

**RECOMMENDATIONS
ON HOW TO DEVELOP AND IMPLEMENT
ANNUAL NATIONAL PROGRAMS
(based on the experience of implementing
the ANP format in 2009 and 2010)**

ANALYTICAL REPORT

- ANP Prospects in the Context of Political Changes in Ukraine
- Interagency Coordination
- Improvement of the ANP Development Process
- ANP Structure and Content
- Resources for ANP Implementation
- Reporting, Assessment of ANP Implementation, and Public Relations

**РЕКОМЕНДАЦІЇ
ЩОДО РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
РІЧНИХ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ
(на основі досвіду РНП-2009 та 2010)**

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

- Перспективи РНП у контексті політичних змін в Україні
- Міжвідомча координація
- Удосконалення процесу розробки РНП
- Структура та зміст РНП
- Ресурсне забезпечення виконання РНП
- Звітування, оцінка виконання РНП та інформування громадськості

Despite radical changes in the priorities of Ukraine's foreign and security policy after the 2010 presidential election, the new Government is set to continue cooperation with NATO as it meets Ukraine's interests. The Annual National Program (ANP) is one of the instruments of such cooperation. It consists of five chapters focusing on political, economic, military, defense, resource, security and legal issues, and therefore it is not only a tool of NATO-Ukraine military cooperation but also a unique comprehensive program of internal reforms assisted by the Alliance and its members.

The objective of this publication is to analyze lessons learned from the previous cycles of ANP format's implementation in Ukraine and assist the state agencies in avoiding deficiencies and using more efficiently the opportunities offered by the ANP format.

Assessments and recommendations provided below were developed in workshops and consultations held throughout 2010 with the support of the NATO Liaison Office in Ukraine. The consultations brought together experts from different think-tanks and NGOs who are members of the NATO-Ukraine Partnership Network, as well as representatives of relevant state authorities. In particular, Mr. Oleksandr Sushko, Mr. Ihor Koziy, Ms. Nataliya Sad and Mr. Volodymyr Horbach (IEAC), Mr. Oleh Kokoshynsky (Atlantic Council), Mr. Serhiy Dzherdzh (NATO-Ukraine Civic League), Mr. Ilko Kucheriv (Democratic Initiatives Foundation), Mr. Oleksandr Paliy, Mr. Hrygory Perepelytsya (Foreign Policy Research Institute), Ms. Merle Maigre (International Centre for Defence Studies, Estonia) contributed to the development of the paper. Mr. Oleksiy Melnyk (Razumkov Centre) helped to finalize the paper by providing a comprehensive review of it.

Попри кардинальні зміни у пріоритетах зовнішньої політики та політики безпеки після президентських виборів 2010 року, нова влада України налаштована на продовження співробітництва з НАТО, оскільки це відповідає інтересам держави. Одним із інструментів такого співробітництва є Річна національна програма (РНП). Програма складається з п'яти розділів, присвячених політико-економічним, військово-оборонним, ресурсним, безпековим та правовим питанням, а тому є не лише інструментом військового співробітництва Україна-НАТО, але й унікальною комплексною програмою здійснення внутрішніх реформ із залученням допомоги Північноатлантичного Альянсу та його країн-членів.

Метою цієї публікації є аналіз уроків з досвіду попередніх циклів реалізації формату РНП в Україні та надання допомоги державним органам в уникненні виявлених недоліків і більш ефективному використанні закладених у формат РНП можливостей.

Основні положення цієї публікації були розроблені під час семінарів та консультацій, що відбулись протягом 2010 року за підтримки Офісу зв'язку НАТО в Україні. До консультацій долучилися експерти різних аналітичних центрів та неурядових організацій, що входять до Мережі партнерства Україна-НАТО, а також представники відповідних державних органів України. Зокрема, у роботі взяли участь Олександр Сушко, Ігор Козій, Наталія Сад, Володимир Горбач (всі – ІЕАС), Олег Кокошинський (Атлантична Рада України), Сергій Джердж (Громадська ліга Україна-НАТО), Ілько Кучерів (Фонд «Демократичні ініціативи»), Олександр Палій (незалежний експерт), Григорій Перепелиця (Інститут зовнішньої політики), Мерле Маїгре (Міжнародний центр оборонних студій, Естонія). Положення ґрунтовної рецензії, наданої Олексієм Мельником (Центр Разумкова), було враховано під час підготовки заключної редакції даного документу.

RECOMMENDATIONS ON HOW TO DEVELOP AND IMPLEMENT ANNUAL NATIONAL PROGRAMS

(based on the experience of implementing the ANP format in 2009 and 2010)

ANP PROSPECTS IN THE CONTEXT OF POLITICAL CHANGES IN UKRAINE

The latest presidential election has introduced substantial adjustments in Ukraine's relations with the Alliance. Since 2002 Ukraine's policy had aimed at gaining NATO membership, however it was revised after Viktor Yanukovich had won the presidential election and a new parliamentary majority and the Government were established. Ukraine turned down the plan to join the Alliance and proclaimed a non-block status.

The revised policy was legalized through adoption of the Law of Ukraine "On Foundations of Domestic and Foreign Policy". Article 11 of the Law provides for "Ukraine's non-block status, which means non-participation of Ukraine in military and political alliances, priority of participation in improving and developing the European Collective Security System, and continuing constructive partnership with NATO and other military and political blocs in the areas of mutual interest"¹. According to the final provisions of the law, the goal of NATO membership was removed from Article 8 of the Law of Ukraine "On Foundations of National Security" (June 19, 2003). Moreover, the line on integration "in Euro-Atlantic security space" was removed from Article 6 of the same law.

The bill was passed primarily on political grounds because non-alignment had been a prominent slogan of Yanukovich's election campaign and key prerequisite for "reset" of relations with Russia that actively opposed Ukraine's accession to NATO.

The provisions of the new law leave enough space for interpretation. Today, the legislatively approved non-bloc policy requires specification and refinement – both to ensure transparency and clarity of the foreign policy and to consider the needs of defense planning.

It is clear that the provisions of Article 11 of the law, and probably all of the law, were adopted to quickly legitimize Ukraine's rejection of the previously declared objective of NATO membership. Subsequent decisions that the President and the Government made between April and June of 2010 became a practical demonstration of the changed foreign policy priorities.

First of all, they reduced the level of diplomatic representation of Ukraine to NATO (the Mission of

Ukraine to NATO was merged with the Embassy of Ukraine in Belgium) and the system of interagency coordination of NATO-Ukraine relations and related reforms developed by the previous Governments. In particular, several decrees of the President of Ukraine² abolished the National Center for Euro-Atlantic Integration of Ukraine and the Interagency Commission on Preparation of Ukraine's Accession to NATO, while a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine³ abolished the Coordination Bureau for European and Euro-Atlantic Integration, previously established within the structure of the Cabinet of Ministers as the leading agency to develop and manage the entire range of internal reforms aimed toward implementation of the national policy of Euro-Atlantic integration.

Until now the ANP format has been applied only to the countries that seek NATO membership, hence the two parties have to adjust this format in accordance with the intention declared by the new leadership of Ukraine to use all the existing cooperation mechanisms to fulfill all previously undertaken international commitments and not decrease the scale or the substance of NATO-Ukraine relations.

On June 14, 2010 the Cabinet approved *the Action Plan for Implementation of the Annual National Program for NATO-Ukraine Cooperation in 2010*⁴ (hereinafter – the Implementation Plan). It is indicative that the full name of the program itself was *the 2010 Annual National Program for Ukraine's Preparation for Membership in the North Atlantic Treaty Organization*⁵. Thus, from a formal point of view, the Implementation Plan concerns the document that does not exist under that name. However, the decision of the Cabinet confirmed the new Government's readiness to work in the ANP format. The content of the document covers a wide range of socially important areas of national reforms, therefore confirming, at least formally, the intention of the

1 The Law of Ukraine # 2411-VI "On the Foundations of Domestic and Foreign Policy"

2 # 495 and 496 of April 2, 2010

3 # 286 of March 31, 2010

4 The Law of Ukraine # 2411-VI "On the Foundations of Domestic and Foreign Policy" The Law of Ukraine # 2411-VI "On the Foundations of Domestic and Foreign Policy"

5 <http://www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/39268.htm>

Government to move toward adoption of Euro-Atlantic standards irrespectively of the accession issue.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Based on the experience gained in preparing and implementing the two ANPs and taking into account recent changes in foreign and security policy of Ukraine this group of experts puts forward the following recommendations:

1. The new format of relations with NATO and the current state of implementation of mid-term objectives, tasks and actions require complete and high-quality coordination of all branches of power and state authorities to avoid the practice whereby political or bureaucratic actions can purposefully delay the approval of relevant decisions.

In addition to the need to improve interagency coordination mechanisms in the process of drafting, coordination, approval, implementation, and oversight of the ANP, it is also recommended to harmonize the content of the ANP, national reform programs approved by the Parliament and the Government, as well as branch-specific programs.

2. The functioning of ANP chapter-specific NATO-Ukraine Joint Working Groups (JWG) should be expanded under the Charter on a Distinctive Partnership between NATO and Ukraine. For example, a JWG should be established on political and economic issues, resources, and a JWG on legal issues. The main tasks of the JWGs can be the following: developing relevant chapter's content and conducting preliminary evaluation of achievement of the annual tasks. The working groups should also involve NGOs.

3. The practice of engaging NGOs which has acquired some regularity, especially during drafting of the second ANP (2010), should be welcomed. The involvement of NGO representatives has to be ensured at all levels and stages of development and implementation of the Program, including expert meetings at the executive agencies, meetings of the relevant Governmental Committee, and visits of the NATO assessment team.

4. Given the fact that the ANP has social significance and directly relates to the rights and responsibilities of citizens, it is necessary to hold public hearings to discuss its content at the time when it is still possible to amend the document.

5. The practice of engaging the Verkhovna Rada (Parliamentary) Committees for European Integration,

Defense and Security, Anticorruption, State Budget, Economic Policy, Law Enforcement, Foreign Affairs, Science and Education, Legal Policy, and Justice in consultations on the ANP content, as well as assessment/monitoring of ANP implementation needs to be restored. Parliamentary and governmental cooperation must be improved at all stages of ANP development and implementation.

6. The ANP format requires capacity building for civil servants responsible for its development and implementation. In particular, it is necessary to provide professional development for the experts in determining mid-term objectives, tasks, and actions based on available resources, as well as in establishing the mechanisms for monitoring the accomplishment of mid-term objectives, tasks, and actions. For this purpose it is necessary to conduct workshops and round tables supported by relevant joint NATO-Ukraine programmes or individual Allied Nations for the experts who are directly involved in the process of Program development and implementation.

7. The guidelines defining general approaches to development and evaluation of the Program should be elevated in status and introduced through a Cabinet of Ministers resolution.

8. The development of tasks and actions aimed at accomplishing mid-term objectives should be based on commitments taken at the highest government level and on resources which the state plans to spend in order to meet the commitments. Actions should be planned within the approved state budget allocations and should be based on the "real funds". The content of the mid-term objectives, tasks, and actions should correspond to the relevant provisions of other planning documents of the state authorities.

9. In view of the recent political changes, it is necessary to use the current stage of NATO-Ukraine relations to make the ANP as realistic as possible. Unlike the integration process, the cooperation format is not limited by any time frames so there is no need to make up bogus success stories, and efforts can focus instead on practical activities.

10. The ANP assessment reports should refer to wider timeframes than the formal annual period of the program's lifespan. Each chapter should contain generalized evaluation figures and description of the progress achieved in the ANP implementation as compared to the previous period, and with regard to the future.

INTERAGENCY COORDINATION

Existing experience of cooperation between Ukraine and NATO and the abovementioned political changes provide this group of experts with a basis for identification of several possible models of national coordination for NATO-Ukraine cooperation:

Model One

Responsibility for implementation of the national coordination of relations between Ukraine and NATO in the ANP format is given to one of the existing central

executive agencies (the Ministry of Foreign Affairs (MFA) or the Ministry of Defense (MOD)).

The advantage of this model is that both MOD and MFA are familiar with the issues of practical relations with NATO, as well as Euro-Atlantic standards and criteria. However, the ministries are formally equal in status, and a conflict of interest can arise between them associated with the role each agency has to play in making decisions in the area of Euro-Atlantic cooperation (integration). The instructions coming from the “coordinator” of such a level may be perceived by other state agencies as secondary or optional.

In addition, the MFA and MOD have limited impact on the matters related to internal policy (democratic reform, rule of law, macroeconomic stability, streamlining the role of the government, corruption, energy security, public information, science and environmental issues), and have no authority to release regulations and directives that are binding for all state agencies.

The above model of coordination could work if the agencies and the government in general had high institutional capacity and the national economy was stable, which is unlikely at this stage of the country’s development. On the other hand, this model can be used to disguise the secondary status of the Euro-Atlantic policy of the Government, as coordination would be delegated to the agency whose status and organization make it unable to carry out quality coordination; hence its efforts, even if there is the political will, would not yield adequate results.

A more acceptable version of this model can vest the coordination function with a central executive agency under the supervision of a Vice Prime Minister, alleviating an interagency conflict of interests.

This model can also be formalized through establishment of an interagency commission (see below).

Model Two

Responsibility for coordination of cooperation with NATO within the ANP is laid upon a specially created advisory agency under the President of Ukraine, or the National Security and Defense Council (NSDC).

This model is potentially more effective in terms of better coordination of foreign policy and the security and defense sector, and it offers better mechanisms of impacting other areas of internal policy. As in the first case, it should be based on unity between the power branches as it creates conditions to exert additional pressure on the “economic bloc” that can lead to a conflict of interests.

The “stumbling block” for this model is the process of drafting and supporting critical decisions that can only be issued as acts of the President of Ukraine. There is a risk of delays in drafting and, as a result, implementing the decisions.

Model Three

An appropriate body can be set up within the so-called “economic bloc” to coordinate the work of agencies involved in the ANP process. An example of such structure was the Coordination Bureau for European and Euro-Atlantic Integration at the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine that existed till April 2010.

The advantage of this model is that it is close to “the economic block” and can respond flexibly to the challenges of budget and financial nature. Directives for the central executive authorities would be issued by a Deputy Prime Minister, allowing the agency to rapidly react to the problems that arise in the process of ANP drafting, development of the Implementation Plan and implementation oversight.

The model would provide self-regulation of relations between the state agencies: ANP would be drafted by the central executive authorities and approved by the Administration of the President of Ukraine while the implementation would be the task of the central executive authorities and other state agencies under the general supervision of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Model Four

Interagency coordination of the Annual National Programs can be carried out within the framework of an interagency commission which is usually established with a Presidential Decree and is responsible for preparing proposals and recommendations on improving national regulation in the area of Euro-Atlantic cooperation and harmonization of activities of the National Coordinators for NATO-Ukraine cooperation, and so on.

The heads of interagency commissions are usually appointed from among representatives of individual ministries. That is why the model has both advantages and disadvantages that characterize the first model. The work of various joint working groups (JWG) may serve as an example of this type of interagency coordination. It should be noted that in 2008, the NSDC of Ukraine criticized such kind of coordination of the activities of executive authorities for its low level of efficiency in the area of Euro-Atlantic integration⁶.

Therefore, the model suggesting establishment of a coordinating agency within the organizational structure of the Cabinet of Ministers of Ukraine is the most pragmatic model for interagency coordination of drafting, implementation and oversight of the ANP which would allow practical oversight of the reforms in various areas. The overall coordination should be the responsibility of the Vice Prime Minister who manages European integration as the areas of reforms stemming from Ukraine’s commitments to the EU and NATO are almost identical. However, the main working agency of

6 See Decree of the President of Ukraine # 402 of April 25, 2008

the Vice Prime Minister would be a unit of the Cabinet of Ministers directly supervising coordination of the ANP implementation.

The new Government considered all four of the described above models taking into account re-formulated political objectives and interests of dominant political groups.

The New System of National Coordination for NATO-Ukraine Cooperation (as of 18 November 2010)

Long discussions and several months of bureaucratic work finally induced the government to make a decision formulated in the Presidential Decree #1039 of November 18, 2010 “On Facilitation of Continuation of the Constructive Partnership between Ukraine and the North-Atlantic Treaty Organization” (Decree).

The Decree has finally given the green light for implementation of the NSDC decision of March 21, 2008, put in force by the Presidential Decree #402 of April 25, 2009 “On Establishment of National Coordination System”.

The recent Decree provides for establishment of the Commission for Ukraine’s Partnership with NATO (Commission), appoints 5 National Coordinators according to the number of ANP chapters, assigns the duties of the Head of the Commission to the Foreign Minister of Ukraine and tasks the Foreign Ministry to coordinate governmental bodies. The Decree approves also detailed Provisions on the National Coordinators and the Commission.

The Decree assigns functions of National Coordinators to:

- the First Deputy (Deputy) Minister of Foreign Affairs of Ukraine – for foreign policy and economic issues;
- the First Deputy (Deputy) Minister of Defense of Ukraine – for defense and military issues;
- the First Deputy (Deputy) Minister of Finance of Ukraine – for resource issues;
- the First Deputy Head (Deputy) of the Security Service of Ukraine – for security issues;
- the First Deputy (Deputy) Minister of Justice – for legal issues.

Each National Coordinator leads a working group on issues pertaining to his sphere of competence except the first one, which is a working group on political and economic issues. The working groups consist of governmental officials approved by the Commission.

It should be underlined that the proposed model is similar to those previously used in the countries that acquired NATO membership. The model’s structure corresponds to the ANP structure.

At the same time, the model is rather risky for Ukraine with its non-established democracy and lack of the political will to pursue Euro-Atlantic integration. In

other transitional countries it was the political will that crucially contributed to curbing conflict of interests and institutional competition. If applied to Ukrainian realities, the abovementioned model might become exposed – in the view of this group of experts – to the following sources of conflicts:

Conflict of prioritization of resources. The MFA and ministries of the “economic bloc” have a different stance on the need to implement certain policies (image considerations of the MFA versus budget constraints of the Ministry of Finance) therefore the MFA initiatives can face an open or discreet resistance, which will be difficult to overcome without political support “from above”. The same is true for interaction between the MOD and the MFA: Foreign Ministry’s commitments and statements are not always secured with sufficient MOD resources.

Subordination conflict. The MFA is a central executive authority and an attempt to assign coordinating functions to it might trigger a conflict with other ministries wielded the same status, as well as with other authorities beyond the governmental structure such as the National Bank, the Central Electoral Commission, and the NSDC Secretariat.

Competence conflict. National coordination by the MFA in the working group on political and economic issues assigns to this ministry coordinating functions in the areas beyond its competences: domestic policy (democratic reforms, conduct of elections, protection of ethnic minorities’ rights, combating corruption, judicial reform, public administration reform, and countering money laundering), economic issues (attaining macroeconomic stability, regulatory optimization and elimination of business development barriers, and energy security), science and environmental issues, etc.

At the same time, it is not clear why the National Bank, which directly deals with economic issues, particularly finance and banking sectors, has not been included in the first working group. The same goes for the State Committee on Science, Innovations and Informatization of Ukraine which is a full-fledged participant of the NATO program “Science for Peace and Security”.

A similar problem can potentially also concern Chapter 2 of the ANP on Defense and Military Issues, the development of which – according to the new Decree – is to be coordinated by the MOD, rather than the NSDC Secretariat.

Efficiency conflict. Activities of central executive authorities are traditionally coordinated by a certain Vice-Prime-Minister of Ukraine, which usually provides for a better implementation discipline. Nevertheless, efficiency of such coordination does not always reach the desired level and deadlines are not always met. At the same time, there is no guarantee that MFA’s instructions will be implemented at least at the same level of discipline and efficiency.

Thus, the new Government determined the coordination system for NATO-Ukraine cooperation that primarily aims at coordinating the ANP implementation. However, due to the challenges

stated above, there is no confidence in the efficiency of the system approved by the Presidential Decree. It could require further amendments in the nearest future.

IMPROVEMENT OF THE ANP DEVELOPMENT PROCESS

Experience in developing the 2009 and 2010 ANP showed the need to have a clear system of the process organization and to link it to the state policy, political will to carry out the appropriate reforms, and the timely adoption of the state budget of Ukraine.

ANP planning shall be based primarily on the country's own resources and the funds allocated for reforms and distributed through the national budget of Ukraine among the central executive authorities and other state agencies. The basis for determining mid-term objectives of the ANP (for a period of three to five years) should be the principles of domestic and foreign policy and the governmental program supporting implementation of these policies. In addition to the central executive agencies, experts from NATO and other international organizations, as well as NGOs, shall be engaged in the ANP development process.

It should be noted that a properly organized process of ANP development begins long before adoption of the state budget and includes several steps:

Preparatory Stage (e.g. 1 May to 15 July)

During the preparatory stage, a series of seminars, roundtables and meetings should be conducted with the main task to identify common approaches to the ANP development, and detailed provisions by chapters, and if required – by subchapters, e.g. on economic issues, combating corruption, etc.

The stage may last for two or three days and involve experts from all relevant agencies, as well as experts from Allied Nations, and independent experts. The main coordinators should convene a meeting to discuss common approaches to the ANP development during which attention is paid to the ANP structure and content. Discussion and specification of the ANP chapters and subchapters, if necessary, should be organized by the chapter coordinators with the engagement of the central authorities involved in the development of the chapter, as well as other state agencies. During the meetings, the experts of the central executive authorities and other state agencies would receive recommendations for the development of the Annual National Program. Such recommendations should be drafted by the main coordinators based on the previous experience and results of the implementation of the current ANP.

These meetings should involve independent experts, including members of the public councils at the relevant agencies. During such meetings, the

independent experts should have the advisory status. Public authorities can also request the independent experts to conduct independent examination to identify the reform priorities.

This stage would help to overcome knowledge gaps caused by the constant rotation of civil servants who deal with Euro-Atlantic cooperation. It would also allow to quickly outline the range of problems related to the ANP development, identify common approaches to its drafting, and get the experts from the executive agencies and other state institutions ready for its development.

Planning Stage (e.g. 16 July to 15 September)

The planning of mid-term objectives and priorities of the ANP by the central executive authorities and other state agencies is the most complex process which should be based on the Governmental Program, sector-specific reform programs, results of the Strategic Defence Review, international treaties, action plans, the draft budget of the ministry (agency) for the following year, and the results of ANP implementation for the current year.

As the drafting of the chapters involves a large number of players, the duration of this stage can take up to two months. That is why the organization of the ANP drafting process should have a planned (rather than ad hoc) nature. After completion of each chapter which will be managed by the chapter coordinator, preliminary consultations should be conducted with participation of NATO experts, other international institutions (CoE, EU, IMF, UN, the World Bank, EBRD, etc.) and interested NGOs. The "Political and Economic Issues" chapter requires conducting such consultations at the level of subchapters, although they should be conducted on a working level to save time for consultations on the entire chapter.

It is at this stage that a high-quality English translation of the materials should be prepared. Translation and editing should be done on a high professional level to avoid confusions, as it was the case with the poorly translated ANP 2009. Involvement of native speakers and terminology experts should become obligatory. It would also make sense to use the recommendation of NATO experts and create a drafting group to work on the entire text in both languages.

The stage ends when the content of individual chapters is handed over to the chief ANP coordinator to be compiled in a single document.

Coordination Stage (e.g. 16 September to 15 November)

After the chief coordinator has compiled a draft ANP, a series of consultations with NATO experts and, if necessary, with international organizations should begin. During this stage, they coordinate views of the parties on the content of mid-term objectives and priorities, and their compliance with the cooperation goals. The parties have to clarify the current state of implementation of the country's international obligations in the relevant areas of activities and to specify priority tasks. These consultations should see participation of the chief coordinator and experts of the central executive authorities and other state agencies that worked on the draft ANP. Depending on the amount of materials, the consultations can be conducted on the entire document or its separate chapters.

Consultations with the international organizations should involve NGO experts who can study the draft ANP and make their recommendations. Changes and proposals made during the consultation period have to be approved by the managers of the relevant state agencies, therefore the chief coordinator should submit, if necessary, corrections, and amendments to the draft document for formal approval by the responsible authorities.

Discussion of individual chapters can be carried out within the NATO-Ukraine Joint Working Groups. Given the social importance of the document, it is recommended to hold public hearings to get more publicity for ANP as the program of socially oriented reforms and to receive feedback from a wider public. Responsibility for organization of public hearings shall be assigned to the chief coordinator of the ANP. For a more active involvement of the Parliament of Ukraine in the process of ANP drafting, this group of experts recommends sending the draft document also to the interested parliamentary committees (Budget Committee, European Integration Committee, and Security and Defense Committee).

The draft papers should be submitted to the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine where the document is processed in accordance with the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine⁷. The results of the public hearings, proposals of the parliamentary committees and non-governmental organizations have to be discussed by a relevant governmental committee which will review the draft ANP. To ensure a proper dialogue at the committee meeting, it is necessary to invite to the meeting representatives of the interested NGOs and parliamentary committees. After the draft has been discussed and coordinated, it should be submitted to the Administration of the President of Ukraine for approval.

⁷ The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine # 950 of 18 July 2007 "On Approval of the Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine"

Timeframe

Determining the time framework is an important component of the ANP development and drafting. The political situation in the country, changes in the Government, rotation of officials and other factors may delay the approval of the document for up to six months. Experience of the 2009 ANP development proved the necessity to formalize the ANP cycle plan and the timeframe in a separate document. In 2009, despite the fact that the necessary initial documents had been received by Ukraine at the beginning of the year, the program was finalized only in fall. The quality of the 2010 ANP development process was higher, however due to the political circumstances (the presidential election in Ukraine) the final adoption of the necessary documents took place as late as mid-June 2010.

The following factors should be taken into consideration, *inter alia*, when determining the timeframe for ANP development and preparation:

- according to paragraph 5, Article 44, of the Budget Code of Ukraine, the Law on the National Budget of Ukraine is adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine by December 1 of the year preceding the year of planning;
- two months are allocated for the development and approval of the ANP Implementation Plan;
- reports on the status of the ANP implementation shall be submitted by the agencies to inform the President of Ukraine quarterly by the 5th day of the month following the reporting period.

Thus, we can suggest the following timeframe for ANP development and drafting for the central executive authorities and other state agencies:

- By July 15, the chief coordinator and ANP chapter coordinators should conduct seminars, round table meeting and meetings with participation of representatives of state agencies involved in preparation of proposals to the ANP and the relevant Presidential decree, as well as NATO and NGO experts.
- By August 15, the central executive authorities and other state agencies should develop proposals to the draft ANP for the following year and submit them to the ANP chapter coordinators.
- By September 15, chapter coordinators should review proposals to the draft ANP for the following year and submit them to the chief coordinator. Prior to submission of the proposals to the chief coordinator, consultations should be conducted with participation of international organizations and interested NGOs. At the same stage, a quality English translation of individual chapters should be provided.
- By October 15, the chief coordinator should generalize the received proposals, as well as organize public hearings involving non-government organizations, consultations with NATO experts,

and send the draft Presidential decree on ANP approval to the Cabinet of Ministers of Ukraine for review. The draft document should also be sent to the involved Committees of the Verkhovna Rada for their comments. At the same time, the English version of the ANP should be fine-tuned.

- By November 15, the Secretariat of the Cabinet Ministers of Ukraine should review the submitted Presidential decree on approval of the Annual National Program in accordance with the regulatory requirements. At the same time, the MFA should provide support to the NATO assessment team which assesses Ukraine's implementation of the ANP for the previous year. The proposals, received after the public hearings and consultations with NATO experts, should be approved at the meeting of the governmental committee with participation of non-governmental organizations and the parliament.
- The next step is the submission of the draft document to the Cabinet for approval. At the same time, the

English version of the ANP should be finalized and submitted to the NATO Headquarters.

- By December 15, the ANP should be approved by the Government, presented at the meeting of the NATO-Ukraine Commission, and submitted to the President of Ukraine for review.
- By late December-early January, the ANP should be approved by a Presidential Decree.

The proposed timeframe is approximate and may include weekends, public holidays, etc. That is why the chief coordinator should play an important role as he submits for approval of the Government of Ukraine the plan for implementation of the Decree of the President of Ukraine on Approval of the Annual National Program for the following year. The Plan shall contain a list of tasks that are the responsibility of the Cabinet of Ministers and other state agencies; actions supporting implementation of these tasks; the list of agencies responsible for implementation; and the deadline for implementation.

ANP STRUCTURE AND CONTENT

ANP is an internal document of Ukraine that defines policy guidelines for democracy-building, introduction of market economy principles, and adoption of Euro-Atlantic standards in the sector of security and defense. The document should be depoliticized and realistic, and, at the same time, ambitiously aiming at bringing Ukraine closer to Euro-Atlantic standards, and strengthening its position as a reliable partner in the security sector.

According to the practice established by the countries that have participated in the Membership Action Plan (MAP) and Ukraine's experience with implementation of the NATO-Ukraine Action Plan, the ANP contains the following chapters:

- I. Political and Economic Issues, including issues of foreign and domestic policy, as well as public relations
- II. Defense and Military Issues
- III. Resource Issues
- IV. Security Issues
- V. Legal Issues.

Each ANP chapter (subchapter) should contain a brief analysis of the situation in the relevant area based on the outcome of the previous period and determine the mid-term objectives and priority tasks of the government for the current year. It is essential that each chapter of the ANP contains a brief overview of the results achieved during the implementation of previous programs, and if changes in certain areas are not evident one should provide a brief analysis of the problem and development forecasts.

When identifying the mid-term objectives (for the next 3-5 years) for each chapter, one should bear in mind that they must focus primarily on the leading, flagship political initiatives, the main efforts of the state on its way toward internal transformations. The

objectives should not change annually, whereas priority tasks for the year should be repeated in the next year's programme, if they were not implemented in the current year. Should some mid-term objectives be omitted, explanations must be provided.

Priority tasks for the following year should be identified as specific steps that lead to the achievement of the defined mid-term objectives. To properly achieve the objectives, the ANP may contain a list of required expert assistance to be expected from both NATO member states and the national pool of experts.

In preparing proposals to the ANP for the following year, the responsible agencies should be guided by the following principles:

1. The current year's program should be taken as the basis of the ANP for the following year since its structure should remain unchanged.
2. The content of the preamble and the mid-term objectives (if necessary) should be updated and priority tasks for the current year should be formulated in order to bring the text of the draft document closer to the realities of the following year.
3. The objectives and tasks should be specific and measurable.
4. Proposals to the ANP must comply with the tasks stipulated in the working plans of the central executive authorities, other public agencies and institutions and include references to other commitments undertaken by Ukraine. At the same time they have to cover the areas related to specific aspects of Ukraine's cooperation with NATO.
5. Proposals should be submitted to coordinators in two languages (Ukrainian and English) in identical versions.

According to the outlined tasks, the central executive authorities, other state agencies and institutions involved in ANP implementation, should define concrete actions for the current year, the timeframe for their implementation, and estimated amounts and sources of funding. These data form the basis of the ANP Implementation Plan that is an integral part of the ANP. In preparing proposals to the ANP Implementation

Plan for the following year, the responsible agencies have to follow these principles:

1. The action must reflect the relevant priority task, and its implementation should support the implementation of this task.
2. The number of actions and their content must be realistic to allow for a successful implementation, and they should be supported by resources.

RESOURCES FOR ANP IMPLEMENTATION

Resourcing of the ANP implementation should become a priority for the country's political leaders and experts. Resource support of the ANP usually includes financial and personnel support of its implementation. Personnel issues deserve special attention since quality selection and professional development of experts who can develop, prepare and follow-up on implementation of the program is one of the key components of successful development and implementation of the program.

ANP, by its content, is an exclusively national programme, implemented with technical and expert assistance from international organizations and NATO member states, but its implementation is financed from the state budget. However, the majority of central executive authorities and other state agencies have not attached proper attention to this fact during development and preparation of the ANPs and relevant implementation plans in 2009 and 2010 due to both objective and subjective reasons. As a result, the reports featured actions which were eventually canceled because of the "lack of invitations", "lack of funding" to be provided by NATO, or the content of the defined event was substituted.

One should remember that in the preparation of the ANP and the Implementation Plan one should only plan the priorities and actions that can be realistically implemented despite the current difficult economic situation and the lack of adequate funding and capabilities. Every action must be supported by proper resources.

It is also possible to attract external funds, in particular in the form of support to implementation of individual actions provided by partner states, international organizations, NGOs, and foundations. At the same time, external financing of individual actions should only be viewed as secondary, which can not completely or partially replace contributions from the state budget of Ukraine. Experience of ANP resourcing in 2009 and 2010 showed that financial planning had been developed more carefully for actions that related to international cooperation plans of the ministries and agencies and were usually approved by the agency head. Detailed calculations for international cooperation activities are prepared by relevant units of the agency and audited by the

agencies' financial departments. Actions related to the internal reforms, regardless of their area, do not benefit from such an approach, which points to a gap between the declared course of reforms and financial planning.

Availability of the approved state budget at the beginning of the program planning process in 2009 helped state authorities determine the estimated volume of financing. However, at the same time, few central agencies could adequately determine the required funds for implementation of specific actions, especially when the actions were part of a reform program or when funding was to come from the Special Fund. Inadequacy of calculations might have been caused by:

1. ineffective interaction and coordination of planning between the structural units within a single state agency;
2. lack of transparency in the process of planning, distribution and control of the budget means when the program-based method was used;
3. lack of experience and skills (knowledge of methodology) to calculate and determine the amount of funds needed for implementation of ANP actions.

Resource planning for 2010 ANP began in the absence of an approved state budget and with political changes taking place in the country. Therefore the process was significantly delayed, primarily one waited for the new codes to program classification of expenditures and lending (KPKVK), and the Government was not ready to make decisions in the situation when another political force was about to take office. Detailed description of funding in the Implementation Plan was replaced by general sentences, such as "within the expenditures envisaged in the state budget of the relevant authorities".

In view of all the above-mentioned factors, and the current tendencies in the development of NATO-Ukraine relations, one may assume that the problems of funding the 2011 ANP and the relevant Implementation Plan will remain, at best, at the level of 2010, while in the worst case the detailed breakdown of the funds to be allocated to different actions can be removed at all.

This assumption is based on the fact that the new division of responsibilities within the Secretariat of

the Cabinet of Ministers of Ukraine has transferred the oversight responsibilities of the ANP development to a structural unit that works more with defense and security rather than structural reforms, economy, and finance. Therefore, inadequate coordination of actions between the “economic block” and “defense and security” may once again become a problem.

However, improved financial competence of the experts who are responsible for the ANP development

can mitigate possible negative trends in the preparation of the 2011 ANP and Implementation Plan.

This group of experts recommends:

- conducting interagency meetings for the experts responsible for determination of the estimated amounts and sources of funding;

- publishing methodological guidelines on how to determine the estimated amounts and sources of funding of ANP actions.

REPORTING, ASSESSMENT OF ANP IMPLEMENTATION, AND PUBLIC RELATIONS

Reporting mechanisms and evaluation of ANP implementation clearly require improvement. The same is true about information support for the ANP cycle.

First of all, it is necessary to promote a more regular presence of ANP in Ukraine’s public and information space. Independent experts, NGO representatives and media are not sufficiently involved in the discussion and monitoring of ANP implementation at all levels of local and central authorities, and information on the status and results of its accomplishment is not provided to the society on a regular basis. The current level of transparency of the entire process which tends to become more secretive does not promote proper public awareness and reduces social legitimacy of the ANP, since the society is largely unaware of this format of cooperation or its content, aimed at carrying out socially oriented internal reforms.

The analysis of media reports shows that references to the ANP appear in the news no more than two or three times a year in the context of the Government’s or President’s adoption of the ANP annual cycle or the relevant Implementation Plan.

As the previous practice was largely based on the formal approach to the assessment of the ANP, it seems appropriate to develop a reviewed assessment methodology. Official assessment methodology should use the principles of quality assessment which would make it possible to understand not only the degree of accomplishment of individual actions but also how these actions have contributed to the achievement of the cooperation goals. The new approach to assessment should be implemented with account of the productive experience gained by Ukrainian non-governmental think tanks which for many years have carried out independent monitoring of Ukraine’s international obligations (including those to NATO, EU, Council of Europe, and other partners).

In particular, one should take into account the experience of independent monitoring of the EU-Ukraine Action Plan which was carried out by an independent expert consortium led by Razumkov Center in 2005-2007, where for the first time they applied an original method of quality assessment to the planned actions. The experts not only assessed the fact of execution or non-

execution of an activity, but also the impact the activity had on implementation of the Action Plan. It allowed the experts to identify the “weight” of each activity, its value, and its usefulness for the overall goal.

Continuation and further development of that practice is carried out now by the consortium of independent think tanks (the Center for Political and Legal Reforms, the Institute of Economic Studies and Policy Consulting, Independent Ukrainian Center for Political Studies) that has been monitoring implementation of EU-Ukraine Association Agenda since April 2010.

One should also note the experience gained while monitoring the implementation of NATO-Ukraine Annual Target Plans in 2003-2009. It is important to give a new impetus to the quite advanced practice of public monitoring, particularly the one carried out within the NATO-Ukraine Partnership Network and its Task Force II that provides monitoring of the implementation of Ukraine’s current Euro-Atlantic cooperation commitments. During 2008-2010, quite productive experience was accumulated in that area, and it clearly requires further development.

It would also be advisable to restore the parliamentary component of the monitoring and evaluation processes: the Parliament of the 4th convocation had a provisional special commission to monitor implementation of the NATO-Ukraine Action Plan (2003-2006). The commission carried out its own monitoring of the Annual Target Plans and published its results that were by and large more critical than the assessment undertaken by the executive agencies.

The parliamentary monitoring, although conducted by the state institution, is more independent and objective than the traditional assessment which is actually a way for the executive authorities to evaluate their own actions, resulting in biased and inflated assessments. The current authority of the Parliamentary Committee for European Integration can be used to give a new impetus to the parliamentary dimension of development, expert support, monitoring, and evaluation of NATO-Ukraine relations. The experts working at the Committee’s Public Expert Council can join that effort.

In carrying out such monitoring, one can use the foreign practices that have proved to be effective. The methodology and criteria of ANP implementation assessment can be improved with consideration of the Slovak PRENAME Program and Bulgarian “Indicator (methodology and evaluation mechanism) of a candidate country’s readiness for NATO membership”.

The ANP assessment, monitoring, and the related public information should illustrate the democratic nature of reforms contained in the Program; its content needs to be made clear for the society to improve the overall transparency and accountability of the national policy.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РОЗРОБКИ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РІЧНИХ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРОГРАМ

(на основі досвіду РНП-2009 та 2010)

ПЕРСПЕКТИВИ РНП У КОНТЕКСТІ ПОЛІТИЧНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ

Результати останніх президентських виборів внесли суттєві корективи у відносини України з Північноатлантичним Альянсом. Якщо до цього моменту, починаючи з 2002 року, Україною реалізовувалася стратегія, спрямована на набуття членства в НАТО, то з перемогою на президентських виборах Віктора Януковича та формуванням нової парламентської більшості та Уряду відбувся перегляд даного курсу: Україна відмовилась від намірів стати членом Альянсу, проголосивши політику «позаблоковості».

Нормативно-правове закріплення даного курсу відбулося шляхом ухвалення Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». Стаття 11 Закону передбачає *«дотримання Україною політики позаблоковості, що означає неучасть України у військово-політичних союзах, пріоритетність участі у вдосконаленні та розвитку європейської системи колективної безпеки, продовження конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору та іншими військово-політичними блоками з усіх питань, що становлять взаємний інтерес»*⁸. Згідно прикінцевих положень цього ж закону зі статті 8 Закону України «Про основи національної безпеки» (від 19 червня 2003 року) вилучене положення щодо мети набуття членства в Організації Північноатлантичного договору. Більше того, виключене також формулювання Статті 6 того ж закону щодо інтеграції «в євроатлантичний безпековий простір».

Ухвалення даного законопроекту продиктоване насамперед політичними мотивами, оскільки позаблоковість була одним із гасел виборчої кампанії В.Януковича, та головною передумовою «перезавантаження» відносин з Російською Федерацією, яка активно виступала проти вступу України до НАТО.

Положення нового Закону залишають широкий простір для тлумачень. На сьогодні законодавчо затверджена політика позаблоковості потребує деталізації та уточнення – як з метою забезпечення про-

зорості і зрозумілості зовнішньої політики, так і з огляду на потреби оборонного планування.

Цілком зрозуміло, що положення статті 11 Закону, як і, ймовірно, закон загалом, ухвалювалися з метою оперативної легітимізації відмови України від раніше задекларованої мети набуття членства в Північноатлантичному Альянсі. Наступні рішення Президента і Уряду протягом квітня-червня 2010 року стали практичною демонстрацією зміни зовнішньополітичних пріоритетів.

Насамперед, було знижено рівень дипломатичного представництва України в НАТО (місія України при НАТО об'єднана з посольством України в Бельгії) та згорнута створена попередніми Урядами система міжвідомчої координації відносин Україна-НАТО та відповідних реформ. Зокрема, Указами Президента України⁹ ліквідовані Національний центр з питань євроатлантичної інтеграції України та Міжвідомча комісія з питань підготовки України до вступу в НАТО, а Постановою Кабінету Міністрів України¹⁰ у структурі Секретаріату Кабінету Міністрів України ліквідовано Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції, яке виконувало провідну роль в організації та контролі всього комплексу внутрішніх реформ, спрямованих на впровадження державної політики щодо євроатлантичної інтеграції.

Як відомо, до сьогодні формат РНП застосовувався виключно для країн, які виявляли прагнення до набуття членства в Альянсі, тому перед обома сторонами постало питання адаптації даного формату в контексті заявленого новим керівництвом країни наміру використовувати всі існуючі механізми співпраці, виконувати всі раніше прийняті міжнародні зобов'язання і не згортати ані масштаб, ані змістовне наповнення відносин Україна-НАТО.

14 червня 2010 року Кабінет Міністрів затвердив *План заходів щодо виконання Річної національної програми співробітництва Україна-НАТО на 2010 рік*¹¹ (далі – План заходів). Симптоматично, що сам

9 № 495 та 496 від 2 квітня 2010 року

10 № 286 від 31 березня 2010 року

11 Редакція від 14.06.2010 <http://www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/39268.htm>

8 Закон України № 2411-VI Про засади внутрішньої і зовнішньої політики <http://www.president.gov.ua/documents/12069.html>

документ, на виконання якого розроблено даний План заходів, називався *Річною національною програмою на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору*¹². Отже, з формальної точки зору, План заходів стосується документу, якого під зазначеною назвою не існує. Тим не менше, дане рішення Кабміну підтвердило готовність нової влади працювати у форматі РНП. Зміст документу свідчить, що він охоплює широкий перелік суспільно важливих сфер реформування держави, тим самим, принаймні формально, підтверджуючи намір керівництва держави та Уряду рухатися шляхом наближення до євроатлантичних стандартів (незалежно від вступу чи невступу до НАТО).

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Набутий досвід підготовки та реалізації двох РНП, а також зміни у зовнішній та безпековій політиці України дають підстави для таких висновків та рекомендацій:

1. Новий формат відносин з НАТО та сучасний стан реалізації середньострокових цілей, завдань і заходів вимагає повної і якісної координації дій всіх гілок влади та органів державної влади, які до них належать, задля уникнення практики свідомого (політичного) чи бюрократичного гальмування процесу ухвалення відповідних рішень.

Крім удосконалення механізмів міжвідомчої координації процесів підготовки, узгодження, затвердження, виконання та контролю в рамках виконання формату РНП, варто також звернути увагу на гармонізацію змісту РНП та відповідних державних програм, затверджених Верховною Радою чи Урядом, а також відомчих програм.

2. У рамках Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північноатлантичного договору варто розширити практику діяльності Спільних робочих груп Україна-НАТО (СРГ) за розділами РНП. Наприклад, доцільно створити СРГ з політичних та економічних питань, СРГ з ресурсних питань та СРГ з правових питань. Основними завданнями СРГ повинні стати організація підготовки відповідного розділу за змістом та проведення попередньої оцінки виконання поставлених на рік завдань. До роботи груп варто було б залучати неурядові організації.

3. Слід вітати практику залучення неурядових організацій (НУО), яка набула певної регулярності, особливо під час підготовки 2-го річного циклу РНП (на 2010 рік). Необхідно забезпечувати участь представників НУО на всіх рівнях і етапах формування та імплементації програми: від експертних нарад в органах виконавчої влади до засідань відповідного

Урядового комітету та візиту групи експертів НАТО з метою оцінки виконання Україною РНП.

4. Враховуючи той факт, що РНП має важливе суспільне значення і безпосередньо стосується прав і обов'язків громадян, необхідно проводити обов'язкове громадське обговорення її змісту на тому етапі, коли ще можливе внесення змін і доповнень в документ.

5. Необхідно відновити практику залучення до консультацій щодо змісту РНП та оцінки і моніторингу її виконання Комітетів Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, з питань безпеки і оборони, боротьби з корупцією, з питань бюджету, економічної політики, правоохоронної діяльності, у закордонних справах, науки і освіти, правової політики, правосуддя. Необхідно посилювати парламентсько-урядову взаємодію на всіх етапах роботи з РНП.

6. Формат РНП потребує підвищення компетентності державних службовців, відповідальних за підготовку та імплементацію програми. Зокрема, необхідно забезпечити професійну підготовку спеціалістів на предмет визначення середньострокових цілей, завдань та заходів із врахуванням ресурсних можливостей держави та відомства, а також механізмів моніторингу та оцінки виконання середньострокових цілей, завдань і заходів. З цією метою необхідно проводити практичні семінари і круглі столи для державних службовців, які безпосередньо залучені до процесу формування та виконання програми, за сприяння відповідних спільних програм Україна-НАТО та окремих країн-членів НАТО.

7. Методичні рекомендації, що визначають загальні підходи до формування та оцінки виконання програми, слід підвищити в статусі, ввівши їх в дію відповідним нормативно-правовим актом (постановою Кабміну).

8. Формування завдань та заходів на виконання середньострокових цілей повинно базуватися на взятих на найвищому державному рівні зобов'язаннях та відбуватися з урахуванням ресурсів, які держава планує витратити на виконання таких зобов'язань. Планування заходів повинно відбуватися в рамках затвердженого розподілу державного бюджету та базуватися на "реальних грошах". Зміст середньострокових цілей, завдань та заходів повинен співпадати з положеннями інших планувальних документів державних органів влади.

9. Виходячи з реалій нещодавніх політичних змін, необхідно використати наступний етап у відносинах Україна-НАТО для надання максимальної реалістичності РНП. Формат співробітництва, на відміну від інтеграції, не обмежується часовими рамками, тому відпадає спокуса штучної демонстрації успіхів там, де їх насправді бракує, і з'являється можливість концентрації зусиль на практичних заходах.

¹² Редакція від 14.06.2010 <http://www.ukraine-nato.gov.ua/nato/ua/publication/content/39268.htm>

10. Оцінка виконання РНП має містити проекцію на більш широкі часові рамки, аніж формальний річний термін дії документу. До кожного розділу мають

додаватися узагальнені характеристики та оцінки досягнутого в процесі виконання РНП прогресу порівняно з попереднім періодом та з погляду на перспективу.

МІЖВІДОМЧА КООРДИНАЦІЯ

Багаторічний досвід співробітництва між Україною та НАТО та вищезгадані політичні зміни дають підстави для розгляду декількох можливих моделей координації співробітництва Україна-НАТО:

Перша модель

Здійснення національної координації взаємовідносин між Україною та НАТО у форматі РНП покладається на один із існуючих центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) – Міністерство закордонних справ (МЗС) або Міністерство оборони (МО).

Перевагою зазначеною моделі є те, що як МО, так і МЗС знають проблематику питання практичних відносин з НАТО, євроатлантичних стандартів та критеріїв. Разом з тим, формально міністерства знаходяться у рівному статусі, тому між ними може виникати певний конфлікт інтересів, пов'язаний із важливістю відомства у прийнятті рішень у сфері євроатлантичної співпраці (інтеграції). Вказівки такого рівного за статусом “координатора” можуть сприйматися іншими державними органами як другорядні або необов'язкові для виконання.

Крім того, представники МЗС та МО мають обмежені можливості впливу на вирішення питань, пов'язаних із внутрішньою політикою (проведення демократичних реформ, забезпечення верховенства права, досягнення макроекономічної стабільності, оптимізація ролі держави, боротьба з корупцією, енергетична безпека, інформування громадськості, проблеми науки та довкілля тощо), та не мають повноважень видавати нормативно-правові акти і розпорядження, які є обов'язковими для виконання всіма державними органами.

Зазначена модель координації може спрацювати при високій інституційній спроможності зазначеного органу і державного апарату в цілому та в умовах економічної стабільності, що є малоімовірним на цьому етапі розвитку країни. З іншого боку, така модель може застосовуватись для своєрідного «маскування» другорядності євроатлантичної політики Уряду: координація доручається органу, який статусно і організаційно неспроможний здійснювати якісну координацію – отже, його зусилля (навіть при наявності політичної волі) не принеситимуть належного результату.

Більш прийнятним варіантом даної моделі можна вважати надання координаційної функції центральному органу виконавчої влади під загальним

керівництвом одного з віце-прем'єр-міністрів, що дозволить пом'якшити певний міжвідомчий конфлікт інтересів.

Формалізація зазначеної моделі іноді може здійснюватися також шляхом створення міжвідомчої комісії (див. нижче).

Друга модель

Координація співробітництва з Організацією Північноатлантичного договору у рамках РНП покладається на спеціально створений консультативно-дорадчий орган при Президентові України або на Апарат Ради національної безпеки і оборони.

Зазначена модель є потенційно більш ефективною з точки зору покращення координації зовнішньої політики та діяльності сектору безпеки і оборони держави, а також пропонує кращі механізми впливу на інші сфери внутрішньої політики. Вона, як і в першому випадку, повинна ґрунтуватися на реальній єдності правлячої верхівки, оскільки створює умови, при яких відбувається додатковий тиск на структури “економічного блоку”, що може призвести до певного конфлікту інтересів.

“Каменем спотикання” для цієї моделі є процес оформлення та супроводження необхідних рішень, які можуть бути видані тільки через акти Президента України. Існує ризик затягування їх підготовки та, як наслідок, гальмування вирішення питання по суті.

Третя модель

Задля здійснення міжвідомчої координації може створюватися відповідна структура в рамках так званого “економічного блоку”. Прикладом такої структури було Координаційне бюро європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, що існувало до квітня 2010 року.

Перевагою такої моделі є те, що вона наближена до “економічного блоку” та може гнучко реагувати на питання бюджетного та фінансового характеру. Видання необхідних доручень через профільного віце-прем'єр-міністра для ЦОВВ дозволяють їй швидше реагувати на вирішення питань, які виникатимуть у процесі підготовки РНП, формування Плану заходів на її виконання та здійснення контролю за виконанням.

Таким чином, підтримується механізм саморегуляції відносин між державними органами: РНП

готується ЦОВВ і остаточно затверджується в Адміністрації Президента України; а імплементація здійснюється ЦОВВ та іншими державними органами відповідно до Плану заходів та передбачених для цього ресурсів під загальним контролем Кабінету Міністрів України.

Четверта модель

Міжвідомчу координацію РНП можливо здійснювати також в рамках міжвідомчої комісії, яка, як правило, створюється відповідним актом Президента України та відповідає за підготовку пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення державного регулювання у сфері євроатлантичного співробітництва та забезпечення узгодженості діяльності національних координаторів співробітництва України з НАТО тощо.

Головами міжвідомчих комісій призначаються, як правило, представники окремих міністерств. Саме тому їй притаманні недоліки та переваги, характерні для першої моделі. Прикладом такого типу міжвідомчої координації можна назвати роботу різних Спільних робочих груп (СРГ). Слід зазначити, що у 2008 році Рада національної безпеки і оборони України відзначила серед іншого низьку ефективність такої координації поточної діяльності органів виконавчої влади у сфері євроатлантичної інтеграції¹³.

Таким чином, найбільш прагматичною моделлю проведення міжвідомчої координації підготовки, виконання та контролю РНП, яка дозволила б практично здійснювати контроль над реформами за відповідними напрямками, на нашу думку, є модель створення координуючого органу в структурі Кабінету Міністрів України. При цьому, загальну координацію доцільно було б покласти на віцепрем'єр-міністра, до повноважень якого відносяться питання європейської інтеграції (оскільки напрями реформ, зумовлені зобов'язаннями України перед ЄС та НАТО, практично збігаються). Разом з тим, основним робочим органом віцепрем'єр-міністра України мав би стати підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів, який би опікувався безпосередньо координацією організації виконання РНП.

На практиці після зміни влади в Україні всі чотири моделі розглядалися з огляду на переглянуті політичні цілі та інтереси панівних політичних груп.

Нова система координації співробітництва між Україною та НАТО (від 18 листопада 2010 року)

Тривалі дискусії та кілька місяців апаратної роботи врешті-решт спонукали керівництво країни до рішення, що було оформлене Указом Президента України від 18 листопада 2010 року № 1039 «Про

забезпечення продовження конструктивного партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору» (далі – Указ).

Даним Указом нарешті виконано рішення РНБО від 21 березня 2008 року, введеного в дію Указом Президента від 25 квітня 2008 року № 402 щодо створення системи національної координації.

Указом утворено Комісію з питань партнерства України з Організацією Північноатлантичного договору (далі – Комісія), визначено національних координаторів, кількість яких зменшено до п'яти відповідно до кількості розділів РНП, призначено Міністра закордонних справ України головою Комісії, а МЗС доручено забезпечити належну координацію діяльності органів державної влади. Водночас, було затверджено положення про національних координаторів та Комісію.

Документом визначено, що:

- перший заступник (заступник) Міністра закордонних справ України координує питання у сфері зовнішньої політики та економіки;
- перший заступник (заступник) Міністра оборони України – у сфері оборони та військовій сфері;
- перший заступник (заступник) Міністра фінансів України – у сфері ресурсного (фінансового) забезпечення;
- перший заступник (заступник) Голови Служби безпеки України – у сфері безпеки;
- перший заступник (заступник) Міністра юстиції України – у правовій сфері.

Кожний національний координатор очолює робочу групу з питань, які відповідають назві сфери координатора, окрім першої, яка є робочою групою з політичних та економічних питань. До складу робочих груп включено представників органів державної влади, кандидатури яких затверджуються рішенням Комісії.

Слід підкреслити, що запропонована модель в загальному наближена до підходів, які використовувалися іншими країнами Європи, що прагнули свого часу до членства в Альянсі. Її структура цілком логічно перегукується зі структурою РНП.

Разом з тим, вона є вельми ризикованою для України, як країни з неусталеними демократичними інститутами та браком політичної волі до євроатлантичної інтеграції. В інших перехідних країнах саме відчутна політична воля була фактором, що вирішальним чином впливав на подолання численних конфліктів інтересів та інституційної конкуренції. В українських реаліях перспектива застосування даної моделі дає привід експертам звернути увагу на такі можливі джерела конфліктів:

- *Конфлікт ресурсних інтересів.* МЗС та міністерства «економічного блоку» по-різному бачать доцільність окремих елементів державної політики (наприклад, іміджеві міркування МЗС

¹³ Див. Указ Президента від 25 квітня 2008 р. № 402

проти бюджетної логіки Мінфіну), тому ініціативи МЗС можуть наражатися на явний чи латентний супротив, подолати який без політичної підтримки «згори» малоймовірно. Те саме стосується взаємодії МО та МЗС, адже заяви щодо зобов'язань, здійснені зовнішньополітичним відомством, не завжди підкріплені достатніми ресурсами МО.

- **Конфлікт субординації.** МЗС є центральним органом виконавчої влади, як і всі інші міністерства. Разом з тим, спроба надання йому координуючих функцій може призвести до конфлікту як з іншими міністерствами (що за законом мають аналогічний статус), так і з іншими органами, що знаходяться поза межами Уряду, а саме НБУ, ЦВК, Апарат РНБО.
- **Конфлікт компетенції.** Головування МЗС як національного координатора у робочій групі з політичних та економічних питань покладає на це міністерство координацію напрямів політики, які не входять до його компетенції: питання внутрішньої політики (демократичні реформи, проведення виборів, захист прав національних меншин, боротьба з корупцією, реформування кримінальної юстиції, реформа державного управління, боротьба з відмиванням коштів), економічні питання (досягнення макроекономічної стабільності, оптимізація ролі держави та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, енергетична безпека), наука та довкілля тощо.

- При цьому, незрозуміло, чому до першої робочої групи не включено НБУ, який має пряме відношення до економічних питань, особливо до фінансової і банківської системи України, а також Державний комітет з питань науки, інновацій та інформатизації України, який є безпосереднім учасником Програми НАТО «Наука заради миру та безпеки».
- Подібна проблема потенційно стосується і розділу 2 РНП «Оборонні та військові питання», основним координатором якого визначено МО, а не Апарат РНБО.
- **Конфлікт оперативності.** Координація діяльності ЦОВВ традиційно здійснюється розпорядженнями відповідного віце-прем'єр-міністра України, що сприяє налагодженню виконавської дисципліни, хоча нерідко виникають проблеми з термінами та результативністю виконання. Не факт, що розпорядження МЗС як координатора будуть прийматися до виконання хоча б на аналогічному рівні дисципліни та оперативності.

Отже, Уряд визначився із системою координації співробітництва з НАТО, що насамперед включає в себе координацію виконання РНП. Однак, через зазначені вище виклики, впевненості в ефективності запропонованої Указом Президента моделі немає. Не виключено, що до неї невдовзі доведеться внести зміни та доповнення.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ РОЗРОБКИ РНП

Досвід розробки та підготовки РНП протягом 2009-2010 років засвідчив потребу у чіткій системі організації самого процесу та його залежність від змісту державної політики, політичної волі до проведення відповідних реформ та своєчасного ухвалення державного бюджету України.

Планування РНП повинно ґрунтуватися, насамперед, на власних ресурсах країни та передбачених для реформ коштах, розподіл яких серед ЦОВВ та інших державних органів здійснюється через державний бюджет України. Основою для визначення середньострокових цілей РНП (на термін від трьох до п'яти років) повинні стати засади внутрішньої та зовнішньої політики та програма Уряду, спрямована на їх виконання. Крім експертів державних органів влади, до процесу формування РНП повинні залучатися експерти НАТО та міжнародних організацій, а також представники неурядових організацій та громадськості.

Слід зазначити, що правильно організований процес розробки РНП починається задовго до прийняття державного бюджету та включає в себе декілька етапів:

Підготовчий етап (орієнтовно 1 травня – 15 липня)

Протягом підготовчого етапу повинна проводитися низка семінарів, засідань за круглим столом та нарад, основним завданням яких є визначення загальних підходів до формування РНП і її змісту та деталізація положень по розділах, а за необхідності — і по підрозділах, наприклад економічні питання, питання боротьби з корупцією тощо.

Етап може тривати два-три дні та проводитися із залученням фахівців всіх без винятку задіяних структур, а також експертів країн-членів НАТО та незалежних експертів. Для обговорення загальних підходів до формування РНП основним координатором проводиться нарада, під час якої звертається увага на структуру та зміст РНП. Обговорення та деталізація розділів Річної національної програми, а при необхідності і підрозділів, повинна організуватися координаторами розділів із залученням причетних до формування розділу ЦОВВ та інших державних органів. Під час нарад експерти ЦОВВ та інших державних органів забезпечуються реко-

мендаціями щодо формування Річної національної програми, які готуються основним координатором на основі попереднього досвіду та за результатами виконання поточної РНП.

До зазначених нарад необхідно залучати незалежних експертів, у т.ч. тих, які входять до громадських рад при відповідних органах. Під час таких нарад незалежні експерти повинні мати право дорадчого голосу. Органи державної влади могли б також спрямовувати до незалежних фахівців запити на проведення незалежної експертизи у визначенні пріоритетів реформ.

Зазначений етап допоможе уникнути пробілів в знаннях, зумовлених постійною ротацією державних службовців, які займаються питаннями євроатлантичної співпраці. Він також дозволить у стислі терміни окреслити коло проблемних питань щодо формування РНП, визначити загальні підходи до її розробки та підготувати фахівців ЦОВВ та інших державних органів до її формування.

Етап планування (16 липня – 15 вересня)

Планування ЦОВВ та іншими державними органами середньострокових цілей та пріоритетних завдань для РНП є найбільш складним процесом та повинно базуватися на програмі Уряду, галузевих програмах реформ за відповідним напрямком діяльності органу, результатах Оборонного огляду, міжнародних договорах, планах діяльності, проекті кошторису міністерства (органу) на наступний рік та на результатах виконання РНП за поточний рік.

Враховуючи, що до формування розділів залучено велику кількість виконавців, термін виконання цього етапу займає від одного до двох місяців. Саме тому організація процесу розробки та підготовки РНП повинна мати плановий (не авральний) характер.

Після зведення координаторами матеріалів кожного розділу необхідно розпочати проведення попередніх консультацій з експертами НАТО, із залученням фахівців з інших міжнародних структур (РЕ, ЄС, МВФ, ООН, СБ, МБРР тощо) та профільних неурядових організацій. Розділ “Політичні та економічні питання” потребує таких консультацій на рівні підрозділів, однак їх необхідно проводити при формуванні матеріалу у робочому порядку з метою заощадження часу на проведення консультацій щодо цілого розділу.

Саме на цьому етапі необхідно підготувати якісний переклад матеріалів на англійську мову. Переклад та редагування має здійснюватися на високому професійному рівні для уникнення непорозумінь, що виникали з текстом неякісно перекладеної РНП-2009, із обов’язковим залученням носіїв англійської мови та фахівців із відповідної термінології. Доречно скористатись рекомендацією експертів НАТО щодо створення редакційної групи, яка б опрацьовувала весь текст обома мовами.

Цей етап завершується поданням матеріалів окремих розділів основному координатору РНП для зведення в єдиний документ.

Етап опрацювання (16 вересня – 15 листопада)

Після зведення основним координатором проекту РНП повинно розпочатися проведення низки консультацій з експертами НАТО та, у разі необхідності, з фахівцями міжнародних організацій. Під час цього етапу проводиться узгодження позицій сторін щодо змісту середньострокових цілей і пріоритетних завдань та їх відповідності цілям співпраці. Сторони повинні з’ясувати сучасний стан виконання прийнятих країною міжнародних зобов’язань за відповідними напрямками діяльності держави та провести уточнення пріоритетних завдань. До зазначених консультацій разом із основним координатором проекту необхідно залучати фахівців ЦОВВ та інших державних структур, які опрацьовували проект РНП. В залежності від обсягів матеріалу консультації можуть проходити як в цілому, так і за розділами.

До консультацій з міжнародними структурами мають залучатися експерти неурядових організацій для ознайомлення з проектом РНП та підготовки пропозицій до неї. Внесені під час консультацій зміни та пропозиції потребують погодження з керівництвом відповідної державної структури. Для цього основний координатор направляє, у разі необхідності, правки та зміни до проекту документу для їх офіційного погодження відповідальними структурами.

Обговорення окремих розділів може здійснюватися в рамках Спільних робочих груп Україна-НАТО. Разом з тим, враховуючи суспільну важливість зазначеного документу, рекомендується проведення громадських слухань з метою отримання більшого розголосу РНП як програми суспільно-корисних реформ та одержання відгуків від широкого кола громадськості. Організація громадських слухань має бути покладена на основного координатора програми. Задля більш активного залучення Верховної Ради України до процесу розробки проекту РНП рекомендуємо направляти проект документу до профільних комітетів ВРУ (з питань бюджету, європейської інтеграції, безпеки і оборони).

Проект відповідного нормативно-правового акту направляється до Секретаріату Кабінету Міністрів України, де документ опрацьовується згідно з постановою Кабінету Міністрів України. Результати громадських слухань, пропозиції комітетів Верховної Ради України та неурядових організацій доцільно винести на обговорення відповідного Урядового комітету, на якому буде розглянуто проект РНП. Для забезпечення повноцінного діалогу на засідання комітету необхідно запросити представників зацікавлених неурядових організацій та парламентських комітетів. Після

здійсненого таким чином опрацювання нормативно-правового акту він подається до Адміністрації Президента України для затвердження.

Часові рамки

Вагомою складовою процесу розробки та підготовки РНП є визначення часових рамок її формування. Політична ситуація в країні, зміна уряду, ротація посадових осіб тощо можуть відкласти чи затягти ухвалення документу терміном до півроку. Досвід планування РНП на 2009 рік засвідчив необхідність формалізації плану організації циклу РНП та часових рамок у вигляді окремого документу. У 2009 році, незважаючи на те, що необхідні початкові документи були отримані Україною ще на початку року, завершальну крапку в опрацюванні документу вдалося поставити тільки восени. Рівень організації процесу формування РНП на 2010 рік був вищим, однак через політичні обставини (вибори Президента України) остаточне схвалення необхідних документів затягнулося аж до середини червня 2010 року.

Серед іншого, визначаючи терміни процесу розробки та підготовки РНП, доцільно врахувати таке:

- відповідно до пункту 5 статті 44 Бюджетного кодексу України закон про Державний бюджет України приймається Верховною Радою України до 1 грудня року, що передує плановому;
- на розробку та затвердження Плану заходів з виконання РНП відводиться двомісячний термін;
- звіти про стан реалізації державними органами Плану заходів з виконання РНП для подальшого інформування Президента України подаються щокварталу до 5 числа місяця, наступного за звітним періодом.

Таким чином, можна запропонувати наступний розподіл часу на підготовку РНП на наступний рік:

- До 15 липня – основному координатору та координаторам розділів РНП провести семінари, засідання за круглим столом та наради за участі експертів державних органів, які залучені до підготовки пропозицій до РНП та відповідного Указу Президента, а також експертів НАТО та представників неурядових організацій.
- До 15 серпня – ЦОВВ та іншим державним органам опрацювати пропозиції до проекту РНП на наступний рік та подати їх координаторам розділів РНП.
- До 15 вересня – координаторам розділів опрацювати пропозиції до проекту РНП на наступний рік та подати основному координатору. До моменту

подачі пропозицій основному координатору – провести консультації із залученням експертів міжнародних організацій та профільних неурядових організацій. На цьому ж етапі здійснюється якісний переклад розділів англійською мовою.

- До 15 жовтня – основному координатору провести узагальнення отриманих пропозицій, організувати проведення громадських слухань із залученням неурядових організацій і консультацій з експертами НАТО та подати в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів проект Указу Президента України про затвердження РНП. Проект документу потрібно також надіслати для ознайомлення профільним комітетам Верховної Ради України. Одночасно повинна доопрацьовуватися англійська версія РНП.
- До 15 листопада – Секретаріату Кабінету Міністрів України опрацювати поданий проект Указу Президента України про затвердження Річної національної програми відповідно до регламентних вимог. Водночас МЗС організує роботу групи експертів НАТО, яка проводить оцінку виконання Україною РНП за минулий рік. На засіданні Урядового комітету за участю неурядових організацій і представників парламенту остаточні затверджуються пропозиції, отримані за результатами громадських слухань та роботи з групою експертів НАТО.
- Наступний крок – подача проекту документу на розгляд до Кабінету Міністрів. Водночас завершується формування англійської версії РНП, яка передається до штаб-квартири НАТО для ознайомлення.
- До 15 грудня – схвалено на засіданні Уряду РНП презентувати під час засідання Комісії Україна-НАТО та подати на розгляд Президентів України.
- Кінець грудня-початок січня – затвердити РНП відповідним Указом Президента України.

Запропоновані часові рамки є приблизними та можуть враховувати вихідні дні та державні свята. Саме тому важливу роль повинен відігравати основний координатор, який подає на затвердження Уряду України план організації виконання Указу Президента України про затвердження Річної національної програми на наступний рік. У Плані зазначаються завдання, відповідальність за виконання яких покладена актом на Кабінет Міністрів чи інші державні органи; заходи, спрямовані на виконання зазначених завдань; органи, відповідальні за виконання; та строки виконання.

СТРУКТУРА ТА ЗМІСТ РНП

РНП є внутрішнім документом України, який визначає стратегічні орієнтири щодо демократизації суспільства, запровадження принципів ринкової

економіки, набуття євроатлантичних стандартів у сфері безпеки і оборони. Даний документ має бути максимально деполітизованим, реалістичним та,

водночас, амбіційним. Його зміст повинен бути спрямованим на наближення України до євроатлантичних стандартів та зміцнення її позицій як надійного партнера у сфері безпеки.

Відповідно до усталеної практики країн, що виконували Плани дій щодо членства в Альянсі (ПДЧ), а також досвіду України з виконання Плану дій Україна-НАТО, РНП містить наступні розділи:

I. Політичні та економічні питання (у тому числі питання зовнішньої та внутрішньої політики, а також питання інформування громадськості).

II. Оборонні та військові питання.

III. Ресурсні питання.

IV. Питання безпеки.

V. Правові питання.

Кожен розділ (підрозділ) РНП повинен містити стислий аналіз стану справ у відповідній сфері за підсумками попереднього періоду та визначати середньострокові цілі та пріоритетні завдання для органів державної влади України на поточний рік. Важливо, аби кожен з підрозділів РНП містив короткий огляд досягнутих результатів впродовж виконання попередніх програм і у разі, якщо за певними напрямками зміни не простежуються, слід стисло подати аналіз проблеми та прогностичне бачення розвитку ситуації.

При визначенні середньострокових цілей (на наступні 3–5 років) до кожного підрозділу варто зважати на те, що вони передусім мають фокусуватися на провідних, «флагманських» політичних ініціативах, основних зусиллях держави на її шляху здійснення внутрішніх перетворень. Середньострокові цілі не повинні змінюватися щорічно, а пріоритетні завдання та заходи необхідно переносити у програму на наступний рік, якщо їх не було виконано у поточному році. У випадку опущення/вилучення середньострокових цілей потрібно наводити пояснення.

Пріоритетні завдання на наступний рік мають ототожнюватися із конкретними кроками, що ведуть до виконання окреслених середньострокових цілей. З метою належного виконання поставлених цілей та завдань РНП можуть містити перелік не-

обхідної експертної допомоги з боку як представників країн-членів НАТО, так і вітчизняного пулу експертів.

При підготовці пропозицій до проекту РНП на наступний рік відповідальні виконавці мають керуватися такими принципами:

1. За основу РНП наступного року береться програма поточного року, оскільки її структура має залишатися незмінною.
2. Здійснюється оновлення змістовної частини преамбул та редагування „середньострокових цілей” (за необхідності), а також формулюються „пріоритетні завдання” на поточний рік з метою приведення тексту проекту нового документу до реалій наступного року.
3. Цілі та завдання повинні бути конкретними та вимірюваними.
4. Пропозиції до РНП мають відповідати завданням, що передбачені планами роботи ЦОВВ, інших державних органів та установ та містити посилання на інші зобов'язання України. Водночас вони мають висвітлювати галузеві напрями роботи, пов'язані з конкретними аспектами співробітництва України з Північноатлантичним Альянсом.
5. Пропозиції надаються двома мовами (українською та англійською) в ідентичній редакції.

Відповідно до окреслених завдань ЦОВВ й інші державні органи та установи, які залучені до виконання РНП, визначають конкретні заходи на поточний рік, термін їх реалізації та орієнтовні обсяги та джерела фінансування. Ці дані складають основу Плану заходів на виконання РНП, який є невід'ємною частиною РНП. При підготовці пропозицій до Плану заходів на виконання РНП на наступний рік відповідальні виконавці мають керуватися наступними принципами:

1. Зміст заходу має відповідати змісту відповідного „пріоритетного завдання”, а його виконання максимально сприяти реалізації цього завдання.
2. Кількість заходів і їх зміст мають бути реальними для успішного виконання і базуватися на наявних ресурсах.

РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ РНП

Питання ресурсного забезпечення виконання РНП потребує постійної уваги з боку політичного керівництва країни та експертів. Ресурсне забезпечення РНП, як правило, включає в себе фінансове та кадрове забезпечення її виконання. Особливої уваги заслуговує кадрове питання, оскільки якісний підбір та підготовка фахівців, здатних своєчасно розробити, підготувати та якісно супроводжувати виконання цього документу, є однією з ключових складових успішного формування та виконання програми.

РНП є виключно національним за змістом проектом, що виконується із залученням технічної та експертної допомоги міжнародних організацій та держав-членів Організації Північноатлантичного договору, однак фінансується за рахунок державного бюджету України. Разом з тим, переважна кількість ЦОВВ та інших державних органів не надали належної уваги цьому факту під час розробки та підготовки РНП та відповідних Планів заходів на їх виконання протягом 2009–2010 років як з об'єктивних, так і з суб'єктивних причин. У результаті у звітних

матеріалах з'явилися заходи, які було скасовано через “відсутність запрошень”, “відсутність фінансування” з боку НАТО, або відбувалася підміна суті визначеного заходу.

Слід нагадати, що при підготовці РНП та Плану заходів на її виконання необхідно планувати тільки ті пріоритетні завдання та заходи, що можуть бути виконаними в умовах складної економічної ситуації та браку необхідного фінансування, сил та засобів. Виконання усіх заходів повинно забезпечуватися конкретними ресурсами.

Можливим є також залучення зовнішнього фінансування, зокрема у вигляді підтримки окремих заходів країнами-партнерами, міжнародними організаціями, неурядовими організаціями та фондами. Водночас, зовнішнє фінансування окремих заходів потрібно розглядати лише як додаткове, яке не може повністю чи більшою мірою підмінити внесок державного бюджету України.

Досвід фінансового забезпечення РНП протягом 2009-2010 років засвідчив, що заходи, які відносяться до планів міжнародного співробітництва міністерств (відомств), та, як правило, затверджуються керівником установи, забезпечуються фінансами набагато краще, ніж заходи, які до таких планів не входять. Заходи міжнародного співробітництва ретельно обраховуються відповідним структурним підрозділом та перевіряються фінансовим підрозділом відомства. Разом з тим, заходи, які відносяться до процесу внутрішніх реформ, незалежно від напрямку, не спираються на подібний підхід, що свідчить про розрив між декларованим курсом реформ та фінансовим плануванням.

Наявність ухваленого державного бюджету на початок процесу планування програми у 2009 році в цілому сприяла визначенню державними органами орієнтовних обсягів фінансування. Проте далеко не всі ЦОВВ адекватно визначили обсяги коштів для виконання конкретних заходів, особливо у тих випадках, коли ці заходи були частиною певної програми реформування або фінансувалися за рахунок спецфонду. Можна окреслити декілька основних причин такої неадекватності калькуляцій:

- неефективність взаємодії та координації процесу планування між структурними ланками в рамках одного державного органу;

- брак прозорості у процесі планування, розподілу та контролю за бюджетними коштами за програмно-цільовим методом;
- відсутність досвіду та навичок (знання методик) здійснення підрахунків та визначення обсягу коштів на проведення заходів в рамках РНП.

Планування ресурсів для виконання РНП на 2010 рік розпочалося за відсутності ухваленого державного бюджету в умовах політичних змін, які відбувалися в країні. Тому процес суттєво затягнувся, насамперед через очікування нових кодів програмної класифікації видатків і кредитування (КПКВК) і неготовності державних структур приймати рішення в умовах переходу влади від однієї політичної сили до іншої. Деталізація обсягів фінансування була замінена загальними фразами на кшталт “у межах видатків, передбачених у державному бюджеті відповідним органом”.

З урахуванням сказаного та сучасних тенденцій розвитку відносин Україна-НАТО, можна припустити, що проблеми фінансового забезпечення виконання РНП на 2011 рік та відповідного Плану заходів у кращому випадку збережуться на рівні 2010 року, у гіршому ж – деталізація розподілу коштів для проведення заходів може взагалі бути вилучена.

Такий прогноз зумовлений тим, що при новому розподілі обов'язків в Секретаріаті Кабінету Міністрів України питання контролю за формуванням РНП відійшло до структурного підрозділу, який більше наближений до оборони та безпеки, ніж до структурних реформ, економіки та фінансів. Тому неузгодженість дій між “економічним блоком” і “обороною та безпекою” може знову стати актуальною.

Разом з тим, підвищення компетентності експертів, які відповідають за підготовку РНП, зокрема визначення обсягів фінансування, може пом'якшити ймовірні негативні тенденції під час організації процесу розробки РНП на наступний рік та Плану заходів на її виконання.

Зокрема, пропонуємо:

- проводити міжвідомчі засідання для експертів, відповідальних за визначення орієнтовних обсягів та джерел фінансування;
- видати методичні рекомендації щодо визначення орієнтовних обсягів та джерел фінансування заходів.

ЗВІТУВАННЯ, ОЦІНКА ВИКОНАННЯ РНП ТА ІНФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ

Механізм звітування та оцінки виконання РНП, вочевидь, вимагає вдосконалення. Те ж саме стосується інформаційного супроводу РНП.

Насамперед, необхідно сприяти більш регулярній присутності РНП в публічному та інформаційному просторі України. Недостатньо, не завжди і не

на всіх рівнях місцевої і центральної влади до обговорення і моніторингу реалізації РНП долучаються незалежні експерти, представники неурядових організацій і ЗМІ, а інформація щодо ходу і результатів її виконання не надається суспільству на регулярній основі. Нинішній рівень прозорості усього процесу,

що тяжіє до подальшого «втаємничення», не забезпечує належний рівень громадської поінформованості та знижує суспільну легітимність РНП, адже суспільство переважно нічого не знає ні про даний формат співпраці, ні про його зміст, спрямований на проведення суспільно-корисних внутрішніх реформ.

Аналіз інформаційних повідомлень в медіа свідчить про те, що повідомлення про РНП з'являються в стрічках новин лише 2-3 рази на рік в контексті ухвалення Урядом (Президентом) чергового річного циклу РНП чи відповідного Плану заходів.

Враховуючи попередню практику, що базувалася переважно на формальному підході до оцінювання виконання РНП та Планів заходів, доречно розробити оновлену методологію оцінки виконання РНП та Планів заходів. Офіційна методологія оцінювання має більшою мірою залучати принципи якісного оцінювання, яке б дало змогу зрозуміти не лише ступінь виконання окремих заходів, але й те, наскільки виконання цих заходів сприяло досягненню чи наближенню до цілей співпраці.

Новий підхід до оцінки має запроваджуватися з урахуванням продуктивного досвіду, накопиченого українськими недержавними аналітичними центрами, які протягом багатьох років здійснюють незалежний моніторинг міжнародних зобов'язань України (як перед НАТО, так і перед ЄС, Радою Європи та іншими партнерами).

Зокрема, слід взяти до уваги досвід незалежного моніторингу Плану дій Україна-ЄС, що здійснювався незалежним експертним консорціумом під керівництвом Центру Разумкова у 2005-2007 роках, де вперше було застосовано оригінальну методику якісної оцінки виконання запланованих заходів. Зокрема, оцінювався не лише факт виконання/невиконання заходу, але і ступінь впливу виконання даного заходу на досягнення цілей Плану дій. Це дозволило визначити «вагу» кожного заходу, його цінність та корисність для загальної мети.

Продовження та розвиток даного досвіду нині здійснюються у форматі діяльності консорціуму незалежних аналітичних центрів (Центр політико-правових реформ, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Український незалежний центр політичних досліджень), які з квітня 2010 року здійснюють моніторинг виконання Порядку денного асоціації Україна-ЄС.

Заслугує уваги і накопичений досвід моніторингу виконання Щорічних цільових планів Україна-НАТО (у 2003-2009 роках). Принципово важливим є надання нового імпульсу доволі розвиненій в Україні практиці громадського моніторингу, зокрема тій, що здійснюється в рамках Мережі партнерства Україна-НАТО та її Цільової групи II, що опікується моніторингом виконання існуючих зобов'язань України у сфері євроатлантичного співробітництва. Протягом 2008-2010 років у цій царині накопичено достатньо продуктивний досвід, який вочевидь вимагає свого подальшого розвитку.

Також доцільно відновити парламентський компонент моніторингу і оцінки: у Верховній Раді 4-го скликання існувала тимчасова спеціальна комісія з моніторингу виконання Плану дій Україна-НАТО (2003-2006 роки). Ця комісія здійснювала і оприлюднювала власний моніторинг виконання Щорічних цільових планів, результати якого нерідко відрізнялись (більшою критичністю) від оцінок, які надавали органи виконавчої влади.

Парламентський моніторинг, хоча і здійснюється державною установою, все ж є більш незалежним і об'єктивним, ніж традиційне оцінювання, яке фактично є самооцінкою виконавчою владою своїх власних дій, отже є упередженим та призводить до завищення оцінок і прикрашення дійсності. Використовуючи наявні повноваження Комітету з європейської інтеграції Верховної Ради, необхідно надати новий імпульс парламентському виміру розробки, експертного забезпечення, моніторингу і оцінки відносин Україна-НАТО. До цієї діяльності можливо залучити експертний потенціал Громадської експертної ради, що діє при цьому комітеті.

При здійсненні моніторингу доцільно було б ширше залучити зарубіжний досвід, що довів свою ефективність. Методологію та критерії оцінки виконання РНП можна удосконалити, зокрема, з урахуванням Словацької програми PRENAME та Болгарського «Індикатора (методологія та механізм оцінки) готовності країни-кандидата до вступу в НАТО».

Оцінювання, моніторинг та публічне інформування щодо РНП мають ілюструвати демократичну природу реформ, закладених у Програмі, зробити її сенс зрозумілим для суспільства, підвищити прозорість та підзвітність державної політики загалом.

