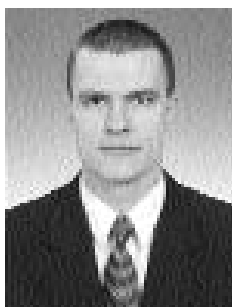


Подготовка государственных служащих Украины в сфере европейской интеграции



*Сергей КОСТЮК,
соискатель
Черновицкого
национального
университета
им. Ю.Фефковича*

Для Украины весомым препятствием полномасштабной европейской интеграции и вступления в Евросоюз является, в первую очередь, низкий уровень обеспечения квалифицированными специалистами по европейским вопросам, которые, кроме специальных знаний и умений, свободно владели хотя бы одним из официальных языков ЕС. По социологическим данным, подавляющее большинство респондентов (80%) убеждено в том, что европейская интеграция нашей

страны успешно происходит на декларативном уровне [1].

Несмотря на академическую и практическую актуальность данной проблемы, автор считает неудовлетворительным состояние ее научной разработанности. Фрагменты в исследованиях неправительственных аналитических центров, в частности, Центра им. А. Разумкова, Международного центра перспективных исследований и Института евроатлантического сотрудничества [2], отдельные статьи в СМИ [3] и заявления отдельных политических деятелей [4] — вот собственно и все наработки украинских политологов и политиков по вопросам подготовки отечественных кадров в сфере евроинтеграции.

Как оценивать действия органов государственной власти на пути европейской интеграции? Какие перспективы обеспечения государственных структур квалифицированными кадрами для реализации евроинтеграционных намерений Украины? Какой опыт подготовки госслужащих стран Центральной и

Восточной Европы (ЦВЕ) следует использовать в Украине?

Для ответов на эти вопросы в данной статье автор проанализирует факторы влияния на медленные темпы евроинтеграции страны, ознакомится с опытом подготовки госслужащих по европейским вопросам стран ЦВЕ, сделает общие выводы и внесет предложения касающиеся наполнения деклараций украинского политикума о европейском выборе практическим содержанием.

Индикаторы неэффективности действий органов государственной власти на европейском направлении внешней политики

Институциональная нестабильность, принятие необоснованных решений, непрозрачность реализации евроинтеграционного курса. Ликвидация Национального агентства по вопросам развития и европейской интеграции, реорганизация Министерства экономики, введение и ликвидация должностей ответственного вице-премьера и государственного секретаря МИД по вопросам европейской интеграции — только отдельные примеры отсутствия системного анализа, оценки и прогнозирования государственной политики на пути к европейской интеграции. По мнению Президента Украины, «окончательно преодолеть остатки прошлой административной системы нынешняя бюрократия не может. Ее конструктивный потенциал полностью себя исчерпал» [5].

Зависимость Министерства иностранных дел от Администрации Президента Украины существенно сужает сферу компетенции главного внешнеполитического ведомства страны. Фактически Главное управление внешней политики АП дублирует работу МИД Украины, контролируя и проверяя испол-

нение президентских актов и распоряжений по вопросам внешней политики и организации деятельности дипломатической службы. Подавляющее большинство законопроектов и нормативных актов в сфере внешней политики, готовятся в АП в закрытом режиме, исходя из интересов Президента и его ближайшего окружения. Общественность не знает об условиях соглашений с Россией о газовом консорциуме, о перспективах членства Украины в ЕЭП (Единое экономическое пространство), не имеет представления о преимуществах членства в ЕС, не говоря уже о его истории, структуре, ключевых направлениях сотрудничества с Украиной и др. [6].

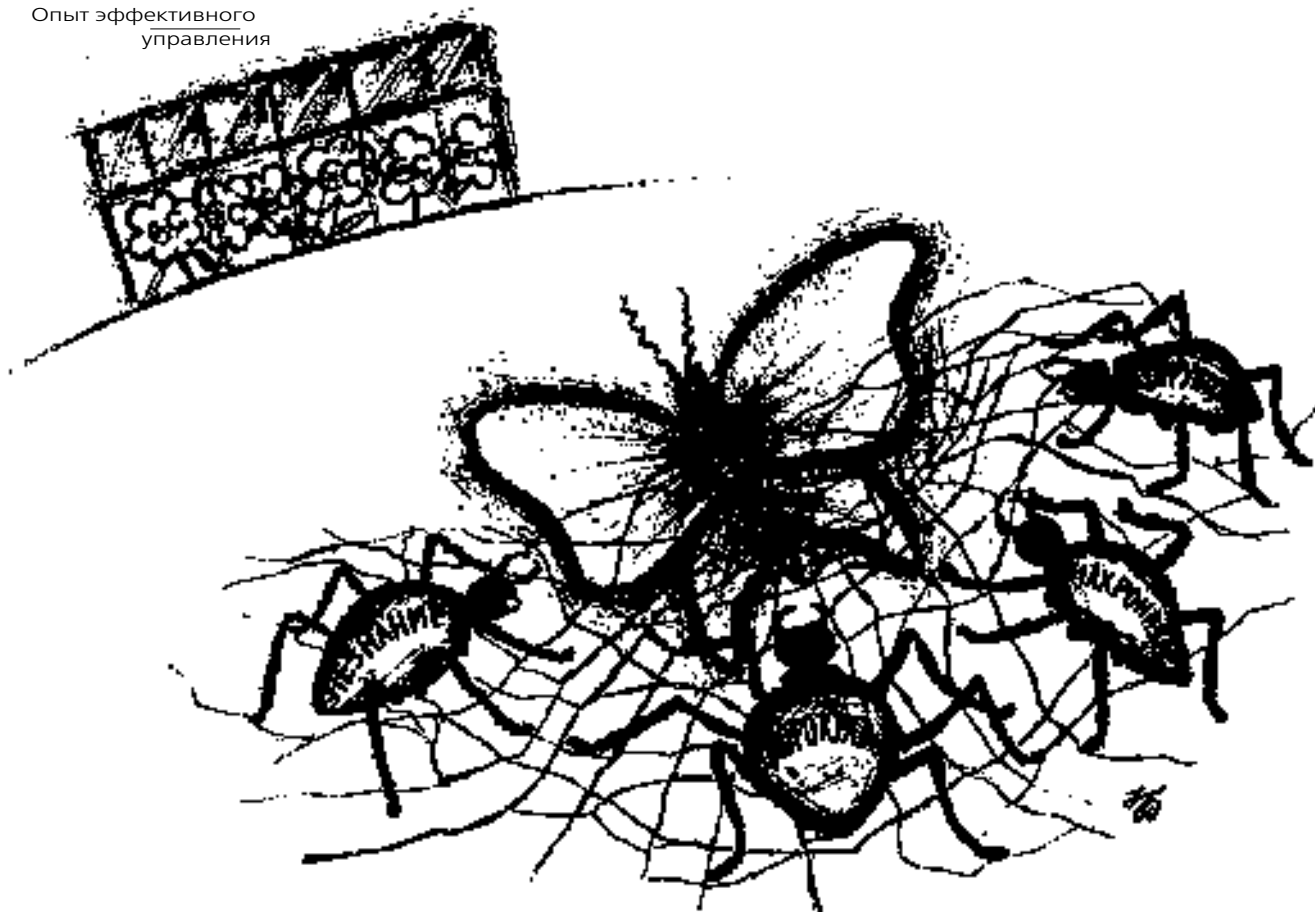
Кадровая политика во внешнеполитической сфере привела к ослаблению позиций на стратегически важном для Украины направлении. Стало уже традицией отсылать экспертов по европейской и евроатлантической интеграции на работу в Азию или Африку [6]. Еще когда Д. Табачник был главой АП, была внедрена практика согласования дипломатических кадров с Банковой. Симптоматической была и отставка Б. Тарасюка, которая продемонстрировала неспособность структур власти противодействовать внешним факторам влияния на внутривластный процесс. Значительная текучесть кадров также не содействует овладению должностными обязанностями, исключает преемственность в работе руководства МИД Украины. Рост дипломатической карьеры осуществляется без повышения образовательного уровня, и вследствие — профессиональный уровень этой части госслужащих остается невысоким. Европейская сторона периодически акцентирует на неумении государственных учреждений вырабатывать политику, ее последовательного внедрения и «пристойного отчета о выполнении тех или иных заданий» [7]. Кроме этого, проведенный автором системный анализ процесса адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС, который является ключом к успешной евроинтеграции страны, свидетельствует о серьезных нарушениях, несогласованности и противоречии между принятыми нормативно-правовыми актами, стандартами и нормами права Евросоюза [8].

Недостаточное финансирование мероприятий, связанных с европейской интеграцией Украины. Государственный бюджет 2003 года предусматривал только 11,8 млн грн на все расходы, связанные с европейской интеграцией. Поскольку адаптация национального законодательства к европейским стандартам финансируется приблизительно на 10 процентов от необходимой суммы [9], а Программой интеграции Украины в ЕС намечено разработку и принятие больше 8 тыс. гармонизированных стандартов *ISO (International Organization for Standardization)*, *IEC (International Electrotechnical Commission)*, европейских *EN* до конца 2007 года, то максимум, на что можно надеяться, это 800–1000 госстан-

дартов за четыре года. Хотя Указом Президента Украины «О дополнительных мерах для ускорения вступления Украины в МОТ» (Международную организацию торговли) предусмотрено принятие не менее 500 гармонизированных госстандартов ежегодно. Если брать во внимание опыт соседних стран ЦВЕ, то на это нужно ежегодно выделять около 12,5 млн гривен. Однако в государственном бюджете 2001 года на указанные цели было предусмотрено только 8,5 млн грн, в 2002 году и в 2003 году — по 4,5 млн грн соответственно. При таких объемах финансирования процессы гармонизации стандартов и внедрение европейских директив растянутся на 15–20 лет [10]. Г. Немиря сравнивает суммы бюджетных ассигнований в 2003 году на реализацию европейского курса с запланированными расходами на содержание антарктической станции «Академик Вернадский» (6,3 млн грн) [11] и удачно отмечает, что, не сомневаясь в целесообразности научных исследований на северной станции, подаренной Великой Британией, Украина интегрируется не в Антарктиду, а пропорции и приоритеты бюджетных расходов должны быть другими.

Конечно, требовать бюджетного финансирования евроинтеграционных мероприятий Украины, хотя бы на уровне стран-кандидатов на вступление в ЕС, проевропейское лобби не может. По данным Мирового банка, средний показатель ВВП на душу населения Украины в 2002 году составил \$720 долл., что равно только 3 процентам от аналогичного среднего показателя ЕС (\$22932), 12 процентов — для 10 стран-кандидатов на вступление в ЕС (\$5973) и 20 процентов — для стран-соседей, которые вступят в ЕС (Польша, Словакия, Венгрия, Румыния). Однако, прекращение распространенной (*International Electrical Commission*) практики внутреннего перераспределения бюджетных ресурсов и неоправданного уменьшения и нецелевого использования средств, предусмотренных на реализацию программ европейской интеграции является требованием времени. По подсчетам экспертов УЦЭПИ (Украинский центр экономических и политических исследований), если негативную тенденцию не сломают, то объем использованных по нецелевому назначению бюджетных средств будет равняться сумме, необходимой для содержания почти всех органов исполнительной власти Украины!

Девальвация понятия «европейский выбор Украины». Евроинтеграционные намерения страны часто не подготовлены, не принимаются и не осуществляются в государственных решениях. В связи с этим призывы о предоставлении Украине статуса ассоциированного члена ЕС, которые звучат на всех уровнях, и обвинения Евросоюза в двойных стандартах в отношениях с Украиной, только раздражают европейских партнеров. «Вы ведете диалог с ЕС, а не с какой-



то футбольной организацией... Кое-кому в Украине нужно задуматься над тем, что они говорят Брюсселю» [12], — посоветовал представителям украинской власти депутат Европарламента Ян Вирсма.

Тяжело добиться соответствующих шагов на встречу в условиях, когда мы не можем реализовать не такое уже и амбициозное задание — полное исполнение Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и ЕС. За последние три года положения СПС нарушались больше 20 раз. И сегодня за нами все еще значатся неисполнение его в ряде вопросов, касающихся защиты интеллектуальной собственности, автомобильной сферы, экспорта лома, которые являются препятствием для признания экономики страны рыночной [13]. Эксперты акцентируют также на нереалистичности взятых властным бондом обязательств о вступлении в МОТ (необходимое условие создание зоны свободной торговли между Украиной и ЕС) в 2003 году; о создании к 2011 году реальных предпосылок для вступления Украины в ЕС. Ныне преобладают беспрепятственные декларативные заявления, десятки утвержденных и пребывающих в процессе утверждения, стратегии, программы, планы. Однако, членами МОТ уже стали даже Албания, Грузия, Кыргызия, Молдова и Монголия. Украинская бюрократия фактически превратила понятие «европейский выбор» в абстрактную политическую риторику.

Таким образом, названные выше три группы проблем свидетельствуют о неэффективном функцио-

нировании системы кадрового обеспечения государственных структур Украины, которые реализовывают государственную политику в сфере европейской интеграции. Очевидно, что их решение, в первую очередь, в политической плоскости.

Перспективы формирования кадрового обеспечения государственных структур в контексте евроинтеграции

За десятилетие, прошедшее со времен подписания СПС (июнь 1994 года), не было организовано ни единой программы для подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих в сфере европейской интеграции ни за счет государственного бюджета, ни за счет средств международной технической помощи. Более того, исключениями было сотрудничество с высококвалифицированными кадрами с неправительственных структур и учебных заведений с целью разработки и реализации отдельных проектов по европейским вопросам. Поэтому утверждение проекта Государственной программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в сфере европейской и евроатлантической интеграции Украины на 2004–2007 годы от 02.12.03 года (далее Программа), скорее демонстрирует медленную скорость реакции нынешней власти на решение актуальных для страны внутренне- и внешнеполитических проблем, чем дает надежду на свет в конце евротоннеля.

К позитивным аспектам Программы [14] следует отнести ее акцент на роли высших учебных заведений и последилового образования, которые будут обеспечивать подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов в сфере европейской интеграции (создание кафедр европейской интеграции, включение отдельных специальностей в список направлений и специальностей, по которым проводится подготовка специалистов и др.). Иным преимуществом является возможность использования в установленном порядке международной технической помощи, в том числе ЕС и НАТО, их государств-участниц, для внедрения Программы. Ведь еще недавно МИД инициировал распоряжение Кабмина о запрете регистрации в Украине проектов *USAID*, и затягивание регистрации других западных фондов и проектов. Приметно, что выписано и привлечение к реализации мероприятий об исполнении Программы гражданских организаций.

Однако, авторам Программы не удалось избежать ряда недостатков. **Первый.** Не указаны сроки исполнения всех 17 мероприятий. Тяжело проверить их исполнение. Так, 10 из них будут реализовывать «постоянно», 3 — «ежегодно», 4 — «в 2004 году». **Второй.** Нарушена логика процесса формирования целостной системы кадрового обеспечения. Можно только догадываться кто в МОН (Министерстве образования и науки), Главгосслужбе, МИД, Минэкономики или Минюсте Украины (эти структуры выполняют львиную долю мероприятий) будет обеспечивать подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих, преподавателей, судей, переводчиков и др., ведь у них самих не хватает специалистов. Было бы целесообразно сначала подготовить необходимое количество профессионалов в разных направлениях по европейской проблематике, а уже потом ставить перед ними задачу переподготовки и повышения, квалификации других. **Третий.** Отсутствующий механизм привлечения к подготовке украинских специалистов в иностранных институтах, которые успешно реализовывают программы европейской тренировки в странах ЦВЕ и Балтии. Можно предположить, что представители ЕС участия в разработке Программы не брали. **Четвертый.** Проигнорировано внедрение на государственную службу граждан Украины, которые получили соответствующее образование в учебных заведениях государств-участниц ЕС и государств-кандидатов на вступление в ЕС. Парадокс состоит в том, что авторы акцентируют на «содействии организации обучения граждан Украины в учебных заведениях государств-участниц ЕС» и не сообщают о возможности использования их потенциала после обучения. Поэтому и неудивительно, что тысячи выпускников стипендиальных программ после обучения за рубежом реализовывают се-

бя в западных компаниях, международных организациях, посольствах и дипломатических представительствах зарубежных стран в Украине, а не в органах государственной власти Украины.

Однако, главная угроза даже не в перечисленных типичных недостатках, а в неисполнении запланированных мероприятий. По данным экспертного опроса УЦЭПИ, большинство экспертов, ознакомленные с документами (программами) стратегического характера, принятых Президентом, Верховной Радой, Кабинетом Министров в 1991–2003 годах, отметили, что ни один из них не был исполнен полностью — (25 процентов опрошенных) или частично — (24 процента). Еще два процента отметили, что в регионах не исполняется ни единая программа [15].

Несмотря на указанные недостатки, хочется надеяться, что этот документ, после доработки, все-таки поспособствует «обеспечению потребностей органов государственной власти и органов местного самоуправления в специалистах с высоким уровнем профессионализма, способных компетентно и ответственно на государственном, региональном и местном уровнях исполнять задания по реализации стратегии интеграции Украины в ЕС и НАТО».

Опыт стран Центрально-Восточной Европы и Балтии

Успех переговорного процесса стран ЦВЕ и Балтии, главным образом, зависел от соответствующей подготовки государственных служащих и функционирования государственной службы по европейским стандартам. Поэтому из комплекса мероприятий, которые необходимо было разрешить, реформируя систему кадрового обеспечения в контексте евроинтеграции, основное внимание было сосредоточено на усовершенствовании знаний и умений государственных служащих (среднесрочное измерение) и подготовке органов государственной власти к каждодневной работе с европейскими институтами (долгосрочное измерение).

На проведение программ подготовки и переподготовки специалистов в сфере европейской интеграции (европейских программ) выделялись такие целевые группы государственных служащих: (а) высокие должностные лица; (б) лица, которые ведут переговоры с ЕС; (в) лица, которые координируют процесс подготовки страны к вступлению в ЕС; (г) лица, которые отвечают за реализацию политики государства в разных сферах; (д) лица, которые занимаются приведением национального законодательства в соответствие с законодательством ЕС. Также соответствующие программы проводились среди национальных тренеров по европейским вопросам, политиков, парламентариев, судей, переводчиков, технического персонала, представителей образования, бизнес-кругов, общественных организаций и СМИ.

Иностранные институции, которые реализовывали европейские программы в странах ЦВЕ и Балтии*

Страна, которая проходила тренировку	Институция, которая реализовывала тренировку (страна)
Эстония	Европейский институт (Дания) Хельсинский институт (Финляндия) Финский институт тренировок (Финляндия) Шведский фонд изучения вопросов законодательства (Швеция)
Латвия	Европейский институт (Дания)
Литва	Центр Карла Дуйсберга (Германия)
Македония	Европейский институт (Болгария) Колледж государственной службы (Великобритания) Институт европейской политики (Германия) Немецкое агентство по вопросам развития (Германия) Французский культурный центр (Франция)
Польша	Федеральная академия государственного управления (Австрия) Колледж государственной службы (Великобритания) Европейский институт (Дания) Европейский институт государственного управления (Нидерланды) Центр европейских студий (Франция) Французская школа государственной администрации (Франция)
Венгрия	Федеральная академия государственного управления (Австрия) Колледж государственной службы (Великобритания) Европейский институт (Дания) Европейский институт государственного управления (Нидерланды) Центр европейских студий (Франция) Французская школа государственной администрации (Франция)

* Составлено на основе исследования, проведенного Международным центром перспективных исследований в марте 2001 г. (www.icps.kiev.ua)

Для реализации европейских программ, кроме национальных, использовались и иностранные институции (см. табл.).

Основные положения европейских программ: знания и умения соответствующие заданиям и роли государственного служащего; профессиональные знания в отдельных сферах, связанных с ЕС и процессом европейской интеграции; ноу-хау, умения и технические навыки, которые помогают исполнять задания в процессе европейской интеграции.

В целом государственные служащие стран ЦВЕ и Балтии всех уровней, за сравнительно короткий промежуток времени, получили соответствующие знания о ЕС, его институциях, процессе принятия решений, политике, а также необходимые умения и навыки для повседневной работы в процессе приближения страны к ЕС и те, которые требовали представители Европейской Комиссии.

Выводы и предложения

Одной из основных причин медленных темпов реализации евроинтеграционного курса Украины является низкий уровень обеспечения квалифицированными кадрами в сфере европейской интеграции. Об этом свидетельствует, в частности, принятие

невзвешенных и противоречивых решений государственными структурами, неисполнение украинской стороной СПС, неудовлетворительные количественные и качественные характеристики процесса адаптации отечественного законодательства к европейским стандартам, девальвация понятия «европейский выбор Украины» в понимании граждан Украины и европейских партнеров.

К позитивным сдвигам можно отнести утверждение Государственной программы подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в сфере европейской и евроатлантической интеграции Украины на 2004–2007 годы. При условиях соответствующей доработки и имплементации, Программа может быть основой для формирования целостной национальной системы подготовки кадров в сфере европейской интеграции. Программа должна быть дополнена специальными программами переподготовки служащих по секторам.

Нужно найти пути взаимодействия Администрации Президента, парламента и Кабинета Министров, а также всех министерств и ведомств в процессе интеграции в ЕС. Введение конкурсной системы замещения вакантных должностей в государственных структурах, которые занимаются вопросами ев-

ропейской интеграции и активное использование потенциала молодых украинских граждан, которые вернулись в Украину после обучения за рубежом, будет содействовать пополнению органов государственной власти квалифицированными кадрами.

Принимая во внимание опыт стран ЦВЕ и Балтии, Украине следует детально изучить его и позаимствовать его важные составляющие. В частности, целесообразно сконцентрироваться на стратегиях усовершенствования знаний и умений государственных служащих, а также подготовки органов государственной власти к ежедневной работе с европейскими институтами. Следует активно привлекать иностранные институты, которые имеют опыт реализации проектов и программ по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих в сфере европейской интеграции.

Литература

1. Исследование проведено Международным центром перспективных исследований на протяжении декабря 2000 г. — мая 2001 г. // www.icps.kiev.ua.
2. Адміністративна реформа в Україні: чи вдасться розірвати замкнене коло? Аналітична доповідь // Центр Разумкова, 2000. — К.: Заповіт, 2001. — С. 148–191; Європейське тренування для державних службовців України: використання досвіду країн ЦСЄ та Балтії: Звіт про дослідження МЦПД (Міжнародний центр перспективних досліджень), березень 2003 р.; Критерії членства в СОТ, ЄС та НАТО. Інтеграційні перспективи України. Видання ІЄАС (Інститут євроатлантичного співробітництва). — К.: Візуальні комунікації. — 2003. — 75 с.
3. Лісничук О., Сушко О. У пошуках євроатлантичного лобі // Дзеркало тижня. — 2002. — № 31.
4. Экс-министр иностранных дел Украины, теперь председатель Комитета ВР Украины по вопросам европейской интеграции Б. Тарасюк, который хорошо знает ситуацию изнутри, еще три года назад утверждал, что «...». — См.: Силина Т. Прорвало // Зеркало недели. — 2001. — 23–29 июня. — № 24; Отдельные предложения по разработке и внедрению системы подготовки государственных служащих по вопросам европейской интеграции звучали на парламентских слушаниях «О взаимоотношениях и сотрудничестве Украины с Европейским Союзом», которые состоялись 20.11.02 г. соответственно Постановлению ВР Украины от 12.09.02 г., № 126-IV.

5. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. — 2000. — 23 лютого. — С. 7.
6. Силина Т. Внутрішні бої за зовнішню політику // Дзеркало тижня. — 2003. — № 47.
7. Вісник Центру. Інформаційний бюлетень МЦПД. — 2003. — 7 липня. — № 195. — С. 2.
8. Док. див.: Істягіна Н., Костюк С. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: стан, проблеми та перспективи // Науковий вісник Дипломатичної академії України при МЗС України. — 2001. — № 6.
9. Тези співдоповіді Державного секретаря з питань європейської інтеграції О.Чалого на засіданні Наукової ради МЗС України 5.11.02 р. // Політика і час. — 2002. — № 11. — С. 10.
10. Пирожков С. Про деякі прагматичні питання для України в контексті європейської інтеграції // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали науково-практичної конференції, 29 травня 2002 р. — К.: УАДУ. — 2002. — Т. 1. — С. 10.
11. Немиря Г. Європейський Союз і Україна: старі партнери — нові сусіди? // Розширення ЄС: Аналітичний щоквартальник, підготовлений на замовлення представництва ЄК в Україні. — К.: ЄК. — 2003. — № 1. — С. 9.
12. Українська служба від 02.10.03 р., <http://bze.ua/>.
13. Пашков М., Чалий В. Зовнішня політика внутрішнього використання // Центр Разумкова. — К.: Заповіт. — 2001. — С. 544.
14. Полный текст документа на веб-сайте Президента Украины, www.president.gov.ua/officdocument/211408530.html.
15. Экспертный опрос, проведен Центром им. А. Разумкова, с 10 сентября по 9 октября 2003 г. Опрошено 147 экспертов, которые представляют органы власти Украины (в т. ч. народные депутаты Украины, сотрудники АП, аппарата СНБО (Совет национальной безопасности и обороны), Секретариата ВР Украины, центральных органов исполнительной власти, областных государственных администраций), а также политических партий, неправительственных организаций, научных академических учреждений и вузов, которые сотрудничают с органами государственной власти и/или политическими партиями, политических обозревателей ведущих СМИ.