейська інтеграція в контексті реформи державного управління в Україні

Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (схвалена розпорядженням КМУ від 27 грудня 2017 р. № 1013-р), передбачає:

1. Цільову структуру апарату міністерства, що складається з таких блоків:
  - директори, відповідальні за формування державної політики (охоплюють всі сфери державної політики, за які міністерство є відповідальним);
  - директорат стратегічного планування та європейської інтеграції;
  - секретаріат міністерства, який виконує функції із забезпечення діяльності міністерства.
2. Сферу компетенції директорату стратегічного планування та європейської інтеграції.

Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції повинен виконувати завдання, пов'язані із стратегічним плануванням діяльності міністерства, його інституційним розвитком та координацією роботи із забезпечення формування державної політики у сферах компетенції міністерства. Такий директорат має опікуватися питаннями удосконалення стратегічного планування діяльності міністерства, забезпеченням відповідності роботи із формування державної політики інших структурних підрозділів апарату міністерства цілям та пріоритетам, визначеними Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, планом пріоритетних дій Уряду, іншими документами державної політики, положеннями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, іншим міжнародними зобов'язаннями держави. Також у цьому директораті можливе утворення структурного підрозділу для проведення експертизи проектів актів законодавства, підготовлених директоратами політики.

## Експертні рекомендації

На даному етапі в контексті Європейської інтеграції і пріоритетах порядку денного в Україні має бути не лише включення права ЄС до національного законодавства, а й забезпечення його дієвого застосування за допомогою належним чином підготовлених адміністративних та судових структур, у тому числі, через впровадження чітких законодавчих рамок. На практиці це потребує координуючого центру, який б комплексно відповідав за формування, а також, частково, за імплементацію державної політики у сфері європейської інтеграції.

Для забезпечення спроможності директоратів стратегічного планування та європейської інтеграції, нещодавно утворених для оптимізації роботи міністерств, рекомендується залучення фахівців такого профілю, як фахівці із стратегічного планування, фахівці з європейської та євроатлантичної інтеграції, аналітики (економісти), фахівці з бюджетування, фахівці з питань експертизи проектів актів.

## ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ЗАКОНОПРОЕКТИ, ПРИЙНЯТІ У 2017 РОЦІ

№	Назва закону	Дата внесення	Дата прийняття
1	Про безпечність та гігієну кормів	14.05.2015	21.12.2017
2	Про приєднання України до Статуту Міжнародного агентства з відновлювальних джерел енергії (IRENA)	05.10.2017	05.12.2017
3	Про ратифікацію Фінансової угоди (Проект «Вища освіта України») між Україною та Європейським інвестиційним банком	14.09.2017	08.11.2017
4	Про приєднання України до Регіональної конвенції про пан-євро-середземноморські преференційні правила походження	12.10.2017	08.11.2017
5	Про електронні довірчі послуги	31.08.2015 (вперше, відкликаний) 17.05.2016 (вдруге)	05.10.2017
6	Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (щодо удосконалення деяких положень)	10.08.2015 (вперше, відкликаний) 16.06.2017	05.10.2017
7	Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво	26.06.2017	12.07.2017
8	Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання	06.07.2016	22.06.2017
9	Про енергетичну ефективність будівель	22.12.2014 (вперше, відкликаний) 14.12.2016	22.06.2017
10	Про Фонд енергоефективності	26.12.2016	08.06.2017

№	Назва закону	Дата внесення	Дата прийняття
11	Про ратифікацію Третього додаткового протоколу та Четвертого додаткового протоколу до Європейської конвенції про видачу правопорушників	28.02.2017	07.06.2017
12	Про ратифікацію Європейської угоди про передачу заяв про правову допомогу	25.05.2017	07.06.2017
13	Про оцінку впливу на довкілля	03.06.2015	23.05.2017
14	Про ринок електричної енергії	10.03.2016 (вперше, відкликаний) 21.04.2016	13.04.2017
15	Про ратифікацію Угоди між Урядом України і Європейським Союзом про участь України в програмі ЄС «Конкурентоспроможність підприємств малого і середнього бізнесу (COSME) (2014-2020)»	18.01.2017	22.02.2017
16	Про ратифікацію Угоди про співробітництво між Україною та Європейською організацією з питань юстиції	29.11.2016	08.02.2017
17	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі	04.02.2015	07.02.2017
18	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації європейських екологічних норм про охорону середовища рідкісних видів тварин і рослин	08.04.2015	07.02.2017
19	про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж	26.02.2016	07.02.2017
20	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення рівня корпоративного управління в акціонерних товариствах	28.04.2016	23.03.2017

## ПРОПОЗИЦІЇ ДО ДОРОЖНЬОЇ КАРТИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ НА 2018 РІК

### 1. Законопроекти, які можуть прийняті за основу або в цілому

№	Реєстр	Назва	Статус
1	2431	Про внесення змін до законодавства про захист економічної конкуренції щодо визначення органами Антимонопольного комітету України розміру штрафів за порушення законодавства про захист економічної конкуренції	Переданий на повторне друге читання (26.01.2016)
2	4578	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості інвалідів	Рекомендація профільного комітету підтримати у першому читанні (17.06.2016)
3	4584	Про внесення змін до деяких законів України, що регулюють державну статистичну діяльність	Вручено подання Комітету про розгляд (31.05.2016)
4	4589	Про внесення змін до деяких законів України щодо безпечності харчових продуктів	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (06.12.2016)
5	4591	Про Установу бізнес-омбудсмена	Прийнято в першому читанні (31.05.2016)
6	4611	Про вимоги до предметів та матеріалів, що контактують з харчовими продуктами	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (20.09.2016)
7	4614	Про внесення змін до Митного кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України	Вручено подання Комітету про розгляд (07.11.2017)
8	4775	Про внесення змін до деяких законів України стосовно об'єднань єврорегіонального співробітництва	Вручено подання Комітету про розгляд (07.02.2017)
9	6229	Про забезпечення прозорості у видобувних галузях	Включено до порядку денного (25.05.2017)
10	5627	Про внесення змін до Митного кодексу України щодо приведення транзитних процедур у відповідність з Конвенцією про єдиний режим транзиту та Конвенцією про спрощення формальностей у торгівлі товарами	Вручено подання Комітету про розгляд
11	6106	Про стратегічну екологічну оцінку	Прийнято в першому читанні, підготовлений до повторного другого читання

№	Реєст	Назва	Статус
12	6023	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правової охорони географічних значень	Вручено подання Комітету про розгляд
13	6598	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив ЄС у сфері охорони тваринного та рослинного світу)	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (16.01.2018)
14	6602	Про внесення змін до Закону України «Про відходи» (щодо імплементації вимог директив ЄС у сфері поводження з відходами)	Рекомендований профільним комітетом до прийняття за основу (11.07.2017)
15	6085	Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва	Прийнятий в першому читанні, підготовлений до другого читання (19.12.2017)

## 2. Законопроекти, що стосуються важливих питань державної політики і очікують висновків профільних комітетів

№	Реєст	Назва
1	7055	Про ринки капіталу та регульовані ринки
2	7316	Про залізничний транспорт України
3	7317	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері забезпечення експлуатації колісних транспортних засобів відповідно до вимог Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони
4	7386	Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері автомобільного транспорту з метою приведення їх у відповідність з актами Європейського Союзу
5	7387	Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів
6	7466	Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав
7	7473	Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо деяких питань виконання Глави 5 Розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони)