

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КУЛІШ Поліна Юріївна

УДК 351.88:339.96

ДИСЕРТАЦІЯ

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ**

Спеціальність 25.00.02 – механізми державного управління

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ П. Ю. Куліш

Науковий консультант: Стрельцов Володимир Юрійович, доктор наук з державного управління, доцент

Харків – 2018

АНОТАЦІЯ

Куліш П. Ю. Організаційно-правовий механізм публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2018.

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що міжнародна технічна допомога надається Україні з початку встановлення міжнародних відносин та підписання відповідних договорів, інших програмних документів, залишаються недостатньо розробленими питання формування та реалізації державно-управлінських відносин у сфері залучення, використання та моніторингу зазначеної допомоги, оцінки прозорості та ефективності роботи донорів в Україні.

Зміст *першого розділу дисертації* присвячений обґрунтуванню теоретичних засад організаційно-правового механізму публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги, розглянуто еволюцію МТД у світі, історію співробітництва України з міжнародними донорськими організаціями, вплив МТД на публічне управління, проаналізовано систему МТД в Україні та світі, підходи та проблемні питання у цій сфері, уточнено відповідний понятійно-категоріальний апарат дослідження.

У *другому розділі* проаналізовані сучасний стан законодавства, потенціал інституційної спроможності органів публічної влади у сфері МТД, надаються результати експертного опитування стосовно проекту, реалізованого на певній території, розглянуті недоліки та переваги тристороннього співробітництва як одного з інструментів поліпшення публічного управління МТД.

У *третьому розділі* запропоновані шляхи удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління МТД, серед яких важливо відзначити такі: удосконалення нормативно-правової бази МТД в Україні; розробка єдиної системи моніторингу та оцінки ефективності проектів (програм) МТД; запозичення та використання індикаторів якості роботи донорів в системі МТД в Україні; прийняття Національної стратегії з відповідних питань; інтеграція в законодавство та дотримання принципів Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги; зміцнення державних інституцій, в тому числі, шляхом передачі повноважень «на місця»; підвищення компетентності управлінців в органах публічної влади з відповідних питань шляхом проведення заходів у рамках програм кваліфікації.

Ключові слова: міжнародна технічна допомога, міжнародні агентства з розвитку, публічне управління, реформа децентралізації, система моніторингу та оцінювання.

Kulish P. Yu. Organizational and Legal Mechanisms for Public Management in the Sphere of International Technical Assistance. – Manuscript.

Thesis for a PhD degree in Public Administration, 25.00.02 – Public Administration Mechanisms. – National University of Civil Protection of Ukraine. – Kharkiv, 2018.

Research Paper Overview

The urgency of the research theme comes from the fact that international technical assistance has been provided to Ukraine since the beginning of the establishment of international relations and the signing of relevant agreements and other program documents; the issue of formation and implementation of public management relations in terms of receiving, using and monitoring foreign aid, transparency and effectiveness of donors in Ukraine have not been studied fully so far.

The first chapter of the paper is devoted to theoretical grounding of the provisions for the organizational and legal mechanisms of public management in international technical assistance. Also, the author considers the evolution of the aid in the world as well as the history of Ukraine's cooperation with international donors, and international technical assistance impact on public administration. The system of the technical assistance in Ukraine and in the world, approaches and problem areas, conceptual and categorial apparatus of public administration science are both specified and analyzed in the research.

The second chapter studies the current legislation, institutional capacity of public authorities in foreign aid, provides results of the survey on a project implemented in a particular territory, as well as considers the shortcomings and advantages of trilateral cooperation as one of the tools for improving international technical assistance management.

In the third chapter the author describes the ways of developing aid public management, among which it is important to note the following: improvement of the legislation; creation of the unified monitoring and evaluation system of international technical assistance projects (programs); implication of the indicators for evaluating donors' activities; adoption of the National strategy; improvement of the organizational and legal mechanisms for receiving, using and monitoring international technical assistance projects (programs); implementation of Paris Declaration principles; strengthening government institutions by delegating the powers to local authorities; increasing managers' competence in public authorities within training programs.

Keywords: international technical assistance, international development agencies, decentralization reform, public management, monitoring and evaluation system.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Куліш П. Ю. Досвід Харківської області в залученні, використанні та моніторингу міжнародної допомоги / П. Ю. Куліш, В. Ю. Стрельцов // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»: зб. наук. пр. – Вип. 2 (2). – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2014. – С. 174 – 184.
2. Куліш П. Ю. Удосконалення механізму правового регулювання надання міжнародної технічної допомоги в Україні в умовах децентралізації влади / П. Ю. Куліш // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Вип. 1 (28). – Д. : Вид-во Дніпропетровськ ДРІДУ НАДУ, 2016. – С.81 – 87.
3. Куліш П. Ю. Трикутник співробітництва як один з механізмів державно-управлінських відносин у сфері МТД в Україні / П. Ю. Куліш // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – №16. – С.126-131.
4. Куліш П. Ю. Порівняльний аналіз підходів до публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги [Електронний ресурс] / П. Ю. Куліш // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2017. – № 8. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1113>.
5. Куліш П. Ю. Роль проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» у реформуванні державно-управлінських відносин / П. Ю. Куліш // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Вип. 4 (35). – Д. : Вид-во Дніпропетровськ ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 62 – 70.
6. Kulish Polina The Methodological Principles of Evaluating the Effectiveness of Foreign Aid Projects in Ukraine / Polina Kulish // Journal of Geography, Politics and Society, 2017, 7 (1), 70–76.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

7. Куліш П. Ю. Управління ризиками у сфері міжнародної технічної допомоги як механізм оптимізації якості державно-управлінських рішень / П. Ю. Куліш // Державне регулювання у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, 28-29 квітня 2016 р. / за заг.ред. В. П. Садкового. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2016. – С. 266–267.

8. Куліш П. Ю. Концептуальні засади формування державної політики у сфері МТД/ П. Ю. Куліш // Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком: матеріали 11-ї науково-практичної конференції за міжнародною участю (1 грудня 2017 р., м. Дніпро) / за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 100–101.

9. Куліш П. Ю. Удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління у сфері допомоги розвитку / П. Ю. Куліш // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матеріали ІХ науково-практичної конференції (7 грудня 2017 р., м. Дніпро) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 104–106.

10. Куліш П. Ю. Суперечності державно-управлінських відносин у сфері МТД в Україні / П. Ю. Куліш // Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта та практика: матеріали науково-практичної Інтернет-конференції (19-20 квітня 2018 року, м. Харків); за заг. ред. В. П. Садкового. – Х. : НУЦЗУ, 2018. – С. 236–237.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	9
ВСТУП.....	10
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ.....	17
1.1. Місце та роль міжнародної технічної допомоги в системі публічного управління.....	17
1.2. Сутність системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги в контексті реформування публічного управління.....	32
1.3. Проблемне поле публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги в Україні.....	58
Висновки до першого розділу.....	71
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ ТА ПЕРСПЕКТИВ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ ЩОДО МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ.....	74
2.1. Сучасний розвиток механізму організаційно-правового забезпечення міжнародної технічної допомоги в умовах децентралізації влади України.....	74
2.2. Оцінка впливу міжнародної технічної допомоги на прикладі Проекту МРГ на реформування публічного управління.....	89
2.3. Тристороннє співробітництво як складова організаційно-правового механізму щодо міжнародної технічної допомоги в Україні.....	101
Висновки до другого розділу.....	115
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-	

ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ.....	119
3.1. Концептуальні засади формування публічного управління міжнародною технічною допомогою.....	119
3.2. Напрями удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги.....	136
3.3. Концептуальний підхід до формування системи моніторингу та оцінки ефективності проектів (програм) міжнародної технічної допомоги.....	146
Висновки до третього розділу.....	167
ВИСНОВКИ.....	170
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	174
ДОДАТКИ.....	195

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
КСР	Комітет сприяння розвитку
ЄС	Європейський Союз
МФО	Міжнародні фінансові організації
НУО	Неурядові організації
МТД	Міжнародна технічна допомога
НПУ	Нове публічне управління
КМУ	Кабінет міністрів України
ПРООН	Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй
МРГ	Місцевий розвиток, орієнтований на громаду
USAID	Агентство США з міжнародного розвитку
CIDA	Канадське агентство міжнародного розвитку
JICA	Японське агентство міжнародного співробітництва
SIDA	Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку
DANIDA	Датське агентство з міжнародного розвитку у складі Міністерства закордонних справ Данії
QuODA	Якість допомоги розвитку

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. З часу набуття незалежності Українська держава почала використовувати ресурси зовнішньої допомоги для проведення реформ, вирішення соціально-економічних питань.

За даними офіційного сайту Організації економічного співробітництва та розвитку від 26 лютого 2016 року Європейський Союз був найбільшим донором України у період 2013-2014 років. У середньому за відповідний час Європейськими інституціями країні було виділено 429,6 мільйонів доларів США. Найбільшу підтримку – 36% від загальної кількості донорів отримав сектор розвитку соціальної інфраструктури та послуг, найменша кількість допомоги надійшла до таких секторів як здоров'я та населення, а також гуманітарна допомога, усього – 4% на кожний напрям.

22 квітня 2015 року між ОЕСР та Україною був підписаний спільний документ – План Дій, відповідно до якого визначені пріоритетні напрями реформування: 1) боротьба з корупцією; 2) належне управління та верховенство права; 3) поліпшення інвестиційного та бізнес клімату. На сьогодні, за підтримки ОЕСР були здійснені такі заходи: утворення Національного антикорупційного бюро, запровадження системи електронних закупівель, прийняття Закону України про державну службу. Отже, неможливо недооцінювати роль міжнародних організацій-донорів у процесі реформування країни.

Разом з тим, незважаючи на той факт, що міжнародна технічна допомога надається Україні з початку встановлення міжнародних відносин та підписання відповідних договорів, інших програмних документів, залишаються недостатньо розробленими питання формування та реалізації державно-управлінських відносин у сфері залучення, використання та моніторингу зазначеної допомоги, оцінки прозорості та ефективності роботи донорів в Україні. Саме це зумовлює актуальність досліджуваної теми.

Теоретичну основу дисертації склали праці вітчизняних і закордонних вчених, в яких висвітлюються питання організаційно-правового впливу системи публічного управління на процеси міжнародного співробітництва країн з різним рівнем економічного розвитку та міжнародних організацій.

Зокрема, ця проблематика відображена в працях вітчизняних фахівців у сфері публічного управління: В. Авер'янова [1], Г. Атаманчука [3], Е. Афоніна [4; 5; 6], В. Бакуменка [10; 65], М. Баймуратова [9], О. Валецького [20; 21], В. Василенка [22], М. Васильєвої [23], А. Дегтяра [31], М. Лахижи [47], І. Лукашука [50], В. Муравйова [58], В. Нанівської [59], Н. Нижник [60], В. Ребкала [81], В. Скрипнюка [84] та ін. Особливості проектного менеджменту досліджували Р. Арчибальд [2], В. Беренс [13], Г. Бирман [14], В. Верба [24], Г. Тарасюк [86], В. Трілленберг [88], Р. Тянь [90] та ін. Питаннями регіонального розвитку займалися О. Бейко [32], О. Берданова [12;83], М. Бутко [19], В. Мамонова [53] та ін. Серед вітчизняних науковців, які приділили увагу дослідженню виникнення та еволюції міжнародної технічної допомоги, міжнародної співпраці можна виділити роботи О. Коппель [39], Р. Кривоноса [42], М. Мальського [52], І. Тодорова [87], М. Шепелева [92] та ін. Важливим є дослідження правових засад залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, що відображено в роботах Д. Борисова [16], М. Михайліва [54; 55], І. Братко [17], О. Потапової [66] та ін. Проблеми освоєння зовнішньої допомоги, а також різні сфери її реалізації в Україні, у т.ч. співпраця України з міжнародними фінансовими організаціями, інтеграція до міжнародних спільнот вивчається в роботах А. Базилюк [7; 8], О. Білорус [15], Р. Войтович [25; 26], А. Гальчинського [27], Н. Гнидюк [28], Ю. Ковбасюка [36], В. Колосової [37], Н. Комар [38], І. Кравчук [41], Л. Кістерського [35], О. Кулініча [43], Т. Липової [48; 49], О. Мотузки [57], О. Палюх [62], В. Стрельцова [85] та ін. З числа зарубіжних вчених, які висвітлили питання міжнародного сприяння розвитку країн, можна відзначити таких: Д. Белл [11], С. Браун [18], Р. Кларк [91], В. Пантін [63], Ж. Тускоз [89],

Х.-А. Шреплер [93], Амартія Сен [145], Махбуб уль-Хак [131] та ін.

Віддаючи належне науковому доробку авторитетних науковців, необхідно відзначити відсутність комплексного аналізу організаційно-правового механізму публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги, отже ці питання потребують подальшого дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано в рамках науково-дослідної роботи, що здійснюється в Національному університеті цивільного захисту України за темою: «Розробка наукових основ державного управління у сфері безпеки ринку соціально-економічних послуг України з точки зору цивільного захисту» (номер державної реєстрації 0115U002035), у якій автором підготовлено матеріали до підрозділу заключного звіту з досвіду Харківської області в залученні, використанні та моніторингу міжнародної допомоги в контексті розвитку ринку соціально-економічних послуг.

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає в обґрунтуванні теоретичних засад організаційно-правового механізму публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги в Україні, а також визначення напрямків його вдосконалення.

Поставлена мета дослідження визначила необхідність розв'язання наступних завдань:

- розкрити науково-теоретичні основи формування системи МТД;
- узагальнити сучасні теоретико-методологічні підходи до публічного управління МТД;
- оцінити сучасний стан розвитку організаційно-правового механізму публічного управління системою МТД;
- охарактеризувати недоліки та переваги тристороннього співробітництва як одного з інструментів організаційно-правового механізму публічного управління у сфері МТД;
- обґрунтувати зміни до системи моніторингу та оцінки ефективності проектів (програм) МТД;

– розробити пропозиції щодо удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління у сфері МТД.

Об'єкт дослідження – публічне управління у сфері МТД.

Предмет дослідження – організаційно-правовий механізм публічного управління у сфері МТД.

Методологічна основа дослідження. Робота ґрунтується на вимогах всебічного та об'єктивного аналізу суспільного явища політико-правового та соціально-економічного характеру, яким є управління у сфері міжнародної технічної допомоги. У дослідженні використовуються філософсько-соціологічні та загальнонаукові принципи аналізу: принцип взаємозв'язку явищ і процесів суспільного життя, принцип детермінізму. Методологічною основою всієї дисертаційної роботи є системний аналіз, який використовувався для розв'язання більшості завдань дослідження на всіх його етапах.

Крім того, були використані такі спеціальні методи:

– методи історико-логічного та теоретичного аналізу для здійснення періодизації еволюції МТД (п. 1.1);

– структурно-функціональний, порівняльно-правовий та інституціональний аналіз – з метою дослідження системи державних і недержавних суб'єктів міжнародної технічної допомоги, актуальних проблем публічного управління у даній сфері (пп. 1.2, 1.3, 2.1);

– методи аналізу і синтезу, порівняння – для розгляду зарубіжних моделей співробітництва у сфері МТД (пп. 2.3, 3.1), розробки пропозицій щодо подальшого реформування публічного управління системою МТД (пп. 3.2, 3.3);

При обробці, узагальненні та аналітичній оцінці фактичної інформації були використані методи експертних оцінок, ситуативного аналізу (п.2.2). Метод узагальнення опрацьованих матеріалів дозволив сформулювати висновки. Використані методи забезпечили достовірність отриманих результатів.

Емпіричну базу дослідження склали джерела, які можна розділити на такі групи:

- правові документи національного та міжнародного характеру (ОЕСР, ООН, ЄС, Світового банку);
- документи програмного спрямування, зокрема: концепції, стратегії, плани дій реалізації МТД;
- результати експертного опитування в рамках реалізації мікропроектів ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду-3»;
- публікації в засобах масової інформації та соціальних мережах;
- наукові праці вітчизняних і зарубіжних дослідників, періодична література з питань публічного управління.

Усі зазначені групи джерел дозволили оцінити стан досліджуваного питання та забезпечити достовірність отриманих висновків.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у теоретичному обґрунтуванні та удосконаленні організаційно-правового механізму публічного управління в сфері міжнародної технічної допомоги. У дисертаційній роботі:

уперше:

- розроблено єдиний концептуальний підхід до формування системи моніторингу та оцінки ефективності проектів (програм) міжнародної технічної допомоги з врахуванням особливостей реалізації проектів МТД на регіональному рівні, яка дає можливість забезпечення позитивного зворотного зв'язку в рамках організаційно-правового механізму публічного управління в сфері міжнародної технічної допомоги;

удосконалено:

- пріоритетні напрями розвитку публічного управління у сфері МТД в умовах децентралізації влади: концептуальний (пов'язаний із розробкою стратегії підвищення ефективності публічного управління у відповідній сфері); організаційно-правовий (зумовлений необхідністю удосконалення вітчизняного законодавства стосовно МТД України); інституційний (передбачає вдосконалення діяльності органів публічної влади у сфері МТД);

– концептуальні засади публічного управління МТД в Україні шляхом упровадження підходу «підзвітність співробітництва з метою розвитку» (англ. *accountability for development cooperation*), що передбачає процес, у рамках якого два або більше партнера погоджуються нести відповідальність за зобов'язання, про що добровільно зголосилися. Відповідний процес може охоплювати такі етапи як: сфера відповідальності, чітке визначення відповідальних сторін, керівник, правова основа відповідальності, механізми реалізації;

– організаційно-правовий механізм публічного управління у сфері МТД за рахунок підвищення інституційної спроможності органів публічної влади, зокрема шляхом поліпшення координації, взаємодії з іншими органами державного управління, розширення участі громадськості в процесі прийняття рішень, використання сучасних інформаційних технологій для комунікації із суспільством і висвітлення діяльності тощо;

дістали подальшого розвитку:

– понятійно-термінологічний апарат науки публічного управління у сфері МТД, зокрема запропоновано та обґрунтовано доцільність уведення до широкого наукового обігу поняття «публічне управління у сфері міжнародної технічної допомоги» як напрям діяльності органів публічної влади з метою підвищення ефективності залучення, використання та моніторингу МТД в Україні;

– напрями удосконалення відповідної державної політики, зокрема: широке залучення до процесу прийняття рішень недержавних партнерів – НУО, бізнес-структур, органів публічної влади, територіальних громад, дорадчих органів; інтеграція завдань щодо залучення коштів у діяльність державних установ.

Практичне значення очікуваної наукової новизни полягає в тому, що підходи, узагальнення, висновки та запропоновані рекомендації можуть бути використані органами публічної влади в процесі формування та реалізації державної політики в сфері МТД.

Результати дослідження були використані Департаментом з підвищення конкурентоспроможності регіону Харківської обласної державної адміністрації (довідка про впровадження від 10 січня 2018 року №02-06/44) в частині розбудови системи залучення та використання МТД на регіональному рівні. Окрім того, результати дисертаційного дослідження можуть бути використані у навчальному процесі Національного університету цивільного захисту України при викладанні дисциплін для магістрів та аспірантів спеціальності «Публічне управління та адміністрування» (акт про впровадження від 12 грудня 2017 року №79).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійним науковим дослідженням, в якому викладено авторське бачення впливу зовнішньої допомоги на поліпшення публічного управління у відповідній сфері в сучасних умовах України. Висновки та результати дослідження отримані та сформульовані автором особисто.

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї дисертаційної роботи були оприлюднені й обговорені під час міжнародних наукових і науково-практичних конференцій, зокрема: «Державне регулювання у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика» (Харків, 2016); Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком (Дніпропетровськ, 2017); Правові аспекти публічного управління: теорія та практика (Дніпропетровськ, 2017).

Публікації. За темою дисертаційного дослідження опубліковано 10 наукових праць, зокрема: 5 статей у наукових фахових виданнях України з державного управління, одна стаття в зарубіжному виданні, 4 тези у матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 200 сторінок друкованого тексту. Робота ілюстрована 12 таблицями, 27 рисунками. Список використаних джерел містить 157 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ

1.1. Місце та роль міжнародної технічної допомоги в системі публічного управління

Після Другої Світової Війни почався динамічний розвиток міжнародного економічного співробітництва, окремою складовою яких була поява інструменту зовнішньої допомоги. Країни Європи та Південно-східної Азії потребували післявоєнного відновлення, Африка, Центральна та Південна Америка прагнули підвищити соціальні стандарти життя. Доктрину 33-го Президента Сполучених Штатів Америки Г. Трумена можна вважати одним із перших прикладів надання такої допомоги [107; 111].

Серед вітчизняних науковців, які приділили увагу дослідженню виникнення та еволюції зовнішньої допомоги, міжнародної співпраці можна виділити роботи О. Коппеля [39], М. Корюкалова [40], Р. Кривоноса [42], М. Мальського [52], М. Шепелева [92].

З метою координації проектів економічної реконструкції в рамках Плану Маршала утворюється організація, яка сьогодні має назву Організація економічного співробітництва та розвитку й налічує 37 країн-членів. У 1960-70 роках з'являються агенції з розвитку, зокрема, такі великі як Агентство США з міжнародного розвитку (англ. USAID), Японське агентство міжнародного співробітництва (англ. JICA), Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (англ. SIDA). Діяльність цих організацій актуальна по теперішній час та спрямована на подолання нових економічних викликів шляхом проведення реформ у всіх сферах життєдіяльності країн, які цього потребують. Усі вони є одними з найбільших донорів України. У 1972 році затверджується визначення зовнішньої допомоги, що в перекладі (автор)

звучить так: «Офіційна допомога розвитку (співробітництво розвитку, зовнішня допомога, іноземна допомога, технічна допомога, міжнародна допомога) – це фінансова допомога держав або агентств країнам, що розвиваються, з метою підтримки їх економічного, екологічного, соціального та політичного розвитку. Кожна транзакція відповідає таким вимогам: а) головна мета допомоги – економічний розвиток та добробут країн, що розвиваються; б) за своїм характером допомога є пільговою та містить у собі грантовий елемент у розмірі не менш 25% (розраховується за ставкою дисконту у 10%)». Іншими словами, міжнародна допомога передбачає гранти та позики на пільгових умовах країнам та територіям, що розвиваються, та відносяться до списку Комітету зі сприяння розвитку ОЕСР, як реципієнти (одержувачі допомоги). Допомога може надаватись у двосторонньому напрямку від однієї країни іншій та багатосторонньо через міжнародні організації (Міжнародний банк, ПРООН, ЮНЕЙДС тощо), які розподіляють допомогу серед країн, що розвиваються. Співвідношення складає 70% двосторонньої допомоги та 30% багатосторонньої [111; 156].

За останні 60 років спостерігався швидкий, проте нерівномірний прогрес у результатах впровадження зовнішньої допомоги в світі. Зокрема, з 1965 року валовий внутрішній продукт на душу населення в країнах, що розвиваються, в середньому збільшився на 2,2 % на рік, більш ніж у два рази зросли доходи середнього жителя країни, що розвивається. Разом з тим, ці зміни обумовлені зміною історичних стандартів та досягненнями промислового розвитку в ХХ столітті. Починаючи з 1990 року, економіка країн, що розвиваються, в середньому зростала швидше на душу населення (1,9% проти 1,6 %), ніж це було передбачено стандартами ОЕСР. Це, в значній мірі, є наслідком удосконалення політики управління, завдяки чому було створено середовище для зростання приватного сектору в багатьох країнах. Уряди за підтримки Спільноти розвитку та неурядових організацій зробили внесок у зменшення бідності шляхом поліпшення своєї політики, зміцненню інституцій та управління, а також через реалізовані проекти та

програми. Проте, є й зворотній бік зазначених процесів. Так, добробут деяких регіонів та країн зріс дуже повільно, та/або навіть відчувався економічний занепад протягом останніх десятиліть. Наприклад, Тропічна Африка як регіон не спостерігала збільшення доходів на душу населення між 1965 і 1999 роками, незважаючи на певне поліпшення у 1990-х роках. Окрім того, багато країн з перехідною економікою Східної Європи та Центральної Азії постраждали від зниження рівня життя й різкого зростання бідності протягом 90-х років, і хоча рецесія, пов'язана з переходом, закінчилася в цих країнах, в економіках Центральної Європи і Балтії з середини 1990-х років вона, навпаки, посилилась [140; 150].

Відповідно до статистичних даних веб-сайту ОЕСР можна побачити, яку частку економіки займає зовнішня допомога у світі за секторами та у різні періоди. На графіку 1.1. зображена частка (у % відношенні) надання та розподілення зовнішньої допомоги за регіонами у період з 1990 по 2014 роки. Найбільша доля за весь час припадала на регіон Африки, а найменша частка була спрямована на Океанію. Такий розподіл коштів пов'язаний з необхідністю першочергового подолання бідності та масових хвороб у країнах Африки.

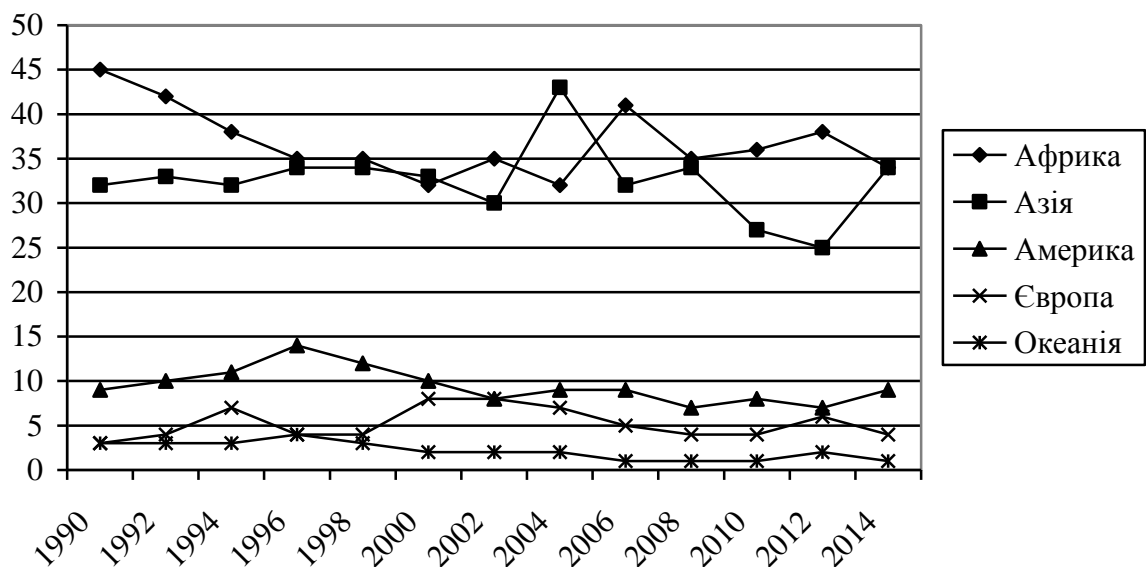


Рис. 1.1. Розподілення долі (%) зовнішньої допомоги за регіонами

Джерело: сформовано за даними [122]

У співпраці з країнами-одержувачами донори можуть передавати різні навички та порівняльні переваги. Наприклад, у випадку реформи державної служби, порівняльна перевага Світового банку полягає в стимулюванні основних реформ (таких як скорочення, контрактування або приватизація надання послуг, де необхідно, а також зміна правил найму та просування по державній службі або інституціоналізація механізмів зворотного зв'язку громадян). На відміну від цього, порівняльна перевага деяких двосторонніх донорів і приватного сектора часто проявляється у довгостроковому організаційному зміцненні, частково завдяки технічним навичкам, які вони можуть використати у своїх країнах, їхньої здатності дотримуватися постійної участі та ретельного моніторингу.

На графіку 1.2. відображені сім сфер, за якими розподілялася зовнішня допомога Європі у період з 1996 по 2014 роки. Так, спостерігається найбільша частка у таких секторах як соціальний та економічний практично за весь період трансферу допомоги розвитку. Можна спостерігати тенденцію постійної підтримки всіх указаних секторів. На відміну від країн Африки, державам Європи розподіляється більше ресурсів на розвиток соціальної сфери.

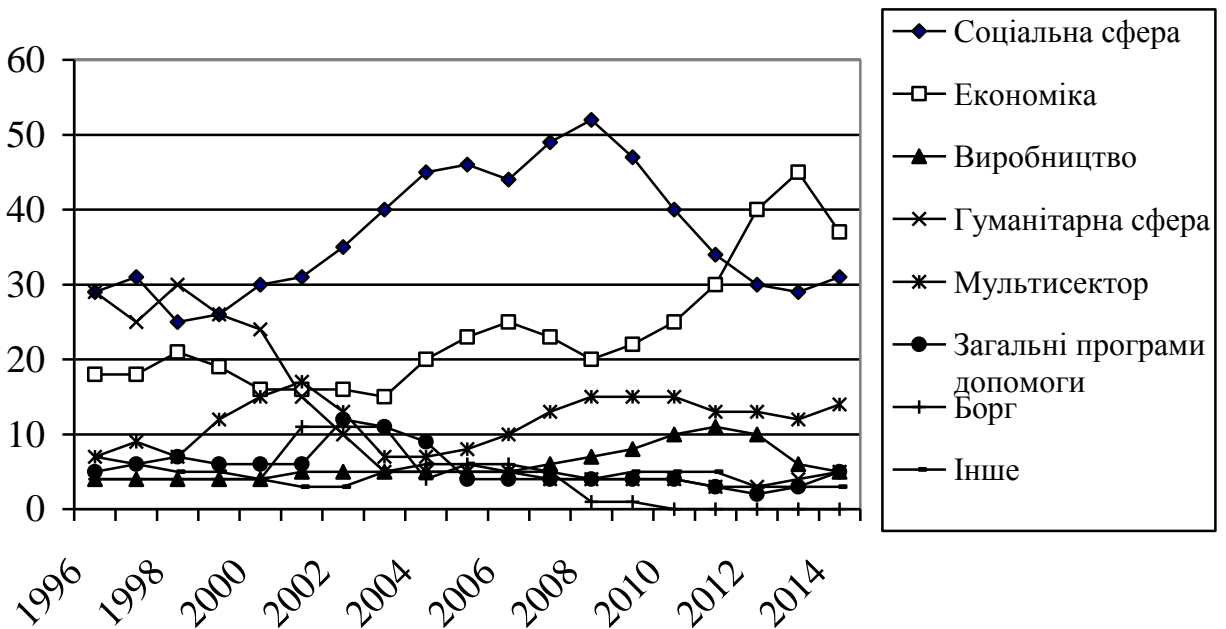


Рис. 1.2. Розподілення долі (%) зовнішньої допомоги за сферами у Європі

Джерело: сформовано за даними [122]

Як і отримувачі допомоги, які часто здійснювали слабку політику та/або не створювали умов для поліпшення ролі інституцій, донори також мали достатньо помилок, які уповільнювали розвиток. Наприклад, під час «холодної війни» асигнування на допомогу були обумовлені скоріше геополітичними цілями, ніж спрямовані на скорочення бідності.

З огляду на різноманітність мотивів, зрозуміло, що у деяких випадках ця допомога не мала прямого ефекту від стимулювання економічного зростання. Так, мало місце подолання політичного кредитування, ігнорування потреб та специфіки країни при розробці, послідовності у здійсненні реформ. Крім того, ні донори, ні уряди не були достатньо зосереджені на подоланні бідності під час розробки програм адаптації; у багатьох країнах донорські організації недооцінювали важливість управління та інституційної реформи, соціальні інвестиції як доповнення до макроекономічних та торговельних змін. У результаті, слабкі управління та інститути зменшили обсяг зростання продуктивності праці, що сприяє макроекономічним реформам [150].

У теперішній час з боку донорів демонструється більша вибірковість у кредитуванні, розподілі ресурсів, спрямовані на управління та інституції, підкреслюється важливість права власності, створюються умови для реагування на місцеві потреби. Нові підходи та процедури почали приносити свої результати. Проте, ясно, що багато чому потрібно навчитися, зокрема, як краще каталізувати та підтримувати реформи, зміцнювати інституційну спроможність у країнах із слабкою політикою, інститутами та системою управління.

Об'єднання зусиль приватного сектору у співпраці з ефективним урядом здатні забезпечити належне управління, фізичну інфраструктуру, людський капітал, інвестиції та соціальну згуртованість, необхідні для зростання та подолання економічної кризи, слабкості державних інститутів. Країнам-реципієнтам потрібно розробляти власні стратегії та підходи відповідно до своїх обставин та цілей, оскільки ключові принципи

ефективного розвитку є зрозумілими, то не існує єдиного шляху для цього.

Допомога розвитку охоплює як фінансові, так і нефінансові інструменти, спрямовані на підтримку зусиль країни-реципієнта для прискорення темпів економічного зростання. Передача ресурсів є важливою частиною допомоги в галузі розвитку та оцінці його наслідків, фінанси є одним із інструментів такої підтримки. Важливо зазначити, що так звані некредитні інструменти відіграють особливу роль, наприклад, на початку реформ, коли фінансування недостатньо сприяє скороченню бідності. Поєднання інструментів у будь-якій країні залежить від специфіки її потреб та потенціалу. Спроби оцінити внески зовнішніх ресурсів стикаються зі своїми труднощами, оскільки потребують урахування багатьох чинників.

Найбільш успішною допомогою розвитку вважається та, що має результати після завершення самого проекту, позитивно впливає на виникнення нових підходів в управлінні різними сферами. Зрозуміло, що для отримання більшого ефекту у зміцненні державних інституцій потрібно об'єднувати зовнішні ресурси, приватний капітал, можливості держави. Успішні стратегії та дії в галузі розвитку здебільшого залежать від того, наскільки добре в країні розвинене право власності. Оскільки, кожна країна є унікальною, роль допомоги можливо краще зрозуміти під час ретельного аналізу окремих країн. Уганда, Мозамбік, Китай, В'єтнам, Індія та Польща є прикладами, де протягом останніх трьох десятиліть стратегічні та інституційні реформи прискорили розвиток. У кожному з цих випадків уряди були головною рушійною силою змін, маючи власну стратегію та підхід до розвитку. Їх досвід має деякі спільні риси, зокрема, зростання ринкової орієнтації та макроекономічна стабільність. Наприклад, почав зростати ринок харчових продуктів приватного сектору (фірми, фермерські господарства).

Ефективно розподілена зовнішня допомога – це дієвий засіб підтримки бідних країн у їх зусиллях поліпшити життя своїх громадян. Міжнародне співтовариство в галузі розвитку визнало, що допомога найбільш ефективна, коли країни-одержувачі проводять власними силами реформи та здійснюють

інституційний розвиток. Фінансова допомога здебільшого поширюється на ті країни, які довели, що можуть її використовувати ефективно та за призначенням. Після закінчення «холодної війни» відбулися відчутні зміни у розподілі допомоги, краща адаптація до потреб та обставин країн. Удосконалення розподілу та збільшення бідних країн, які впроваджують управління, інститути та політику, спрямовані на сприяння швидкому, заснованому на ринкових відносинах, зростанню, доводить, що ця допомога більш ефективна, ніж будь-коли раніше.

Завдяки світовому досвіду, що неефективно працюючі державні інститути та недосконале управління обмежують зростання, відбувся поступовий рівноправний сталий розвиток у багатьох країнах із низьким рівнем доходів. Одна із основних функцій зовнішньої допомоги – спрямувати ресурси так, щоб вони зміцнювали інституційну спроможність державної влади в країнах, які цього потребують. Багато гравців донорської допомоги, такі як Світовий банк, ПРООН та інші установи системи ООН, двосторонні донори, регіональні банки розвитку, Європейський Союз, ОЕСР, СОТ, професійні та громадські організації залучені до передачі ресурсів та розбудови потенціалу в країнах з низьким рівнем доходів. Приватний сектор є значущим у передачі ресурсів та створенні потенціалу.

Міжнародні організації, зокрема, Світовий банк, пропонують певні механізми, спрямовані на реалізацію інституційних реформ, що може бути представлено у вигляді трьох сфер на рисунку 1.3. Слід зазначити, що децентралізація державного сектору – необхідна тенденція у багатьох країнах, яка обумовлює зміни у нормативно-правовій базі державної діяльності, часто сприяє збільшенню як голосування так і участі (шляхом наближення адміністративних послуг до громадян) та конкурентного тиску (включаючи конкуренцію між рівнями уряду та субнаціональними організаціями). Разом з тим, децентралізація передбачає певні ризики, які необхідно вирішити ризик «захоплення» влади місцевими елітами або недостатні можливості/ресурси/повноваження місцевого самоврядування.

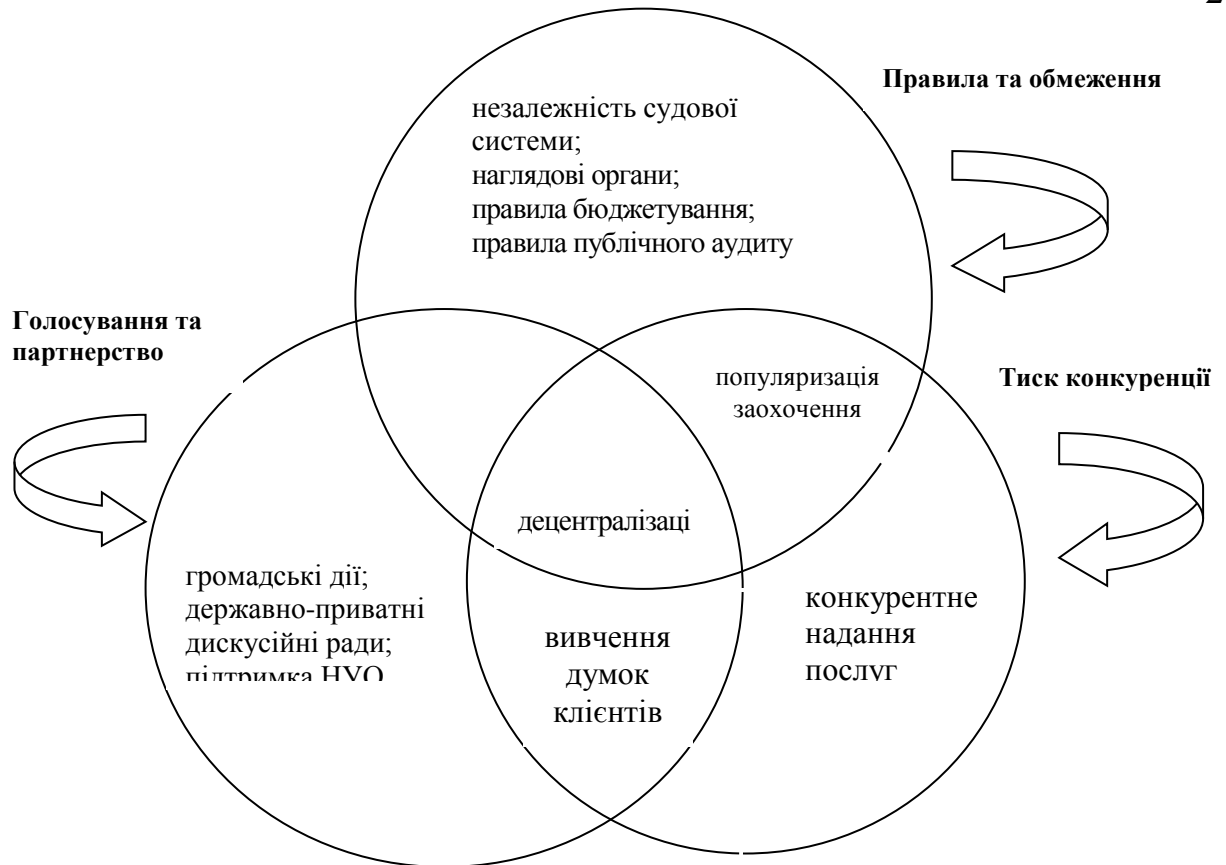


Рис. 1.3. Три механізми здійснення реформ у публічному секторі
Джерело: сформовано на основі [150, с. 22]

У світі уряди делегують податкові, політичні та адміністративні обов'язки урядам нижчого рівня та приватному сектору. Децентралізація може мати значний вплив на діяльність державного сектора, що передбачає, в тому числі, мобілізацію та розподіл ресурсів, макроекономічну стабільність, надання послуг та соціальну справедливість. Розробка політики децентралізації в контексті конкретної країни є складним завданням. Існує загальна стратегія реформування державного сектора, яка охоплює три механізми посилення державної спроможності: голосування та партнерські відносини, конкурентне навантаження, правила та обмеження [150].

Голосування: місцеві жителі активно беруть участь у рішеннях, які впливають на їхнє життя. Політичним обґрунтуванням децентралізації є прагнення наблизити людей до прийняття рішень для сприяння розвитку демократії. Економічне обґрунтування базується на збільшенні ефективності розподілу, тобто, активна участь місцевих громад у здійсненні витрат і

оподаткування призведе до надання послуг, які краще відображають місцеві потреби та переваги. Для досягнення політичних та/або економічних цілей необхідні відповідні механізми забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадянами. Одна із програм Світового банку у Венесуелі використовувала опитування громадян та «бюджетне планування за участю громадськості» для створення інституційної структури, яка могла сприяти зниженню корупції, покращити надання послуг.

Тиск конкуренції: поняття «вибір» та «вихід» є ключовими для ефективної децентралізації. Децентралізація надання послуг має відкрити двері до альтернативних постачальників послуг, включаючи місцеві органи влади, приватний сектор, неурядові організації. Конкуренція створює стимули та умови для того, щоб уряд відповідав вимогам, результатом яких є більш якісні послуги. Наприклад, Колумбійський навчальний проект підтримував розповсюдження шкільних ваучерів, щоб дати студентам з низьким рівнем доходів вибір відвідування приватних шкіл.

Правила та обмеження: децентралізація вимагає дієвих кроків від центральних урядів, оскільки правила та обмеження є абсолютно необхідними для розподілу відповідальності між рівнями влади, заохочення бюджетної дисципліни, ефективного забезпечення послуг і зменшення бідності. Особливо складний комплекс правил полягає у розробці внутрішньо послідовної системи міжбюджетних відносин, що є головною темою операційної політики в багатьох країнах. Ці правила визначають функціональні обов'язки залежно від рівня управління (ураховуючи характер послуги, національні цілі), джерела доходів та передачу їх на виконання цих функцій, сприяють прозорості та передбачуваності. Взагалі, правила та стимули, надані системою децентралізації, є важливими для створення фіскальної дисципліни та надання послуг. Так, Світовий банк підтримує розробку комплексної системи децентралізації через політичний діалог, аналітичну роботу, тренінги та інноваційні проекти, такі як кредити на коригування децентралізації в Мексиці, позику з реформування державного сектору в Таїланді.

Окрім такого інструменту впливу на публічне управління як децентралізація, слід розглянути модель «нове публічне управління» [121; 124]. Основна ідея такого управління була започаткована у Новій Зеландії та полягає в тому, що уряди прагнуть поліпшити якість, надаючи керівникам свободу дій в управлінні програмами, одночасно залучаючи цих керівників до відповідальності за результати. Дозволити керівникам управляти – означає перехід рішення на використання ресурсів (персоналу, гроші, простір, витратні матеріали тощо) від центральних контролерів та працівників до лінійних менеджерів. «Менеджери керують» означає заздалегідь визначати очікувані від них результати, порівнюючи результати із цілями та здійснюючи аудит фінансово-матеріальної ефективності. Можна припустити, що певні країни із низьким рівнем доходів розглядали відповідні моделі як можливості для прискорення їх розвитку та підвищення ефективності державного сектора. Незважаючи на те що багато аспектів нового публічного управління є цінними в будь-яких умовах, проте занадто швидке застосування принципів такого управління може бути ризикованим, провокувати корупцію та зловживання, якщо основні державні установи недостатньо розвинені. До них відносяться верховенство права, незалежна судова система, захищені законом права власності, система державної служби, заснована на заслугах та правилах, належне та ефективне використання державних коштів, надійний внутрішній контроль [150, с. 33].

У новому публічному управлінні менеджери вводять у дію норми витрачання коштів і здійснення операцій, як передбачено законом. Елементи управління є ефективними не тільки тому, що вони контролюються ззовні, а також тому, що ті, хто витрачає гроші, призначають державних службовців, купують товари та послуги, визнають адміністративні правила справедливими та законними. Уряди мають можливість поліпшити управлінські показники та якість публічних послуг шляхом усунення багатьох процедурних правил, наділення керівників повноваженнями використовувати державні ресурси при здійсненні програм. Але там, де

правила не засвоєні, публічне управління не відповідає вимогам. Наприклад, менеджери, як правило, ігнорують правила державної служби та закупівлі, а фактичні витрати суттєво відхиляються від затвердженого бюджету, розширюючи повноваження керівництва.

Перехід до НПУ може мати сенс за певних обставин, навіть якщо інститути слабкі. Монголія проводила реформи уряду за загальними принципами Нової Зеландії. З цією метою були проведені скорочення уряду та державних службовців, скасовані невідповідні стилі державного управління, запозичені з часів комунізму. Оскільки країна невелика та однорідна, рівень освіти та навичок на державній службі є досить високим, і корупція не вважається ендемічною. Монголія отримала певну користь від цих перетворень та поліпшення в рамках реформ без вищезазначених ризиків. НПУ зосереджує увагу на моніторингу та оцінці результатів, прозорому звіті про результати, незалежно від позиції керівництва. Одна із цілей роботи донорських організацій, зокрема, Світового банку, – допомога у підвищенні здатності країн виробляти, поширювати та оцінювати дані про якість та вартість державних послуг, як це було започатковано у Австралії та інших прогресивних державах.

Відомо, що допомога розвитку може сприяти реформі державного сектору шляхом передачі знань та нарощування потенціалу у країнах-замовниках. Наприклад, деякі з них можуть потребувати технічних консультацій у певних галузях, але не мають змоги платити цю послугу. Наприклад, за підтримки Європейського Союзу та під управлінням ОЕСР Програма SIGMA фінансує мережу професіоналів (посадові особи уряду, науковці, практики тощо) у сфері реформування державного сектора, які можуть бути надані на вимогу країн-бенефіціарів. Технічний секретаріат допомагає визначити пріоритетність запитів і може запропонувати первинну зовнішню підтримку. Перевага SIGMA полягає у її гнучкості та безперервності консультацій, інституційній пам'яті.

Реформа державного сектора вимагає системної роботи на всіх рівнях, і

донори повинні координувати та об'єднувати унікальні практики з цих питань. У таблиці 1.1. відображені сфери співпраці Світового банку з іншими організаціями стосовно побудови та зміцнення інституцій.

Однією із значущих рис допомоги розвитку є проведення аналізу стану речей та пропонування рішень для того, щоб рухатися у бік подолання бідності, кліматичних змін, забезпечення цінностей сталого розвитку. Дійсно, іноземна допомога в деяких випадках є надзвичайно успішною. У червні 2001 року Світовий банк надав позику в розмірі 70 мільйонів доларів США уряду штату Сеара на північному сході Бразилії. Ці гроші сприяли інноваціям урядових ініціатив у сфері земельної реформи, електрифікації сільських районів, водопостачання та зниження дитячої смертності. Також, мають місце секторні успішні історії, зокрема: подолання віспи, планування сім'ї, загальне підвищення тривалості життя тощо.

Разом з тим, є численні приклади неспроможності співпраці розвитку. Один із канадських проектів був спрямований на те, щоб допомогти фермерам Королівства Лесото (Південна Африка) отримати доступ до ринків і розробити сучасні методи ведення тваринництва та виробництва зерна. Але проблема полягала в тому, що бенефіціари, в основному, залежали від робочих місць в Південній Африці, і вже мали доступ до ринків, де здавна було відомо, що виробництво зерна не є конкурентоспроможним через погані сільськогосподарські умови регіону.

Таблиця 1.1

Сфери співпраці Світового банку з іншими організаціями
щодо побудови та зміцнення інституцій

Сфери співпраці	Міжнародні організації та асоціації	Міжнародні фінансові інститути	Двосторонні донори та організації системи ООН	Інші
Антикорупційні заходи та врядування	Рада Європи, Міжнародна група з протидії відмиванню брудних грошей (ФАТФ), Глобальна коаліція для Африки, Інтерпол, ОЕСР, Організація	Азіатський банк розвитку (АзБР), Африканський банк розвитку (АФБР), Європейський банк реконструкції	Департамент з міжнародного розвитку (DFID, Великобританія), КСР ОЕСР, ПРООН, SIDA, CIDA, DANIDA, USAID, Командування повітряно-космічної	Transparency International, Міжнародна торгово-промислова палата, Центр інституційних реформ та тіньової

	американських держав (ОАД)	та розвитку (ЄБРР), Міжамериканський банк розвитку (МАБР), Міжнародний валютний фонд (МВФ)	оборони Північної Америки (NORAD), Міністерство закордонних справ Нідерландів	економіки (Університет штату Меріленд, США), Центр Картера, Азія Фонд
Реформа державної служби	Секретаріат Співдружності, Міжнародний інститут адміністративних наук, програми ОЕСР PUMA та SIGMA	АзБР, АФБР, МАБР, МВФ	ПРООН	Британський Коледж державної служби, Міжнародний інститут адміністративних наук, Фондація Тінке
Децентралізація	ОЕСР (фіскальні питання)	МАБР	ПРООН, двостороння співпраця із США, Канадою, Швейцарією, Данією, Італією, Нідерландами, Бельгією	Центр інституційних реформ та тіньової економіки, Державний університет штату Джорджія, Університет Торонто, Англійський клуб Ноу-Хау, Інститут відкритого суспільства, Школа адміністративного управління у Бразилії
Судова реформа	Європейська мережа рад з правосуддя, Міжамериканський інститут з прав людини (Коста Ріка), Інтерпол	МАБР, АзБР	Центральна каса економічного співробітництва (CCCE), CIDA, DANIDA, DFID, Німецька корпорація з міжнародної співпраці (GIZ), JICA, SIDA, ПРООН, USAID, Програма кримінального розслідування Департаменту юстиції США (ICITAP)	Азія Фонд, Фонд Форда, Комітет юристів з прав людини, Міністерство юстиції США Верховний суд Сінгапуру, Федеральний Центр правосуддя (США), Датський центр з прав людини
Податкова політика та адміністрація	ОЕСР (фіскальні питання), Міжамериканський центр податкового адміністрування	МАБР, МВФ	Конференція ООН з питань торгівлі та розвитку (UNCTAD)	Такі компанії як Arthur Anderson, Barents Group, Crown Agents, CRC-Sogema, Data

				Torque Ltd., Group Systems Corporation, Intertek Testing Services, KPMG тощо
Аналіз та управління бюджетними видатками	Секретаріат Співдружності, Міжнародна асоціація бухгалтерів, ОЕСР PUMA та SIGMA, Міжнародна організація Вищих органів фінансового контролю (ВОФК)	АзБР, МВФ	CIDA, DFID, Міністерство закордонних справ Франції	Центр бюджетної політики та пріоритетів (СВРР), Інститут демократії на Півдні Африки (IDASA), Міжнародна федерація Бухгалтерів
Парламенти	Міжпарламентський союз, Парламентська асоціація Співдружності	-	ПРООН, CIDA, DFID, Міністерство закордонних справ Нідерландів	Канадський парламентський центр, Інститут демократії та допомоги на виборах (IDEA), Національний демократичний інститут

Джерело: складено на основі [150, с. 52]

Головним довгостроковим ефектом проекту, як здавалося, було будівництво доріг, через які постачають зерно з Південної Африки до регіону. Як наслідок, декілька місцевих фермерів втратили бізнес. Ще більш невдалим прикладом є 45 мільйонів доларів, які Світовий банк виділив на проекти з відновлення та підтримки дорожнього руху в Сьєрра-Леоне, та які виплачувалися в середині запеклої громадянської війни протягом 1998-2001 років. Близько 33 % кредиту пішло на компенсацію підрядникам за втрачений час і руйнування своїх будівельних робіт. Як обмежені ресурси допомоги можуть бути спрямовані від менш успішних проектів на ті, що, вочевидь, можуть бути більш вдалим? З цією метою організації з надання допомоги створюють умови кредитування та здійснюють оцінку впливу кредитів після завершення проекту. Практично всі спостерігачі від агентств розвитку погоджуються, що вони приділяють занадто мало уваги належному виконанню умов кредитування та/або подальшій оцінці ефективності позики [110].

У таблиці 1.2. надана інформація по 10 найбільшим країнам-

реципієнтам за період з 2013 по 2015 рік.

Таблиця 1.2

Топ-10 країн-реципієнтів, млн дол США

№ з/п	Реципієнти	2013	2014	2015	У середньому за 3 роки	%від усіх реципієнтів
1	Туреччина	2848	3447	2145	2813	37%
2.	<i>Україна</i>	<i>791</i>	<i>1409</i>	<i>1458</i>	<i>1219</i>	<i>16%</i>
3.	Косово	569	580	438	529	7%
4.	Боснія та Герцеговина	521	630	355	502	7%
5	Сербія	780	372	313	488	6%
6.	Молдова	349	518	313	393	5%
7.	Албанія	270	281	334	295	4%
8.	Колишня Югославська Республіка Македонія	197	212	214	208	3%
9.	Беларусь	107	121	105	111	1%
10.	Чорногорія	117	100	100	106	1%
11.	Інші реципієнти	908	961	1074	981	13%
	Загальна сума	7457	8631	6849	7645	100%

Джерело: сформовано за даними [122]

Згідно з цією інформацією спостерігається поступове збільшення донорської допомоги Україні, що, в тому числі, свідчить про підтримку розвиненими країнами демократичних перетворень та сприяння миру в державі. Співпраця розвитку завжди мала на меті досягнення результатів, спрямованих на економічний та соціальний розвиток у країнах із низьким та середнім рівнем доходів, досягнення відчутного поліпшення життя бідних. Останні тенденції посилили глобальні зусилля у напрямку ефективного управління результатами розвитку, відповідальності за прийняття рішень. Від Паризької декларації до Аккрської програми дій та Форуму високого рівня з питань ефективності допомоги в Пусані - 2011 було досягнуто значний прогрес та зацікавленість у відповідних результатах. Було прийняте рішення, закликаючи міжнародні донорські агентства та країни-партнери,

спрямувати спільні зусилля на досягнення Цілей розвитку [132].

Широкий спектр національних і міжнародних ініціатив, численні зацікавлені сторони закликають уряди бути цілеспрямованими та прозорими. Громадяни та НУО в багатьох розвинених країнах стають все більш поінформованими та активними, вимагаючи результатів державних витрат та стратегії від своїх лідерів. В умовах швидких змін і фіскального скорочення ці чинники тиснуть на агентства з розвитку, щоб ті продемонстрували, що допомога насправді спрямована на боротьбу з бідністю. Мова йде про систематичний збір та аналіз інформації, щоб зрозуміти, чи ефективно працюють організації, політики та програми, яким чином можна підвищити ефективність, у тому числі, майбутньої роботи [109].

1.2. Сутність системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги в контексті реформування публічного управління

У широкому розумінні система міжнародної технічної допомоги – це система наукових знань та компетенцій, досвіду, що втілюється у публічному управлінні через професійну діяльність управлінців, партнерів для досягнення унікальних та, одночасно, спільних цілей всіх учасників процесу. На даний час відбуваються суттєві зміни у мисленні держав-донорів (від ідеї «ефективності допомоги» (англ. aid effectiveness) до ідеї «ефективного розвитку» (англ. development effectiveness) з надання зовнішньої допомоги стосовно її ролі та результатів, оскільки, не відбуваються та/або є несуттєві зміни щодо зміцнення права власності, прийняття рішень на місцевому рівні країн, яким надавались чи надаються ресурси.

Визначення та сутність системи міжнародної технічної допомоги постійно підлаштовуються під зовнішні й внутрішні вимоги та зміни сучасності. Наприклад, зовнішня допомога може бути одноразовою

запланованою діяльністю, яка виконується певними консультантами або довготривалою, яку надає місцевий консультант/радник. Система МТД може бути жорстко централізованою, яку надає певна група донорів або децентралізованою, для надання якої можуть періодично залучатись на короткий строк незалежні експерти. Види діяльності МТД часто включають навчання, наставництво, вивчення літератури, аналіз даних, а також розробку та розповсюдження інструментів та інструкцій, спрямованих на вирішення конкретних технічних завдань [146].

Певні дослідники визнають, що не зважаючи на постійні зміни у понятті, загальною особливістю та константою допомоги є передача інформації та інструментарію від одного суб'єкта до іншої для вирішення визначеного завдання [150]. Це, по суті, є процесом розвитку творчих, економічно ефективних засобів надання адресної підтримки організації, країні або системі з метою: оцінити прогалини, перешкоди та потреби, визначити потенціал відповіді на ці питання; розробити стратегічний план довгострокових змін; створити інноваційний підхід до вирішення комплексу питань. Процес, за допомогою якого особи, організації, установи та держави розвивають здатність до виконання функцій, встановлення цілей та їх досягнення залежно від потреби. Таким чином, тривалість та інтенсивність допомоги коливається відповідно до фактичних потреб.

В інших зарубіжних наукових джерелах система допомоги розвитку визначається як: динамічний процес створення потенціалу для розробки або підвищення якості, ефективності та продуктивності окремих програм, досліджень, послуг, продуктів або систем [155]. Система зовнішньої допомоги постійно оцінює потреби в допомозі розвитку, здійснює моніторинг відповідності та корисності, розвиває свою базу досвіду, знань і технологій, допомагає адаптуватися тим, хто цього може потребувати, також застосовувати нові знання, технології та інноваційні практики для поліпшення результатів діяльності, на яку допомога спрямована. Зрозуміло, що незалежно від тривалості, теми, форми та структури, системі допомоги

розвитку характерні такі властивості :

Співпраця. Співробітництво з партнерами для визначення основних потреб і реалізації довгострокових цілей. Системність. Системний підхід у залученні та використанні зовнішньої допомоги дозволить отримати більше результатів, розглянути систему з різних сторін, виявити її сильні та слабкі сторони. Цілеспрямованість. Передбачає визначення сфер, які найбільше потребують підтримки. Адаптивність. Дозволяє залишатись адаптованим протягом усього процесу взаємодії, гнучким відповідно до потреб бенефіціара. Індивідуальність. Відповідність унікальним потребам кожної організації-бенефіціара, в тому числі, з точки зору розробки спеціальних завдань допомоги. Використання активів. Організації, як і люди, скоріше використовують сильні сторони, ніж розвивають нові компетенції. Кожна організація має свій унікальний перелік ресурсів. Допомога спрямована на те, щоб ідентифікувати та використовувати існуючі активи. Відповідальність. Співробітництво має бути закріплене у письмовому вигляді, наприклад, як Меморандум про взаєморозуміння, інші супроводжуючі документи. Орієнтованість на результати. Визначення та оцінка заходів, які вказують на поліпшення управлінської практики або організаційних показників.

Існує багато теорій розуміння системи та процесів допомоги розвитку, оскільки їх кількість виходить далеко за рамки цього дослідження, автором коротко розглянуто найбільш відомі [155].

Розповсюдження теорії інновацій. Визначає розповсюдження як процес, за допомогою якого інновації поширюються з часом серед членів соціальної системи, які розуміють, як структурувати системи допомоги, підвищити їхню ефективність. Для того, щоб інновація була прийнята, теорія розповсюдження вказує на те, що перевага інтеграції її в практику повинна бути чіткою і сумісною з локальними умовами. Рекомендації цієї теорії, ймовірно, не будуть інтегровані у програми, якщо інновації не базуються на доказах, не можуть бути легко реалізовані або несумісні з місцевими потребами. Теорія також передбачає, що ті, хто вже застосував ці

рекомендації, а також лідери думок будуть мати великий вплив на зміни, і що для цього необхідна критична маса таких думок.

Соціальна когнітивна теорія. Згідно з цією теорією діяльність добре підготовлених донорів, які мають достовірне підтвердження своїх рекомендацій, швидше за все, буде успішною. І навпаки, не буде такою, якщо у будь-кого з партнерів є сумніви стосовно наявності достатніх навичок або підтримки високопосадовців. Ця теорія пояснює, що люди навчаються у інших, які моделюють «кваліфіковану» поведінку. Багато в чому, як і прихильники теорії розповсюдження, прибічники соціальної когнітивної теорії стверджують, що пріоритет слід приділяти практиці використання зовнішньої допомоги, що має найбільш переконливі докази користі.

Теорія готовності до змін ґрунтується на концепції, яка, як і окремі особи, громади та організації, може бути на різних етапах готовності отримувати зовнішню допомогу. Оцінка готовності та інтеграції нових знань або технологій на практиці може допомогти з'ясувати, які партнери є пріоритетними в отриманні МТД. Застосування цієї теорії також сприятиме визначенню найбільш ефективних методів допомоги в даному контексті.

На рис. 1.4. зображені дві тенденції, які полягають в основі системи зовнішньої допомоги, та які можна умовно зазначити як «ринковий попит» та «технічна пропозиція». Як попит, так і пропозиція взаємодіють та доповнюють один одного в одній системі. Попит починається на рівні програми. Це полегшує доступ до технічної інформації, яку виконавці вважають необхідною. Таким чином, попит реактивно реагує на запити щодо підтримки. Пропозиція активно інтегрує нові знання, результати досліджень та технології в практичну реалізацію програми. Пропозиція часто починається на центральному рівні і спрямована на цільові групи програм, сприяючи впровадженню інновацій, технологій та нових програмних підходів.

Крім цього, цей процес може включати оцінку потреб декількох програм і підтримувати використання сучасних знань, наявних результатів досліджень і перевірених експериментів. Менеджери програм, які планують

отримати допомогу (попит), можуть більше дізнатися про систему та ресурси допомоги, а ті партнери, які її надають та намагаються інтегрувати нові знання та технології (пропозиція), можуть ознайомитись із потребами, проблемами та можливостями програми. Полегшенню інтеграції результатів досліджень або фактичних практик у місцеві програми сприяє побудова довірчих відносин між донорами, виконавцями та отримувачами зовнішніх ресурсів. Отже, офіційна допомога розвитку надає можливості країнам, що розвиваються, зокрема, й з метою підвищення рівня публічного управління. Україна не в повній мірі використовує свій потенціал у рамках отримання та реалізації МТД, що обумовлено низкою проблем правового й організаційного характеру, які потребують системного вирішення.



Рис. 1.4. Динамічна модель системи зовнішньої допомоги

Джерело: складено на основі [155]

Механізми обміну інформацією, координації, планування та адміністрування в системі допомоги стають дорожче та менш ефективними. Збільшується потреба донорів у дієвих правилах розподілу ресурсів для фінансування зростаючого числа агентств допомоги розвитку, ефективність яких ще залишається на досить низькому рівні. Поширення допомоги, навчання та інновації можуть розвиватися за умов нових методів та підходів управління у державному і приватному секторах. Один із найвідоміших дослідників нового світового середнього класу Х. Харас зображує досить просту архітектуру надання зовнішньої допомоги, яка існувала з часів Плану Маршала, так:

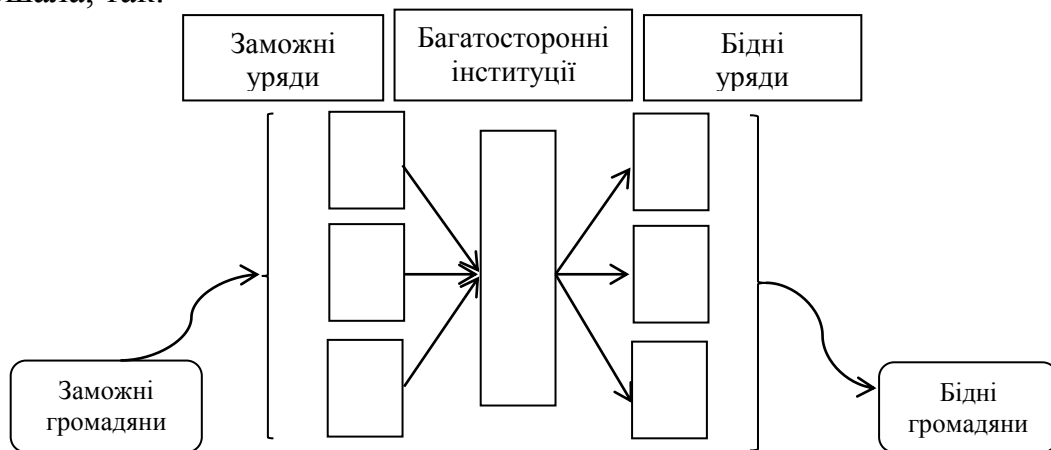


Рис. 1.5. Проста архітектура надання зовнішньої допомоги

Джерело: складено на основі [127, с. 4]

Відповідно до цієї схеми розподілу зовнішніх ресурсів уряди багатих країн надають гроші бідним державам, які, в свою чергу, здійснюють програми і політику, спрямовану на прискорення розвитку, зменшення бідності. Багатосторонні організації діють як посередники, щоб зменшити трансакційні витрати, забезпечити координаційну функцію для мобілізації та виплати цих коштів. Крім того, посередник надає необхідну технічну експертизу для ефективного проектування програм.

Поступово зі збільшенням кількості двосторонніх та багатосторонніх установ, приватних донорів, а також кількості країн-реципієнтів (на початку 1990-х років) проста традиційна структура допомоги перетворилася на складну, що знизило, одночасно, й ефективність донорської допомоги.

Зрозуміло, що виникла потреба у створенні механізмів підвищення дієвості та координації відповідної допомоги (це нові інструменти оцінки впливу допомоги; методологічні зміни у впровадженні проектів та програмної допомоги відповідно до потреб та обмежень країни-одержувача; розвиток потенціалу цільової аудиторії; зосередженість на послугах населенню; інтеграція традиційних агентств та нетрадиційних донорів) [126, с. 7].

Одним із інструментів підвищення ефективності зовнішньої допомоги вважається застосування змішаного фінансування розвитку [132, с. 16].

У 2015 році у столиці Ефіопії Аддис-Абеба відбулась III Міжнародна конференція з питань фінансування розвитку. Під час заходу було затверджено Порядок денний, який заклав підвалини для досягнення «Цілей сталого розвитку 2030», узгоджуючи усі ресурси та стратегічні заходи, спрямовані на соціальні, економічні та екологічні пріоритети. Проте, як зазначає глобальна спільнота у своєму звіті з розвитку два роки потому загальна ситуація щодо поліпшення стану країн, що розвиваються, не зрушилась у напрямку зазначених Цілей та Паризької декларації [95; 132]. Отже, на Зустрічі високого рівня у жовтні 2017 року було прийняте рішення використовувати змішане фінансування, – інструмент, який об'єднує в собі різні форми ресурсів для підтримки розвитку. Незважаючи на те що, змішане фінансування не є новою концепцією, яка розуміє під собою не тільки залучення комерційного капіталу, а й ступінь пільгового фінансування та поєднання учасників, наприклад, державно-державне, державно-приватне, приватно-приватне співробітництво. Маються на увазі кошти, які можуть надходити з приватних і державних пенсійних фондів, страхових компаній, банків, приватного бізнесу.

Існує три компліментарні канали підтримки змішаного фінансування:

- 1) державні міністерства та двосторонні агентства допомоги розвитку;
- 2) операції державного сектору у двосторонніх та багатосторонніх банках з розвитку;
- 3) спеціалізовані фінансові інституції з розвитку, які орієнтовані на приватний сектор. Перші надають гранти та інші форми пільгового фінансування, другі – інтегрують таке фінансування у свої банківські

пропозиції та послуги країнам, що розвиваються. Спеціалізовані фінансові інституції узгоджують ризики, повернення позик та вплив розвитку у прийнятті рішення щодо інвестування. За останні роки у світі з'явилося багато організацій-філантропів, які беруть участь у змішаному фінансуванні, зокрема: інституціональні інвестори, фонди прямих інвестицій, венчурний капітал тощо. Змішане фінансування використовують з метою поліпшення життєдіяльності проектів, які мають добрий економічний вплив, але неналежний ризик, пов'язаний із прибутком; підвищення ефективності державних видатків тощо [135]. Уряди донорів, зазвичай, поєднують співробітництво з приватним та комерційним секторами через банки розвитку, фінансові інститути розвитку, та/або інші механізми, якими керує третя сторона. Три групи управління системою змішаного фінансування можна представити на рисунку таким чином:

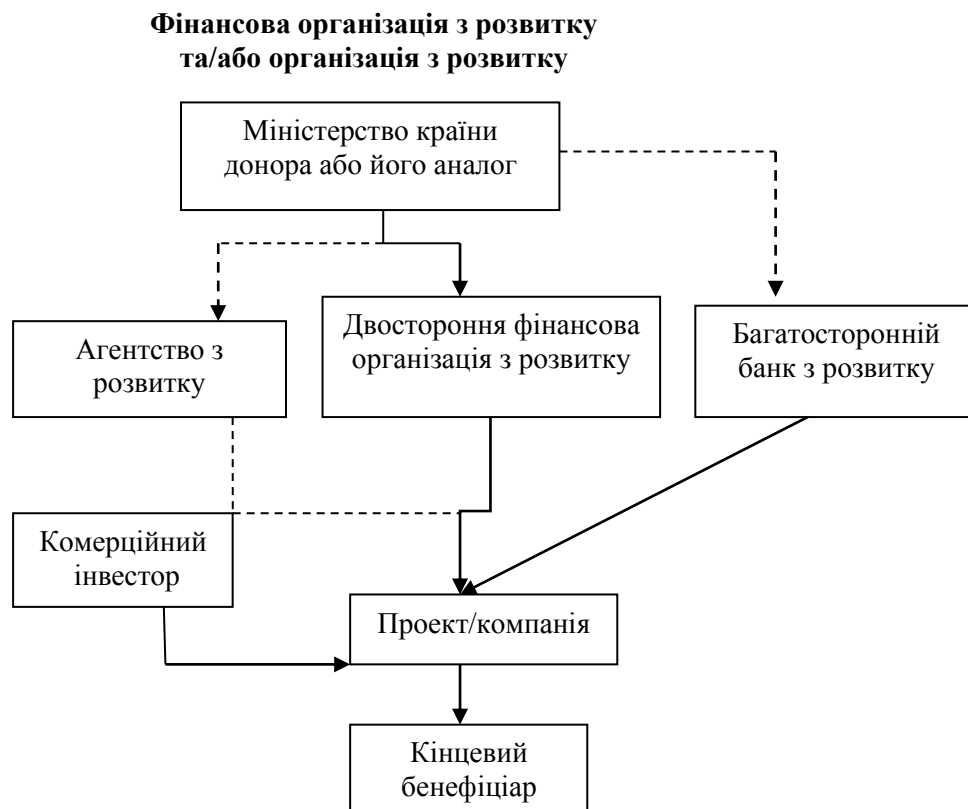


Рис. 1.6. Перша група управління змішаною системою фінансування проектів розвитку

Джерело: складено на основі [132, с. 66]

У більшості країн-членів КСР міністерства передають діяльність з питань співробітництва розвитку агентствам допомоги, фінансовим

організаціям або експортно-кредитним агентствам. Одне або більше міністерств можуть керувати відповідними установами. Разом з тим, їхні робочі методи відрізняються в залежності від інституціональних механізмів і повноважень. Наприклад, SIDA має портфолію зі співробітництва розвитку, що містить, у тому числі, й змішані інструменти, для зосередження приватного інвестування. Фінансова організація з розвитку Swedfund напряду працює з приватним сектором, забезпечуючи фінансування за ринковими умовами. Міністерство закордонних справ Швеції координує діяльність як SIDA, так і Swedfund.

У деяких країнах-членах КСР міністерства передають двостороннім банкам з розвитку значну частину діяльності щодо співробітництва розвитку. У складі таких банків Німеччини та Франції працюють відповідні фінансові відділи, а банки з розвитку виступають як посередники між фінансовими організаціями з розвитку та урядом країни. Так, на рисунку 1.7. відображено саме такий процес фінансування проекту/програми з розвитку.

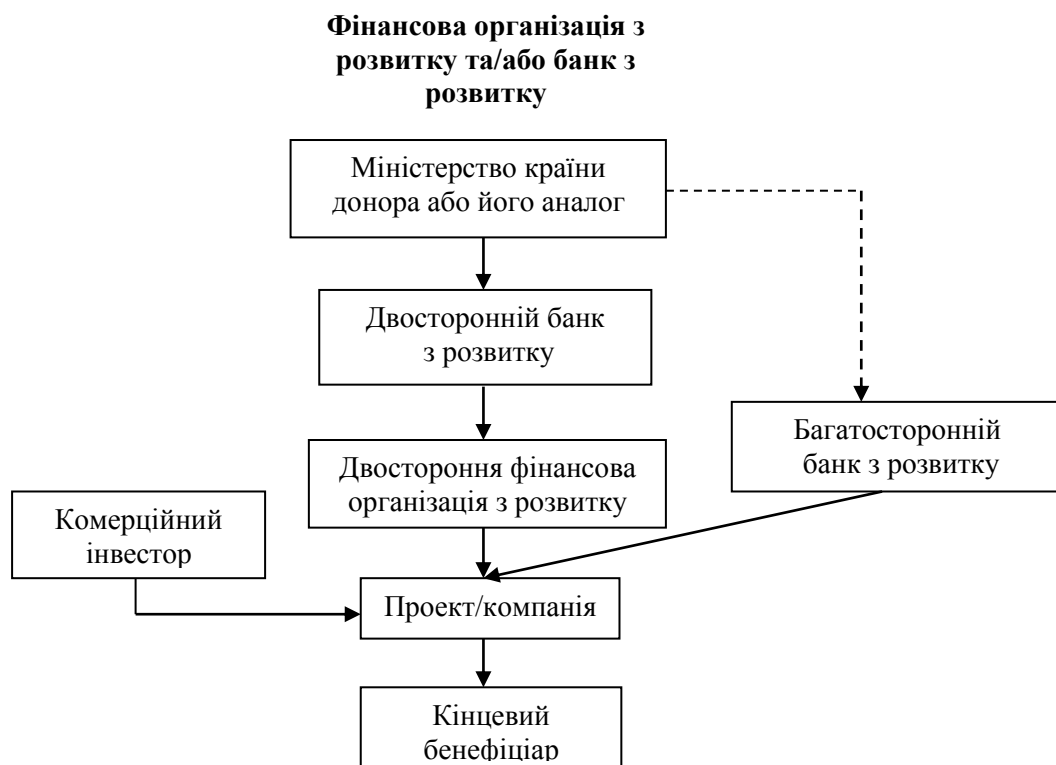


Рис. 1.7. Друга група управління змішаною системою фінансування проектів розвитку

Джерело: складено на основі [132, с. 66]

Інші країни-члени впроваджують співробітництво з розвитку лише через міністерства або спеціалізовані агентства, і не мають окремих фінансових організацій, зокрема, так відбувається у Канаді, Ірландії, Новій Зеландії, Австралії. Коли приймається рішення змішаного фінансування, міністерства можуть інвестувати у проект одночасно із приватною організацією/партнером через спеціальні платформи, такі як, наприклад, Платформа Бізнес Партнерства Австралії. У будь-якому разі, інвестування відбувається опосередковано через багатосторонні банки з розвитку, які керуються третьою стороною.

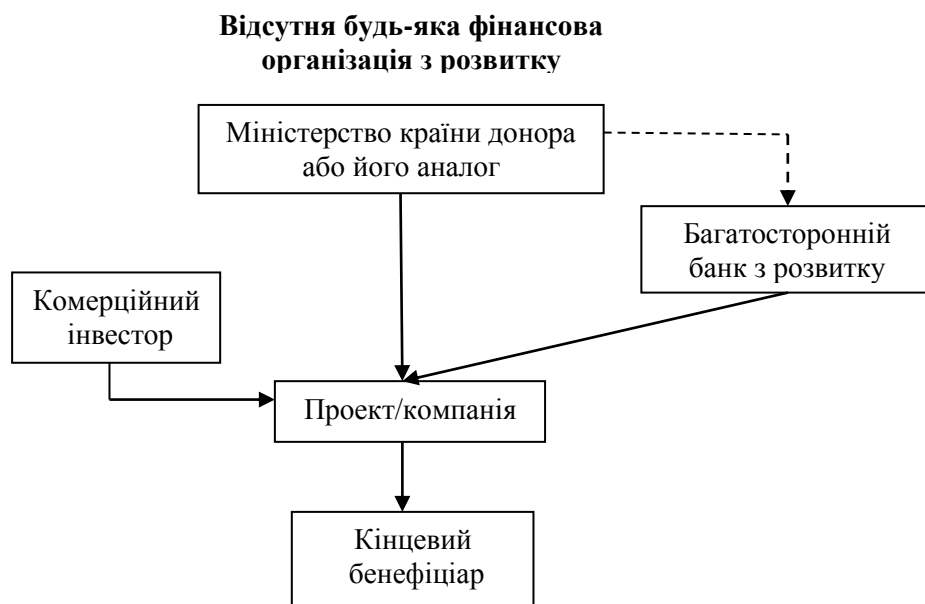


Рис. 1.8. Третя група управління змішаною системою фінансування проектів розвитку

Джерело: складено на основі [132, с. 66]

Серед механізмів змішаного фінансування можна зазначити такі: кредитні лінії, облігації, страхування валютного ринку, страхування політичних ризиків, гранти, технічна допомога. Усі відповідні інструменти можна використовувати в різних контекстах та секторах для залучення комерційного капіталу. За даними звіту ОЕСР офіційна допомога розвитку мобілізувала 81,1 млрд дол США з приватного сектору за 2012-2015 роки через такі фінансові інструменти як застави, структури колективних

інвестицій, банківські позики, кредитні лінії, пряме інвестування у компанії (акціонерний капітал) тощо [132, с. 68].

Незважаючи на безліч запитань, зокрема: яким чином застосовувати інструмент змішаного фінансування, щоб не порушити конкуренцію, залучити нових гравців на ринки, наскільки він корелюється із національними пріоритетами країн-бенефіціарів, які запобіжні заходи використовувати, щоб уникнути небажаного впливу на навколишнє середовище та уразливі економіки, більшість країн-членів ОЕСР вважає, що саме підхід змішаного фінансування дозволить побудувати «міст» для досягнення Цілей сталого розвитку, залучаючи інвесторів до країн із низьким рівнем доходів. Система допомоги розвитку, яка характеризується вибірковістю та умовністю, має бути спрямована туди, де вона дійсно вирішить невідкладні питання. Агентства допомоги часто встановлюють умови для надання позик та допомоги, які, як правило, включають макроекономічну стабільність (низький дефіцит бюджету та рівень інфляції), неутручання у ринкові відносини, приватизація державних підприємств, відкритість міжнародній торгівлі.

З 1992 року Україна активно співпрацює з такими світовими спільнотами як Організація Об'єднаних Націй, Організація з економічного співробітництва та розвитку, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, Рада Європи, Європейський Союз, Світова організація торгівлі, Міжнародний валютний фонд, Світовий банк тощо.

Сьогодні основні організаційно-правові засади міжнародної технічної допомоги регулюються 21 рамковим міжнародним договором між Україною та донорами. Цілі та завдання допомоги узгоджуються як на міжурядовому, так і міжвідомчому рівнях. Відповідно до звіту, оприлюдненого на офіційному сайті Мінекономрозвитку, у 2017 році в Україні реалізовувалось 547 проектів міжнародної технічної допомоги загальною кошторисною вартістю 5,7 млрд дол США, з них реалізуються понад 10 років – 21 проект, завершено у II півріччі 2017 року – 154 проекти на суму 3,2 млрд дол США,

розпочато 47 проектів загальним обсягом фінансування 4,7 млн дол США. У документі відображено надання зовнішньої допомоги за секторами та донорами, проте відсутня більш деталізована інформація у розрізі регіонів. Координатором зовнішньої допомоги на державному рівні виступає Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [34].

У 2002 році Кабінет Міністрів України затверджує постанову «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги», яка і досі визначає усі питання, пов'язані із упровадженням зовнішньої допомоги в Україні (№153 від 15.02.2002). Пізніше Україна ратифікує Паризьку декларацію щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги.

У теперішній час, донорів, що діють на території України, можна умовно поділити на чотири групи:

1) міжнародні (фінансові) організації (Європейський банк реконструкції та розвитку, Організація Об'єднаних Націй, Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародний валютний фонд); 2) країни, що здійснюють широкомасштабні програми допомоги (Сполучені Штати Америки, Японія); 3) країни, чия допомога охоплює декілька секторів економіки (Канада, Швеція); 4) країни, пріоритетом діяльності якої є обмін експертами, програми малих грантів (Німеччина, Польща) [82].

В Україні загальний процес публічного управління ресурсами зовнішньої допомоги будується таким чином:

на першому етапі планування проектів і програм міжнародної допомоги забезпечується узгодження пріоритетів стратегій розвитку України і програм залучення допомоги, майбутніх бенефіціарів до процесу планування;

на другому етапі реалізації проектів розробляються стратегічні програми, відбувається координування донорів, реєстрування проектів і програм міжнародної технічної допомоги з забезпеченням прозорості та підзвітності усього процесу їх реалізації;

на третьому етапі моніторингу та оцінки, який практично відсутній в нинішній системі публічного управління України, повинні бути представлені механізми поточного та заключного оцінювання, забезпечено вільний доступ громадськості до даних про стан співробітництва з державами та міжнародними донорами [30].

Таблиця 1.3.

Порівняльний аналіз вітчизняної та зарубіжних систем публічного управління у сфері зовнішньої допомоги

Сфера	Вітчизняна система	Світові системи
Організаційне забезпечення на національному рівні	Департамент співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та координації міжнародної технічної допомоги Мінекономрозвитку несе відповідальність за державну політику у сфері МТД.	Фінансовий контроль працює в структурі головного фінансового органу країни, який передбачає укладення контрактів. Плануванням, схваленням та моніторингом проектів займається центральний управлінський підрозділ.
Організаційне забезпечення на регіональному рівні	Спеціалізований орган відсутній. Управління здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до міждержавних, рамкових угод, інших нормативно-правових актів.	Створено спеціальний орган на місцевому рівні задля моніторингу проектів МТД та контролю за їх виконанням.
Правове забезпечення	Загальні питання МТД регулюються постановами КМУ, міжнародними контрактами та угодами.	Повне нормативно-правове забезпечення, яке регулює процес організації МТД на державному та регіональному рівнях.

Джерело: складено на основі [75]

На сьогодні *основними недоліками публічного управління у сфері МТД в Україні у порівнянні із зарубіжними системами можна вважати відсутність:*

спеціального органу публічної влади, агенції, який би опікувався питаннями залучення, використання, моніторингу та оцінки технічної допомоги в Україні із відповідними повноваженнями та ресурсами;

регіональних підрозділів, які б виконували функції планування, схвалення проектів, також контролю загальних процесів надання та використання міжнародної технічної допомоги на місцях;

фінансового підрозділу в структурі Міністерства фінансів України, на якого будуть покладені обов'язки в сфері контролю за коштами зовнішньої допомоги;

Закону України «Про міжнародну технічну допомогу», який би всебічно регулював публічне управління МТД.

Основними проблемами управління у сфері МТД на регіональному рівні є: низький рівень поінформованості, зацікавленості та кваліфікації управлінців на місцях;

нерозуміння кінцевого впливу від реалізації проекту МТД на розвиток територій;

відсутність належного матеріально-технічного обладнання; системної роботи у сфері співпраці донорів і місцевих органів публічної влади стосовно залучення та використання ресурсів допомоги;

бюрократичні перешкоди на шляху від написання проектною пропозиції, подання її на розгляд центральним органам влади до винесення належного рішення та передання на контроль місцевими органами публічної влади;

недосконалий механізм співпраці та залучення зовнішньої допомоги, її моніторинг і вплив на сталий розвиток держави в цілому.

Окрім самої системи МТД необхідно розглянути й існуючі підходи до публічного управління, серед яких у вітчизняній та світовій практиці виділяють [45]:

проектно-програмний підхід, у рамках якого донори та одержувачі МТД з високою ефективністю здійснюють планування, реалізацію,

моніторинг, а також оцінюють результати впровадження зовнішньої допомоги [43, с. 8]. Така практика використовувалась у країнах Центральної Європи ще до вступу в ЄС. Найбільш яскравим прикладом виступає Польща у 1989 році, де програми і проекти, здійснені за підтримки ЄС, поділяли на два головні сектори [78]:

ті, що реалізовані за рахунок фондів Європейського Союзу (наприклад, програма PHARE, у межах якої надійшла найбільша частка фінансової допомоги);

білатеральні, або двосторонні, проекти, другорядні й незначні за обсягами.

Ця практика виявилася досить вдалою для гармонізації зусиль донорів і одержувачів допомоги, підвищення їхньої взаємної відповідальності за витрачені ресурси та досягнуті в процесі співпраці результати.

Децентралізований підхід, який полягає у передачі зобов'язань і відповідальності за здійснення закупівель та укладення контрактів до країни-бенефіціара, тоді як за донором залишаються загальна відповідальність і контроль виконання програм. На практиці, це означає передачу відповідальності за управління проектом до органів країни-партнера зі здійсненням нагляду з боку донорської організації. Прикладом використання даного підходу є сучасна Польща, в якій основна відповідальність за отримання та використання МТД належить не донорам, а країні-одержувачу, яка самостійно планує потреби в зовнішніх ресурсах і розробляє плани залучення та освоєння коштів ЄС, узгоджуючи їх із донорами, з огляду на власні стратегічні й тактичні цілі розвитку [48, с. 88]. Реалізація даного підходу передбачає, насамперед, розширення управлінських спроможностей шляхом забезпечення достатньої кількості висококваліфікованого персоналу на відповідному рівні для гармонізації діяльності з досить вимогливими та складними системами управління ЄС. Це сприяє загалом використанню передової управлінської практики та підвищенню кваліфікації державних службовців.

Централізований підхід передбачає, що перевірка витрат у рамках

проектів МТД здійснюється національними контролерами, при цьому робота контролерів оплачується країною-партнером. У порівнянні з децентралізованим даному підходу притаманна висока ступінь контролю з боку національного органу, більш високі вимоги до кадрів, потреби в залученні додаткових трудових ресурсів, що, безумовно, підвищує ризик. Прикладом такого підходу можна вважати деякі англомовні африканські країни (Кенія, Уганда), які мали досить централізований підхід до фіскального аудиту. Наприклад, у Кенії внутрішні аудитори напряду звітують в Офіс генерального аудиту Міністерства фінансів. Роботу та бюджет аудиторів визначає також зазначена установа [144, с. 67].

Змішаний підхід передбачає перевірку витрат зовнішніми незалежними аудиторами, але офіційний сертифікат видає національний орган управління МТД. При змішаній моделі управління необхідно чітко розподіляти задачі між аудитором і національним органом контролю, бо з'являється ризик подвійної роботи. Трикутне співробітництво має елементи змішаного підходу до управління зовнішньою допомогою.

Системний підхід до публічного управління у сфері МТД передбачає ефективну взаємодію таких складових елементів: політична воля, стратегічні цілі співробітництва країни з організаціями-донорами, інституційне забезпечення, підготовка професійних управлінців та кваліфікованих кадрів, активізація громадянського суспільства, ресурси на розвиток співпраці [51, с. 40]. Єдиний системний підхід у рамках управління МТД на сьогодні використовує більша частина розвинених країн.

Аналіз існуючих підходів до публічного управління у сфері МТД дозволяє визначити історичну та хронологічну прив'язку, тобто удосконалення державно-управлінських відносин у даній сфері відбувається поряд з розвитком світової економіки та суспільства.

З'ясовано, що публічне управління у сфері зовнішньої допомоги в Україні має багато протиріч і проблем для вирішення. Тому, саме здобутки та практики у цій сфері західних країн дозволяють сформулювати рекомендації

щодо впорядкованості вітчизняної системи публічного управління МТД, зокрема децентралізації міжнародної технічної допомоги, яка передбачає передачу відповідальності та управління проектами (програмами) допомоги на місця.

У першу чергу, мається на увазі сприйняття та доведення до всіх внутрішніх учасників численних і складних вимог гармонізації з правилами та стандартами ЄС. Організаційні структури управління, у т. ч. фінансові структури, такі як Міністерство фінансів України, мають заздалегідь готувати свої процедури та структури до ефективного управління значними потоками ресурсів, запобігати помилкам і проблемам, що виникли в інших країнах на перехідному етапі. Для того, щоб Україна отримала можливість децентралізованого управління, потрібно, насамперед, надати докази створення та належного функціонування системи фінансового управління всіх залучених органів і фондів.

Загалом, публічне управління системою МТД в Україні можна представити таким чином:

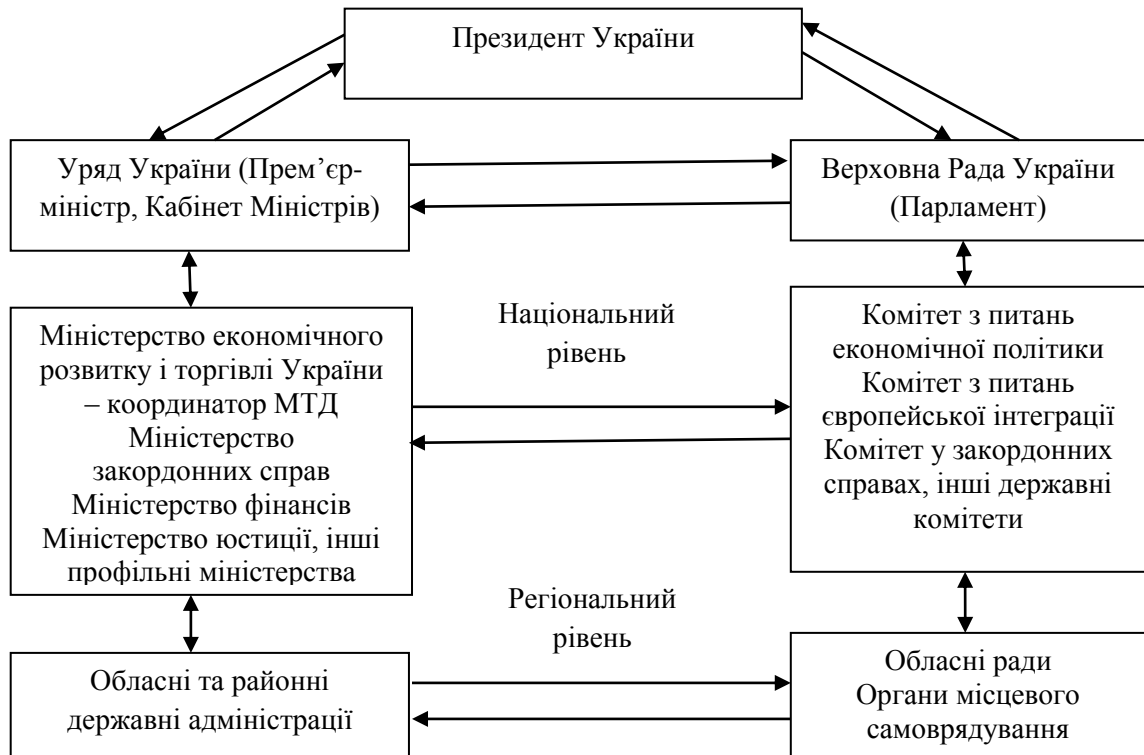


Рис. 1.9. Схема сучасної взаємодії органів публічної влади у сфері МТД

Джерело: авторська розробка

Під час побудови ефективної системи публічного управління МТД в Україні необхідно здійснити якісну освіту персоналу, який задіяно в даній сфері, задля забезпечення їх необхідними знаннями на кожному етапі організації та управління системою МТД.

Законодавчого врегулювання потребує процедура проходження коштів країн донорів, а також норма, що дозволяє зображати фактичне надходження кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій для реалізації інвестиційних програм, проектів тощо. На етапах ініціювання, підготовки та реалізації проектів МТД у рамках механізму залучення фінансових ресурсів в економіку України пропонується сформуванню (або оптимізувати чинні) процедури, які мають наслідком персоналізацію відповідальності за проект на будь-якому етапі його виконання, скорочення часу та кількості документів для підготовки проекту та початку переговорів, прозорий механізм обґрунтування видатків Державного та/або місцевого бюджетів на фінансування проектів. Оскільки, відповідно до постанови КМУ №153 від 15.02.2002 у разі порушень щодо нецільового використання міжнародної технічної допомоги та/або виконавцем виявлених порушень щодо неналежної реалізації проекту (програми) у визначені бенефіціаром строки не передбачено ніякої відповідальності, окрім анулювання Мінекономрозвитком рішення про державну реєстрацію проекту (програми) [75].

Важливим чинником зростання результативності проектів (програм) МТД в Україні виступає організація системи моніторингу та оцінки реалізації зовнішньої допомоги, потреба визначити безпосередній вплив донорів на соціально-економічний розвиток України через повноцінну статистичну інформацію в розрізі фінансових пропозицій, відбору виконавців і реципієнтів, використаних коштів, результатів моніторингу та аудиту. З одного боку, такий стан речей вимагає підвищення прозорості діяльності донорських структур, зокрема щодо надання відповідної інформації, з другого боку – підвищення спроможності владних інституцій щодо

проведення моніторингу та оцінки. Адже, на думку дослідників, у державному секторі оцінювання державної політики з цих питань є фрагментарним, має дублювання, невизначеність подальшої долі результатів звіту. Бракує як культури, так і попиту на оцінювання, не вистачає кваліфікованих фахівців і методики, перевірених даних у системі МТД.

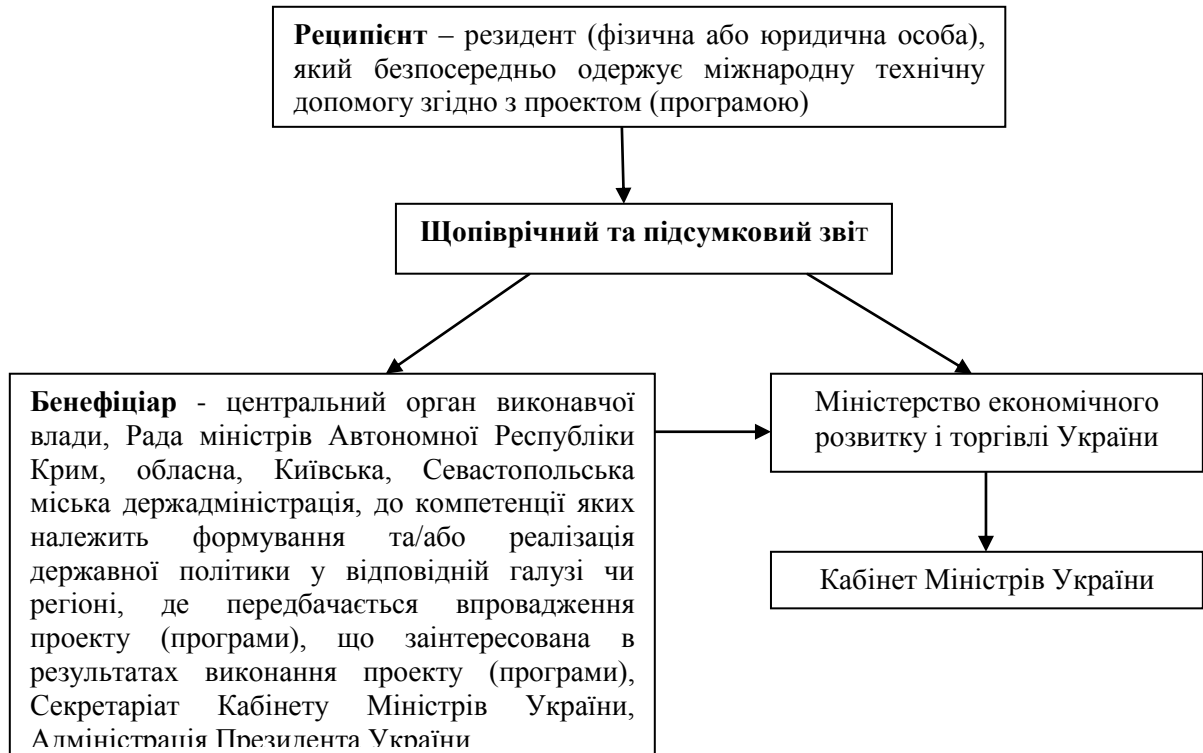


Рис. 1.10. Схема процесу моніторингу та звітування по проектам (програмам) відповідно до постанови КМУ №153 від 15.02.2002

Джерело: авторська розробка

Отже, новий підхід до управління МТД дасть уряду України можливість відігравати провідну роль у плануванні залучення та використання МТД відповідно до стратегічних цілей розвитку, що забезпечить тіснішу інтеграцію з міжнародним співтовариством. Це також передбачає відповідну підготовку бюджетної системи до ефективного використання нових форм і методів технічного співробітництва з іншими країнами. Завдяки розробленню секторальних і загальнонаціональної стратегій, забезпеченню стабільного макроекономічного розвитку, ефективному реформуванню сфери державних фінансів Україна отримає

широкий доступ до нових фінансових важелів підтримки, прискорить реформування економіки.

У контексті перетворень в усіх сферах економічного, суспільно-політичного життя допомога донорів, зокрема, підтримка з боку ОЕСР є складовою цих процесів. Так, проект ОЕСР по підтримці децентралізації в Україні [80] має на меті забезпечити аналітичні матеріали (аналіз і рекомендації щодо відповідної політики) та проведення низки семінарів для представників громадськості, ділових кіл, науковців, які беруть участь у процесі децентралізації. Основними завданнями проекту є: поінформованість громади про прогрес і виклики, пов'язані із впровадженням реформи децентралізації; формулювання рекомендацій для ефективного багаторівневого управління на основі аналізу одного чи двох окремих секторів взаємодії з установами ОЕСР. Діяльність із розбудови інституційної спроможності передбачає проведення низки семінарів в Україні, навчальний візит до інституцій ЄС для українських посадовців і політиків, щоб обговорити питання територіального планування та надання послуг. Проект ОЕСР залучає зацікавлені сторони на всіх рівнях влади, формулює рекомендації з питань децентралізації в Україні. Ключовими бенефіціарами виступають: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство фінансів, регіональні органи публічної влади, територіальна громада .

На регіональному рівні система залучення, використання та моніторингу МТД досліджувалась на прикладі Харківської області [44]. Початок співпраці Харківської області з міжнародними організаціями у сфері зовнішньої допомоги припадає на середину 2000-х років. У більшості випадків залучення ресурсів і проектів (програм) МТД до Харківської області відбувається за ініціативи донорів, за рідким виключенням – центральних органів державної влади як координаторів секторальних напрямів соціально-економічного розвитку країни. У контексті євроінтеграційних прагнень України виникає необхідність стимулювання ініціатив щодо проектної

діяльності, яка може застосовуватись у всіх сферах життя, з найменшої адміністративно-територіальної одиниці країни – села.

Координування організаційно-правової, кадрової діяльності у сфері МТД як на центральному так и на регіональному рівнях органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадськості, наукових установ потребує вивчення та удосконалення, щоб отримувати перспективні результати від освоєння на місцях зовнішніх ресурсів у рамках чинного законодавства України.

Як відомо, реалізація державної політики в будь-якій сфері потребує системної та злагодженої роботи, що лише з часом дає результати. Налагодження взаємодії між донорськими організаціями, територіальними громадами та органами публічної влади є кропітким процесом проведення зовнішньополітичного та економічного курсу держави на всіх рівнях управління. Здійснення комплексної інформаційно-аналітичної роботи щодо ефективності залучення, використання та моніторингу проектів (програм) у Харківській області є свідченням для міжнародної спільноти готовності місцевої влади, громадськості та наукових установ професійно співпрацювати в активізації ініціатив територіальних громад у проектах (програмах) МТД, поліпшенню їх добробуту шляхом проектної діяльності, ефективного освоєння ресурсів, спрямованих на сталий розвиток пріоритетних галузей економіки регіону.

Протягом 2012-2013 років в області було здійснено поточний та заключний моніторинг проектів (програм) МТД. За результатами даної аналітичної роботи у 2013 році в регіоні впроваджувалося 23 проекти МТД загальною вартістю близько 6 млн дол США. Найбільшими донорами Харківщини були і залишаються Сполучені Штати Америки, Європейський Союз, ООН, Японія, Данія, Швеція. На діаграмі 1.11. проекти Харківської області за такими напрямками: підвищення рівня ядерної безпеки – 2 проекти за підтримки США, Японії; зменшення біологічної небезпеки – 1 проект за підтримки США; енергозбереження, житлово-комунальне господарство – 2

проекти за підтримки ЄС, системи ООН, США; освіта, наука – 14, культура – 1 проект за підтримки ЄС, США; соціальний захист населення – 2 проекти за підтримки Швеції, Німеччини; місцеве самоврядування – 1 проект за підтримки Швейцарської Конфедерації, Данії.

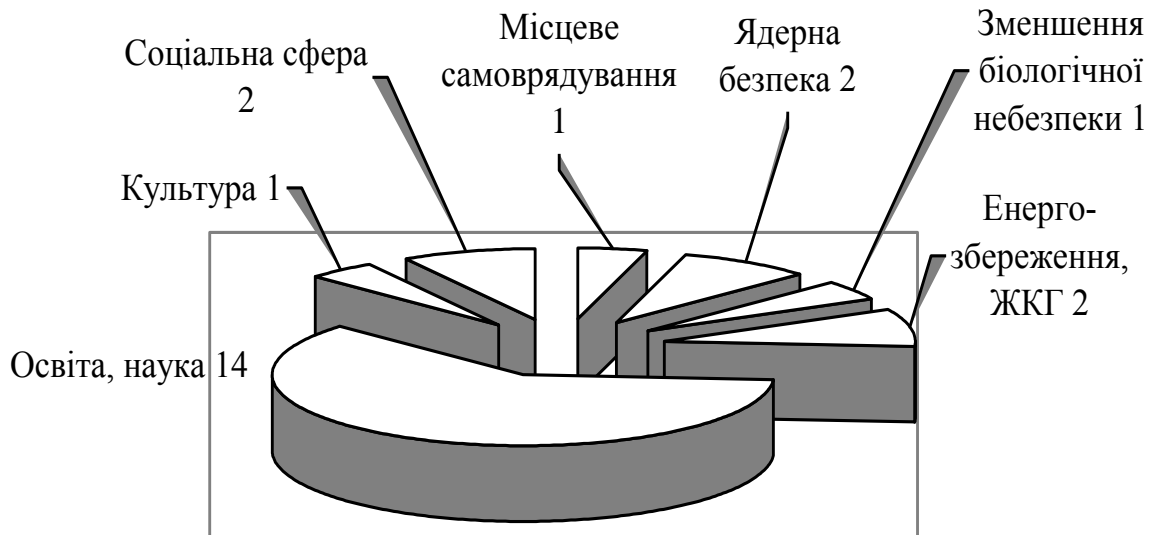


Рис. 1.11. Структура кількості проектів МТД Харківської області у 2013 році за напрямками

Джерело: складено на основі узагальнених офіційних даних органів публічної влади Харківської області [68]

Разом з тим, дія більшості з цих 23-х проектів починається з 2009, 2010 років, і, отже, вартість і кількість цих проектів необхідно ділити на кілька періодів. Це доводить нерівномірність використання залучених коштів, недосконалість системи моніторингу та звітування за підсумками впровадження проектів/програм МТД, недостатній рівень співробітництва регіону з міжнародними організаціями-донорами.

Протягом другого півріччя 2012 і 2013 років відповідно спостерігається стабільність упровадження поточних проектів, планове завершення декількох інших. Різниця залучених коштів міжнародної допомоги за відповідний період склала приблизно 1 млн 390 тис дол США. Так, у другому півріччі 2013 року завершилися у сфері ядерної безпеки – 1 проект, зменшення

біологічної небезпеки – 1, енергозбереження, житлово-комунального господарства – 1, соціального захисту населення – 1. Разом з тим, до загального моніторингу проектів були включені 2 поточних проекти у сфері освіти, 1 – у сфері соціального захисту населення.

Точність даних поточного або заключного моніторингу ускладнюється такими причинами як низька поінформованість, мотивація та швидкоплинність працівників районних державних адміністрацій, посадових осіб місцевого самоврядування щодо існуючих у районі, місті обласного значення проектів (програм) МТД, незгодженість дій, дублювання функцій, нерозуміння потенціалу співпраці громади, місцевих органів державної влади з міжнародними організаціями-донорами, відсутність необхідних правових засад, відповідальності і повноважень використання МТД на користь регіону.

Подальшим кроком активізації співробітництва Харківської області з МФО, державами-донорами та організаціями системи ООН на базі вищих навчальних закладів-учасників було проведення низки інформаційних семінарів і тренінгів. Заходи проводились за участю провідних експертів у сфері проектного менеджменту для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, громадськості, містили теоретичну та практичну частини написання проектів для отримання грантів від міжнародних організацій. У співпраці з Харківським регіональним інститутом державного управління Національної академії при Президентові України було підготовлено та опубліковано методичне видання «Грантрайтинг: методичні рекомендації для органів публічної влади щодо написання проектних заявок», яке можна знайти у відкритому доступі інтернет-мережі [43]. Сьогодні як ніколи країна потребує фахівців з проектною діяльністю, зокрема, в публічному управлінні, на якій базується вся система економіки та інші сфери життя країн Європи.

Ураховуючи пріоритети сталого розвитку області, були узагальнені та проаналізовані проектні пропозиції Харківщини за 2014 рік щодо залучення міжнародної технічної допомоги до регіону загальною кількістю 35 на суму

близько 9,5 млн дол США. На рисунку 1.12. схематично представлені потреби громади Харківської області у соціально-економічному розвитку району або міста обласного значення регіону.

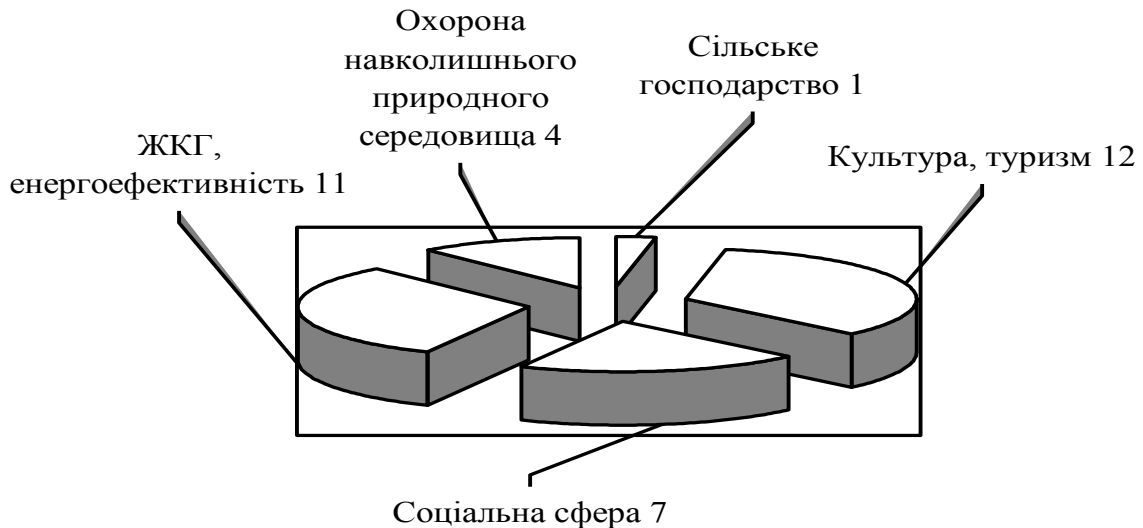


Рис. 1.12. Структура кількості проектних пропозицій Харківської області для залучення МТД у 2014 році за сферами

Джерело: складено на основі офіційних матеріалів, наданих органами публічної влади Харківської області [68]

Результати роботи Харківської області з питань реалізації державної політики у сфері МТД за відповідний період були відмічені і на центральному рівні органів виконавчої влади. Відповідно до рішення колегії Мінрегіону України від 29.08.2013 №73 «Про механізми стимулювання розвитку регіонів у 2013 році» Харківська область серед інших регіонів України була визнана найактивнішою «щодо залучення проектів міжнародної фінансової та технічної допомоги для соціально-економічного та культурного розвитку регіонів» [73].

У рамках поліпшення державної політики в сфері МТД на регіональному рівні можливо ініціювати низку таких заходів як:

- *організація та проведення зустрічі керівництва області з найбільшими донорськими організаціями, які співпрацюють або мають наміри співпрацювати з будь-яким регіоном України з метою підписання*

багатостороннього Меморандуму про співпрацю; *проведення міжнародного Ярмарку проектів і програм області*; проведення конкурсу проектних пропозицій серед районів і міст обласного значення для залучення ресурсів міжнародної допомоги; організація та проведення заходів міжнародного характеру («круглі столи», конференції, форуми) з питань МТД, соціальної відповідальності бізнесу; *розроблення та видання спеціалізованої методичної літератури* щодо співробітництва з міжнародними організаціями-донорами тощо.

Будь-який засіб започаткування, розвитку та підтримки співпраці регіону або окремої громади з донорами є одним з шляхів формування колективних навичок самоорганізації населення для вирішення конкретних питань сталого розвитку території. Системна діяльність щодо залучення зовнішніх ресурсів відповідно до законодавства України, безперервний обмін вітчизняним і зарубіжним досвідом у цій сфері, децентралізація публічного управління, та, не в останню чергу, політична воля, сприятимуть становленню громади як повноцінної діючої соціально-економічної складової успішної країни.

В Україні питанням впливу зовнішньої допомоги на державно-управлінську діяльність органів публічної влади, її прозорості та ефективності не приділяється достатня увага, а ті дослідження, які є, в основному, зосереджені на проблемах правового регулювання зовнішньої допомоги. Останнім часом актуальності набуває питання ефективності механізмів публічного управління у сфері зовнішньої допомоги як на національному, так і регіональному рівнях, необхідність запозичення інструментів проектного підходу для поліпшення управління, оцінки діяльності донорів.

Ураховуючи вищенаведене у даній роботі, можна запропонувати таке визначення: *міжнародна технічна допомога* – це комплекс організаційно-правових, інформаційних, матеріально-технічних заходів, які здійснюються у встановлені терміни за участю та відповідальністю всіх партнерів проекту

(програми) для забезпечення сталого розвитку громади/території.

Важливим елементом підвищення ефективності публічного управління у сфері МТД є передання певного обсягу повноважень органів публічної влади на місця. На початковому етапі це може бути погодження текстів договорів (угод, меморандумів, протоколів) з питань техніко-економічного співробітництва, які регламентують взаємовідносини між донором, бенефіціаром і реципієнтом. У контексті демократичних розбудов і децентралізації роль державно-владного механізму полягає у формуванні державно-управлінських цінностей, забезпеченню права свобод і власності, вивільненні від будь-яких суперечностей та нероздільного контролю усіх сфер життєдіяльності суспільства.

На основі теоретичного аналізу питання, практичного досвіду на регіональному рівні у досліджуваній темі, публічне управління у сфері міжнародної технічної допомоги розглядається автором як сукупність безперервних і взаємопов'язаних процесів управління, спрямованих на залучення зовнішніх ресурсів, їх раціональне використання для досягнення та збереження сталих результатів у сферах (економіка, соціальний розвиток, громадянське суспільство, державне управління тощо), суміжних з МТД із дотриманням національного законодавства. Ця діяльність органів публічної влади повинна передбачати використання механізмів покращення публічного управління у зазначеній сфері, зокрема:

- дотримання відповідної нормативно-правової бази;
- здійснення контролю за ходом виконання проектів (програм) МТД та їх всебічно ефективну реалізацію, в т.ч. продовження дії результатів після їх завершення;
- розробка та координація національного програмного документа з пріоритетними напрямками та пропозиціями соціально-економічного розвитку держави для залучення МТД;
- підтримка заходів, спрямованих на популяризацію державної політики у сфері зовнішньої допомоги;

- підтримка співфінансування проектів (програм) МТД із регіональних бюджетів;
- підвищення кваліфікації представників органів публічної влади з відповідних питань.

1.3. Проблемне поле публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги в Україні

В Україні міжнародними інституціями фінансуються безліч програм у різних сферах діяльності, а їх обсяг і різноплановість постійно збільшується. Проте, як було зазначено, методи, інструменти та принципи публічного управління міжнародними проектами практично не змінюються. Виникають численні проблемні питання на різних етапах управління МТД.

Суперечності завжди пов'язані з існуванням певних ризиків, за якими має здійснюватися постійний превентивний контроль, що зумовлює необхідність розробки відповідних механізмів оцінки ступеня ризиків і механізмів контролю за їх динамікою. Природою будь-яких проблем управління суспільним розвитком є процес стихійного перетворення ризиків у проблеми. Відсутність механізмів передбачення та недопущення проблем призводить до різних криз, антагонізмів, які теж є розширенням стихійної дії суперечностей, ризиків. Якщо розглядати причини недоліків публічного управління у сфері МТД, то можна зробити висновок, що їх витокami слугують причини внутрішнього та зовнішнього характеру. Не останню роль у недосконалості управління відіграє тривала політична криза в Україні, зокрема, чинні суперечності зумовлюються відсутністю збалансованої системи влади та незадовільним станом механізму політичної системи [19].

У першу чергу, цей колапс відображається на економіці держави. Так, отримання так званих «нездорових» кредитів від Міжнародного валютного фонду, затягування головних для країни реформ, зосередження більшості

уваги лише на викоріненні корупційної складової не вирішують кризи державного та місцевих бюджетів. Необхідний інший погляд на ситуацію, яка склалася останні десятиліття, зокрема, таким виходом, як вже було зазначено, є децентралізація публічного управління.

Другим, не менш важливим чинником успіху втілення системних реформ у будь-якій сфері життя є вимоги до компетенцій працівників органів публічного управління. Так, окрім, структурно-організаційних прогалин, українська система державної служби, публічного управління в цілому, мають особистісно-функціональний розлад, тобто, невідповідність або неповна відповідність працівника його професійним, моральним та іншим якостям вимогам займаній посаді. Якщо, раніше, так зване покоління «Бейбі Бумеров» починали та закінчували свою кар'єру в одній організації, просуваючись догори (вертикально) сходинками все своє життя, то сьогодні, цей принцип працює далеко не в усіх обставинах. Як уміння, навички та досвід державного службовця повинні відповідати вимогам, встигати за постійними змінами ззовні та всередині системи публічного управління, так і підхід до підготовки та навчання таких працівників має стати більш технічним і сервісним. Постає питання не «Хто виконує цю роботу?», а скоріше «Чи є у нас відповідні кадри для виконання необхідної роботи з відповідним рівнем відповідальності?». Вирішальною складовою виконання та надання адміністративних послуг населенню є уміння державного службовця правильно делегувати повноваження та ресурси чи-то шляхом тендерів, чи-то грантової допомоги місцевим органам влади, неприбутковим організаціям, суб'єктам господарювання.

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій має зворотній бік, так. Зростає ризик кіберзлочинності, посягання на національну безпеку, конфіденційність приватних, державних даних. Для людини, яка постійно працює з великими обсягами професійної інформації, а також у потоці зовнішнього впливу з боку Інтернету, смартфонів, бездротових можливостей тощо, важливо вміти зосереджуватися на головному та приймати

обґрунтовані рішення. Разом з тим, інформаційні технології дозволяють здійснювати широкомасштабний аналіз даних, створюючи прогнози та моделі прийняття рішень, які суттєво можуть поліпшувати роботу та реакцію органів публічної влади. Сьогодні одним із складних завдань для публічного управління є здійснення аналітичної місії, тобто прийняття вірних державних рішень, здатність своєчасно реагувати на виклики зовнішнього середовища.

Бізнес намагається якнайліпше організувати надання послуг, які стають все більш індивідуальними та непередбачуваними. Модель публічного управління, основана на передбачуваності та стабільності, поступово втрачає свою актуальність, як мінімум, не відображає сьогоденні реалії. Тому, однією із вимог до публічного управління є внутрішня гнучкість, таке поєднання навичок та умінь, щоб досягати цілей в умовах постійної зміни завдань, керувати продуктивністю системи, яка охоплює велику кількість учасників: агентства, всі рівні державного управління, НУО, приватний сектор [104].

Поступовий перехід на електронне врядування наближує людину до держави, зникають «кордони», полегшуються переміщення, керування та обробка інформації будь-де. Це означає, що діяльність органів влади та окремих державних службовців стає прозорою та зрозумілою для кінцевого користувача державних послуг і рішень.

Оскільки зовнішня допомога є частиною міжнародних відносин та об'єктом публічного управління, то зазначені виклики безпосередньо впливають на організаційно-правовий механізм у цій сфері. З точки зору структурно-організаційних, функціональних недоліків, для публічного управління, в тому числі, системою МТД характерні такі суперечності:

1. Нечітка структура, система підзвітності та відповідальності Кабінету Міністрів України, міністерств та інших відомств. Бюрократичні бар'єри, складність процедур і погоджень, в тому числі міжвідомчих.

2. Паперовий документообіг зумовлює надмірну кількість адміністративних рівнів у системі управління, недосконалі організаційні

структури, які не відповідають основним завданням міністерств, а саме – аналізу та формуванню державної політики у сферах відповідальності, наявність і надмірність непрофільних функцій.

3. Низький рівень горизонтальної взаємодії як в міністерствах, так і між ними стосовно державної політики; нечіткий розподіл функцій між міністрами, їх заступниками, державними секретарями та керівниками структурних підрозділів. Надмірна централізація повноважень, розмитість відповідальності, як наслідок, нерозуміння необхідності певних міністерств, їх функцій, результатів роботи, користі для суспільства.

4. Невисока кваліфікація персоналу, консерватизм радянських «традицій» управління, опір будь-яким змінам. Відсутність відповідальності за результат, догмат процесів над результативністю. Не престижність.

5. Відсутність навичок сучасного менеджменту (управління проектами та процесами тощо). Низький рівень системи професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців. Відсутність якісної та чіткої процедури вироблення та прийняття рішень.

6. Низька якість підготовки проектів нормативно-правових актів (НПА), аргументація рішень на основі існуючих НПА, суперечності між НПА.

7. Неефективність використання коштів. Відсутність стратегічного планування та середньострокового бюджетного планування, в тому числі на основі стратегій та бюджетних програм.

8. Низька комунікація функцій, завдань і результатів роботи міністерств. Не пояснюється громадськості – що робиться та які результати.

9. Недосконалість Закону «Про доступ до публічної інформації», недостатня інформація та нечітка структура сайтів міністерств. Неефективна система роботи зі зверненнями громадян, велика кількість яких паралізує профільну роботу міністерств. Відсутність автоматизації роботи із зверненнями та дорученнями [29].

Має місце складна і негнучка система національного відбору проектів

співпраці для надання державної фінансової підтримки. Аналіз існуючої практики українськими дослідниками свідчить, що передбачені законодавством процедури призводять до розтягування розгляду проектів і програм на термін не менше двох років, містять суперечності в критеріях відбору та аргументації прийняття чи відхилення проектів (програм). Це гальмує розвиток співпраці, може призводити до втрати актуальності та інтересу з боку зарубіжних партнерів-учасників.

Відзначається недостатня компетентність суб'єктів співробітництва України у сфері МТД при підготовці проектної документації та поданні конкурсних заявок для отримання міжнародної технічної допомоги в рамках Європейських програм прикордонного співробітництва, Європейського інструменту сусідства і партнерства, фінансування з бюджету України [61]. Поточний дефіцит вірно оформлених проектних пропозицій, на думку іноземних експертів, заважає ефективному залученню коштів на фінансування проектів у сфері водного забезпечення міст, переробки сміття, вдосконалення інфраструктури і, таким чином, обмежує доступ територіальних громад і регіонів України до іноземних інвестицій, зокрема з ЄС [125].

Однією з перших публікацій щодо міжнародної технічної допомоги стало видання ВООЗ, підготовлене професором В. Шарпом, яке було присвячене систематизації та цілям програм економічної та технічної багатосторонньої допомоги. В цілому, він більш приязно висловлювався на користь саме багатосторонньої допомоги, ніж тієї, що надається на двосторонній основі. Але при цьому визначив проблеми, які можуть при цьому виникати [123]:

– у багатьох випадках має місце невизначеність підходів з боку урядів-реципієнтів до проблем, що вирішуються; критична відсутність національних технічних фахівців; затримки щодо підбору та оформлення для участі у проекті іноземних високопрофесійних радників; відсутність погодженого розуміння щодо складових елементів економічного розвитку,

що мають бути надані одержувачу допомоги; невдалі планування та координування; повільність на початковій стадії відповідності існуючим логістичним вимогам з боку урядів, що приймають допомогу.

Вказані суперечності в публічному управлінні впливають на залучення фінансових ресурсів і реалізацію програм МТД в Україні, породжуючи проблеми, які на сьогодні існують в цій сфері. Їх можна розділити на три види: *суперечності правового характеру, організаційного та стратегічного характеру*. Для їх усунення та з метою ефективного залучення, використання МТД було б доцільно органам публічної влади сприяти процесу надання МТД на високому політичному рівні; визначати стратегічні пріоритети та цілі розвитку країни, розробляти тактичні плани; створити ефективну систему (і механізми) управління допомогою. На різних стадіях процесу координації ресурсів МТД в Україні виникають питання, на яких і потрібно фокусувати зусилля.

Таблиця 1.4

Основні проблеми реалізації проектів МТД в Україні

№ з/п	Етапи управління МТД	Проблеми, які виникають на певному етапі управління МТД
1	Етап планування проектів та програм допомоги	Проблеми щодо узгодження стратегій розвитку та програм залучення. Суперечності щодо кінцевих бенефіціарів проектів МТД.
2	Етап реалізації проектів МТД	Недостатня інституційна спроможність для розробки програм, некомпетентність фахівців, неякісне координування донорів, повільна реєстрація проектів, відсутність прозорості та підзвітності процесу впровадження.
3	Етап моніторингу та оцінки проектів і програм МТД	Майже відсутні процеси моніторингу та оцінки, зокрема попередньої оцінки проектів, відсутні механізми проведення оцінювання проектів та їх ефективності, результативності, відсутній вільний доступ

		громадськості до інформації щодо проектів та їх виконання. Відсутня система моніторингу діяльності донорів.
--	--	---

Джерело: складено на основі [29]

Так, на етапі планування проектів і програм допомоги ключовим моментом є забезпечення узгодженості пріоритетів стратегій розвитку України і програм МТД, залучення майбутніх бенефіціарів до процесу планування. На етапі реалізації необхідним є підвищення інституційної спроможності державної машини розробляти стратегічні програми, координувати донорів, швидко реєструвати проекти та програми МТД, забезпечувати прозорість і підзвітність усього процесу реалізації програм і проектів МТД. Етап моніторингу та оцінки, який на сьогодні практично відсутній, повинен бути підсилений чіткими механізмами спільного оцінювання (поточного та заключного), забезпечувати вільний доступ громадськості до інформації про стан співробітництва з окремими державами донорами, ЄС, ООН тощо [29].

Для удосконалення системи управління МТД в Україні потрібно посилити систему моніторингу за станом виконання проектів, використанням фінансових ресурсів. З цією метою було б доцільно в системі публічного управління МТД здійснити в короткостроковій та середньостроковій перспективі [29] такі дії: розробити єдину систему звітності, відповідальності, яку несе одна установа, яка передбачатиме можливість порівнювати і розуміти, які зміни відбулися після завершення проекту; ввести зміни до Закону про державну таємницю з метою підвищення прозорості управління; посилити прозорість діяльності органів публічного управління шляхом впровадження системи веб-звітів, утворення та забезпечення прозорості у діяльності робочої групи з реалізації конкретного проекту МТД. Якщо ж робоча група планує справді поліпшити ефективність використання зовнішньої допомоги, то її очільник повинен передбачити залучення інших зацікавлених сторін, які мають значний експертний

потенціал і готові допомогти [48]; розробити план дій з нарощення потенціалу на всіх рівнях інституційної структури; посилити роль парламенту в структурі управління державним сектором економіки.

Створення незалежних рад директорів для виконання функцій загального керівництва та контролю за програмами МТД, організаціями державного сектору, підвищення прозорості та поліпшення звітності перед парламентом і широкою громадськістю мають стати наріжним каменем стратегії реформ для публічного управління МТД.

На рисунку 1.13. відображено пріоритетні завдання уряду України для стимулювання розвитку проектів МТД, усунення суперечностей в публічному управлінні цією сферою.



Рис. 1.13. Основні завдання уряду України для стимулювання розвитку проектів МТД та усунення суперечностей

Джерело: складено на основі [19]

Перехід на новий рівень управління процесами державних відносин у сфері МТД, адаптація його до стандартів ЄС, в перспективі з умовами членства України в Євросоюзі вимагає від Верховної Ради України, Кабінету

Міністрів України, обласних адміністрацій та обласних рад [51]:

– переглянути та ввести відповідні зміни до чинних нормативних актів України на предмет їх узгодженості з ратифікованими міжнародними нормативними актами, зокрема це стосується Законів України «Про транскордонне співробітництво», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про зовнішньоекономічну діяльність»; вдосконалити інституційне забезпечення співробітництва шляхом розмежування функцій та раціоналізації повноважень місцевих і центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо співробітництва у сфері МТД; забезпечити дієву інформаційно-комунікаційну підтримку процесів співробітництва у сфері МТД на рівні регіонів України та міжнародних фінансових організацій; вдосконалити національну систему моніторингу та оцінки міжнародних проектів шляхом забезпечення регулярного, всебічного та доступного для громадськості висвітлення результатів їх реалізації.

Таким чином, сьогодні спостерігається безліч суперечностей та недоліків публічного управління у сфері МТД, головними з яких виступають незавершеність конституційної реформи, а тому недосконалість цілісної політичної системи, в умовах якої неможливо ефективно управляти зовнішньою допомогою, суперечності щодо узгодженості стратегій розвитку та програм залучення, кінцевих бенефіціарів проектів МТД, недостатня інституційна спроможність для розробки програм, некомпетентність фахівців, відсутнє координування діяльності донорів, повільна реєстрація проектів, відсутність прозорості та підзвітності процесу реалізації. Майже відсутні процеси моніторингу та оцінки, зокрема попередньої оцінки проектів, відсутні механізми оцінювання та їх ефективності, результативності, відсутній вільний доступ громадськості до інформації щодо виконання проектів. Тому, з метою усунення вказаних суперечностей необхідно налагодити систему чіткого контрольованого управління ними, що базуватиметься на зрозумілій стратегії розвитку за допомогою ухвалення

концепції розвитку, тактичних цілях, професійності урядовців, постійному моніторингу та оцінці проектів і програм МТД.

Ураховуючи недосконалість національної системи координації зовнішньої допомоги, необхідно розуміти реальні наслідки залучення та використання цієї допомоги. Запозичення та нераціональне користування ресурсами міжнародних фінансових організацій робить економіку країни все більш уразливою та залежною від донорської підтримки. Контроль з боку влади дозволить визначати слабкі міста розвитку держави, спрямовувати допомогу саме тим, хто її дійсно потребує, а не на корумповані цілі політиків і закордонні агентства з розвитку. Природа будь-якої допомоги є такою, що неодмінно викликає залежність, а у випадку з країнами-одержувачами більше відома як «політична залежність», заохочуючи втручання донорів у політичні процеси, зокрема, прийняття вагомих для держави рішень. Слід ураховувати, що донори, у першу чергу, стоять на варті своїх інтересів, мають на меті задовольняти інтереси, цінності та стимули своєї країни, а також надати своїм громадянам очікувані результати для підтримки грошового потоку. Критичний підхід до публічного управління, зокрема, аналіз недоліків і дієвий механізм відповідальності за впровадження допомоги на території України сприятимуть зниженню ризику політичного та/або економічного тиску на користь країни-донора, дозволить уникнути її нецільове використання з боку іноземних партнерів.

Іноземна допомога може надаватись багатим корпораціям та/або юридичним особам на масштабні проекти, на відміну від малих господарств, які більше потребують підтримки ззовні, наприклад, фермери, жінки-підприємці, про що бажають не розголошувати.

На думку американського економіста Дж. Сакса, допомогу потрібно надавати на вирішення певних питань, що можливо досить легко відстежувати [103, с. 78]. Ці питання передбачають боротьбу з малярією, безпечну питну воду, поліпшення санітарних умов життя. Він також вірить, що допомога сприятиме підвищенню стандартів життя збіднілих країн, а їх

уряди та громадянське суспільство – дотримуватись верховенства права.

Іншого погляду з цього приводу дотримується У. Істерлі, професор Нью-Йоркського університету. Він вважає, що допомога повинна концентруватися на невеликих цілях, тобто допомагати певним групам людей у потрібний час, а не бути каталізатором для трансформації суспільства. Ідея про те, що «допомога купує зростання», є теоретично та емпірично хиткою [110].

Цікавими виявилися спостереження науковця стосовно зв'язків між допомогою та економічним зростанням на основі досліджень економіста-розробника А.Льюїса. Останній залишив вагомий внесок у розвиток думки про те, що збільшення інвестицій, які фінансуються допомогою, призведе до значного підвищення у самостійному економічному зростанні [130, с. 9]. Модель «фінансування розриву» є простою. Економічне зростання залежить від інвестицій як частки від ВВП, скоригована чинником, який показує, чи є інвестиції високої або низької якості. Сума інвестицій буде сумою внутрішніх заощаджень та іноземної допомоги. Модель може бути викладена таким чином:

(1.1)

$$g = (I/Y)/\mu$$

$$I/Y = A/Y + S/Y$$

де I – це інвестиції, Y – продуктивність, g – цільове зростання ВВП, A – допомога, а S – внутрішня економія. Параметр μ , відомий як граничний коефіцієнт капіталовіддачі (англ. – ICOR), як правило, варіюється від 2 до 5, де високий граничний коефіцієнт капіталовкладень часто вважається як вимірювання низької «якості інвестицій». Коефіцієнт ICOR визначає, скільки одиниць додаткового капіталу потрібно отримати на одиницю додаткової продуктивності. Коли обидві одиниці додаткового капіталу та продуктивності поділяються на початковий результат, маємо співвідношення інвестицій до ВВП та темпів зростання відповідно. Отже, коефіцієнт ICOR – це співвідношення інвестицій та темпів зростання. Наприклад, якщо рівень

інвестицій становить 24%, а коефіцієнт ICOR – 4, то економіка зросте на 6%. Проте, якщо економіка сприяє більш ефективному використанню капіталу і має коефіцієнт ICOR від 3, то це вимагає лише 18% інвестицій для досягнення 6 % зростання.

Разом з тим, така модель вимірювання ефективності зовнішньої допомоги має два ключових припущення. По-перше, стабільна залежність між інвестиціями та зростанням можлива протягом короткострокового та середньострокового періоду. Це припущення походить з виробничої функції Леонтьєва з фіксованими вимогами до капіталу та робочої сили на одиницю продукції [110]. Наприклад, у трудомісткій Ефіопії дороги будуються за допомогою людських ресурсів, які кайлом розбивають скелі. У трудомісткому Нью-Йорку дороги побудовані із значно меншою кількістю робітників, які керують важким обладнанням.

Друге ключове припущення моделі, в якій допомога заповнює фінансовий розрив і збільшує інвестиції, полягає в тому, що допомога фактично фінансує інвестиції, а не споживання. Це припущення буде справедливим лише в тому випадку, якщо інвестиції обмежені ліквідністю і стимули до інвестування є сприятливими. Якщо причиною зменшення інвестицій є відповідно зменшення стимулів для інвестування, то допомога не збільшить інвестиції. Насправді, зменшення мотивації надання допомоги може мати місце, якщо одержувач вважає, що бідність у майбутньому буде сприяти залученню майбутньої допомоги, така класична «самаритянська дилема». Відповідно до робіт Бернсдей та Долар, які визначають, що допомога лише впливає на поліпшення публічного управління, проте, не обов'язково призведе до збільшення інвестицій [101].

Як зазначає Істерлі, сенс місії донорської організації не обов'язково полягає в економічному розвитку, але у переданні ресурсів та переміщенні грошей. Оцінка сукупних потреб у капіталі для надання допомоги у сфері розвитку була неявним стандартом, яким донорські організації керувались у своїй політиці, стали переважати кількісні показники. Інші показники

успішних і неуспішних кейсів зовнішньої допомоги важко досяжні.

Бенефіціари повинні бути бідними, щоб мати незначний вплив у власних урядах, значно менше бідними в урядах із високими доходами, які можуть контролювати агентства допомоги. Від потенційних бенефіціарів немає жодних відгуків або взагалі немає зворотного зв'язку про те, чи допомога насправді підвищує продуктивність. Більш того, уряди країн з високими доходами можуть мати різні цілі допомоги, крім зниження рівня бідності, наприклад, сприяння експорту роботи донорських країн або боротьба з незаконним обігом наркотиків. Кілька цілей одночасно працюють одна проти одної, послаблюють одна одну, тому допомога не може досягти жодної з них. Уряди бідних країн, часто мають мало стимулів для підвищення продуктивності та потенціалу своєї країни, особливо якщо це може спричинити політичну активність, яка загрожує правлячій політичній еліті. Самі донори у таких умовах не мають достатньо стимулів для досягнення результатів, оскільки досягнення, в основному, не враховуються. Навряд чи можна відстежувати зростання у конкретній країні за певний час, оскільки зростання в будь-який конкретний рік або навіть кілька років відображає занадто багато інших чинників, крім допомоги. Зрозуміло, що донори вважають за краще підкреслити спостережуваний показник – витрати. Справедливо припустити, що чим менше недоліків у публічному управлінні зовнішньою допомогою, тим ефективніше ця допомога з точки зору економічного зростання та діяльності донорських організацій.

Отже, не існує унікальної ідеї, як зробити ресурси іноземної допомоги каталізатором економічного зростання бідних країн світу або тих, що розвиваються, та представляють собою неймовірне різноманіття в культурі, історії, інших сферах життя. Проте, мета людей з високим рівнем доходу передавати частину своїх матеріальних благ більш уразливим, залишається гідною, незважаючи на розчарування минулого досвіду. Але така мета зовнішньої допомоги полягає не в тому, щоб переміщати стільки грошей, скільки політично можливо, чи сприяти трансформації бідного суспільства у

заможне, а в тому, щоб бідні люди користувалися цими благами у потрібний час та зміцнювали свої внутрішні інвестиції. У будь-якому випадку поліпшення якості допомоги повинно переважати перед збільшенням кількості, що непросто зробити, але можливо.

Висновки до першого розділу

1. Узагальнення теоретичних засад публічного управління міжнародною технічною допомогою дало можливість зрозуміти сутність цієї системи, її механізми, функції, основні принципи.

2. З'ясовано, що вивчаючи історію, розвиток і сучасний стан співробітництва у сфері допомоги розвитку у світі та Україні, її можливо використовувати як інструмент для підвищення ефективності, в тому числі, публічного управління. Завдяки історико-логічному, теоретичному та системному аналізу розглянуто розвиток сфери зовнішньої допомоги з точки зору керованої та керуючої підсистем (суб'єкт та об'єкт управління). Так, суб'єктом виступають органи публічного управління, які здійснюють відповідні повноваження, а об'єкт управління – сфера зовнішньої допомоги, яка може надаватись у різній формі, на різних умовах, із залученням декількох ключових партнерів та у будь-якій сфері, де може бути потрібна ця допомога.

3. Держава є основним суб'єктом регулювання цієї сфери, оскільки має для цього відповідні повноваження, функції, механізми та органи. Разом з тим, зовнішня допомога залучається до України з метою зміцнення інституціональної незалежності держави та впливу на певні регуляторні функції, зокрема, у таких сферах як державні закупівлі, підвищення кваліфікації державних службовців і престижу служби в органах публічної влади. У результаті узагальнення, зроблено висновок, що особливістю публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги є прояви

об'єктивних, універсальних закономірностей взаємовідносин між органами публічної влади та суспільством.

4. Основними принципами публічного управління у сфері зовнішньої допомоги є підзвітність і прозорість, відкритість, інклюзивне партнерство, соціальна спрямованість, демократичність, публічність. Ці поняття взаємопов'язані між собою, важливим є їх системне застосування у взаємозалежності та взаємозв'язку один від одного. Відповідно до функціонального підходу дослідження публічне управління у сфері зовнішньої допомоги визначається як єдина система функцій та механізмів. Функції публічного управління у цій сфері включають такі: планування, організація, кадри, управління, координування, аудит, звітування та бюджетування. Специфіка управління сферою міжнародної технічної допомоги полягає не тільки у застосуванні організаційно-правових, інформаційних, адміністративних, але й соціально-психологічних методів, зокрема, методи роз'яснення, оскільки не всі учасники розуміють роль зовнішньої допомоги у, наприклад, соціально-економічному житті територіальної громади.

5. З'ясовано, що оскільки поставлені завдання досягаються через вплив суб'єкта (держави) на об'єкт (у даному випадку зовнішню допомогу), то механізми публічного управління можуть бути економічними, політичними, організаційно-правовими, інформаційними, комунікативними.

Організаційно-правовий механізм забезпечує злагоджені функціонування та координування державних інституцій, правові взаємовідносини держави та суспільства з питань зовнішньої допомоги. Ці дії передбачають створення та регламентування відповідальних структур у системі органів публічної влади, уникнення дублювання їх функцій, застосування проектного підходу до управління цією сферою, розробку та впровадження законодавчих актів, рішень і розпоряджень органів публічного управління. Економічні інструменти впливу на розвиток публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги охоплюють питання

децентралізації. Регіони мають отримати удосконалений механізм «на місця» для застосування альтернативних джерел фінансування відповідно до чинного законодавства держави. Політична стабільність зміцнюватиме публічне управління у цій сфері, зменшить ризик залежності від зовнішніх ресурсів, а, значить, впливу. Актуальною залишається роль інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечує безпосередню взаємодію органів публічної влади та населення з питань адміністративних послуг, а у випадку із зовнішньою допомогою – це комунікаційна платформа для обміну інформацією, соціального діалогу, своєчасного реагування органів публічної влади на запити у рамках компетенції, впровадження проектів розвитку електронного уряду, публічних закупівель онлайн, інформаційної безпеки, вільного доступу громадян до інформації та моніторингу, наприклад, бюджетних видатків, голосування.

б. На основі проведеного аналізу зроблено висновок, що головними суперечностями публічного управління у сфері МТД можна вважати: недосконалість політичної системи, яка породжує недовіру громадськості та міжнародних фінансових організацій до влади; інституційна слабкість органів публічної влади; невмотивованість та некомпетентність управлінців на місцях; законодавчі суперечності публічного управління системою МТД, які стримують його розвиток; відсутність належного матеріально-технічного обладнання, механізму системної співпраці донорів і органів публічної влади.

Матеріали було представлено у таких роботах автора [44; 45; 46].

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО СТАНУ ТА ПЕРСПЕКТИВ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ ЩОДО МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ

2.1. Сучасний розвиток механізму організаційно-правового забезпечення міжнародної технічної допомоги в умовах децентралізації влади України

Частиною міжнародних відносин і глобалізаційних процесів є співробітництво між організаціями, країнами-донорами та країнами-реципієнтами, що реалізується у сфері надання та використання міжнародної технічної допомоги. Зовнішня допомога є важливим елементом міжнародно-правового регулювання сталого розвитку будь-якого суспільства з перехідною економікою. Основним завданням такої співпраці є забезпечення гармонійного внутрішнього розвитку та взаємодії міжнародної спільноти з державами, що розвиваються.

Що дає донорам політичну та законодавчу легітимність розробки політики допомоги, її надання відповідно до найкращих міжнародних практик? Як донори забезпечують легітимність і повноваження? Три основні компоненти: 1) відповідна юридична база; 2) політична підтримка зобов'язань; 3) громадська підтримка розвитку. Країни-члени КСР ОЕСР встановлюють правові та політичні основи розвитку співробітництва у різні способи: шляхом законодавства, політичних заяв і стратегій на високому рівні, залучення парламентаріїв до співробітництва в галузі розвитку, ефективних стратегій комунікації та освіти для отримання суспільної підтримки. Донори повинні підтвердити свою готовність вирішувати ці основні питання легітимності, пояснити, яким чином вони формують свої організаційно-правові підходи до розвитку співробітництва. Законодавство

щодо програм розвитку співробітництва в країнах-членах ОЕСР значною мірою відображає їхні правові традиції. Близько половини країн-членів КСР прийняли законодавчі акти, які визначають пріоритети та основні цілі допомоги. Наприклад, Закон Канади про офіційну допомогу, який набув чинності 28 червня 2008 року, визначає низку умов, які повинні бути виконані для того, щоб міжнародна допомога набула статус офіційної допомоги у сфері розвитку.

У країнах, де відсутнє базове законодавство, що регулює ці питання, допомога розвитку може бути вразливою до змін політичних пріоритетів. У той же час, країни без відповідного законодавства, наприклад, Австралія, Ірландія, Норвегія та Швеція, здатні мати більшу гнучкість у адаптації до питань співпраці розвитку, що постійно та швидко змінюються.

Закон про міжнародний розвиток у Великій Британії 2002 року передбачає законодавчу вимогу щодо скорочення бідності та сприяє національному співробітництву в галузі розвитку. Цей законодавчий акт уперше у Великій Британії підкреслює важливість подолання бідності та забороняє використовувати допомогу розвитку для інших цілей, включаючи контракти на закупівлю для британських компаній. Провідне міністерство для виконання цього Закону – Департамент з питань міжнародного розвитку взаємодіє з іншими міністерствами, що дозволяє йому впливати на державну політику розвитку. Ця чіткість повноважень також дозволяє більш ефективно управляти та оцінювати поточні дії Департаменту. Відповідне законодавство заклало підвалини стосовно значного поліпшення підходу Великої Британії до міжнародного розвитку [98, с. 16].

Французький міжвідомчий комітет з міжнародного співробітництва та розвитку був створений у 1998 році для сприяння координації між міністерствами. На чолі з Прем'єр-міністром комітет включає міністра закордонних справ, міністра економіки та фінансів, державного секретаря з питань співробітництва, міністра з питань імміграції, інтеграції, національної ідентичності та спільного розвитку, а також інших міністрів, які мають

обов'язки, пов'язані з програмою розвитку співробітництва – загалом 12 міністрів. Цілі комітету: 1) співпраця з країнами, що відносяться до Французької пріоритетної зони; 2) встановлення принципів та інструментів політики міжнародного співробітництва і розвитку; 3) забезпечення географічної та галузевої узгодженості між різними компонентами і установами співробітництва; 4) контроль та оцінка допомоги відповідно до встановлених цілей, включаючи ефективність. Комітет збирається щонайменше один раз на рік. Міністерство закордонних справ, Міністерство економіки, фінансів і промисловості є спільним секретаріатом комітету.

Громадська підтримка співробітництва в галузі розвитку є найкращою гарантією політичної та законодавчої підтримки національних програм допомоги у сфері розвитку та здійснення реформ. Громадяни зацікавлені, оскільки сплачують податки, обирають політиків, які приймають відповідні рішення, запроваджують політику допомоги. У свою чергу, економічне зростання в країнах, що розвиваються, призводить до більшого процвітання та безпеки в усьому світі.

Досвід показує, що агентства допомоги повинні вкладати кошти у вимірювання результатів співробітництва в галузі розвитку для отримання суспільної підтримки. Це особливо важливо для нових донорів (наприклад, Південна Корея, Польща). Крім того, опитування країн-донорів показують, що розуміння громадськістю питань розвитку є досить поверховим, й існує скептицизм щодо ефективності допомоги. Підтримка розвитку допомоги може бути високою, але громадськість припускає, що вона буде витрачена, головним чином, на гуманітарні кризи. Багато агентств з розвитку контролюють громадську думку з цього приводу: Франція, Японія, Нідерланди, Швеція та Великобританія проводять щорічні опитування, які є корисними для моніторингу тенденцій у громадській думці. Вони також сприяють підвищенню поінформованості громадськості та поширенню громадської думки, зміни у відповідній державній політиці. Оскільки опитування та обстеження – дорого вартісна процедура, то, як правило, вона

проводиться кожні кілька років.

Систематична оцінка заходів, спрямованих на підвищення поінформованості громадськості, – що працює і чому, – важлива та передбачає: популяризацію, інформаційні кампанії, освіту. Як доповнення до традиційних процедур, таких як щорічні звіти та публікації, інформаційні кампанії, призначені для конкретних цільових груп, також використовуються для висвітлення ефективності та результатів допомоги розвитку. У Бельгії та Швеції інформаційні кампанії стосовно Цілей розвитку тисячоліття-2015 (англ. Millennium Development Goals (MDGs)) мали за мету надихати людей, підтримувати розвиток співробітництва, подолання бідності та хвороб. У Великій Британії та Ірландії громадян консультували під час підготовки інформаційних документів, а роздруківки були розповсюджені серед усіх домогосподарств. Працівники агентств з розвитку Франції, Люксембургу та Нової Зеландії ведуть блоги на офіційних веб-сайтах агентств, Ірландія та Японія відкрили інформаційні центри, які стали центрами для публічних дебатів і вивчення питань розвитку. У Нідерландах закликали співпрацювати у напрямку поширення інформації про програми розвитку.

Освітня політика розвитку також стала більш стратегічною у багатьох країнах-членах КСР. Деякі донори співпрацюють з міністерствами освіти з метою включити питання глобального розвитку в шкільну програму; фінансують НУО, щоб навчати молодих людей у цих питаннях, публікують освітні ресурси в Інтернеті. Наприклад, Сполучене Королівство сприяє науковим дослідженням, завдяки яким можна дізнатися, як люди оцінюють вплив освіти на розвиток. Разом з тим, більшість країн-членів прагнуть отримати більше коштів для реалізації стратегій побудови державної підтримки та підвищення поінформованості. Зазвичай, донори витрачають менше 0,5% допомоги на освіту в галузі комунікацій та розвитку. Проте, деякі держави-члени ЄС, у співпраці з НУО, збільшили відповідні витрати до 3% допомоги розвитку [98, с. 21].

Протягом 90-х років опитування громадської думки в Японії свідчили

про зниження державної підтримки зростання допомоги розвитку, яка була тісно пов'язана з повільним економічним зростанням країни. У відповідь Міністерство закордонних справ та Агентство з питань міжнародного співробітництва Японії (англ. JICA) розробили та забезпечили фінансування комплексної та технологічно продуманої стратегії освітніх зв'язків і розвитку, зосереджуючи увагу на безпеці людей. Центр Глобал Плаза був відкритий у 2006 році як державний освітній центр для співробітництва в галузі розвитку. Пріоритетними цільовими аудиторіями є молодь та члени громадськості, які певною мірою зацікавлені в міжнародному співробітництві. Глобал Плаза організовує публічні виставки, що представляють програми співпраці Агентства, і сприяє зустрічі з НУО. Додаткові стратегічні зусилля Міністерства закордонних справ та Агентства призвели до позитивних змін у свідомості та інтересах молоді щодо галузі розвитку: наприклад, більше студентів японських університетів подорожують до країн, що розвиваються [98, с. 21].

Міжнародна технічна допомога надає можливість отримувати передовий досвід індустриально та інформаційно розвинених регіонів, впроваджувати його під час реформування різних сфер економіки та реалізації загальнодержавної політики європейської інтеграції. Унікальність інструменту МТД полягає в тому, що його може залучати та використовувати будь яка громада для розбудови економіки та інфраструктури найменших територіальних одиниць. Зміни до Конституції України в частині децентралізації передбачають, що систему адміністративно-територіального устрою України складають такі адміністративно-територіальні одиниці як громади, райони, регіони.

Проектом закону №2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» визначено, що територія України поділяється на громади, яка є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого

самоврядування громади відповідно до закону:

- 1) управляє майном, що є в комунальній власності;
- 2) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання;
- 3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання;
- 4) встановлює місцеві податки і збори;
- 5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів;
- 6) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю;
- 7) вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції [67].

Разом з тим, ратифікувавши Угоду про асоціацію, Україна перебуває у стані здійснення значущих реформ, що має створювати додаткові правові можливості для громадської ініціативи у залученні проектів (програм), спрямованих на розвиток найбільш віддалених і депресивних територій країни. Утім, українська держава далеко не повністю використовує свій потенціал для залучення і реалізації міжнародної технічної допомоги, що обумовлено низкою проблем правового і організаційного характеру, які потребують першочергового вирішення задля зміцнення економіки. На думку автора дослідження, ні велика кількість міжнародних угод у сфері надання та використання МТД, ні відповідні інформаційно-аналітичні матеріали регіонів, що постійно оприлюднює Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, ні зростання кількості наукових робіт і здобутків у цьому напрямі, поки що не значно поліпшують ситуацію із розвитком та удосконаленням питань організаційно-правового регулювання МТД, яке потребує якісних перетворень у цій частині міжнародно-правових відносин.

Як активний учасник донорських проектів та програм, офіційно визнавши принципи Паризької декларації щодо ефективності зовнішньої допомоги, Україна не може залишатись осторонь еволюції, яка відбувається

на міжнародному рівні стосовно ефективності надання та використання допомоги [102].

Військовий конфлікт на сході України, ера інформаційно-комунікаційних технологій вплинули на свідомість громадян, стали своєрідним «поштовхом» для мобілізації існуючих резервів, використання прихованого потенціалу, пошуку нових можливостей та погляду на звичний стан речей. У контексті зазначеного потребує нового підходу і система організаційно-правового регулювання сфери МТД. Перехід до децентралізації влади передбачає передачу «на місця» повноважень та коштів на їх впровадження. Відомо, що ресурсів не вистачає, проте, регіони мають отримати удосконалений організаційно-правовий механізм у сфері МТД щодо активної роботи, спрямованої на пошук альтернативних джерел фінансування соціально-економічних завдань. Правове регулювання МТД слід диференціювати на такі види [54]: міжнародні джерела (двосторонні та багатосторонні міжнародні угоди) та національне законодавство (загальне і спеціальне).

До загального законодавства можна віднести нормативні акти, що регулюють не лише відносини в рамках МТД, а й відносини в інших сферах суспільства. На відміну від спеціального законодавства, загальне суміжно регулює лише окремі питання здійснення МТД в Україні. Так, відносини в цій сфері визначаються Конституцією України, частково Законами України «Про режим іноземного інвестування», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про міжнародні договори в Україні», «Про здійснення державних закупівель», «Про гуманітарну допомогу», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про громадські об'єднання». Деякі аспекти міжнародної технічної допомоги регулюються Податковим, Митним, Цивільним і Господарським кодексами України.

Аналізуючи попередні наукові дослідження нормативно-правових актів України в сфері міжнародної технічної допомоги, можна зазначити загальні

недоліки організаційно-правового регулювання іноземної допомоги. Це неповне визначення міжнародної технічної допомоги в документах, відсутність базового закону, узгодженої координації механізму планування, отримання та надання допомоги розвитку, проведення моніторингу результатів діяльності проектів (програм), взаємодії з державами-донорами [66]. На національному та регіональному рівнях координування роботи донорів міжнародної допомоги здійснюється міждержавними, рамковими угодами, іншими нормативно-правовими та підзаконними актами. Так, у дослідженні І.Братко були класифіковані міжнародні угоди, предметом яких є надання Україні міжнародної технічної допомоги, на такі групи:

рамкові угоди між донором та країною-реципієнтом, що мають загальний характер і дія яких розповсюджується на всі програми та проекти міжнародної технічної допомоги; угоди цільового програмного характеру, у яких визначаються галузі господарства країни-реципієнта, що потребують залучення міжнародної технічної допомоги; угоди, які передбачають виконання попередньо узгоджених індивідуальних проектів МТД або передінвестиційних проектів міжнародної організації; угоди, спрямовані на створення та діяльність окремих інституцій, фондів або неурядових організацій на території країни-одержувача.

Серед цих угод, у свою чергу, є такі, що визначають базові умови техніко-економічного співробітництва, встановлюють механізм узгодження та надання МТД, особливості реалізації проектів на території України. Відповідні рамкові угоди мають характер системоутворюючих договорів, які складають правову основу спільної діяльності суб'єктів міжнародних відносин у сфері МТД. Одночасно, вони визначають процедури, що забезпечують прийняття окремих міжнародно-правових документів, у яких фіксується результат узгодження між сторонами напрямів співробітництва та перелік проектів МТД, які передбачається здійснити у певний проміжок часу [16].

Вивчаючи основний перелік чинних документів, якими регулюється

відповідна сфера, зазначимо, що регіональні органи влади у своїй діяльності керуються, в основному, постановою КМУ від 15.02.2002 № 153, а також місцевими нормативно-правовими актами, зокрема, розпорядженнями, листами обласної державної адміністрації, рішеннями обласної/міської ради тощо [77]. Необхідно звернути увагу на те, що існуюча система організаційно-правового регулювання залучення, використання, моніторингу проектів МТД згідно з цією постановою КМУ має певні недопрацювання, серед яких можна визначити:

– окрема увага приділяється такому проекту та донору, як об'єкт «Укриття» та Агентству США з міжнародного розвитку відповідно, що й так прописане в окремих договорах та угодах; не визначене подальше звітування Мінекономрозвитку до Кабінету Міністрів України стосовно результатів роботи у сфері МТД, окрім того, що після узагальнення звітів «Мінекономрозвитку готує відповідні висновки, рекомендації та заходи щодо подальшого процесу залучення та використання міжнародної технічної допомоги»; нечітко прописаний механізм відповідальності за невиконаний та/або виконаний не в строки та/або неналежним чином проект (програма).

Також, порівнюючи Порядки, визначені постановою КМУ від 15.02.2002 № 153 та постановою КМУ від 27.01.2016 №70 відповідно, знаходимо протиріччя у визначеннях, меті, завданнях відповідальних осіб та установ за реалізацію державної політики у сфері міжнародної технічної допомоги.

Таблиця 2.1

Порівняльна таблиця основних суперечностей у Порядках, затверджених постановою КМУ від 15.02.2002 №153 та постановою КМУ від 27.01.2016 №70

<p>Постанова КМУ від 15.02.2002 №153 Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги</p>	<p>Постанова КМУ від 27.01.2016 №70 Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються МФО</p>
---	--

<p>Цей Порядок <u>визначає</u> процедуру залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги ...;</p>	<p>Цей Порядок <u>регулює</u> питання підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку, що підтримуються за рахунок фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій;</p>
<p><u>бенефіціар</u> - центральний орган виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська, Севастопольська міська держадміністрація, до компетенції яких належить формування та/або реалізація державної політики у відповідній галузі чи регіоні, де передбачається впровадження проекту (програми), що заінтересована в результатах виконання проекту (програми), Секретаріат Кабінету Міністрів України, Адміністрація Президента України;</p>	<p><u>бенефіціар</u> - юридична особа, що отримує позику в рамках інвестиційного проекту та забезпечує його реалізацію або разом з іншими бенефіціарами забезпечує реалізацію його окремих частин згідно з договором України з МФО, договором між МФО і бенефіціаром, договором, що укладається з Мінфіном;</p>
<p><u>виконавець</u> - будь-яка особа (резидент або нерезидент), що має письмову угоду з донором або уповноваженою донором особою та забезпечує реалізацію проекту (програми);</p> <p><u>відповідальна особа</u> - фізична особа, яка призначена реципієнтом (бенефіціаром) для організації робіт, пов'язаних з реалізацією проекту (програми), та яка безпосередньо готує звіти для подання Мінекономрозвитку;</p>	<p><u>відповідальний виконавець</u> - орган виконавчої влади, інша бюджетна установа, АТ “Державний експортно-імпортний банк України” чи інший державний банк, що визначені Мінфіном для підготовки самостійно або разом з бенефіціаром інвестиційного проекту, здійснення нагляду і контролю за реалізацією бенефіціаром такого проекту або безпосередньої реалізації проекту, в рамках якого отримана позика;</p>

<p><u>донор</u> - іноземна держава, уряд та уповноважені урядом іноземної держави органи, іноземний муніципальний орган або міжнародна організація, що надають міжнародну технічну допомогу відповідно до міжнародних договорів України;</p>	<p><u>визначення міжнародної фінансової організації у постанові не надано.</u></p>
<p><u>координатор проекту (програми)</u> - заступник керівника бенефіціара, який уповноважений керівником забезпечувати нагляд за реалізацією проекту (програми), підготовку результатів поточного та/або заключного моніторингу та подання їх Мінекономрозвитку;</p>	<p><u>координатор проекту</u> - заступник керівника чи інша уповноважена особа відповідального виконавця, яка належним чином уповноважена таким виконавцем забезпечувати організацію, здійснення нагляду і контролю за проведенням роботи з підготовки та реалізації проекту, підписання документів, пов'язаних з підготовкою та реалізацією проекту, а також несе персональну відповідальність за підготовку та реалізацію проекту;</p>
<p><u>моніторинг проектів (програм)</u> - система спостереження за станом реалізації проекту (програми);</p>	<p><u>моніторинг проекту</u> - заходи щодо здійснення нагляду за підготовкою та реалізацією проекту, використанням коштів позики, виконанням фінансових зобов'язань згідно з договором України з МФО, договором, що укладається з Мінфіном;</p>
<p>Державна реєстрація проектів (програм) провадиться <u>Мінекономрозвитку.</u></p>	<p><u>Мінфін забезпечує ведення реєстру проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями. Порядок ведення такого реєстру визначається Мінфіном.</u></p>

Джерело: складено на основі [74; 75]

Автором проаналізовано, що система моніторингу та оцінки стану підготовки та реалізації проектів у відповідних Порядках не містить показників досягнення результатів, методики проведення оцінки проектів (програм), що реалізуються за рахунок коштів міжнародних фінансових

організацій. На відміну від Порядку, що затверджений постановою КМУ від 27.01.2016 №70, Порядок відповідно до постанови КМУ від 15.02.2002 №153 не має організації та проведення управління бюджетом проекту (програми), окрім плану закупівлі та інформаційного підтвердження придбання товарів, робіт і послуг у пільговому режимі за кошти міжнародної технічної допомоги за проектом (програмою). У Порядку, затвердженому постановою КМУ від 27.01.2016 №70 немає визначеності у формулюванні завдання. Так, не зрозуміло, чи відповідальний виконавець надсилає щокварталу до 10 числа наступного місяця в електронному та паперовому вигляді Мінфіну одразу два звіти, чи йому необхідно обрати, що саме надсилати, а що ні: «звіт про виконання плану заходів щодо підготовки інвестиційного проекту або звіт про виконання плану заходів щодо реалізації інвестиційного проекту разом з узагальненою аналітичною інформацією про основні результати, досягнуті у звітному періоді, та про проблемні питання, що виникли під час підготовки чи реалізації проекту, та пропозиціями щодо їх вирішення».

Така різноплановість, суперечливість та неузгодженість усередині однієї системи дозволяють по-різному тлумачити законодавство та, як наслідок, уникати відповідальності, що неминуче знижує ефект від досягнення мети зовнішньої допомоги – поліпшення соціально-економічного стану країни, знижує довіру міжнародних організацій та самих громадян до уряду України. Зрозуміло, що такий стан речей напряду впливає на регіональний розвиток, оскільки зумовлює неповне та/або некомпетентне користування на регіональному рівні нормативно-правовою базою, ситуативну та некомпетентну роботу щодо залучення проектів (програм) у сфері МТД. Ураховуючи зазначене та формальне ставлення до виконання діючих актів, маємо невраховану кількість, якість, кошторис і результати проектів (програм), які працюють на території регіонів України, а також потенційних проектів, які могли би втілюватись.

Розглянемо іншу низку стратегічних національних документів, до виконання яких повинні активно залучатись місцеві органи публічної влади.

Концепція планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, затверджена розпорядженням КМУ від 20.10.2011 № 1075-р та Стратегія залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013 - 2016 роки, затверджена розпорядженням КМУ від 11.09.2013 № 697-р мають досить схожу структуру змісту: мета, проблеми, які потребують розв'язання, шляхи їх вирішення. Разом з тим, у жодному з цих документів не зазначені конкретні механізми, які б відповідали на питання «як?» для реалізації кожного із проблемних питань, відсутнє розмежування відповідальності кожного з учасників проекту (програми) за напрямками роботи та зворотній зв'язок [76; 77]. На думку автора, доцільно було б сформувати у співробітництві з донорами єдиний документ, який би визначав національні пріоритети та стратегічні кроки у реалізації державної політики у сфері МТД.

Стосовно Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ, затвердженого постановою КМУ від 09.04.2008 № 316, то, по-перше, до зазначеного порядку з 2008 року не вносилось жодної зміни, по-друге, неоднозначно зрозумілі визначення, мета та результати цього інструменту, не був оприлюднений звіт щодо впливу ТАІЕХ на адаптацію національного законодавства (у якій сфері також не зазначено) до *aquis communautaire* [71]. У 2016 році було затверджено новий Порядок, підготовки, схвалення та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ [72], який має більше деталей стосовно визначення певних термінів, пропозицій залучення МТД, звіт про результати її виконання. На відміну від попереднього документу, цей Порядок надає можливість місцевим органам влади не тільки надавати пропозиції, але й брати участь у виконанні заходів ТАІЕХ. Разом з тим, не визначено механізм, яким чином реалізовувати це право, окрім утворення робочих груп на місцях та

звітування на запити Національного агентства з питань державної служби.

Проект Twinning – один із потужних інструментів зовнішньої допомоги, спрямованої на обмін досвідом і надання підтримки з питань державного управління та адаптації законодавства України до вимог ЄС. В основному, дія цього акту розповсюджується на представників державної служби в центральних органах влади, як і у випадку з ТАІЕХ. Одним із механізмів Twinning є навчання працівників державних органів іноземними експертами. Закордонні фахівці отримують грошові компенсації за свою роботу відповідно до рівня оплати країни Європейського Союзу, що, як наслідок, повертається в економіку тієї ж країни-донора. На думку автора, для України інструмент Twinning мав би більше користі, якщо й українські експерти залучались до відповідних заходів [69; 70]. Зазначені документи – лише невелика частина нормативно-правової бази, яка регулює систему МТД. Незважаючи на те що, Україна розпочала співпрацю з міжнародними організаціями ще у 1992 році, удосконалення правового механізму МТД потребує ретельного дослідження, стабільного національного законодавства.

У 1999 році було видано Указ Президента України «Про проект Закону України про міжнародну технічну допомогу», проте, Верховна Рада відхилила відповідний акт. У 2013 році Кабінет Міністрів України затвердив проект Закону України «Про міжнародну технічну допомогу», але цей документ також не був ухвалений і потребує доопрацювання. З 2016 року Мінекономрозвитку поновило публічні обговорення пропозицій до закону, але питання базового закону, який би всебічно регулював міжнародну технічну допомогу, що значно б підвищило ефективність такої допомоги для України, спростило зворотній рух цих ресурсів – їх отримання та надання, залишається відкритим. Досвід багатьох країн світу показує, що держава може заробляти, сама надаючи технічну допомогу третім державам, одночасно зміцнюючи свій позитивний імідж у світі. Україна має всі шанси бути не тільки країною-отримувачем, а й донором, що також позитивно впливає на її міжнародну репутацію.

У рамках реформування влади, урахуваючи останні наукові доробки з питань МТД, з метою залучення ресурсів для соціально-економічного розвитку регіонів відповідний законодавчий документ дозволив би:

– всебічно розкрити зміст і цілі міжнародної технічної допомоги, узгоджувати дії центральних та місцевих органів влади, уникаючи дублювання функцій; визначити та закріпити відповідальність, зворотній зв'язок між усіма сторонами-учасниками проектів (програм) МТД; зробити прозорим процес закупівель товарів і послуг міжнародними фінансовими організаціями; утворити відповідальний та незалежний орган для організаційно-правового регулювання міжнародної технічної допомоги, надання консультаційної, методологічної, інформаційної-просвітницької підтримки усім зацікавленим з відповідних питань; удосконалити порядок залучення, використання та контролю ресурсів МТД з урахуванням реальних потреб регіонів у зовнішній допомозі; передбачити механізм здійснення щорічного оцінювання роботи областей країни за кількісними та якісними індикаторами впливу МТД на розвиток регіонів; окремим нормативно-правовим актом затвердити порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері підготовки, написання та реалізації проектів (програм) МТД. Передбачити залучення та участь громадськості, громадських організацій, суб'єктів господарювання, представників заінтересованих органів влади та місцевого самоврядування у відповідних програмах навчання; передбачити порядок надання міжнародної технічної допомоги Україною державам, яким це може бути потрібно [46].

Вивчення та застосування практик в управлінні МТД таких країн як Хорватія, Сербія, Туреччина, Польща, Чехія дозволяє доповнити рекомендації з питань впорядкованості цієї системи зокрема, щодо формування децентралізації її впровадження, яка передбачає передачу відповідальності та управління проектами (програмами) допомоги від донорів до країни-партнера, наприклад:

фінансовий контроль (підрозділ, який працює в структурі Міністерства

фінансів) передбачає укладення контрактів та систему фінансового виконання; планування проектів, моніторингу та впровадження більш широким національним завданням розвитку (управлінський підрозділ, який у більшості випадків розташовується в Мінекономрозвитку); загальні координування та контроль (політичний підрозділ) передбачає діяльність, пов'язану з більш широкими стратегічними питаннями (у випадку з ЄС це питання Створення всебічної і поглибленої зони вільної торгівлі та Угода про асоціацію), забезпеченням відповідності національних стратегій та діяльності донорів [76].

Перехід до ринкових умов господарювання вимагає економії та ефективного використання ресурсів не тільки в приватному, а й державному секторах економіки. Публічне управління у сфері зовнішньої допомоги з точки зору організаційно-правового забезпечення недостатньо досліджені в науковій літературі. Відповідно, у подальшому може бути вивчений вплив МТД на сталий розвиток України в умовах децентралізації влади, інформатизації суспільства та перехідного періоду економіки, що сприятиме поліпшенню організаційно-правового механізму публічного управління.

2.2. Оцінка впливу міжнародної технічної допомоги на прикладі Проекту МРГ на реформування публічного управління

КСР ОЕСР визначає оцінка як «систематичне та об'єктивне оцінювання поточного або завершеного проекту, програми чи політики, її розробки, впровадження та результатів. Метою є визначення актуальності та виконання завдань, результативності і стабільності розвитку. Оцінка повинна надавати інформацію, яка є достовірною та корисною, що дозволяє врахувати уроки, отримані в процесі прийняття рішень як одержувачів, так і донорів» [109, с. 4]. Оцінювання забезпечує зворотній зв'язок, дозволяє вивчати досвід і

сприяє підзвітності. Для досягнення своїх цілей організації повинні використовувати оцінку як інструмент навчання та, де це необхідно, корегувати свою поведінку. Більшість країн-членів Комітету визнали необхідність і цінність спільного використання досвіду, з цією метою створили системи знань через Інтернет. Веб-сайти, на яких проводяться оціночні звіти, такі як Ресурсний центр оцінювання Комітету (англ. DAC Evaluation Resource Centre (DEReC)), сприяють взаємному навчанню.

Хоча, оцінювання є інструментом управління продуктивністю, це також має відношення до розвитку підзвітності агентства, зокрема, оприлюднення результатів для громадськості, парламенту та засобів масової інформації. З часом система оцінювання розвитку суттєво змінилася. Так, одні агентства мають постійні бюджетні обмеження, нові вимоги до програмування в галузі розвитку, що, як не дивно, зменшило потенціал системи оцінювання, потребуючи від департаментів з оцінки виробляти більше та/або нові види продукції/рішень з цього приводу. В інших донорських установах, навпаки, більше уваги і ресурсів приділяється оцінці, часто у відповідь на зростаючі вимоги до відповідальності та підзвітності. Основними питаннями, що підлягають оцінці в діяльності з розвитку, є:

- необхідність втручання та ступінь, в якій діяльність з надання допомоги відповідає пріоритетам і політиці цільової групи, одержувача і донора; ефективність втручання у досягнення мети та ступеня її реалізації; ефективність втручання з точки зору вхідних даних, що використовуються для досягнення результатів; передбачуваний та непередбачуваний вплив втручання, будь-який внесок у досягнення загальної мети; стійкість вигод після завершення проекту зовнішньої допомоги.

У 1991 році в рамках підвищення ефективності допомоги КСР прийняв низку принципів оцінки допомоги в галузі розвитку, які були переглянуті у 1998 році. Мережа КСР з питань оцінювання розвитку розробила стандарти якості оцінки, які в даний час широко тестуються учасниками мережі та іншими користувачами. Стандарти представляють собою путівник належної

практики, що розглядає основні процеси та продукти оцінки якості, сприяє спільній роботі, гармонійному підходу до оцінки згідно з принципами Паризької декларації про ефективність допомоги.

Принципи оцінки розвитку допомоги КСР ОЕСР:

– політика оцінювання донора повинна мати керівні принципи і методи, визначену його роль та обов'язки, місце в структурі інституційної допомоги; процес оцінки має бути неупередженим і незалежним від розробки політики та управління розвитком; процес оцінки повинен бути таким же відкритим, як і результати; для того, щоб оцінювання мало результат і користь, отриманий досвід потрібно застосовувати на практиці. Взаємний зв'язок між тими, хто приймає рішення та оперативним персоналом, має важливе значення; співпраця з одержувачами та іншими донорами необхідна для оцінювання допомоги. Як в інституціональній побудові одержувача, так і координації допомоги, може зменшити адміністративний тягар для одержувачів; оцінка допомоги повинна бути запланована з самого початку діяльності. Визначені цілі, які необхідно досягти, є необхідною передумовою для ефективності та об'єктивної оцінки [105].

Оцінювання впливу стає більш значущим при конкретних результатах програми/проекту, а також у формуванні знань про те, які програми мають суттєві результати, а які – ні. Оскільки процес оцінювання є доволі громіздким, забирає багато часу та коштів, то виникає необхідність розвивати методи, які виходять за рамки реалізованого проекту. З метою поліпшення оцінки впливу було започатковано кілька ініціатив, наприклад, Міжнародні ініціативи з оцінки впливу та Оцінка впливу на розвиток за підтримки Світового банку. Поліпшення спроможності в оцінюванні як у країнах-партнерах, так і донорах сприяє підвищенню відповідальності, зміцненню права власності, спільній роботі, дає змогу донорам приєднатися до систем країн-одержувачів. Як наслідок, зміцнення потенціалу країни-партнера сприятиме тому, що пріоритети та інтереси донорів не переважатимуть.

Оцінки можуть проводитися на різних рівнях, методи залежать від мети оцінювання та питань, на які слід відповісти, проекти або заходи можуть бути оцінені під час упровадження або після їх завершення. Донори, як правило, оцінюють подібні заходи в ряді країн-партнерів або різні види діяльності в одній країні-партнері. Відповідно до принципів Паризької декларації більша кількість донорів проводять спільні оцінки, що є кроком до консолідації програм оцінки, які відповідають потребам країн-одержувачів та донорів. У 2006 році Мережа КСР з оцінки розвитку розробила рекомендації щодо того, яким чином планувати та проводити спільні оцінки програм розвитку [119]. Оскільки, значні обсяги допомоги забезпечуються за рахунок об'єднання співпраці у таких форматах, як кошик-фонди, загальносистемні підходи, бюджетна підтримка та узгоджені спільні стратегії допомоги, то спільне оцінювання стає все більш важливим та актуальним.

Переваги спільних оцінок: розвиток взаємної спроможності. Спільне оцінювання дозволяє агентствам, а також країнам-партнерам та місцевим організаціям обмінюватися знаннями. Зміцнення потенціалу країн-одержувачів є ключовим кроком у підвищенні підзвітності та ефективного управління результатами; гармонізація та зменшення транзакційних витрат. Одне спільне оцінювання замість кількох індивідуальних оцінок однозначно знижує транзакційні витрати для країни-партнера і обмежує кількість різних оцінювань, сприяючи досягненню консенсусу щодо рекомендацій для майбутніх дій. Проте, відповідні витрати для донорських агентств можуть спочатку збільшуватися; об'єктивність і легітимність. Спільне оцінювання може підвищити об'єктивність, прозорість та незалежність оцінки, зміцнити легітимність і вплив. Широке залучення зміцнює право власності на отримані дані, робить ймовірним подальші заходи щодо рекомендацій; збільшений обсяг. Спільне оцінювання можуть вирішувати ширше коло питань і мати вплив більшості агентств, ніж окреме агентство. Також, розширення сфери також означає, що процес оцінювання може стати більш обтяжливим і, можливо, займати багато часу; право власності. Організації-партнери беруть

участь у спільних оцінюваннях, що погоджується з національними потребами, впливає на процес та результати.

Аспектом оцінювання, пов'язаним із довірою, є розвиток механізму зворотного зв'язку. Країни-учасниці КСР визнали необхідність удосконалення та розробки інформаційного каналу зворотної комунікації. Потенційна аудиторія для оцінювання зворотного зв'язку велика та різноманітна, тому для того, щоб долучити її до цього процесу може знадобитися більш зручний та ефективний спосіб. Приклад, який, на думку автора, може бути наведений в цій роботі – механізм оцінювання Данського агентства DANIDA. Усі оцінки, в яких DANIDA є партнером, публікуються як друковані звіти та зведення, а також розміщуються на веб-сайті відділу оцінювання. Короткі зведення на датській, англійській та інших мовах містять найважливіші висновки у спосіб, доступний для розуміння широкою аудиторією. Відділ оцінювання DANIDA проводить семінари та тренінги з питань оцінки для персоналу та країн-партнерів. Щорічно звітують безпосередньо Раді та Комітету закордонних справ Парламенту з відповідної діяльності, результатів оцінок та подальших заходів. Крім того, відділ додає свої висновки до щорічного звіту DANIDA [106].

Сьогодні неможливо недооцінювати роль зовнішньої допомоги у структурних реформах нової української держави. Наприклад, з огляду на взаємовідносини «суспільство-держава-МТД» Проект ООН та ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» [79] є цінним доповненням до адміністративної та регуляторної реформ у країні, демонструє «модельний підхід» для громадян, які беруть активну участь у місцевому управлінні. МРГ використовував грантову модальність як засіб для створення місцевих організацій та установ, через які члени місцевої громади мають можливість розпочати перехід від «пасивного одержувача» до «активного громадянина», співпрацювати з місцевими органами публічної влади. Проект сприяє багаторівневному співробітництву між відібраними районами, сільськими/міськими радами, місцевими громадами. Всі громади-учасники

беруть участь у відкритому конкурсі відповідно до рівня соціально-економічних проблем у таких сферах як охорона здоров'я, водопостачання, енергопостачання, стан навколишнього середовища. Завдяки відбору МРГ найбільш уразливі території та групи населення мають можливість самостійно впливати на вирішення питань своєї територіальної громади. На рисунку 2.1. представлена побудова інструменту соціальної мобілізації у рамках МРГ.

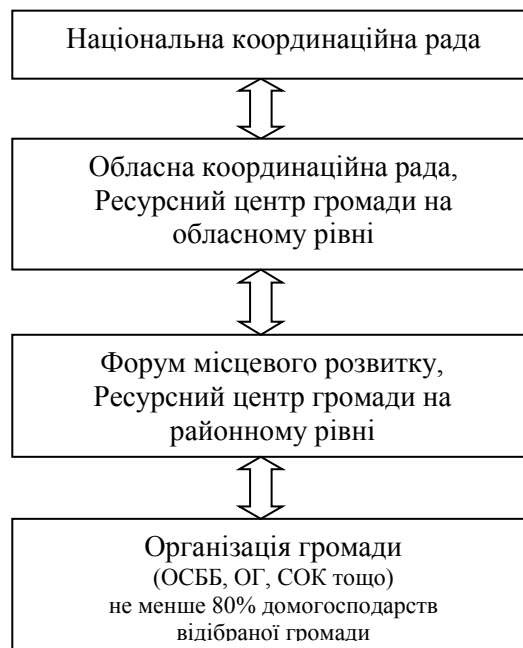


Рис. 2.1. Інструмент соціальної мобілізації Проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»

Джерело: складено на основі [56]

Не менш, ніж 80% домогосподарств відібраної громади формують кворум з метою відображення пріоритетів та їхньої реалізації. Форуми місцевого розвитку на районному рівні створюються для вироблення рішень спільними зусиллями, об'єднанню ресурсів та управління процесами на місцях. Далі утворюються обласні координаційні ради у регіонах, діяльність яких спрямована на моніторинг заходів у рамках роботи Проекту в регіоні, вирішення місцевих питань і процедур, розроблення програм і мобілізації ресурсів. На національному рівні Координаційна рада забезпечує

координування всіх процесів та інформаційно-консультативну підтримку.

Робота громадських організацій побудована таким чином, щоб вони мали можливість ухвалювати рішення спільно з місцевими органами влади, зосереджувати ресурси, створювати умови для місцевих пріоритетів і сталість результату. З метою розвитку та зміцнення людського потенціалу (сільських і міських рад, районів, областей тощо), управління проектами проводяться тренінги, навчальні візити, громадські дискусії та діалоги, надаються невеликі гранти (на проекти громад), застосовуються відповідні інституційні механізми.

Управління Проектом здійснюється Представництвом ПРООН в Україні, що контролює Старший програмний менеджер та команда Проекту, центральний офіс якої знаходиться у місті Києві, а також двадцять чотири обласні підрозділи з впровадження, - по одному в кожній області. Регіональна влада забезпечує підтримку обласним підрозділам з впровадження (ресурсним центрам громад), зокрема, надає приміщення та співробітників. Відповідно, кожен район-партнер призначає одного посадовця для сприяння реалізації проектів. Крім того, з метою створення районних ресурсних центрів і забезпечення роботи на місцевому рівні громади отримують затверджену методологію МРГ. Для моніторингу процесу та отримання результату створюються відповідні «Наглядові комітети з якості». Створення «Інформаційних систем управління» дозволяє безпосереднього залучати партнерів до процесу моніторингу і оцінки діяльності Проекту, зокрема, знизу догори та за участі громад. Запрошуються засоби масової інформації різних типів і рівнів для підвищення рівня поінформованості громадськості про діяльність Проекту та забезпечення прозорості [56].

Безумовно, гранти донорів безпосередньо сприяють побудові активної громадянської позиції. Це також важливий інструмент для попередження зловживання посадовими особами місцевого самоврядування своїм службовим становищем, оскільки партнери Проекту відвідують районні

бюджетні сесії та слідкують за виконанням робіт у рамках мікропроектів.

В Україні Фаза I Проекту з бюджетом від донорів у 13,3 млн євро розпочалась у 2007 році, у травні 2011 – Фаза II (бюджет склав 17,2 млн євро). Мета обох етапів полягала у зміцненні принципу спільного врядування та поліпшенні якості життя українського населення в обраних сільських місцевостях.

Упродовж третього етапу МРГ (2014-2017 роки) із бюджетом у 23,8 було започатковано нову компоненту розвитку з метою впровадження інновацій у місцевому управлінні та поліпшенню багатоквартирного житлового фонду. МРГ продовжує просувати малі сільськогосподарські підприємства в сільській місцевості, підтримувати український уряд у сталому розвитку, децентралізації. Третя фаза Проекту МРГ, як і його попередні етапи, продовжувала діяти у всіх 24 регіонах України, як мінімум у 200 районах, 1000 сільських громадах та 25 містах 12 регіонів.

МРГ - 3 підтримує діяльність відповідно до таких напрямів:

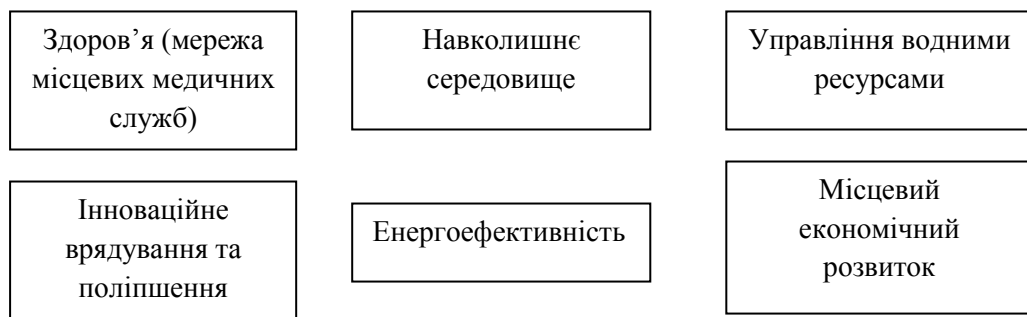


Рис. 2.2. Пріоритети Проекту МРГ-III

Джерело: складено на основі [143]

У рамках третього етапу Проекту було підтримано 819 місцевих громадських організацій, впроваджено 70 сільських економічних кооперативів, 47 програм питної води, 54 центрів здоров'я, 199 програм з енергоефективності, 411 програм з питань міського житла та 489 енергозберігаючих проектів. Перевагами цих заходів скористались приблизно 3,73 млн людей. Утворені добре функціонуючі зв'язки між МРГ та

громадами/районами/ містами/областями завдяки інтеграції офісів Проекту в кожен обласну адміністрацію, що дозволяє щоденну співпрацю та нагляд за Проектом, зокрема, з питань бюджетних асигнувань та використанням технічного досвіду [154].

За даними звіту Проекту [154] впродовж I, II та III фаз МРГ було запроваджено 3,900 ініціатив з місцевого розвитку, близько 56 мільйонів осіб більше, ніж на 2,830 місцевих адміністративних одиницях (тобто майже 20 % від загальної кількості) отримали підтримку та вигоду в рамках Проекту МРГ, починаючи з 2008 року. Більше 20,000 членів громад та 5,816 місцевих та регіональних посадових осіб пройшли підготовку з питань інституційного розвитку, фінансової децентралізації, фінансів, управління проектами, які орієнтовані на громаду, а також спільного планування та оцінювання.

Автором була складена анкета та проведено експертне опитування 2016 року в м. Харків серед керівного складу громад Харківської, Дніпровської, Луганської, Донецької областей Проекту МРГ-3.

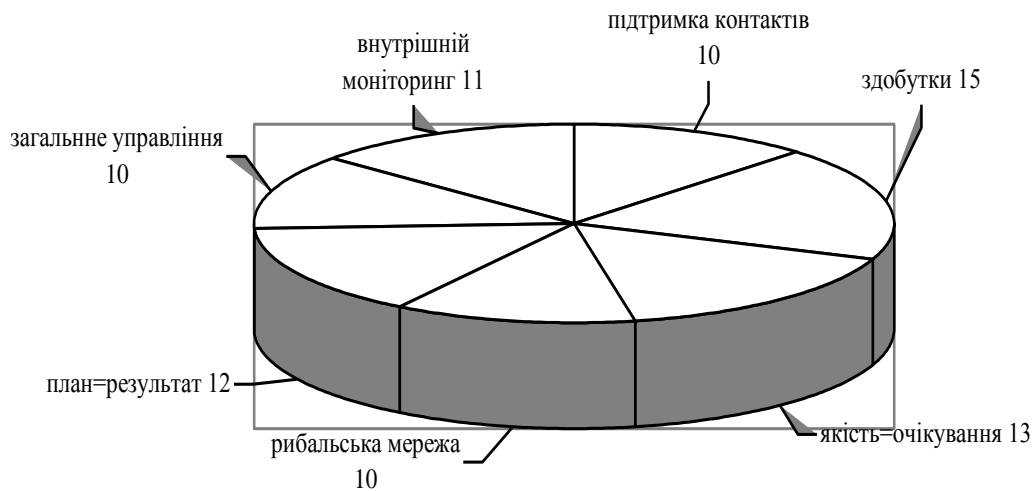


Рис. 2.3. Результати опитування щодо впливу проекту МРГ-3 серед громад Харківської, Дніпровської, Луганської, Донецької областей

Джерело: сформовано на основі анкетування, наведеного у додатку дослідження

За результатами опрацювання заповнених анкет були зроблені такі висновки: середня вікова категорія жінок складає 35 років, чоловіків – 45. Усі

респонденти мають вищу освіту. Були залучені до всіх етапів Проекту, зокрема: планування – 11 осіб, впровадження – 12, розповсюдження результатів – 10, внутрішній моніторинг Проекту – 11, загальне управління – 10. 12 із 13 респондентів вважають, що заплановані заходи відповідають реалізованим заходам у рамках Проекту відповідно до заданих критеріїв. 7 із 13 респондентів брали участь в оцінці Проекту та вказали його доцільність за такими критеріями: економічний та технічний ефект від реалізованих заходів; енергозбереження; фінансова складова та економія бюджетних коштів; активність громади, співпраця органів публічної влади з громадою. 10 із 13 вважають, що під час реалізації Проекту відбувалась пряма комунікація/співробітництво між усіма учасниками по типу «рибальської мережі». Стосовно співпраці партнерів, то 2 респондента з 13 оцінюють критерій «Дотримання графіків виконання робіт у рамках Проекту» незадовільно, а 2 таким вважають рівень фінансового залучення, пояснюючи свою оцінку такими факторами: недосконалість законодавства України, Проект реалізується як реплікаційний, тобто повторюється, що негативно відображається на подальшій співпраці, довготривалий процес прийняття рішень.

Більшість респондентів вважають, що якість досягнутих результатів Проекту відповідає очікуванням.

Серед головних досягнень Проекту були зазначені такі: повне виконання Проекту; активізація громади; об'єднання зусиль органів публічної влади та кожного члена громади у реалізації Проекту, «цементування» громади; досвід у розробці проектних заявок, співпраця з учасниками Проекту; добре відпрацьована та дієва методологія Проекту; зміна моделі управління на базовому рівні; залучення інвестицій, додаткових коштів на проведення робіт по капітальному ремонту житлового фонду; сталий розвиток території; громада продовжує реалізувати ініціативи; зміни у мисленні громади, підвищення рівня відповідальності; заплановані показники дорівнюють фактично виконаним на виході.

Серед найкорисніших досягнень Проекту були зазначені такі: досвід звітування за отримані кошти; відтворення методології, зміна свідомості, розширення рамок світогляду; залучення грантів; самоорганізація; тренінги, які навчили планувати та реалізовувати проекти розвитку; реалізація сучасних технологій в проектах; використання підходів Проекту для організації проектів з бізнесу.

Усі респонденти вважають, що Проект матиме позитивний вплив на учасників Проекту за будь-яких обставин. Учасники вказали, які здобутки Проекту будуть застосовуватись далі: підхід до впровадження проектів, методологія, практичний досвід, можливо матеріальні здобутки; програма підтримки та розвитку ОСББ до 2021 року; організація громади, ведення фінансової звітності; залучення коштів, відтворення методології; навички командної роботи, врахування ініціативи знизу; створення громадської організації та участь в інших проектах, зокрема: «Разом у майбутнє», МФ «Відродження», GIZ. Більшість респондентів планують підтримувати зв'язок з партнерами після закінчення Проекту та вказали у якому форматі: допомога в реалізації подібних проектів та їх супроводі; робота в експертному середовищу, консультації та навчання; партнерство у проектах, обмін досвідом, участь у тренінгах тощо; мобільні обміни, партнерство в інших проектах.

Найсильнішими сторонами реалізації Проекту респонденти вважають: спеціалісти; фінансова підтримка; методологія; комунікація; проведення навчань та тренінгів; активізація громад; залучені експерти; куратор Проекту; професіональна спроможність громади; використання якісних новітніх матеріалів; співпраця усіх рівнів органів публічної влади; вільний доступ до інформації.

Найслабкішими сторонами реалізації Проекту респонденти вважають: матеріальна сторона (коливання курсів валюти); обмежена фінансова підтримка; трудомісткий збір коштів; недостатня поінформованість про Проект у ЗМІ; відсторонення та недовіра громади; несвоєчасне та невелике

фінансування; відсутнє довгострокове розуміння майбутнього Проекту. І негативна оцінка критерію «Дотриманість часу та строків виконання проекту», стосовно інших критеріїв, то переважна кількість – позитивні відгуки. У додаткових коментарях респонденти вказали: вартість впровадження мініпроектів через громадську організацію у рази менше, ніж реалізовано через державні структури (відсутність корупційної складової). Результати опитування доводять, що Проект має високу ефективність та методологію, яка працює. Разом з тим, недосконалість національного законодавства та недоліки публічного управління ускладнювали процес реалізації проектів, що відображається на порушенні строків виконання проектів, умов їх фінансування.

Незважаючи на те що, Проект МРГ було започатковано на тлі значно меншої кількості заходів, що підтримуються на міжнародному рівні в Україні, проте їх кількість значно зросла з 2014 року, а також зацікавленість нового уряду в політичних, економічних та соціальних реформах, особливо введення інших важливих проектів з боку USAID та ЄС у 2016 році.

Вважається, що для поліпшення прозорості публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги доцільно було розробити порядок штрафування у разі порушення/недотримання/невиконання реципієнтами та/або донорами вимог у програмах розвитку на рівні країни. Такі заходи могли б сприяти сталості проектів (програм). Інтеграція відповідальності на практиці може призвести до зменшення витрат, підвищення ефективного використання фінансових і кадрових ресурсів у країні; сприяти вирішенню гострих питань соціально-економічного значення, зокрема, депресивних територій та малозабезпечених верств суспільства, скороченню фільтрації коштів на вищому і середньому ланках влади. Глобальні виклики на політичному та економічному фронтах змусили людство переосмислити форми, способи, процеси та учасників розвитку. Заохочення багатостороннього партнерства через спрямування донорами коштів до приватного сектору країн, що розвиваються, має багато переваг, серед яких

варто зазначити неупередженість оцінки діяльності усіх учасників проекту (програми) розвитку, можливість вибору, колегіальних рішень та об'єднання, в першу чергу, фінансових, експертних та інших ресурсів. Це є результатом розуміння того, що сталий розвиток може здійснюватися лише в умовах, де право власності захищене законом, що стимулює зростання, сприяє пошуку ідей, які мають потенціал для систематичної зміни ринку та суттєвого впливу на розвиток.

2.3. Тристороннє співробітництво як складова організаційно-правового механізму щодо міжнародної технічної допомоги в Україні

З часу підписання Міністрами розвинених країн та тих, що розвиваються, у 2005 році Паризької декларації стає зрозумілим, що МТД вже давно перестала бути лише «рятівником» соціально-економічних проблем, а стала повноцінним інструментом для зміцнення державницьких інституцій та діяльності, яка спрямована на розвиток країни. Разом з тим, зобов'язання та відповідальність щодо використання допомоги стосуються як її одержувачів, так і донорських організацій.

У контексті реформ 2015-2016 років та, як вже було зазначено, в Україні залишається питання законодавчого регулювання усієї допомоги. На даний час, у країні відсутні та/або не діють не тільки механізми оцінювання результатів упровадження допомоги розвитку, а також немає єдиної системи оцінювання таких проектів. Отже, в основних випадках, зусилля донорів можуть використовуватись неефективно та/або не за призначенням, що зводить нанівець головну мету такої допомоги – подолання бідності та формування внутрішніх дієвих механізмів і ресурсів розвитку в країнах із низьким рівнем доходу. Актуальним постає питання не тільки залучення нових проектів/програм зовнішньої допомоги, а й збереження та плідне

використання вже працюючих ресурсів. Намітилися дві тенденції у міжнародному діалозі з питань розвитку співробітництва: першою з них є зростаюча роль країн із середнім рівнем доходу, які є не тільки одержувачами, а й партнерами в сфері розвитку. Другий напрям – підвищена увага до принципів ефективного розвитку, у відповідь на критику, що ресурси, які надавались десятиліттями, не призвели до бажаних результатів сталого економічного зростання й скорочення бідності.

З огляду на це, можна зробити висновок, що об'єднання зусиль країн із середнім рівнем доходів і країн-учасників КСР ОЕСР може зробити відповідну допомогу більш ефективною. Основу такого співробітництва було закладено під час підписання Аккрського плану дій у 2008 році. Роком пізніше було проведено Політичний Діалог у м.Мехіко, який визначив поняття «трикутник співробітництва» (англ. triangular cooperation) як партнерство між країнами-членами КСР ОЕСР та країнами середнього статку для реалізації проектів-програм у державах, що розвиваються. Крім того, принципи та поняття такого співробітництва закладені у міжнародних документах: План дій з розвитку і здійсненню технічного співробітництва між країнами, що розвиваються (Буенос-Айрес, співпраця Південь-Південь, ООН, 1978); Пусанське Партнерство (ОЕСР, 2011); Доповідь Великої двадцятки щодо Робочої групи з питань розвитку (G20, 2012) [152].

Стосовно поняття «трикутник співробітництва», то не існує єдиної думки з цього приводу. Трестороннє співробітництво Південь-Південь існує вже більше чотирьох десятиків років і вперше було згадане у Плані дій Буенос Айрес 1978 року, означає, що «всі організації системи Організації Об'єднаних Націй повинні відігравати важливу роль в якості постачальників та каталізаторів технічного співробітництва серед країн, що розвиваються». З 1980-х років зміст цього поняття змінювався в залежності від партнерів, залучених до співпраці, обсягу співробітництва. Наприклад, одні інституції припускають, що трестороння співпраця не обов'язково обмежується трьома партнерами, і може включати дві або більше країн, що розвиваються, які

бажають співпрацювати, і запросити до підтримки одного або декількох партнерів технічного розвитку або міжнародні організації з метою використовувати додаткові фінансові та матеріально-технічні ресурси [147].

З точки зору базового трактування, то така співпраця «об'єднує двох донорів в один проект, в якому дві різні підходи працюють одночасно, але скоординовано», тобто партнери використовують свої порівняльні переваги, і робота координується. Більш складне розуміння визначає, що «три сторони об'єднуються на кожному етапі проекту: планування, фінансування, реалізація та моніторинг, тобто партнери поділяють цінності й підлаштовують свої методології». Хоча немає загальноприйнятого визначення, література з тристороннього співробітництва пропонує поширене розуміння того, що на практиці трикутник включає в себе одного партнера розвитку або міжнародну організацію, і одного або кілька партнерів співпраці Південь-Південь, щоб сприяти обміну знаннями та досвідом, реалізації проектів співробітництва в галузі розвитку в одній або декількох країнах-бенефіціарах.

Трикутник співробітництва можна представити у вигляді чотирьох моделей [113], де необхідно розуміти під ключовою країною, що розвивається – країну, яка має більше досвіду у просуванні та застосуванні технічного співробітництва, серед країн, що розвиваються, у рамках тристороннього співробітництва [113, с.25].

Модель 1: У цій моделі партнер з розвитку підтримує вже існуючий союз ключової країни, що розвивається та країни-бенефіціара.



Рис. 2.4. Модель 1 Трикутника співробітництва

Прикладом такої моделі співпраці можна вважати проект «Інтегрована мережа управління відходами» (англ. – GIRE SOL NETWORK) за підтримки країни-партнера з розвитку Німеччини, зокрема, Німецького товариства міжнародного співробітництва GIZ. Країна, що розвивається – Мексика, а країна-бенефіціар – Гватемала. У цьому випадку трикутне співробітництво виступає інструментом для посилення переваг двостороннього співробітництва між Мексикою та Гватемалою за підтримки Німеччини у питаннях сталого розвитку в третіх країнах, а також регіональної інтеграції. У випадку з проектом «Інтегрована мережа управління відходами» Гватемала була першою країною, яка попросила Мексику та Німеччину про допомогу в досягненні інституційного зміцнення та формування технічних можливостей щодо інтегрованого поводження з відходами, побудови екологічної мережі навчання та керівництва муніципалітетів Гватемали. За підсумками проекту підготовку пройшли 136 представників Міністерства навколишнього середовища та природних ресурсів Гватемали, 122 інспектора з навколишнього середовища, 543 працівника муніципалітетів, більше 900 жителів різних громад країни. У результаті успіху Гватемали подібний проект було розроблено й в Еквадорі та Домініканській Республіці за підтримки державних і неурядових установ, а також міжнародних організацій [117].

Модель 2: Партнер з розвитку та ключова країна, що розвивається, підписують договір про співробітництво із країною-бенефіціаром.

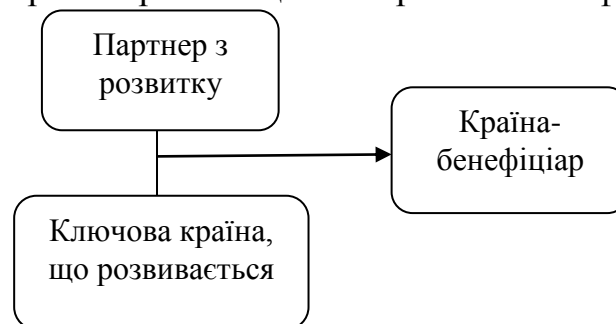


Рис. 2.5. Модель 2 Трикутника співробітництва

У цьому кейсі партнером з розвитку виступає Японське агентство з

міжнародного розвитку, яке залучає бразильських спеціалістів для реалізації проекту з охорони здоров'я в Анголі. Після 27 років громадянської війни уряд Анголи розробив «П'ятирічний план розвитку системи охорони здоров'я на 2000-2004 роки». З метою реалізації Плану ангольський уряд звернувся по зовнішню допомогу до Японії. Агенцією JICA було виділено грант на реабілітацію закладів лікарні Josina Machel. Після надання коштів необхідно було підвищити кваліфікацію медичних фахівців Анголи. Уряд країни у 2006 році також звернувся до Японії з метою здійснення проекту технічного співробітництва. У процесі аналізу пропозиції Японія виявила, що краще залучити бразильських експертів до цієї діяльності через спільність мов і культур. У 2007 році відбулася зустріч керівника JICA та очільника Міністерства закордонних справ Бразилії, під час якої сторони дійшли домовленостей працювати в рамках тристоронньої співпраці між Японією, Бразилією, Анголою та розпочали впровадження Проекту. У межах Проекту працівники лікарні Josina Machel, пологового будинку Lucrecia Paím, 13 закладів первинної медичної допомоги та інших лікарень пройшли підготовку за п'ятьма напрямками: адміністрування лікарень, технічне обслуговування обладнання, медичне обслуговування, радіологічні та лабораторні дослідження. Навчальний курс проводили експерти з Бразилії та фахівці Анголи за погодженням з Японією, Бразилією та Анголою.

Модель 3: Ключова країна, що розвивається, приєднується до союзу між країною-бенефіціаром та партнером з розвитку [148].

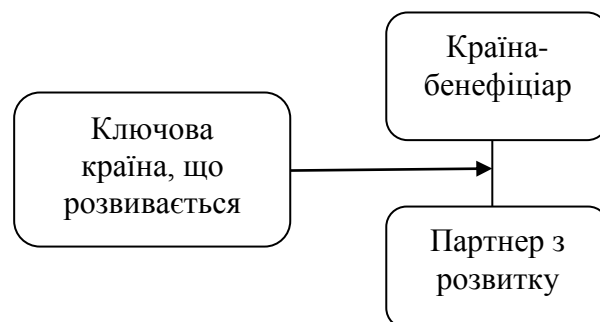


Рис. 2.6. Модель 3 Трикутника співробітництва

Німецьке товариство міжнародного співробітництва GIZ вперше

підтримувало проект «Механізм чистого розвитку» (далі – МЧР) в Індії, до якого пізніше долучився Китай. В даній моделі трикутного співробітництва партнер розвитку – це Німеччина, а країна-бенефіціар – Індія.

Незважаючи на всеосяжну політику щодо зміни клімату, зокрема, запровадження Національного плану дій зі зміни клімату, в Індії не вистачає досвіду для розробки проектів МЧР. Тим не менш, Індія є одним з провідних місць для відповідних проектів у світі, особливо в галузі відновлюваної енергетики, біомаси та енергоефективності. Ініціатива МЧР сприяє збільшенню можливостей розробників проектів, державних службовців, інженерів, консультантів, неурядових організацій та інших гравців у всій Індії за допомогою семінарів з підвищення поінформованості та дослідження ринку МЧР; підтримує проекти зі сприяння інвестиціям, передачі технологій, маркетингових досліджень щодо скорочення сертифікованих викидів, у тому числі, в Індії та створення мереж між зацікавленими сторонами; може застосовуватися в різних сферах, таких як енергоємні малі та середні підприємства, будівлі, транспорт, управління відходами, відновлювана енергетика та лісовідновлення. Ці заходи спрямовані на створення філіалів з підтримки МЧР, особливо в державах, де поки що існує порівняно небагато подібних заходів [118].

Модель 4: Співробітництво встановлюється трьома партнерами, які ведуть переговори, розробляють і здійснюють спільну діяльність.

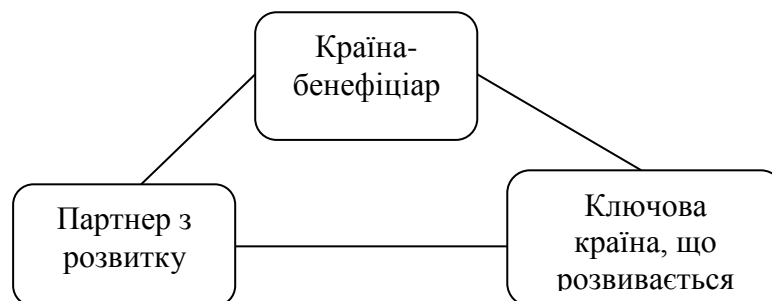


Рис. 2.7. Модель 4 Трикутника співробітництва

Проект «Зміцнення управління та розвиток людей, задіяних у

державному секторі, які обслуговують громадян Парагваю» – це тристороння ініціатива, в якій взяли участь Секретаріат публічних функцій Парагваю, Агентство з міжнародного співробітництва, Національне управління державної служби Чилі, Представництво в Парагваї Іспанського агентства з міжнародного співробітництва. Після звернення Секретаріату публічних функцій Парагваю до Агентства з міжнародного співробітництва у 2009 році агенція погоджує з Іспанією реалізацію відповідної ініціативи за допомогою трикутної схеми. Метою проекту є формування моделі доступу до державних посад, розроблення плану підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Пізніше, – створення двох підрозділів з управління людськими ресурсами для здійснення заходів.

Чилі взяла на себе найбільшу частину технічного змісту, а також управління ресурсами, виділеними на Проект. Іспанія внесла найбільшу частину фінансових витрат, свої знання як досвідченого донора, особливо на етапі проектування, що доповнювало участь Чилі в технічному сенсі, а також здійснювала постійне спостереження за процесом. Відносини між трьома партнерами постійно еволюціонували на різних етапах співробітництва. Спочатку лідером був Парагвай, оскільки ця країна ініціювала проект, а Чилі мала роль «зв'язкового» між партнерами. Потім, відновився баланс ролей у Проекті. Наприкінці, Іспанія приймає контролюючу роль, а відносини між Чилі та Парагваєм стають центральним ватажком. Схематично ці ролі можна представити таким чином:

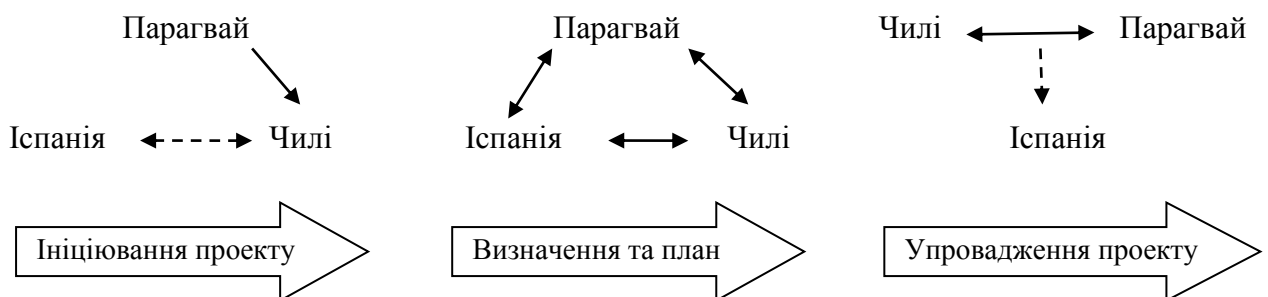


Рис. 2.8. Приклад еволюції ролей та лідерства під час реалізації проекту в тристоронньому співробітництві

Джерело: складено на основі [97]

Існує багато думок стосовно недоліків, переваг і труднощів щодо використання трикутника співробітництва. Серед переваг, які можна також назвати принципами, для кожного з партнерів визначають такі:

Таблиця 2.2

Переваги тристороннього співробітництва

Партнер	Переваги тристороннього співробітництва
Партнер з розвитку	Сприяє взаємному навчанню серед партнерів. Створює та ділиться розробками досвіду країн і ноу-хау. Допомагає нарощувати успішну діяльність зі співробітництва. Є економічно вигідним. Сприяє новим формам партнерства, які більше пристосовані до викликів розвитку й оперативно реагує на складні умови розвитку. Зміцнює потенціал ключових країн, щоб забезпечити співробітництво розвитку.
Ключова країна, що розвивається	Забезпечує фінансову підтримку Південь-Південь. Зміцнює технічний потенціал для реалізації співробітництва Південь-Південь. Створює можливості для створення мереж і обмін знаннями із партнерами в цілях розвитку.
Країна-бенефіціар	Полегшує спілкування і взаємодію з ключовими країнами. Забезпечує додаткову технічну і фінансову підтримку з боку партнерів у галузі розвитку Південь-Південь.

Джерело: складено на основі [95; 152]

Серед загальних переваг тристороннього співробітництва також зазначають схожість проблемних питань, що існували в розвинених країнах, та експертизу, адаптовану до потреб країн-одержувачів. У той час як соціальні, економічні та політичні контексти варіюються від країни до країни, донори та країни-одержувачі можуть поділяти економічні та географічні спільні риси, культурні, історичні та регіональні зв'язки, мови. Це доводить, що рішення, розроблені й реалізовані в провідних країнах, можуть бути успішно відтворені в країнах-бенефіціарах.

Другою перевагою є те, що експерти, послуги та технології коштують

менше ніж у країнах-членах ОЕСР, що робить трикутник співробітництва економічним, ніж традиційне двостороннє співробітництво. «Незважаючи на те, що країни розвиваються, вони мають досвід розробки, щоб поділитися з іншими країнами, але їх можливості фінансування обмежені. Отже, трикутне співробітництво в галузі розвитку є підходом “win-win”, щоб задовольнити усі сторони» [128].

Трикутник співробітництва може включати не тільки фінансування, але й залучати донорів ОЕСР для повного використання експертизи та потенціалу кожного з партнерів у цілях розвитку, а також ноу-хау, наприклад, у розробленні та оцінці етапів проектів трикутника співробітництва.

На практиці доводиться стикатися з певними перешкодами на шляху до ефективного тристороннього співробітництва, зокрема, це – координування між партнерами. Ця проблема зазначається в Паризькій декларації, яка рекомендує гармонізацію політики і процедур донорів для зниження витрат з надання допомоги в цілях розвитку.

У разі тристоронньої співпраці наявність численних зацікавлених сторін може ускладнювати узгодження процесів і збільшувати операційні витрати, що може призвести до таких результатів:

– наявність різних процедур установ-партнерів з різних країн (наприклад, організація роботи, основи оцінки ефективності діяльності, методів оцінки та інше); більш тривалі переговори щодо оперативних аспектів проекту/ програми; труднощі в узгодженні загальних стандартів/процедур для моніторингу та оцінки проектів; нечіткий розподіл функцій і обов'язків, що призводять до неефективності їх реалізації.

Другим викликом такого співробітництва є відсутність участі з боку країн-бенефіціарів у плануванні та здійсненні тристоронніх ініціатив. Це суперечить принципу Паризької декларації, оскільки країни-одержувачі повинні здійснювати ефективне керівництво програмами і проектами розвитку для того, щоб вони могли досягти бажаних результатів.

Третьою складністю є обмежений обсяг трикутних ініціатив співробітництва, що може привести до роз'єднання цілей розвитку, встановлених країнами-бенефіціарами. Крім того, численні проекти можуть генерувати дубльовані зусилля, розпорошені ресурси і неузгодженість між різними ініціативами [114, с. 9].

Трикутник співробітництво може бути ефективним з дотриманням таких принципів: права власності країн-бенефіціарів; узгодження з місцевими пріоритетами в галузі розвитку та гармонізації процедур партнерів (оцінка того, як трикутне співробітництво може бути корисним щодо управління, орієнтованого на результати, або взаємна відповідальність стає неможливою через брак інформації).

Узгодження з пріоритетами національного розвитку, зокрема, стратегії розвитку, інституції та процедури країн, що розвиваються, є одним із основних пріоритетів і Паризької декларації. Пріоритети одержувачів повинні складати критерії вибору установ-виконавців, які мають відповідний досвід для вирішення національних проблем у галузі розвитку. Вони також повинні бути враховані під час переговорів, розроблення, реалізації та оцінки трикутного співробітництва. В іншому випадку, замість «адаптації», це виглядало б як «нав'язування» зарубіжного досвіду. Якщо трикутні проекти співробітництва збігаються з цілями, викладені в національних стратегіях розвитку, то ризики розпорошеності зусиль і неузгодженості між різними ініціативами в галузі розвитку зменшуються.

Оскільки, Україна підписала відповідний документ, то має всі шанси та можливості ввести зазначені елементи тристороннього співробітництва у законодавчу базу зовнішньої допомоги та застосувати їх у системі оцінювання результатів реалізації таких проектів/програм.

Залучення бенефіціарів до розроблення, здійснення та моніторингу проектів зазначеної співпраці допомагає гарантувати дотримання місцевих пріоритетів і систем, підтримує потенціал країн-бенефіціарів у сфері управління процесом розвитку. Однак, як зазначалось раніше, участь країн-

бенефіціарів у співпраці трикутника може виявлятися складним на практиці. З одного боку, здається, простіше реалізовувати проекти без консультацій з місцевими органами влади або громадянського суспільства, проте, установи-виконавці повинні приділяти зусилля і час, щоб координувати свої дії та гарантувати активну участь з боку місцевих партнерів.

Синергія сильних сторін різних партнерів є також однією з переваг тристороннього співробітництва. Згідно з Паризькою декларацією, дії донорів є більш ефективні, якщо вони узгоджені, досягають більшої додаткової вартості, зменшують операційні витрати, коли перетворюються у «прагматичний підхід до розподілу праці» [149]. Партнери отримують вигоду від чіткого розподілу ролей і обов'язків відповідно до сфери знань, одночасно сприяючи гармонізації та підвищенню взаємодоповнюваності їх дій. Найбільш поширений поділ ролей в трикутному співробітництві є надання фінансових ресурсів з боку країн-донорів ОЕСР і делегування розроблення і здійснення діяльності у провідних країнах і бенефіціарах.

Наприклад, у рамках проекту підготовки кадрів у державному секторі ролі чітко розділені між партнерами: Канада, головним чином, надає фінансову підтримку, представники Інституту управління розвитком (англ. Management Development Institute) з Південної Африки, Бурунді, Руанди і Південного Судану відповідають за реалізацію проекту. Рішення, що стосуються проекту (наприклад, затвердження плану роботи) приймаються разом на засіданнях Керівного комітету, які відбуваються два рази на рік. КСР складається з трьох представників від кожної зі сторін MDI, PALAMA (англ. Public Administration Leadership and Management Academy), CIDA та Національного Казначейства Південної Африки. Хоча канадська CIDA надає фінансову підтримку, вони також консультують по деяким елементам технічного співробітництва, відповідаючи на питання інших партнерів. Так, канадські експерти були запрошені провести частину навчання на французькій мові для громадян Руанди й Бурунді. Цей аналіз показує, що багато членів ОЕСР і південні партнери беруть участь у тристоронній

співпраці [113].

Припускається, що тристороння співпраця може стати доброю нагодою для об'єднання зусиль і використання порівняльних переваг донорів ОЕСР і ключових країн для підтримки розвитку країн-бенефіціарів. Однак для того, щоб досягти цих переваг і подолати практичні проблеми трикутної співпраці, важливо дотримуватись принципів ефективності. Повага до власності, відповідності й гармонізації може бути особливо важливим для просування добрих результатів у трикутному співробітництві.

Окрім аналізу особливостей тристоронньої співпраці у сфері зовнішньої допомоги як способу підвищення ефективності такої допомоги, існують індикатори, які вимірюють відповідну ефективність з точки зору участі донорських організацій та країн-донорів.

Якість офіційної допомоги розвитку (англ. QuODA) вимірює продуктивність відповідних ресурсів за 31 показниками, відповідно до якої донори беруть на себе зобов'язання. Ці показники згруповані за чотирма напрямками, пов'язаних із ефективністю: досягнення максимальної ефективності (англ. Maximizing Efficiency), посилення ролі установ (англ. Fostering Institutions), зниження навантаження на країни-партнери (Reducing Burden), а також прозорість і навчання (англ. Transparency and Learning). За даними Центру Глобального Розвитку (англ. Center for Global Development) у 2014 році донори в цілому стали більш прозорими та сприяли зміцненню інститутів країн-партнерів, але незначного прогресу було досягнуто у підвищенні ефективності або зниженні навантаження на країни-партнери. У той же час, кредитна організація Світового банку, Міжнародна асоціація розвитку займає місце в топ-10 серед 31 донора за усіма показниками якості QuODA. Наприклад, Сполучені Штати посідають нижче місце серед половини всіх донорів по трьом з чотирьох аспектів якості допомоги і останнє у зменшенні навантаження на країни-партнери. Великобританія займає одне з найвищих місць по трьом з чотирьох аспектів якості допомоги, особливо високі оцінки має стосовно прозорості та навчання [100].

4 напрями ефективності зовнішньої допомоги та 31 індикатор

Досягнення максимальної ефективності (ME)	Зменшення навантаження на країни- партнери (RB)
<ul style="list-style-type: none"> 1) частка розподілу ресурсів до бідних країн; 2) частка розподілу ресурсів до країн з розвиненим управлінням; 3) низька вартість адміністративної одиниці; 4) країна з високою часткою програмної допомоги; 5) пріоритет/спеціалізація за країною-реципієнтом; 6) пріоритет/спеціалізація за сектором. 7) підтримка глобальних суспільних благ; 8) частка об'єднаної допомоги. 	<ul style="list-style-type: none"> 1) значення взаємовідносин у сфері допомоги; 2) роздроблення з-поміж донорських агенцій; 3) середній розмір проекту; 4) внесок до багатосторонніх взаємовідносин; 5) координовані місії; 6) координована аналітична робота; 7) використання програмної допомоги.
Посилення ролі установ (FI)	Прозорість і навчання (TL)
<ul style="list-style-type: none"> 1) частка допомоги для найбільших пріоритетів розвитку реципієнтів; 2) уникнення реалізації деяких частин проекту; 3) частка допомоги внесеної до бюджетів реципієнтів; 4) частка допомоги партнерам із ефективними операційними стратегіями; 5) використання системи «реципієнт-країна»; 6) координування технічного співробітництва; 7) частка запланованої допомоги, внесеної реципієнтами як отримана; 8) охоплення майбутніх планів по витратам/передбачуваність допомоги. 	<ul style="list-style-type: none"> 1) право підпису від ІАТІ (Ініціатива щодо прозорості міжнародної допомоги); 2) впровадження стандартів ІАТІ щодо подання даних; 3) запис назви та опису проекту; 4) деталі опису проекту; 5) звітування стосовно каналу надання допомоги; 6) повнота зобов'язань на рівні проекту; 7) якість основної політики щодо оцінки діяльності агентства; 8) допомога партнерам із високим рівнем моніторингу та оцінювання.

Джерело: складено на основі [100; 120]

Якість офіційної допомоги є основною інформацією про зусилля

донорів з підвищення ефективності допомоги, що має важливе значення для подальшого розвитку цієї сфери. Так, «Досягнення максимальної ефективності» стосується того, як виплачується допомога в різних країнах і секторах, а також її доступність для проектів і програм у країнах-одержувачах. Індикатори зробили зрозумілими стратегічні рішення, розподіл допомоги і ступінь, у який донори здійснюють ефективний розподіл праці. Напрямок «Посилення ролі установ» відображає побудову інституціональної потужності в країнах-одержувачах, використовуючи системи, пріоритети і підходи країни. Показники вказують на готовність донорів зробити довгострокові інвестиції в зміцнення здатності партнерів з розвитку, здійснювати свої власні стратегії. «Зменшення навантаження на країни-партнери» оцінює проблеми дублювання, непотрібних витрат і фрагментації серед донорів. «Прозорість і навчання» сприяє зміцненню даних та оцінки створення заснованих на фактичних матеріалах рішень. Цей показник пояснює, чи донори самі відкриті настільки, наскільки вони потребують цього від своїх партнерів.

Тристороння співпраця привертає все більшу увагу з боку міжнародного розвитку співпраці спільноти, зокрема, тому, що вона дає можливість об'єднати зусилля з метою вирішення схожих питань і поділитися цим досвідом з іншими країнами світу. Крім того, трикутне співробітництво залучає широке і різноманітне коло партнерів з різних регіонів і секторів. Кожен партнер може додати свої власні перспективні та порівняльні переваги, що сприятиме більш ефективному співробітництву.

Така модель співпраці стає частиною політики партнерів у галузі розвитку та стратегії міжнародних організацій. Тим не менш, країни-учасники такої співпраці, як і раніше, стикаються з багатьма обмеженнями щодо управління недоліками у сфері розвитку, масштабування ініціатив і реалізації повного потенціалу відповідного співробітництва.

Сучасні дослідження щодо трісторонньої співпраці та ефективності допомоги мають достатньо напрацювань, але залишають відкритими багато

питань, зокрема: Наскільки ефективно встановлюються і гарантуються оцінка та взаємна підзвітність у рамках тристоронніх ініціатив? Як операційні витрати трикутника співпраці звести до мінімуму? Як потреби і пропозиції в тристоронній співпраці можуть бути узгоджені?

До України залучаються проекти, метою яких є удосконалення нормативно-правової бази, що регулює моніторинг і оцінювання допомоги. У відповідному питанні одним з найбільших донорів є Європейський Союз, політика якого спрямована на зменшення різниці в розвитку між різними регіонами та країнами. Зрозуміло, що недостатньо оцінювати ті проекти, що вже реалізуються на території України. Єдина система моніторингу та оцінки ефективності програм і проектів повинна містити інструменти та механізми, які б оцінювали та вимірювали ефективність надання зовнішньої допомоги донорськими організаціями. Оскільки, у більшості випадків, іноземна допомога має на меті популяризацію політики донора у країні-одержувачі, а також надання консультацій експертів з країн-донорів, винагорода яким коштує досить дорого та зазвичай витрачається у вигляді податків та оплати праці на території донора. Наприклад, важко оцінити внесок і результати діяльності проектів міжнародної технічної допомоги Twinning, TAIEХ, Tempus хоча Європейський Союз є одним із найбільших донорів, з яким Україна давно підтримує взаємовідносини.

На думку автора, елементи тристоронньої співпраці та 31 індикатора якості роботи донорів можуть бути використанні під час моніторингу проектів МТД, а також діяльності міжнародних донорських організацій на території України.

Висновки до другого розділу

1. Ураховуючи досвід країн-донорів організаційного та правового забезпечення зовнішньої допомоги, зроблено висновок, що в Україні майже

відсутній інструмент роз'яснення та популяризації ролі зовнішньої допомоги у розбудові інституціональної спроможності, соціально-економічного розвитку країни. Громади розуміють користь та цінність того чи іншого проекту МТД лише при безпосередній в ньому участі (організаційно, фінансово, надання консультаційної підтримки у різних сферах, необхідних для реалізації проекту).

2. Необхідно відмітити, що методологія Проекту «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» та мобілізація членів громади в місцевих організаціях є важливою, оскільки забезпечує інституційну основу для нового типу діяльності на місцевому рівні, що не дозволялось більше 70 років. Відповідальність за місцевий розвиток від центру до місцевих установ, об'єднання громад, які стають активними громадянами, навколо мікропроектів МРГ, методологія МРГ, яка використовує гранти та розбудову потенціалу, дозволили людям продемонструвати початок якісної зміни їхнього мислення та їхню роль у цьому. Поряд з посиленням взаємодії з громадами, обласними адміністраціями та радами, Проект суттєво змінив взаємовідносини мешканців з місцевими органами публічної влади.

3. Потрібно відзначити основні проблеми організаційно-правового механізму публічного управління сфери зовнішньої допомоги в Україні:

- недосконалість та суперечності нормативно-правової бази залучення МТД, в тому числі, недотримання принципів Паризької декларації про підвищення ефективності зовнішньої допомоги;

- відсутній механізм оцінки донорів, які діють в Україні, що може призвести до неврахування та/або збільшення деяких статей витрат на проект з боку донорів, наприклад, завищення гонорарів експертам від агентств розвитку, недобросовісний (номінальний) підхід до процесу реалізації проекту;

- низький рівень поінформованості населення, його зацікавленості та залучення до проектів МТД;

- майже відсутня інтегрована система підвищення кваліфікації

працівників органів публічного управління та інших зацікавлених сторін у сфері написання проектних заявок, з питань проектного менеджменту;

- досить вузьке коло сфер, до яких залучається зовнішня допомога в Україні та/або незначна кількість масштабних проектів, які передбачають не лише консультування закордонних експертів, а й виконання певних технічних робіт, закупівель матеріально-технічного обладнання;

- недосконалість каналів комунікацій між усіма учасниками проекту, в тому числі, взаємодії з органами публічної влади;

- відсутність системності у роботі з міжнародними агентствами розвитку та підтримки проекту після його завершення на всіх рівнях влади;

- майже відсутній механізм відповідальності усіх учасників за невиконані проекти та/або виконані неналежним чином;

- бюрократичні перешкоди у здійсненні проектів МТД в Україні, централізована система отримання та розподілу коштів, які надаються донорами;

- недовіра міжнародних агентств з розвитку та/або співпраця лише з перевіреними партнерами на території України, що обумовило, у свою чергу, появу такого явища як «грантоїди»;

- невелика кількість партнерів, залучених до реалізації проекту МТД, знижує його об'єктивність, експертизу, тобто по принципу менша кількість партнерів – менша кількість ідей, експертних оцінок, виваження ризиків.

4. На даний час важливими завданнями для підвищення ефективності організаційно-правового механізму публічного управління у сфері зовнішньої допомоги, на думку автора, можна вважати:

- визначення допустимих меж дії організаційно-правового механізму МТД;

- обґрунтування співвідношення ролі держави та всіх інших учасників у впровадженні проектів МТД за рівнями системи;

- визначення умов і напрямів реформування системи відносин у

сфері МТД, розробка комплексу конкретних механізмів для здійснення відповідних змін.

5. Аналіз організаційно-правового механізму публічного управління у сфері зовнішньої допомоги в Україні дозволив з'ясувати, що:

– у рамках децентралізації уряд повинен працювати над посиленням потенціалу населення, заохоченням громадян до прийняття важливих для територій рішень, зокрема, шляхом розроблення та надання послуг, орієнтованих на громадянина, його потреби. Наприклад, формат «держава до громадян» має на меті полегшити взаємодію громадян з урядом, де вся державна інформація та послуги можуть надаватися, у тому числі, через мережу Інтернет;

– стимулювання ініціативи громадськості шляхом участі у проєктах МТД сприяє соціально-економічному розвитку найвіддаленіших територій, розбудові демократичного суспільства та держави в цілому;

– існує необхідність удосконалення системи моніторингу проєктів МТД та створення системи оцінювання діяльності донорів, що дозволить підвищити ефективність зовнішньої допомоги, посилити інституційну спроможність органів публічної влади та, як наслідок, їх вплив на сталий розвиток країни.

6. Запропоновано використання досвіду тристороннього співробітництва як інструменту для підвищення ефективності проєктів МТД, а індикатори як основу для оцінювання результатів роботи агентств з розвитку шляхом внесення змін до нормативно-правових актів у сфері співпраці з міжнародними організаціями, створення методичних рекомендацій для органів публічної влади щодо залучення, використання та моніторингу МТД.

Матеріали було представлено у таких роботах автора [44; 45; 46].

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ

3.1. Концептуальні засади формування публічного управління міжнародною технічною допомогою

Розвиток практики публічного управління вимагає нових підходів до організації роботи владних інститутів. Не є винятком і сфера зовнішньої допомоги в Україні. За умов обмежених ресурсів та постійних змін в економіці, суспільному житті, громадській свідомості виникає потреба в більш ефективних та компетентних рішеннях системи публічного управління. Суспільство потребує якісних послуг, які можуть надавати органи публічної влади в стислі терміни і за нижчих витрат. Така концепція взаємодії «держава-суспільство» передбачає застосування принципів та методів нового публічного управління.

Що означає нове публічне управління? Відповідно до ОЕСР НПУ (англ. New Public Management) – це увага до результатів з точки зору ефективності та якості послуг; заміна високоцентрованих ієрархічних організаційних структур децентралізованими середовищами управління, де рішення щодо розподілу ресурсів та обслуговування і надання послуг наближаються до пункту доставки, і які забезпечують обсяги зворотного зв'язку між клієнтами та іншими групами [108; 109]. Наприклад, у звіті віце-президента США А.Гора «Від бюрократії до результатів: створення уряду, який працює краще та менше витрачає» для характеристики НПУ зазначаються чотири головні принципи: зменшення бюрократії; на першому місці – клієнт; надання працівникам можливості досягти результатів; поліпшення основних показників: створення кращого уряду за менших

витрат [96, с. 6–7].

Дж. Грюнінг узагальнив визначення НПУ у різних дослідженнях та визначив такі елементи НПУ: скорочення бюджету, приватизація, відокремлення постачання та виробництва, контракти, концепція споживання, конкуренція, гнучкість, відокремлення політики та управління, відповідальність за ефективність, децентралізація, оцінка ефективності, поліпшення фінансового управління, аудит результативності, стратегічне управління, управління персоналом, широке використання інформаційних технологій [116, с. 16–18].

Отже, одним із завдань НПУ є забезпечення максимально можливої кількості та якості товарів і послуг за найнижчих витрат. Ефективність у публічному управлінні порівнюється із продуктивністю у приватному управлінні. Державний менеджер замінює колишнього чиновника. Сутність НПУ полягає більше не в дотриманні процедур, управлінні процесами та персоналом, а в організації відповідних засобів для досягнення результатів. Делегування відповідальності та автономія державного менеджера, як і його приватного колеги, є умовами успішної державної політики.

Крім цих концептуальних змін, НПУ може, як правило, визначатися чотирма основними характеристиками. Перша характеристика НПУ полягає в тому, що реалізація державної політики розподіляється за рахунок делегування завдань незалежним управлінським підрозділам, які беруть на себе відповідальність за чітко визначені цілі. Такий розподіл може досягатися в межах інституцій, наприклад у формі проектних груп, проте часто мається на увазі інституційна структура для реалізації державної політики, що сегментується на стратегічні одиниці (часто агентства) [119]. Іноді сегментація здійснюється горизонтально, тобто у формі конкуренції між державними структурами, які можуть нести відповідальність за подібні цілі, або навіть між державними та приватними організаціями. Крім цього, розподіл також здійснюється вертикально, створюючи ланцюжки делегування відповідальності за державну політику за принципом відносин

типу «керівник/агент». Головним інструментом такого співробітництва є контракування та агентифікація [129], що, як правило, визначають цілі і є обов'язковими для суб'єктів, які відповідають за різні рівні управління та виконання державної політики. Розподіл обов'язків ґрунтується на поширеній практиці підзвітності [129], що є другою характеристикою НПУ. Підрозділи управління та власне менеджери несуть відповідальність (часто за контрактом) для досягнення результатів. Іноді використовується такий термін, як «360-відсоткова відповідальність», що є вертикальною до органів, відповідальних за політику, та горизонтальною відповідно до різних органів контролю і прозорості, соціальною для користувачів державної політики та їхніх представників [134].

Третя характеристика стосується принципів відповідальності, автономії та ініціативи, які регулюють управління людськими ресурсами. Це передбачає створення стимулюючих заходів, які сприяють індивідуальній ефективності, що часто вимагає виходу за межі надмірно негнучких правил, яких мають дотримуватись державні службовці. НПУ спирається на наполовину автономні підрозділи, за якими закріплені конкретні завдання. Знову ж таки, менеджери та їхні команди пов'язані з суб'єктами державної політики контрактами. Останні більш-менш формалізовані та, в принципі, є основою просування, заохочень і покарань.

Визначення цілей та оцінювання ефективності є основою функціонування НПУ, що становить четверту характеристику. Системи вимірювання та керування продуктивністю слугують інструментом підзвітності для управління, в тому числі людськими ресурсами. Вони є основою взаємовідносин між органами публічної влади, відповідальними за впровадження політики, та громадянами. Продуктивність як основна концепція НПУ передбачає рух у напрямку максимального співвідношення між наявними ресурсами та досягнутими результатами. Системи вимірювання та керування продуктивністю дуже часто ґрунтуються на переліку показників, що формують практичну форму головних цілей,

використання ресурсів, досягнутих результатів та ефективності.

Аналітики відзначають, що методи НПУ застосовуються у багатьох країнах та розповсюджуються на все більшу сферу державної політики. Уперше НПУ з'являється у таких країнах, як Нова Зеландія, Швеція та Велика Британія, і поступово поширювалось у інших західних країнах та за їхніми межами. НПУ також використовують і міжнародні організації, зокрема Світовий банк та ОЕСР у Комітеті з питань публічного управління. Країни, що розвиваються, як правило, також беруть участь у відповідних експериментах. Більше того, принципи НПУ цілком узгоджуються з політикою управління, яку демонструють донори (деполітизація, курс на ефективність, підзвітність та керування результатами). Як наслідок, принципи НПУ запозичуються міністерствами фінансів країн, що розвиваються [136].

Таблиця 3.1

Переваги та недоліки запровадження нового публічного управління

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> – Значна увага до ефективності та цінностей НПУ з боку платників податків. – Активне управління, а не пасивне адміністрування. – Прозорість завдяки контрактам та конкуренції. – Підвищення продуктивності. – Контроль споживачів за виробниками державного сектору. 	<ul style="list-style-type: none"> – Контрактні керування слабкі. – Збільшення контрактів та субпідряду. – Вертикальна звітність. – Недостатній рівень комунікації щодо гострих питань. – Відсутнє організаційне навчання. – Відсутній творчий підхід до формування політики.

Джерело: складено на основі [136]

Незважаючи на той факт, що принципи та методи НПУ були успішно застосовані в публічному управлінні розвинених країн, проте, за підсумками Високих форумів Світової спільноти з питань допомоги розвитку відкритим, залишається питання ефективності зовнішньої допомоги в світі, виконання її кінцевих завдань – подолання бідності.

Деякі зарубіжні дослідники називають певні передумови, які мають вирішальне значення для успішного застосування моделі НПУ у країнах з перехідною економікою. Ці передумови включають, але не обмежуються ними, такі складові: наявність достатнього рівня економічного зростання, досвід в управлінні ринковими відносинами, існування сильної судової системи для контролю над ринком, забезпечення верховенства права, а також інституційна спроможність забезпечувати перехід від традиційної державної адміністрації до НПУ [136]. Можна стверджувати, що, незважаючи на важливість цих передумов, неможливо нехтувати іншим важливим чинником, який може позитивно сприяти впровадженню НПУ – або, навпаки, стати на заваді його застосуванню в країнах, що розвиваються. Цей чинник – культурна екологія кожної країни, яка відрізняється у різних країнах [124]. Наприклад, у Китаї культурні відмінності стали перешкодою для впровадження елементів НПУ: під час набору кадрів з урахуванням заслуг претендентів система НПУ зіткнулася зі значними перешкодами через китайську культуру, яка спирається на зв'язки та мережі підбору персоналу, і це було важко змінити [137]. Разом з тим, у Сінгапурі модель НПУ була успішною. Ця модель ґрунтується на меритократичних принципах процедури найму та просування, чіткій бюрократичній ієрархії та адміністративній неупередженості. Високі досягнення за показниками міжнародного врядування та стабільне економічне зростання протягом майже 50 років багато в чому вплинули на такі напрями: комплексна реформа державної служби Сінгапуру; сильні та примусові антикорупційні заходи; децентралізація Комісії державної служби; виплати конкурентної заробітної плати на ринку для залучення та збереження найкращих кандидатів на державній службі [139].

Чи можливе впровадження принципів НПУ для поліпшення продуктивності донорської допомоги в країнах, що розвиваються, наприклад в Україні? По-перше, модель НПУ має розглядатися як ціла низка окремих методів, а не як пакет, який здатен одразу вирішити усі питання країн, що

розвиваються. Так, набагато ефективніше переймати методи, які відповідають початковим та поточним потребам, урахувавши місцеві умови. Реформи, які наразі тривають у країні, закладають підвалини для впровадження підходів НПУ.

По-друге, запровадження НПУ буде добре сприйматись, коли зміни відбуваються поступово, на добре підготовленому ґрунті. Так, економіка, соціальна та культурна сфери мають зазнати реформ та певний час перебувати у постійному розвитку. Крім того, можлива реалізація пілотного проекту у сфері публічного управління зовнішньою допомогою.

По-третє, інструмент НПУ може використовуватись під час створення концепції публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги в Україні. Адже сьогодні існує Концепція планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями, яка була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 року № 1075-р. Зміст документа визначають його розділи: проблеми, які потребують вирішення; мета та строки реалізації Концепції; шляхи і способи вирішення проблем; очікувані результати; обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів та джерела фінансування.

Мета Концепції полягає в удосконаленні механізмів залучення і використання міжнародної технічної допомоги та фінансових ресурсів МФО для підтримки розвитку економіки, що базується на конкурентних засадах, залученні інвестицій, економічній ефективності, застосуванні найкращої світової практики, диверсифікованому та експортно орієнтованому виробництві [77]. Зазначений документ потребує перегляду та затвердження у новій редакції. Дійсна Концепція містить лише загальні положення щодо напрямів співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями. У новому документі потрібно визначити не лише проблеми і способи їхнього вирішення, а й покрокові дії та заплановані результати.

Оптимальним є підхід, коли стратегічний документ охоплює

сукупність правил для його реалізації у формі законів та нормативних актів, що може сприяти доступу до національних фондів або ресурсів міжнародної допомоги (ЄС, донорські організації та кредити міжнародних фінансових організацій). Проте важливим фактором таких заходів є врахування реальних потреб та пріоритетів нижчих рівнів системи публічного управління, коли зрозуміло, яким чином тлумачити закони та правила, перешкоди на шляху до їхньої реалізації (інституційні, договірні та фінансові), знаходити баланс стимулів та покарань, реалізовувати механізм дотримання правил, коли вони не виконуються. Зрозуміло, що наслідком неврахування реальності є відхилення від вихідних цілей політики у сфері зовнішньої допомоги, що призводить до неефективних дій та невідповідності законодавчим стандартам, у тому числі *acquis communautaire* ЄС.

Таблиця 3.2

Порівняльна таблиця існуючої та запропонованої Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями

Розпорядження КМУ від 20.10.2011 № 1075-р	Авторська редакція
На етапі ініціювання та підготовки проектів:	
– розроблення і запровадження Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з МФО (далі – Стратегія), яка відповідно до програмних документів Президента України та Кабінету Міністрів України визначатиме основні напрями і завдання залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з МФО на 2013 – 2016 роки;	– розроблення та запровадження Стратегії потреб України за секторами економіки у використанні зовнішньої допомоги на 2018 – 2021 роки. Документ має розроблятися у співпраці з представниками МФО для максимального наближення діяльності донорів до національних пріоритетів;
– забезпечення подальшого розвитку договірної бази співробітництва з МФО, державами-донорами, ООН та Європейським Союзом з урахуванням пріоритетів, визначених Стратегією;	– прийняття та виконання Закону України «Про міжнародну технічну допомогу»;
– запобігання розпорошеності	– Міністерству фінансів України,

<p>фінансових ресурсів МФО та міжнародної технічної допомоги шляхом їхньої концентрації на чітко визначених Стратегією пріоритетах залучення міжнародної технічної допомоги та фінансових ресурсів МФО;</p>	<p>Міністерству юстиції України та Міністерству економічного розвитку і торгівлі України розробити механізм відповідальності за нецільове використання коштів зовнішньої допомоги;</p>
<p>– проведення роботи з урахування пріоритетних напрямів та завдань, визначених Стратегією, у стратегічних і програмних документах донорів міжнародної технічної допомоги (далі – донор) щодо фінансового та технічного співробітництва з Україною.</p>	<p>– організація та проведення регулярних заходів, спрямованих на презентацію регіонів України, можливостей донорів та підвищення поінформованості населення про недоліки та переваги участі у проектах зовнішньої допомоги;</p> <p>– розроблення державної програми з інформування громадськості з питань МТД.</p>
<p>На етапі реалізації проектів:</p>	
<p>– підвищення інституційної спроможності у формуванні ефективної стратегії та планів закупівель товарів, робіт і послуг з метою розширення участі вітчизняних виробників і постачальників у проведенні торгів у межах проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються МФО;</p>	<p>– дотримання законів України стосовно прозорості закупівель товарів, робіт і послуг для розширення участі вітчизняних виробників і постачальників у межах проведення торгів;</p> <p>– дотримання принципів Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги;</p> <p>– Програмного документа ООН «Цілей сталого розвитку – 2030»;</p> <p>– запровадження поточного моніторингу та проміжного звітування під час реалізації проекту (програми) міжнародної технічної допомоги;</p> <p>– реалізація проекту зовнішньої допомоги у сфері зміцнення інституціональної спроможності регіональних органів публічної влади</p>
<p>– забезпечення обов'язкового подання для державної реєстрації бенефіціарами та реципієнтами всіх проектів (програм) міжнародної технічної допомоги.</p>	<p>– спрощення процедур надання адміністративних послуг, бюджетних зобов'язань відповідно до міжнародних договорів України.</p>

На етапі моніторингу проектів:	
– запровадження на національному та регіональному рівнях постійної практики управління проектами, орієнтованої на кінцевий результат;	– підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін у сфері проектного менеджменту;
– удосконалення законодавства, що регулює питання поточного та заключного моніторингу проектів (програм) міжнародної технічної допомоги; – удосконалення порядку проведення поточного та заключного моніторингу проектів (програм) міжнародної технічної допомоги і підвищення вимог щодо змісту підсумкового звіту про досягнуті результати;	– розроблення та запровадження Єдиної системи моніторингу та оцінки ефективності міжнародної технічної допомоги, яка включатиме Порядок моніторингу проектів та оцінювання діяльності донорів;
– удосконалення механізму обміну інформацією з донорами щодо моніторингу та оцінки проектів (програм) міжнародної технічної допомоги; – розширення доступу громадськості до інформації про стан співробітництва з МФО, державами-донорами, ООН та Європейським Союзом.	– створення платформи, в тому числі електронної, для обміну інформацією між учасниками проекту та інформування громадськості про стан впровадження проектів МФО; – розроблення механізму підтримки сталого ефекту завершених проектів; збереження історії їхньої реалізації у загальній електронній базі проектів (програм) МТД.

Джерело: складено самостійно на основі [77]

Незважаючи на те що, широко визнана потреба в кращому управлінні результатами проектів розвитку, а також той факт, що їхнє практичне впровадження здійснюють різні зацікавлені сторони, зокрема уряди, донори та приватний сектор, це, тим не менш, залишається складним завданням.

Ретельне управління ефективністю зовнішньої допомоги, загалом, потребує: зосередження уваги на результатах всіх етапів процесу розробки (від стратегічного планування до впровадження проекту та після його завершення); узгодження фактичних заходів з програмування, моніторингу та оцінки з очікуваними результатами; створення якомога простої, економічної

та зручної системи звітування; спрямування ресурсів таким чином, щоб досягати результатів; і, нарешті, використання інформації про результати для навчання та прийняття рішень, а також для звітності та підзвітності.

Так, вплив на цілі розвитку та результати можна відобразити так:



Рис. 3.1. Вплив численних партнерів на цілі та результати розвитку

Джерело: складено на основі [141, с. 65]

Формуючи концепцію публічного управління зовнішньою допомогою, необхідно розуміти, яким чином застосовуються принципи Паризької декларації, Програмного документа ООН «Цілі сталого розвитку-2030» (англ. Sustainable Development Goals (SDGs)), комплексно уявляти всю систему планування, реалізації, моніторингу та оцінки співпраці з міжнародними донорськими організаціями. Ефективна система управління на основі результатів має включати надійне стратегічне планування та оцінку ефективності, що відображено в семи етапах здійснення розроблених спільними зусиллями ОЕСР, Світового банку та донорів. Основними цілями системи управління, що базується на результатах, в донорських установах є створення та використання інформації про ефективність для звітування перед усіма зацікавленими сторонами та для внутрішнього навчання з питань управління та прийняття рішень.

Перші три фази або процеси, як правило, пов'язані з підходом до планування, орієнтованого на конкретні результати, який іноді згадується як стратегічне планування. Перші п'ять разом, як правило, входять у поняття «оцінка якості роботи або продуктивність діяльності». Всі сім фаз, які

об'єднані в одне ціле, є важливими для ефективного управління відповідно до результатів. Тобто, є інтеграція додаткової інформації як із системи оцінювання, так і з оцінки якості діяльності, також забезпечення використання управлінцями цієї інформації розглядаються як критичні аспекти управління, що засноване на результатах.

1.Формулювання цілей: визначення чітких, вимірюваних засобів пошуку та розробки концептуальної основи досягнення результатів.

2.Визначення показників: для кожної мети вказати те, що потрібно виміряти відповідно до масштабів та обсягів.

3.Постановка завдань: для кожного показника вказується очікуваний або запланований рівень результатів, яких потрібно досягнути відповідно до конкретних дат, та які будуть використовуватись для оцінки діяльності.

4.Результати моніторингу: розробка систем моніторингу ефективності для регулярного збору даних про фактичні результати.

5.Перевірка результатів та звітування: порівняння фактичних результатів відповідно до цілей (або інші критерії для суджень про виконання).

6.Інтегруюче оцінювання: проведення оцінок для надання додаткової інформації про ефективність, яка не відразу доступна з систем моніторингу ефективності.

Використання інформації про ефективність з метою навчання, звітування зацікавленим сторонам щодо досягнутих результатів. Ефективне використання залежить від різних організаційних перетворень, політики, процедур та інших механізмів тощо. Крім того, враховуючи характер співробітництва в галузі розвитку, донорські організації стикаються з особливими труднощами при створенні систем управління ефективністю та вимірювання. Ці проблеми певною мірою відрізняються від тих, з якими можуть мати справу уряди, державні інститути, що ускладнює процес роботи: зокрема, може бути дорожчою система оцінки ефективності. Так, наприклад, міжнародні фінансові організації мають на шляху такі питання для вирішення:

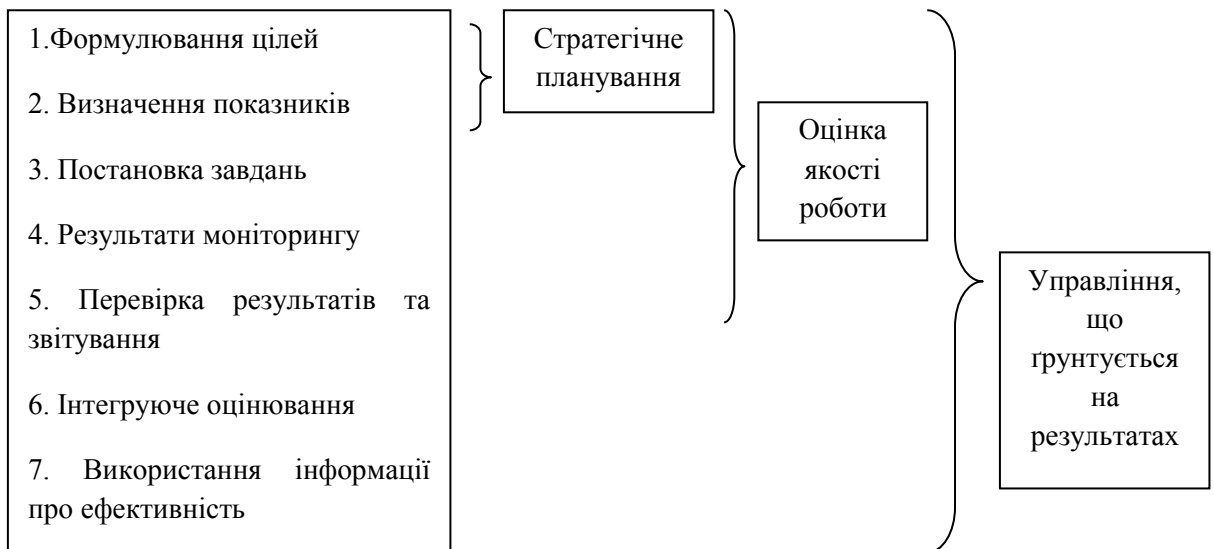


Рис. 3.2. Сім етапів управління, що ґрунтується на результатах

Джерело: складено на основі [141, с. 12]

Робота в різних країнах й умовах. Значна кількість різноманітних проектів у різних секторах. Часто зосереджуються на зміцненні потенціалу та реформуванні політики, які важче вимірювати, ніж безпосередню діяльність з надання послуг. Беруть участь у нових сферах, таких як належне управління, де є невеликий досвід оцінки ефективності. Часто відсутні стандартні показники результатів, які можна легко порівняти та об'єднати між проектами і програмами.

Зазвичай вони є лише одним із багатьох партнерів, що сприяють досягненню цілей розвитку, та стикаються з проблемами при визначенні впливу на проекти та програми своїх агентств. Як правило, покладаються на дані результатів, зібрані країнами-партнерами, які мають обмежену технічну спроможність з відповідними якістю, охопленням та питаннями своєчасності. З'являється більший потенційний конфлікт між інформаційними вимогами зацікавлених сторін (наприклад, законодавців країн-донорів, аудиторів, платників податків) та потребами, інтересами і можливостями своїх партнерів, що розвиваються. Зокрема, ці чинники можуть ускладнити діяльність агентств-донорів стосовно порівняння та узгодження результатів проектів та програм до вищого рівня організації та агентства [141].

У листопаді 2016 року за підсумками зустрічі Глобального партнерства ефективної співпраці розвитку було опубліковано традиційний звіт щодо результатів розвитку у 81 країні з низьким та середнім рівнем доходів за участю 125 двосторонніх та багатосторонніх партнерів у відповідній галузі, 74 організацій громадянського суспільства, представників приватного сектору та інших зацікавлених у розвитку країн-учасниць сторін. Відповідно до цього документа, в 70% країн, що брали участь у підготовці цих моніторингових матеріалів, спостерігається зміцнення діалогу влади та приватного сектору щодо сталого розвитку, близько 90% урядів цих країн консультують НУО з питань відповідної політики, 66% країн стали більш відкритими в управлінні бюджетними ресурсами. Україні, яка ратифікувала низку міжнародних програмних документів з питань сталого розвитку, необхідно враховувати зазначені цілі при створенні концепції управління МТД. Пріоритети такого документа мають ураховувати загальну систему Цілей сталого розвитку [133] та 4 принципи ефективного співробітництва розвитку:

Принцип № 1 «Право власності стосовно пріоритетів розвитку країн-партнерів» (англ. Country Ownership). Країни-партнери, які отримують підтримку з розвитку, зобов'язуються сприяти: зміцненню національних стратегій розвитку, процесів планування та формування бюджету; моніторингу потреб громадян; забезпеченню активної взаємодії парламентів та суспільства з питань розвитку; регулярному та своєчасному публікуванню звітів про виконання бюджету та аудитів; зміцненню публічних систем, у тому числі системи управління фінансами та закупівлями; оцінюванню прогресу розвитку уряду та інших зацікавлених сторін; участі у соціальному діалозі з бізнес-сектором та профспілками; заохоченню інновацій.

Країни-партнери, які надають підтримку, зобов'язані: зробити співпрацю в галузі розвитку більш передбачуваною, надаючи регулярну і своєчасну інформацію про індикативні попередні витрати та/або плани впровадження на 3-5 років, як це узгоджено в Аккрському плані дій;

прискорити прогрес узгодження з національною політикою, стратегіями розвитку, використанням національних систем та процесів публічного управління, зокрема у сфері фінансів; забезпечити нарощування технічної допомоги для системи публічного управління фінансами, закупівлями, де це необхідно, та за погодженням з країнами-партнерами, які отримують підтримку; сприяти розвитку співпраці, яка підтримує місцевий бізнес; розвивати потенціал національних бізнес-секторів та громадянського суспільства для участі у національних та міжнародних закупівлях, дотримуючись міжнародних зобов'язань, в тому числі тих, що стосуються навколишнього середовища, праці та суспільства; підтримувати національні контакти з усіма партнерами розвитку, в тому числі з НУО, щоб вони мали змогу бути залученими до планування, формування бюджету та моніторингу стратегій та планів розвитку; прискорити прогрес у погодженні двостороннього співробітництва в галузі розвитку із загальнонаціональними стратегіями розвитку та процесами планування країн-партнерів, які отримують підтримку.

Принцип № 2 «Акцент на результаті» (англ. Focus on Result). Країни-партнери, які отримують підтримку, зобов'язуються покращувати свої результати, в тому числі шляхом визначення значущих і вимірюваних показників та реалістичних цілей; удосконалюють національні системи моніторингу та оцінки.

Країни-партнери, які надають підтримку, зобов'язані: підтримувати зміцнення статистичного потенціалу та систем моніторингу, оцінки країн-партнерів, які отримують підтримку, з метою підвищення ефективності збору та аналізу даних, включно з тими, що розподілені за віком, статтю та місцезнаходженням, для використання у розробці політики, плануванні, формуванні бюджету та поданні звітів упровадження Порядку денного Цілей сталого розвитку 2030 року.

Принцип № 3 «Інклюзивне партнерство» (англ. Inclusive Partnerships for Development). Країни-партнери, які отримують підтримку, зобов'язуються

брати участь у створенні сприятливих політичних умов для бізнесу, особливо для малого та середнього; працюють над підвищенням справедливості, прозорості, ефективності, в тому числі податкових систем; заохочують дотримання податкового законодавства та інших умов, необхідних для мобілізації внутрішнього та міжнародного капіталу; сприяють державно-приватному партнерству для забезпечення гідної праці жінок, мігрантів, людей з обмеженими можливостями та інших уразливих груп; визнають важливість соціального діалогу для зміцнення довіри, формування бізнес-стратегії в загальній структурі національних цілей розвитку.

Країни-партнери, які надають підтримку, зобов'язані співпрацювати з бізнес-сектором шляхом соціального діалогу та партнерства, щоб підтримувати соціально-всеохоплюючу та екологічно-стійку ділову практику, включно, але не обмежуючись корпоративною соціальною відповідальністю та економічним розширенням прав жінок; сприяти створенню довіри, наприклад шляхом поширення інформації міжнаціональними компаніями відповідно до національного та міжнародного права. Забезпечують прозорість усіх фінансових операцій між урядами та підприємствами; заохочення всіх компаній, у тому числі багатонаціональних, платити податки урядам країн, де відбувається економічна діяльність та створення цінностей, відповідно до національного та міжнародного законодавства та політики; продовження змін інституційних стимулів, політики та процедур для посилення взаємодії з бізнес-сектором.

Принцип № 4 «Прозорість та підзвітність» (англ. Transparency and Mutual Accountability). Країни-партнери, які отримують підтримку, зобов'язуються:

– залучати парламенти, органи місцевого самоврядування та недержавних партнерів до впровадження, моніторингу та оцінки стратегій розвитку;

– активізують зусилля, спрямовані на зміцнення національної статистичної спроможності та незалежності, підтримку ініціатив, пов'язаних

зі збиранням та поширенням даних у більш ефективний та доступний спосіб;

– забезпечувати прозорість та рівну участь всіх державних та недержавних партнерів у процесах національного планування та бюджетування, в тому числі організаціях, орієнтованих на жінок;

– продовжують посилювати гендерно орієнтоване планування та бюджетування шляхом удосконалення систематичного відстеження розподілу ресурсів для забезпечення гендерної рівності;

– прискорюють та поглиблюють зусилля зі збору, аналізу, поширення, узгодження та повного використання даних за демографічними ознаками та географії для інформування про політичні рішення, спрямування інвестицій, які дозволяють ефективно використовувати державні видатки;

– оновлюють існуючі механізми взаємної підзвітності на рівні країни.

Країни-партнери, які надають підтримку, зобов'язані: оновлювати інституційну архітектуру, політику та системи управління інформацією для забезпечення прозорості співпраці в галузі розвитку, задоволення інформаційних потреб країн-партнерів, які отримують підтримку, громадян та інших зацікавлених сторін Глобального партнерства, спираючись на відкриті міжнародні стандарти даних, такі як Міжнародна ініціатива прозорості допомоги (англ. International Aid Transparency Initiative (IATI) та статистичні стандарти систем Країн-членів комітету допомоги розвитку ОЕСР; нарощувати потенціал за допомогою належної фінансової та технічної підтримки для покращення національної статистичної спроможності; об'єднувати зусилля для поліпшення доступності, точності та використання відкритих даних про співпрацю в галузі розвитку на рівні країни; поширювати інформацію про використання даних при плануванні, доставці та моніторингу розвитку та гуманітарних ініціатив, особливо на рівні країни, з метою підвищення ефективності розвитку, залучення зацікавлених сторін; публікують дані про всі поточні види діяльності, включно з детальними перспективними даними, а також про результати та оцінки, де це можливо; посилюють підтримку використання даних, у тому числі шляхом розробки

інструментів візуалізації та аналізу [114; 133].

Як було зазначено, кінцева мета нового публічного управління – задоволення потреб споживача щодо обсягу та якості суспільних послуг. Для вимірювання результативності управлінської діяльності органів публічної влади можливо запозичувати елементи оцінювання приватного сектору та/або донорських організацій.

Разом з тим, необхідно враховувати багато чинників, а також уникати конфлікту інтересів, що впливає на публічне управління у сфері зовнішньої допомоги. Також важливо розрізняти ефективність діяльності, яка передбачає співвідношення «витрати на початку – кінцевий продукт», та результативність, що є загальним задоволенням суспільства діяльністю органів публічної влади. Донорські організації значно відрізняються від більшості державних установ стосовно підзвітності в своїй діяльності. Окрім звичайної підзвітності перед платниками податків своєї країни, донорські агенції несуть також відповідальність перед партнерами країн, що розвиваються, та групами бенефіціарів, з якими вони працюють. Типи інформації про ефективність відрізняються, що додає більше суперечливих вимог до систем вимірювання ефективності та систем звітування про управління. Наприклад, з точки зору країни-партнера, ідеально було б для всіх донорів/партнерів підтримати спільну систему оцінювання ефективності, адаптовану до програми конкретної країни.

Однак для донорів інформація про ефективність має порівнюватись, а не бути пристосованою для певної країни. Крім того, загальні вимоги уряду до звітності впливають на кількість систем звітності донорських агентств, що додатково обмежує їхню гнучкість у координації на рівні країн-партнерів. Концепція публічного управління у сфері МТД являє собою складний та водночас доступний для широкого розуміння документ, мета якого – створити умови для ефективної діяльності органів публічної влади в цьому напрямі.

3.2. Напрями удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги

Організаційно-правовий механізм у сфері МТД – це механізм організації системи діяльності органів публічної влади у сфері міжнародної технічної допомоги, який виникає у взаємовідносинах «суспільство – держава – МТД». З метою підвищення ефективності зовнішньої допомоги необхідно об'єднувати зусилля всіх партнерів на всіх рівнях співпраці. Одним із перших кроків/шляхів для цього є координування розвитку (на національному або галузевому рівнях), яке охоплює взаємозв'язок між координацією допомоги та системами національного уряду (формування та впровадження політики, управління, підзвітність тощо), що в кінцевому підсумку забезпечує результати розвитку.

Вважається, що зусилля, спрямовані на донорську допомогу, не можуть забезпечити значне поліпшення результатів розвитку доти, доки не будуть ефективно інтегровані в національні структури та системи планування розвитку та управління в країні. Як зазначалось у даній роботі, мислення донорських організацій спрямоване на реалізацію ідеї «ефективного розвитку» (англ. *development effectiveness*) та повинно відображатися й у меті координації, що охоплює три виміри та має еволюційний характер.

Координування донорів зазвичай є першим етапом удосконалення розвитку допомоги. На цьому етапі ініціатива виходить від партнерів розвитку, адже саме вони надають допомогу та забезпечують заходи з її надання. Уряд зазвичай грає пасивну роль на цьому етапі, частково через те що має значний обсяг повноважень, з яких допомога розвитку складає лише частину, а також тому що не має системи, яка б опікувалась питаннями допомоги чи взаємодіяла з донорами у форматі діалогу.

Другий етап – координування саме допомоги, коли координаційні зусилля донорів узгоджуються з активним залученням урядових колег та вдосконаленням допомоги шляхом створення системи прогнозування,

бухгалтерського обліку та управління послугами уряду.

Третій етап – це координування розвитку, що характеризується зростанням ролі уряду в політиці та реалізації, поряд з ефективними механізмами управління державними ресурсами – взаємодією між урядом та спільнотою партнерів з розвитку з питань допомоги та бюджетних надходжень.



Рис. 3.3. Етапи координування зовнішньої допомоги

Джерело: складено на основі [142, с. 9]

Протягом 1980-х та 1990-х років партнери з розвитку часто заявляли, що координують надходження допомоги. Однак, з точки зору положень Паризької декларації, те, над чим партнери з розвитку дійсно працюють, – це погоджують з іншими донорами, де розмістити допомогу на проект, щоб уникнути «дублювання» зусиль та виникнення потенційних конфліктів (географічного, галузевого характеру тощо). Під час більшості цих обговорень уряди практично не брали участі у них або це відбувалось просто на рівні «консультацій», формально. Ситуація почала змінюватися у 1990-х роках, коли деякі донори застосовували певні принципи секторальних інвестиційних програм до нової форми розвитку допомоги, яка отримала

назву секторального підходу. Цей підхід, який передбачав потребу у «лідерстві уряду» та «донорах задля підтримки визначеного урядом секторального плану», став звичайним явищем.

Навіть якщо терміни «гармонізація» та «узгодження» ще не використовувались на той час, зазначений підхід був фактично першою спробою узгодження донорської допомоги з пріоритетами уряду на секторальному рівні. Ці перетворення відбулися у відносно стислі терміни та пояснюють, чому багато партнерів з розвитку все ще намагаються переорієнтуватись із підходу, спрямованого на донорів, на той, де уряд визначає політику розвитку та вказує на перевагу однієї або іншої стратегії чи інструменту допомоги.

З іншого боку, уряди не завжди готові взяти на себе лідерство в національному та галузевому розвитку, тому в певних країнах існує ризик того, що донори проголошують принципи Паризької декларації, проте продовжують використовувати ті ж підходи до надання допомоги, як і раніше. Це також допомагає підкреслити провідний принцип управління сучасною допомогою: належне її координування вимагає, перш за все, того, що донори координують процес навколо існуючого, визначеного урядом плану. Така структура має поєднувати: огляд пріоритетів, що мають бути збережені в процесі гармонізації, узгодження та координації донорів; перелік механізмів для перегляду прогресу та проблем або конфліктів; і, нарешті, визначення бажаних форм допомоги. У багатьох країнах донори намагалися краще узгодити свою допомогу з державною політикою, таким чином поліпшуючи координацію допомоги. Однак, надмірне зосередження на координуванні допомоги може відволікати увагу від того факту, що реальною метою є не стільки управління нею, а, швидше, координування розвитку. Коли основна увага приділяється координації допомоги, існує ризик того, що партнери з розвитку співпрацюють паралельно з урядом, що породжує культуру управління біполярною допомогою, яка ґрунтується на принципі «вони та ми». У цьому сценарії партнери з розвитку сподіваються,

що уряд розроблятиме плани та ефективно їх реалізовуватиме, докладе зусиль, щоб задовольнити ці очікування.

У межах координаційної культури розвитку партнери допомагають уряду розробити реалістичні плани з акцентом на їхньому виконанні, одночасно відстежуючи прогрес. Сучасна література з управління підкреслює важливість відходу від зосередження уваги лише на підтримці допомоги. У моделі, що фокусується на розвитку, уряд та донори грають різні ролі, але стають реальними партнерами в процесі, підкреслюючи результати розвитку, за які обидві сторони стають відповідальними. Це надає співпраці зовсім іншого сенсу:

- планування залишається основою для з'ясування пріоритетів і результатів моніторингу, проте належна увага приділяється реальному плануванню за участю урядів, навіть якщо це означає зменшення очікувань певних партнерів з розвитку;

- основна увага приділяється запланованим результатам, моніторинг також фокусується на результатах. Проте, коли результати не відповідають очікуванню, відповідальність покладається на всіх учасників, у тому числі уряд [115]. Це означає, що моніторинг планів має на меті не щорічне вивчення діяльності уряду, а вироблення спільного бачення того, що можна зробити, щоб покращити результати розвитку.

Політичний діалог є основою партнерських відносин, таких як стратегія спільної допомоги, секторальний підхід співробітництва та інші, але це зрідка визначається оперативно або сприймається всіма партнерами одночасно. Наприклад, державний службовець може сприймати принцип політичного діалогу з симпатією, але на практиці це подобається менше, оскільки часто означає довгі зустрічі, під час яких донори критикують владу та прагнуть отримати заздалегідь узгоджену «позицію з питань політики». Цей термін також використовується серед донорів, певні з яких сприймають політичний діалог як гарантію, що їхні погляди впливають або навіть переважають серед інших донорів, або просто очікують побачити свої

погляди врахованими у державній політиці чи практиці. Нарешті, певні партнери (уряд або партнери з розвитку) не вважають необхідною участь у політичних переговорах з урядом, тоді як інші можуть висловити діаметрально протилежний погляд з цього питання та вважати «впливову політику» донорською прерогативою, навіть правом. З операційної точки зору діалог щодо спільної політики містить три основні виміри:

1) обмін інформацією. Більшість спільних процесів допомоги (зокрема, секторальної) включають періодичний (один раз на місяць або кожні два-три місяці) неформальний обмін інформацією про події політики, галузі, майбутні плани, цікаві доповіді тощо. Ці заходи відомі як Форум розвитку. Хоча політичні рішення не обов'язково мають місце на цьому рівні, проте зустрічі вважаються корисними для зміцнення відносин серед партнерів і важливими для забезпечення обміну інформацією між урядом та донорами; 2) організовані обговорення стратегії. Це відбувається шляхом періодичних оглядів прогресу у галузі та за допомогою обговорення питань політики. До них належать визначені щорічні огляди, дворічні огляди зустрічей партнерів з програми допомоги, наради секторальної консультативної групи в засіданнях Координаційної ради, наприклад в країнах Африки. Важливо відзначити, що ці події передбачають більш структуровані політичні дискусії для ефективної роботи. У робочій групі проводять попередній аналіз виконання стратегії та програм; 3) залучення керівництва та вирішення конфліктів на високому рівні. Діалог передбачає ризик розбіжності думок, що сторони вважають джерелом проблем. Саме тому всі ефективні підходи (секторальний, спільної допомоги) мають механізми для залучення політичних лідерів, вирішення конфліктів.

Відповідні механізми співробітництва у дії можна продемонструвати на прикладі таких країн, як Мозамбик та Замбія у сфері охорони здоров'я.

Можна відзначити суттєву різницю між моделями Мозамбіку та Замбії: зокрема, в останній менша присутність донорів на перемовинах, оскільки країна визначила три типи головних партнерів з розвитку.

Механізми діалогу з питань управління зовнішньою допомогою

	Мозамбік	Замбія
Обмін інформацією	Секторальний Форум. Відбувається раз на місяць. Беруть участь держслужбовці з міністерств охорони здоров'я та радники з питань здоров'я від партнерів-донорів.	Зустрічі за секторами. Відбуваються раз на місяць за таким же планом, як і у Мозамбіку.
Організовані обговорення стратегії	а) спільна щорічна оцінка стратегічного плану з питань охорони здоров'я. Спільний огляд консультантами з міністерства із подальшим обговоренням на форумі та закріпленні рішень на засіданнях Ради координації сектору; б) Рада координації сектору. Збирається у травні та листопаді.	а) щорічний зовнішній огляд сектору. Здійснюють зовнішні консультанти, потім обговорюється на Зустрічі та в межах Консультативної групи сектору; б) Консультативна група сектору збирається двічі на рік: у травні з метою підсумовування результатів діяльності, у вересні – з метою планування. Об'єднує представників з провінції та громаду.
Залучення керівництва та вирішення конфліктів на високому рівні	Провідний партнер. Обирається щорічно. Запрошується на зустрічі Комітету з фінансового управління, координує порядок денний зустрічей сектору охорони здоров'я.	Провідний партнер. Три головних партнери (Швеція, Велика Британія, ВООЗ) працюють терміном в один рік та заміщують один одного у разі відсутності інших.

Джерело: складено на основі [142, с. 20]

Провідний донор – це представник трьох агенцій, призначених діяти як донори-лідери, кожен з яких працює один рік. Провідні донори беруть участь у всіх основних заходах, пов'язаних із сектором охорони здоров'я, впродовж року їхньої служби та виступають у якості доповідачів. Активні партнери – це партнери з розвитку, які активно залучаються та/або надають значне фінансування сектору охорони здоров'я. Вони є постійними учасниками галузевої політики та заходів у межах секторальної консультативної групи.

Деякі з партнерів також виступають координаторами, відповідальними за нагляд над конкретною сферою або програмою. Партнери-консультанти – це партнери з розвитку, що не беруть суттєвої участі в секторі охорони здоров'я, але зацікавлені в тому, щоб бути поінформованими про значні події. Зазвичай не беруть участі у дискусіях секторальної політики.

Управління не існує у вакуумі: координування потребує підтримки принципів, які були узгоджені спільно. Вважається, що координування має відбуватися навколо планування, в тому числі у межах підзвітності, пов'язаної з механізмами перевірки та звітування, а також узгодженням ресурсів відповідно до принципів Паризької декларації про гармонізацію та узгодження допомоги в галузі розвитку.

На увагу заслуговує модель управління зовнішньою допомогою у Таджикистані. У 2006 році урядом цієї країни було сформовано Національну стратегію розвитку, у межах якої окремим планом була розроблена стратегія подолання бідності (далі - СПБ). Таких стратегій в історії розвитку Таджикистану за рахунок зовнішніх ресурсів нараховується три. У межах першої вже відчувалось зменшення фрагментарності допомоги, посилення принципу гармонізації, підтримка проектів за секторами. Для моніторингу та оцінки діяльності СПБ створюється Національна рада з розвитку. Вже друга СПБ була схвалена парламентом країни, у той же час Азійський банк розвитку підтримує СПБ-2 на національному рівні. Вже у 2008 році уряд Таджикистану презентує перший річний звіт роботи СПБ-2.

Партнери з розвитку співпрацювали над розробкою спільної стратегії партнерства, щоб створити умови, де вони могли б працювати разом з урядом, і таким чином, підвищити ефективність допомоги, в тому числі, узгодження з державними стратегіями скорочення бідності, досягнення Цілей розвитку тисячоліття-2015 та економічне зростання.

Заходи з реалізації Національної стратегії розвитку в середньостроковій перспективі, нарешті, потребують відображення та інтеграції в різні програми та плани, такі як: середньострокова програма уряду, три стратегії зменшення

масштабів бідності, середньострокові програми витрат, програма державних інвестицій, планування та реалізація зовнішніх ресурсів, наданих партнерами з розвитку. Лише час, проміжне оцінювання та реальні дії здатні виробити результати Стратегії. Такі заходи передбачають зустрічі у межах Форуму розвитку, координаційного органу послів та представників донорів і міжнародних фінансових установ, який називається Головна група, також у межах Координаційної ради донорів та її підгрупах.

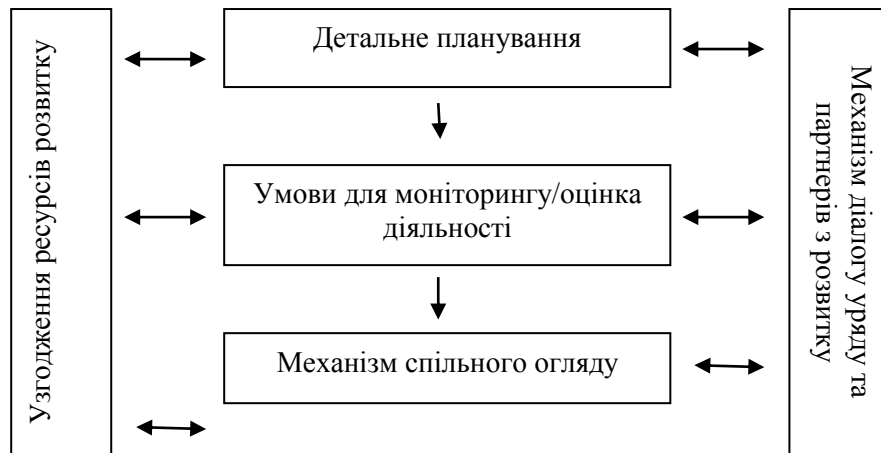


Рис. 3.4. Робоча схема аналізу управління зовнішньою допомогою в Таджикистані

Джерело: складено на основі [142, с. 25]

Як було зазначено раніше у дослідженні, координування зовнішньої допомоги тісно пов'язане з національними цілями розвитку, державним бюджетом та програмою державних інвестицій, а також дозволеним рівнем державної зовнішньої заборгованості, що складають невід'ємну частину національного планування розвитку. Ефективність процесу залежить від чіткого розподілу і координування обов'язків між органами публічного управління, які беруть участь у плануванні, а також зовнішніми партнерами. Уряд повинен мати чітко визначену інституційну структуру для кожного циклу, тобто підготовку державного бюджету, формулювання трирічної державної інвестиційної програми, стратегічні документи. Однак справжньою проблемою є об'єднання цих циклів і забезпечення ефективної

мобілізації та використання іноземної допомоги. Існує багато прикладів слабких зв'язків і синергії між національними пріоритетами розвитку та пріоритетами, що відображені у бюджеті надходження іноземної допомоги. Значною мірою ця ситуація обумовлена відсутністю чіткої структури (механізмів) для управління цими зв'язками.

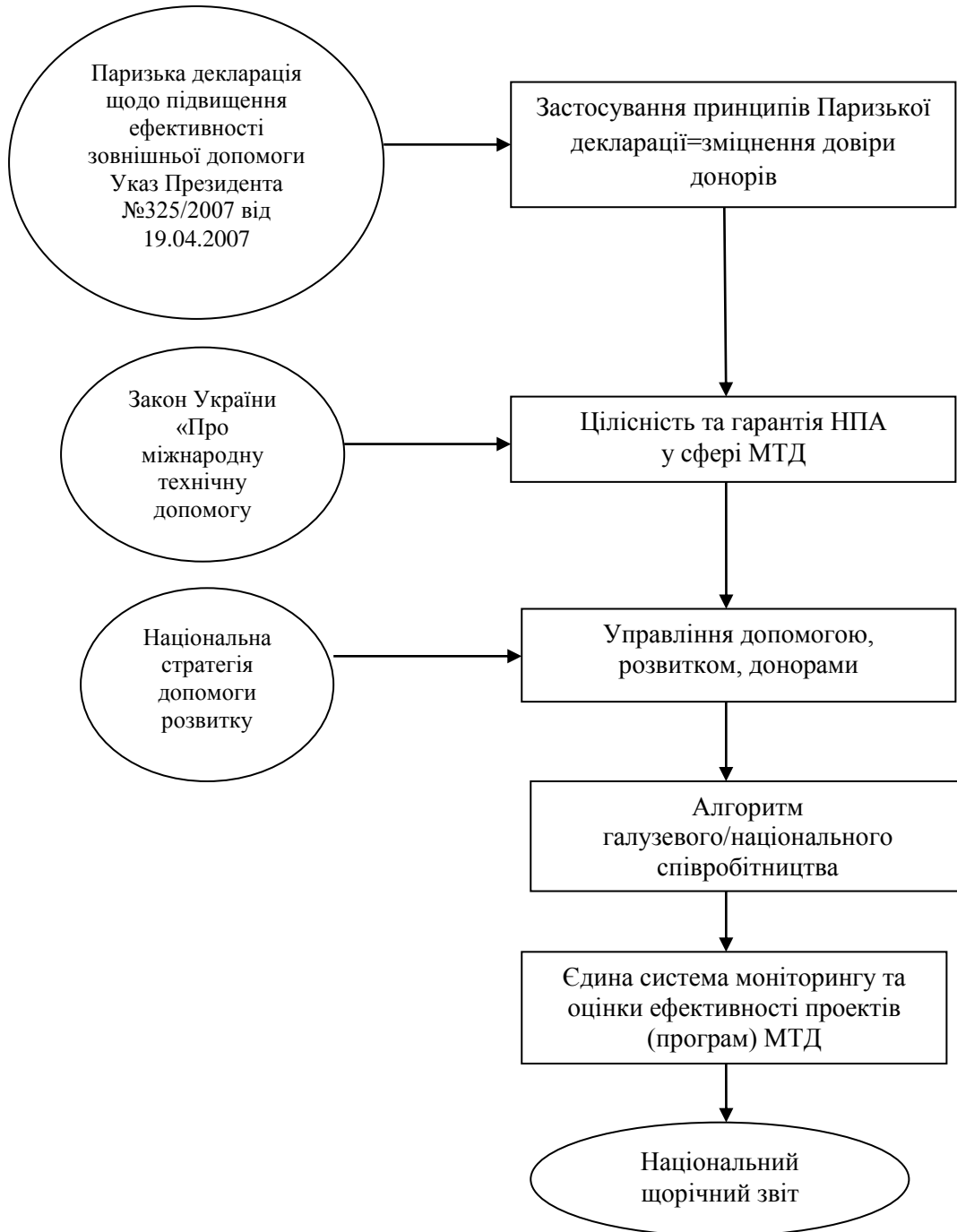


Рис. 3.5. Напрями удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги

Джерело: авторська розробка

1. Зміцнення довіри донорів до України та бажання співпрацювати можливе лише за умов дотримання принципів Паризької декларації:

Причетність. Узгодження. Гармонізація. Управління, орієнтоване на результати. Спільна відповідальність.

2. Ухвалення Закону України «Про міжнародну технічну допомогу» дозволить залучати, контролювати, узгоджувати та розподіляти ресурси розвитку; зменшити фрагментарність допомоги, систематизувати її та забезпечувати національні інтереси держави; впорядкувати договірну базу співробітництва з міжнародними організаціями та країнами-донорами; забезпечити підтримку механізму децентралізації державно-управлінських відносин у сфері зовнішньої допомоги; забезпечить наслідування (історію) проектів та механізм підтримки результатів проектів після їхнього завершення та згорання діяльності донора.

3. Створення Національної стратегії допомоги розвитку сприятиме плануванню соціально-економічних та інших пріоритетів країни, узгоджуючи їх спільно з організаціями-донорами; формуванню та втіленню механізму співпраці із донорами на всіх рівнях, зокрема галузевому, державному тощо; бюджетній підтримці програм зовнішньої допомоги; інтегруванню пріоритетів, які підтримуються ресурсами МТД, до державних програм розвитку галузей економіки.

4. Єдина система моніторингу та оцінки ефективності міжнародної технічної допомоги – це документ, який має механізм для оцінювання не лише результатів впровадження проектів, а також діяльності донорів на території України. Цей механізм дозволить звітувати за програмами розвитку перед парламентом, урядом та суспільством. Матеріали звітів мають вирішальне значення для тих, хто приймає рішення, оскільки обираються сфери, куди найперше спрямувати ресурси для поліпшення рівня життя населення. Заходи щодо збирання інформації включають моніторинг та оцінку, керування результатами, перевірки національними органами влади та матеріали, відгуки і огляди від консультативних органів. Передбачається

інтегрування принципів моніторингу та оцінки донорів, щоб вони могли бути поєднані з іншими системами, особливо в країнах-партнерах.

5. Покращенню організаційно-правового механізму сприятиме застосування алгоритму співробітництва донорів та уряду у будь-якому секторі, який можна представити у таких покрокових діях:

Уряд та донори співпрацюють над створенням детального стратегічного плану обраного сектору за підтримки агентств з розвитку. Уряд та донори співпрацюють над середньостроковими витратами бюджету, який фінансуватиме цю стратегію/політику. Уряд грає роль лідера у партнерстві у вирішенні питань сектору. Уряд та партнери з розвитку співпрацюють над створенням комплексу робочих механізмів, що забезпечують структурний діалог щодо управління секторною стратегією та програмами. Уряд та партнери з розвитку співпрацюють над створенням комплексу механізмів спільної оцінки прогресу в секторі та відповідності стратегічному плану. Уряд та партнери зобов'язуються діяти з метою зміцнення довіри до системи фінансового управління та підзвітності уряду.

3.3. Концептуальний підхід до формування системи моніторингу та оцінки ефективності проектів (програм) міжнародної технічної допомоги

Відомо, що програми міжнародної технічної допомоги грають важливу роль у процесах соціально-економічних перетворень багатьох держав світу. МТД впливає на стан інтеграційних процесів у світовій економіці, забезпечує сталий розвиток національних господарств та реалізацію проектів, які уряди не можуть за різних причин фінансувати самостійно. Допомога надається як окремими державами, так і міжнародними організаціями, такими як Світовий банк, Програма розвитку ООН, МБРР(Міжнародний банк реконструкції та розвитку), Паризький клуб, ОЕСР, ЄС.

Україна бере активну участь у МТД, проте в якості реципієнта.

Проекти зовнішньої допомоги є однією із важливих складових реалізації інтеграційної стратегії держави щодо приєднання до Європейської спільноти, підтримки економічного розвитку, забезпечення внутрішніх та зовнішніх інтересів держави у сферах економіки та національної безпеки. Питання надання Україні міжнародної технічної допомоги країнами-донорами, проблеми реалізації поточних проектів та механізми оцінки ефективності їхнього впровадження досліджуються досить обмеженим колом науковців.

Інститут міжнародної технічної допомоги – порівняно нове явище в державному управлінні України. Саме цим пояснюється низький рівень його дослідження. Аналіз праць вітчизняних учених дозволяє стверджувати, що теоретико-методологічні засади залучення та використання МТД, особливо в питаннях визначення ефективності впровадження проектів, сформовані лише частково і вимагають детального розгляду.

Вважається, що на сьогодні в українському науковому просторі недостатньо робіт, які аналізують досягнення стосовно підвищення ефективності зовнішньої допомоги. Більшість досліджень присвячені іншим питанням: нормативно-правовому забезпеченню співробітництва та політичним наслідкам впливу країн-донорів, деякими вітчизняними науковцями здійснені дослідження ролі та впливу міжнародної допомоги [7; 22; 62; 64]. У вказаних роботах МТД в Україні була охарактеризована як недостатньо ефективна, що пов'язано з недоліками нормативної бази та державно-управлінської системи, а також із недостатнім рівнем координації допомоги, розпорошеністю ресурсів у рамках проектів МТД. У межах євроінтеграційної політики державі необхідно ураховувати вимоги та зміни, які відбулись у результаті підписання додаткових ініціатив стосовно використання зовнішньої допомоги на таких заходах високого рівня з питань розвитку, як Аккрський план дій (2008), документ «Пусанське партнерство для ефективного співробітництва з розвитку» (2011), Комюніке зустрічі високого рівня у Мехіко (2014) та Найробі (2016) [102].

Проте, чітко визначеного механізму оцінки та моніторингу

впровадження проектів МТД в Україні не існує. Слід зазначити, що проекти МТД не відрізняються від звичайного поняття проектів в управлінні. Р. Арчибальд, один з визнаних класиків управління проектами, визначає проект як «комплекс зусиль, здійснюваних з метою отримання конкретних унікальних результатів у межах відведеного часу і затвердженого бюджету, який виділяється на оплату ресурсів, що використовуються або споживаються в ході проекту» [2].

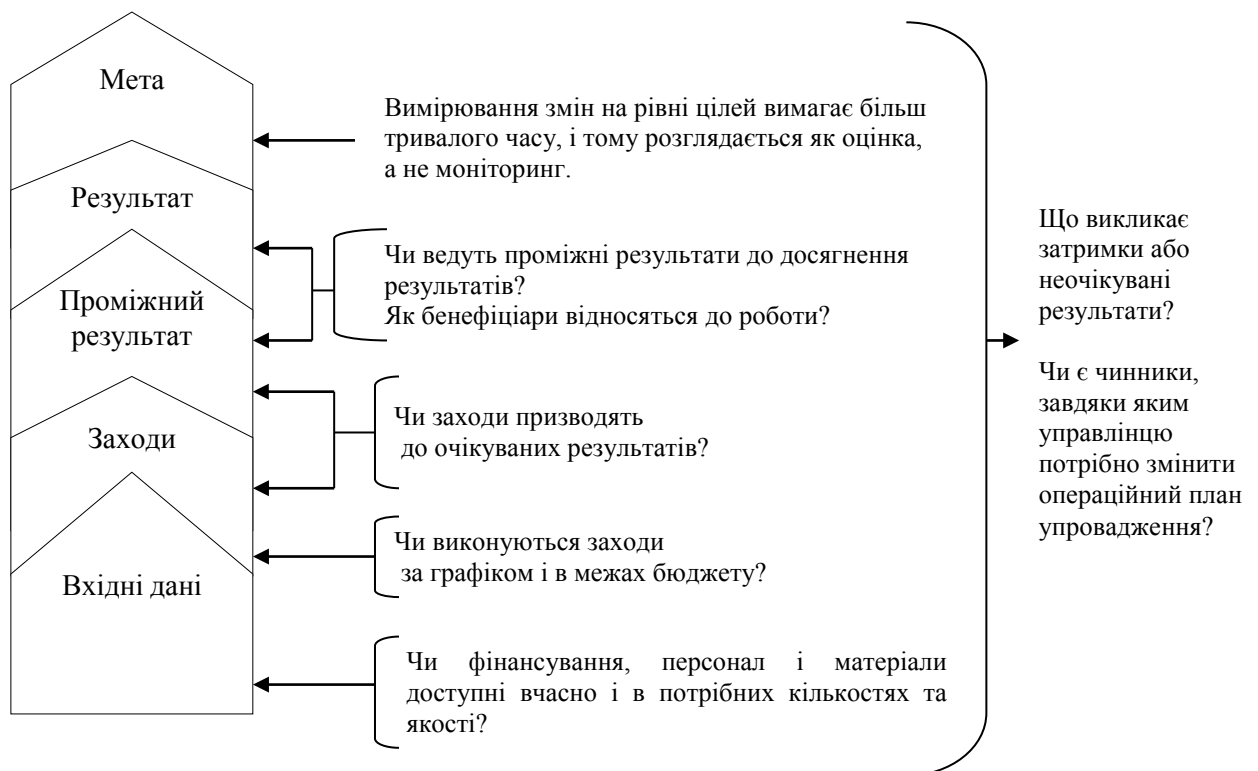


Рис. 3.6. Матриця етапів моніторингу та оцінки проекту/програми МТД
Джерело: складено на основі [138]

Малюнок 3.6. підсумовує головні питання моніторингу, оскільки вони стосуються цілей структурної матриці. Зверніть увагу, що вони зосереджуються більше на цілях нижчого рівня – вхідні дані, заходи та, певною мірою, результати. Це тому, що результати і мета, як правило, складніше підлягають зміні (в основному, в знаннях, ставленні, практиці, поведінці) та вимірюванню, вимагають більш тривалого періоду часу і більш цілеспрямоване оцінювання.

У рамках проекту/програми, як правило, контролюються різні речі згідно із специфіки та інформаційних потреб проекту/програми. Для цього існують певні типи моніторингу [138, с. 11-12], які можуть використовувати всі зацікавлені сторони проекту/програми.

Моніторинг результатів відстежує вплив і наслідки. Саме тут моніторинг об'єднується з оцінкою, щоб визначити, чи спрямований проект/програма на очікувані результати (проміжні та кінцеві результати, вплив) чи є можливість непередбачуваного впливу (позитивний чи негативний). Наприклад, психосоціальний проект може відстежувати, чи досягла результатів діяльність громади, стосовно стійкості та здатності громади відновлюватися після нещасного випадку.

Моніторинг процесу (діяльності) включає аналіз використання вхідних ресурсів, розвитку упровадження проекту/програми, результатів. Відстежується ефективність у часі та ресурсах. Наприклад, проект з водопостачання та санітарії контролює, щоб цільові домогосподарства отримували септичні системи відповідно до графіку.

Моніторинг відповідності забезпечує дотримання правил донорів та очікуваних результатів, вимог гранту та контрактів, місцевих державних нормативно-правових актів, законів, етичних стандартів. Наприклад, проект з питань притулків контролює, що притулки дотримуються узгоджених національних та міжнародних стандартів безпеки щодо їх будівництва.

Моніторинг середовища (ситуації) відстежує умови, в яких упроваджується проект/програма, особливо оскільки те, наскільки це впливає на виявлені ризики та припущення, які можуть виникнути. Враховується політичний, інституційний, фінансовий та стратегічний контекст, який впливає на проект/програму. Наприклад, проект у зоні конфлікту може контролювати можливі бойові дії, які не тільки впливають на успіх проекту, але й ставлять під загрозу життя персоналу та волонтерів проекту.

Моніторинг бенефіціарів відстежує сприйняття бенефіціарами проекту/програми. Це передбачає задоволення чи скарги у рамках

проекту/програми, включаючи участь бенефіціарів, їх ставлення, доступ до ресурсів, загальний досвід. При цьому необхідно врахувати різні групи населення, сприйняття непрямих бенефіціарів (наприклад, члени громади, які безпосередньо не отримують товари чи послуги). Наприклад, програма «Гроші за працю», що допомагає членам громади після стихійного лиха, може моніторити їх ставлення до вибору учасників програми, оплату учасників, внески програми у розвиток громади (наприклад, наскільки справедливо).

Фінансовий моніторинг обліковує витрати відповідно до вкладів та заходів у визначених категоріях витрат. Проводиться спільно з моніторингом процесу та відповідності. Наприклад, проект по життєзабезпеченню, що впроваджує серію мікропідприємств, може здійснювати моніторинг грошових виплат, забезпечити їх виконання відповідно до бюджету та термінів.

Організаційний моніторинг відстежує стійкість, інституційний розвиток та потенціал проекту/ програми та партнерів. Проводиться спільно з процесами моніторингу головної організації. Наприклад, головний офіс Національних товариств може відстежувати комунікації та співпрацю у реалізації проекту серед його філій та підрозділів.

Ефективність можна визначити не лише як співвідношення результатів і витрат, але і як ступінь відповідності отриманих результатів очікуванням зацікавлених осіб. Відповідні очікування залежать не лише від витрат ресурсів, часу, капіталу, а й не меншою мірою від інформації про результати функціонування аналогічних або подібних об'єктів в умовах, які порівнюються. Одним із провідних чинників підвищення результативності та ефективності реалізації програм МТД в Україні є формування системи моніторингу та оцінки реалізації проектів допомоги. Поліпшення ситуації з оцінкою, з одного боку, вимагає підвищення прозорості діяльності донорських структур, зокрема щодо надання відповідної інформації, з другого боку – підвищення спроможності владних інституцій до проведення

відповідного моніторингу та оцінки. Адже, як стверджувалося раніше у дослідженні, на думку дослідників, у державному секторі оцінювання державної політики та програм є фрагментарним та ситуативним, також бракує як культури оцінювання, так і попиту на нього, не вистачає кваліфікованих фахівців і методики, а також надійних даних [22; 64].

Додаток 7 постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 153 містить загальний перелік показників, за якими пропонується здійснювати поточний та/або заключний моніторинг:

- інформація про строки проведення семінарів;
- кількість їхніх учасників;
- тематику;
- надане обладнання;
- передані (розроблені) технології;
- роботу консультантів (радників);
- розроблені документи;
- публікації, а також про навчання, стажування спеціалістів, надані гранти, стипендії тощо);
- загальну суму витрачених коштів міжнародної технічної допомоги протягом строку реалізації проекту (програми), проблемні питання [75].

Проте методи визначення впливу проекту МТД, порівняння запланованих критеріїв ефективності з досягнутими, не зазначені. Автором запропоновано альтернативну форму результатів поточного/заклучного моніторингу проектів/програм МТД, де запитується більше конкретної інформації, надаються роз'яснення щодо заповнення пунктів форми. Формат моніторингу може частково співпадати з вимогами донорів стосовно звітування за результатами проекту/програми, оскільки пропозиції складені відповідно до стандартів Міжнародної федерації товариств Червоного Хреста та Червоного Півмісяця, що може полегшувати, у деякій мірі, паперову роботу як донорів, так і одержувачів допомоги.

Порівняльна таблиця існуючого та запропонованого моніторингу проектів (програм) МТД згідно з додатком 7 Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги постанови КМУ №153 від 15.02.2002

Додаток 7 до Порядку постанови КМУ №153 від 15.02.2002. РЕЗУЛЬТАТИ поточного та/або заключного моніторингу		Авторська редакція			
1. Вихідні дані проекту (програми), у тому числі відомості про заплановану та фактичну дату початку реалізації проекту (програми) та її завершення; назву донора, виконавця, реципієнта та бенефіціара; координатора проекту (програми), інформація про наглядові ради та експертні групи, створені для супроводження діяльності за проектом (програмою) у разі, коли таке супроводження передбачається проектом (програмою).	1. Інформація по проекту/програмі: Звітний період проекту/програми: дата / місяць / рік до дата / місяць / рік Дата початку проекту/програми: дата / місяць / рік Дата завершення проекту/програми: дата / місяць / рік Код (номер реєстрації) проекту/програми (якщо є): Керівник проекту/програми: Місце розташування проекту/програми: Сектор проекту / програми:				
2. Інформація про досягнення очікуваних результатів, у тому числі узагальнені результати впровадження проекту (програми), загальну суму витрачених коштів міжнародної технічної допомоги протягом строку реалізації проекту (програми), проблемні питання.	2. Короткі висновки по проекту/програмі *У цьому розділі необхідно підвести підсумки ключових пунктів інших розділів цього звіту, щоб надати загальне уявлення про поточний стан проекту/програми та основні питання, що планується вирішувати, зокрема, поточні чи нові питання/виклики реалізації проекту/програми.				
3. Порівняння запланованих кількісних та/або якісних критеріїв результативності проекту (програми) з досягнутими.	3.Фінансовий статус проекту/програми *Цей розділ повинен містити стислий огляд фінансового стану проекту/програми на основі фінансових звітів.				
Щоквартальний фінансовий статус проекту/програми*					
Бюджет с	Витрати с	%від	Щорічний бюджет	Щорі	%від бюджету

початку року і на поточний період	початку року і на поточний період	бюджету		чні витрати	
Дата/місяць/рік	Дата/місяць/рік				
<p>*Роз'яснення фінансового стану. Якщо будь-які перегляди бюджету перевищили 10% від початкового плану, будь ласка, назвіть причини. Якщо рівень виконання, як здається, буде до кінця року менше 80 % бюджету, дайте пояснення. Якщо бюджет проекту/програми порівняно з фактичними коливаннями перевищує 20% на рівні категорії витрат (постачання, персонал, заходи тощо), будь ласка, поясніть. Якщо проект/програма не повністю фінансується протягом року, як це вплине на реалізацію проекту/програми? Які кроки здійснюються для вирішення цієї проблеми?</p>					
4. Результати проведення узагальненої оцінки бенефіціара про відповідність наданої донором (виконавцем) проекту (програми) потребам реципієнтів.			4. Аналіз ситуації/контексту (позитивні/негативні чинники)		
Ризики та позитивні чинники*					
Ризик чи позитивний чинник	Дата	Пріоритет (високий, середній, низький)	Відповідальність та рекомендовані дії	Дата завершення	
1.					
...					
<p>*У цьому розділі слід визначити та обговорити чинники, що впливають на контекст і реалізацію проекту/програми (наприклад, зміна безпеки, державної політики тощо), а також пов'язані з цим заходи)</p>					
5. Результати проведення оцінки впливу реалізації проекту (програми) на соціальний та економічний розвиток держави, відповідної галузі та регіону (економічна та соціальна ефективність реалізації проекту (програми)).			5. Участь ключових партнерів і зауваження Окремо опишіть, у якій формі основні зацікавлені сторони, особливо місцеві бенефіціари, брали участь у проекті/програмі (що може включати проектування/ розробку програми, впровадження, моніторинг, оцінку і звітність). Не включайте проблеми партнерства, які розглядаються в наступному розділі «Партнерські угоди та інші суб'єкти». Відгуки ключових партнерів. Використовуючи наведену нижче таблицю, підсумуйте основні відгуки зацікавлених сторін. Якщо зворотного зв'язку немає, залиште порожніми стовпчики таблиці.		
Огляд відгуків ключових партнерів					

Відгук (чітко зазначити: позитивний чи негативний)	Дата	Пріоритет (високий, середній, низький)	Рекомендовані дії (Вкажіть «н/з» не застосовується). Якщо застосовується, то поясніть що, хто та коли)	Дата завершення
1.				
6. Пропозиції щодо забезпечення довгострокового використання результатів реалізації проекту (програми).			6. Партнерські угоди та інші суб'єкти *Заповнюється, якщо це стосується проекту / програми. Вкажіть партнерів проекту/програми та тип угоди (наприклад, договір про проект / програму, протокол про наміри). Основні коментарі включають статус угоди (наприклад, дата підпису або, якщо вона залишається невідписаною), ролі та відповідальність сторін згідно з договором / протоколом (наприклад, хто надає фінансову або технічну підтримку) тощо.	
Партнерські угоди програми/проекту				
Партнер	Тип угоди	Статус/коментарі		
1....				
-			7. Головні висновки *Визначте головні висновки, та як вони можуть бути застосовані до цього чи інших подібних проектів/програм у майбутньому. Зауважте, що в цьому розділі не слід повторювати конкретні пункти дій, узагальнені в резюме Розділу 2. Натомість, вкажіть досвід, який може бути корисним з точки зору організації для проекту/програми у майбутньому. Для зручності рекомендується представити кожен висновок у вигляді переліку. 1. 2. ...	

Джерело: складено на основі [75; 138, с. 115]

На об'єктивність оцінки ефективності проектів МТД значно впливає і вибір методології оцінки. Визначений суттєвий недолік проектів, а саме – їхня розрізненість навіть у належності одному донору. Таким чином, у таких проектах відсутні, по-перше, єдині, уніфіковані, показники ефективності; по-

друге, загальна оцінка, яка б дала можливість об'єднувати між собою всі проекти (програми) МТД у межах виконання їхнього комплексного аналізу. Враховуючи вищенаведене, можна зробити висновок про неможливість реалізації порівняльного аналізу результативності впровадження МТД.

Відомо, що чим ширше коло учасників проекту, тим складніше враховувати та координувати інтереси кожного з них, а також контролювати дотримання контрактних зобов'язань. Відповідне питання вимагає застосування спеціальних методів управління проектами, таких як методи мережевого планування, методи проектного фінансування.

Слід зазначити, що раціональним кроком для поліпшення оцінки впровадження проектів МТД стане розроблення системи провідних показників ефективності, яку можна розбити на кілька етапів:

1. Визначення цілей, принципів, сфери застосування системи провідних показників ефективності. У межах даного кроку доцільно провести аналіз поточної ситуації виконання проектів, а також виявити зони підвищення ефективності в управлінні проектами.

2. Опис процесу управління проектами. Підсумком даного етапу має стати формалізація вимог до результату проекту, що виступає концептуальною основою вибору і обґрунтування провідних показників ефективності.

3. Визначення складу і структури системи провідних показників ефективності. Представлений етап передбачає визначення критичних чинників успіху процесів управління проектами.

4. Розроблення, узгодження, затвердження провідних показників ефективності. Важливо розробити і документально закріпити процедури планування, моніторингу та контролю провідних показників ефективності проектів.

5. Упровадження системи провідних показників ефективності для керівників проектів. Практика впровадження подібних систем у вітчизняних і зарубіжних компаніях виявила значний ступінь відторгнення системи на

різних етапах її розробки та функціонування [2], що пов'язано з істотним індивідуальним і груповим опором співробітників. Ігнорування необхідності адаптувати систему призводить до серйозних наслідків, наприклад до зниження мотивації, зриву проектів, втрати провідних співробітників.

Застосування запропонованої послідовності кроків сприятиме узгодженню формування і розвитку системи показників для оцінки ефективності впровадження проектів МТД.

Розуміння необхідності аналізу та оцінки державних програм у різних країнах спричинило виникнення різних методик і підходів.

Порівняльний аналіз підходів до оцінки цільових програм продемонстрував, що можна виділити такі методи оцінки їх ефективності [157].

Метод «витрати-вигоди». В основному такий підхід використовується в сферах, де важко оцінити всі ефекти виключно фінансовими інструментами: інфраструктура, транспорт, екологія, освіта, охорона здоров'я, культура. Дозволяє з різних боків оцінити вплив тієї чи іншої програми на рівень суспільного добробуту протягом будь-якого проміжку часу. Відрізняється простою інтерпретацією, проте має високу суб'єктивність розрахунків витрат і вигод та вимагає значних витрат на збір інформації.

Метод аналізу витрат і результативності. Даний метод не призначений для оцінки програм (проектів) з кількома цілями або об'єктами, його краще використовувати для оцінки проектів у сферах, де досягнути вигоду важко монетизувати: охорона здоров'я, освіта та інші соціальні сфери. Метод охоплює оцінку не лише результативності як такої, але також продуктивності та економічності.

Метод аналізу витрат і корисності. Порівнює витрати, виражені в грошовому еквіваленті, і користь для населення, отриману при здійсненні бюджетних видатків, що вимірюється в одиницях корисності. Метод відрізняється суб'єктивним характером оцінки корисності програм в умовних одиницях і складністю обробки отриманого матеріалу. Використовується у

випадках, коли оцінюється діяльність, яка призводить до цілого спектра результатів, а також коли результати можуть істотно відрізнитися не лише за кількістю, але і за якістю, наприклад при розгляді програм, що стосуються охорони здоров'я.

Метод рейтингової оцінки, який базується на інструменті PART (англ. – Program Assessment Rating Tool), був розроблений 2001 року Управлінням адміністрування і бюджетування програм США. За даною методикою, оцінка бюджетних програм ґрунтується на низці питань, які утворюють логічну послідовну схему, що дозволяє оцінити ефективність програм у широкому сенсі. Перевага цієї моделі полягає в тому, що вона дозволяє провести оцінку ефективності на основі ретельного дослідження всіх найбільш важливих аспектів, починаючи з моменту підготовки програмних документів і закінчуючи контрольними процедурами оцінки кінцевих результатів реалізованих програм. Має неточності, що виникають у ході оцінювання програм за низкою критеріїв.

У міжнародній практиці оцінка економічної ефективності програм проводиться з використанням трьох основних методів: витрати – вигоди, витрати – корисність, витрати – результативність. Дані методи дозволяють визначити рівень раціональності витрачених ресурсів для досягнення планових цілей, також рівень виконання заходів програми (проекту).

Аналіз підходів до оцінки ефективності програм і проектів засвідчив, що в Україні ще відсутня єдина методологічна і методична база для оцінки різного роду цільових програм і проектів МТД.

У сучасних умовах зовнішня оцінка ефективності розглядається як невід'ємна частина життєвого циклу проекту і часто є вимогою донорів уже на стадії його розробки. Однак це не тільки і не стільки інструмент контролю або формальна вимога. Аналіз ефективності реалізації проекту дає менеджерам можливість виправити недоліки і, найголовніше, визначає перспективу подальшого розвитку.

Оцінювання можна визначити як систематичні аналітичні дослідження,

що проводяться час від часу або ситуативно, для відповіді на конкретні питання управління ефективністю. Оцінювання можуть пояснювати різноманітні проблеми, пов'язані з виконанням проекту або програми, але більше підходять для розв'язання інших складних завдань, таких як вплив/ідентифікація, стійкість та релевантність. Оцінювання часто проводяться незалежними експертами, але деякі можуть проводитись менеджерами проекту/програми, в чому можуть брати участь усі зацікавлені сторони. Відповідні дослідження, як правило, передбачають більш глибокий аналіз, який вивчає та пояснює ефективність у ширшому контексті. Вони не лише свідчать про досягнуті результати (часто отримуються від систем вимірювання ефективності), але й інтерпретують, пояснюють і складають думку про ефективність в умовах, які впливають на результати/наслідки. Без розуміння основних причин недоліків продуктивності, що може забезпечити оцінювання, керівництво не в змозі здійснити відповідні дії. Крім того, оцінювання часто слугує джерелом навчання «на помилках» для майбутніх проектів та/або для формулювання політики агентства та програмних стратегій.

Нижче наведені основні види оцінювання, що проводять донорські агентства на кожному з трьох основних організаційних рівнів: проекту, країни, організації. Багато донорських агентств поступово переходять з традиційного оцінювання на рівні проектів до національних і загальнодержавних оцінок [141, с. 116-118].

Оцінювання на рівні проекту/програми. Спрямоване на вирішення питань, пов'язаних із ефективністю – або з питанням впровадження/процесу, або проблем, орієнтованих на результат – у межах одного проекту. Таке оцінювання може спиратися на систему оцінки ефективності проекту завдяки даним досягнутої ефективності, але, як правило, виходить за межі презентації результатів, щоб пояснити ефективність у більш широкому контексті, а також надати рекомендації та/або отримані уроки. Оцінювання проектів може стосуватися однієї чи кількох різних проблем, пов'язаних із його виконанням: наприклад, процесів і проблем впровадження, ефективності,

результативності, задоволеності клієнтів, впливу, сталості тощо. Завдяки поглибленому аналізу оцінювання проектів відповідає конкретним вимогам ефективності, які висуває керівництво. Наприклад, можна досліджувати попередження від системи моніторингу ефективності проекту, що показує ефективність/результати, які не відповідають очікуванням.

Оцінювання проектів включають:

Середньострокове оцінювання. Планується здійснити на етапі реалізації проекту. Його обсяг може відрізнятись залежно від прогресу проекту та головних проблем у менеджменті. Таке оцінювання тяжіє зосереджуватися на процесі, проміжних досягненнях та коротко-середньострокових результатах, зокрема шляхом прогнозних, додаткових показників, опитування клієнтів. Його, в основному, проводить керівництво проекту або його підрядники, також до участі можуть залучатися інші зацікавлені сторони проекту. З огляду на те що основною метою цього оцінювання є, як правило, вдосконалення проекту, відповідальність керівництва, а також груп зацікавлених сторін є важливою. Певною мірою оцінки можуть бути замінені в деяких агентствах на нові вимоги, які керівники проектів готують та подають щорічно як «самооцінювання» або звіти про моніторинг/оцінку проектів (як правило, з показниками ефективності) до головного офісу.

Остаточне оцінювання. Відбувається під час завершення проекту для оцінки результативності досягнення цілей проекту. Як правило, оцінюється ефективність досягнення цільових показників, але з урахуванням більш широкого контексту середовища проекту, а також внутрішніх чинників, які могли вплинути на ефективність. Мета – не для поліпшення впровадження проекту (що минуло), а для підзвітності або отримання уроків, для подальших проектів або для більш широкого зворотного зв'язку та організаційного навчання. Остаточні оцінки є відокремленими від концептуальних звітів про завершення проекту.

Звіти про виконання є обов'язковими для великих проектів (стосуються

повного охоплення проекту) і розглядаються як частина власне системи оцінки ефективності. Це, як правило, чіткі, стандартизовані формати звітів та рейтингів, підготовані керівниками проектів, на відміну від остаточного оцінювання, яке проводиться вибірково і зосереджується на конкретних питаннях ефективності. Хоча остаточне оцінювання може спиратися на дані системи моніторингу ефективності, воно зазвичай передбачає додаткову роботу на місцях та аналіз групової оцінки (може стосуватися керівників проектів, зовнішніх оцінювачів, підрядників та/або інших зацікавлених сторін).

Вплив та аналіз даних у майбутньому. Це оцінювання проводиться, коли минуло кілька років після завершення проекту. Проводиться вибірково, як частина системи, центральними офісами оцінки. Зазвичай кількість таких оцінок набагато менша, ніж середньострокових або остаточних. Таке оцінювання зосереджується на досягненні довгострокових результатів розвитку або наслідків і часто пов'язане із впливом або проблемами сталого розвитку. З огляду на терміни та спрямованість, відповідне оцінювання проводиться вищими організаційними рівнями, наприклад підрозділом, що працює в країні, або центральним органом агентства. Крім того, оцінка впливу може потребувати докладання власних зусиль щодо збору даних.

Ситуативне/спеціальне оцінювання. Можливо, варто відзначити ще одну категорію оцінок. Якщо середньострокова та остаточна оцінка, зазвичай, плануються заздалегідь (і можуть бути вимогами в певних організаціях), спеціальне оцінювання є більш специфічним та, як правило, ініціюється керівниками проектів для вирішення конкретних проблем. Наприклад, воно може бути проведене у відповідь на ранні попередження системи моніторингу ефективності проекту, сповіщаючи менеджерів, що цілей не досягнуто. Наприклад, USAID більше не вимагає проведення оцінок як формальності, замість того – сприяє проведенню спеціального оцінювання, спрямованого на задоволення конкретних інформаційних потреб менеджерів для прийняття рішень.

Оцінювання проекту/програми на рівні країни. Також називається

оцінкою впливу на сектори або стратегічною оцінкою. Зосереджується на спільній діяльності пов'язаних проектів або інших заходів, спрямованих на досягнення однієї мети розвитку в країні, що розвивається. Іншими словами, оцінюється ефективність низки взаємопов'язаних заходів з точки зору досягнення конкретних результатів розвитку на рівні країни, як правило, галузевого або підгалузевого характеру. Таке оцінювання намагається порівняти та оцінити відносну ефективність різних стратегій втручання проекту, спрямованих на одну й ту саму мету, синергію різних оцінок, потенційні конфлікти або компроміси.

Існує кілька типів оцінювання на рівні країни:

оцінювання окремих програм країн-донорів (залежно від галузі). Такі оцінки зосереджуються на ефективності стратегій надання допомоги однією донорською організацією (тобто відповідного переліку проектів та заходів), які сприяють досягненню цілей галузі чи підгалузі в межах країни. Схожою за концепцією є традиційна оцінка впливу програми USAID, що проводиться центральним офісом організації;

оцінювання допомоги окремих країн-донорів (багатогалузево), пов'язане з оцінюванням ефективності всебічної багатогалузевої допомоги, яка надається донорською організацією, в межах однієї країни. Прикладом є нещодавно ініційована Світовим банком серія Оглядів допомоги країнам. Метою цих оглядів є визначення впливу та ефективності стратегії допомоги Банку у досягненні пріоритетних цілей розвитку, зокрема в кількох головних галузях. І хоча Світовий банк залучає до участі інших донорів у проведенні своїх оглядів і зазвичай передбачає обговорення координації донорів, основна увага приділяється стратегії та ефективності програми Банку; спільні програми оцінювання (залежно від галузі). Таке оцінювання однаково стосується ефективності діяльності та програм різних агенцій і організацій-партнерів, дія яких спрямована на досягнення спільної мети розвитку в межах однієї країни. Оцінювання вивчає та порівнює ефективність програм та стратегій різних партнерів, їхню координацію та можливі дублювання

зусиль. Ці оцінки проводяться спільно різними донорами та залученими партнерськими організаціями. Прикладом може бути спільна оцінка Програми надзвичайної допомоги в Руанді. Такі оцінки можуть використовувати дані моніторингу ефективності в межах спільних результатів країн, де вони існують.

Оцінювання на рівні організації. Мета – оцінити загальносвітову, а іноді – і регіональну діяльність агентства-донора щодо: основних галузей або підгалузей (наприклад, первинна медична допомога, невелике підприємство, фермерський кредит); міжгалузевої теми (наприклад, гендерна тематика); політики чи операційних систем (наприклад, проектні підходи, практика партнерства, системи бюджетування).

Зазвичай відповідне оцінювання проводять центральні офіси або, можливо, підрозділ з оцінювання, до якого приєднується регіональний або технічний відділ. З цією метою можуть використовуватись кілька методик і джерел даних на рівні агентства. Наприклад, переглядаються та узагальнюються висновки із серії існуючих оцінювальних звітів, які проводяться операційними підрозділами щодо відповідних проектів/програм у певному секторі або галузі. Централізовані бази даних з інформацією про систему вимірювання ефективності також можуть виступати ймовірним джерелом інформації для оцінювання діяльності агентства. Наприклад, звіти про завершення проекту можуть бути використані в якості «будівельних блоків» для перевірок/оцінок агентства. Таким чином, можуть бути розроблені нові системи та бази даних донорів. Також можливе використання міжнародних статистичних баз даних з показниками тенденцій країн. Окрім перегляду існуючих баз даних та звітів, ще один типовий метод передбачає проведення низки поглиблених галузевих тематичних досліджень, які відповідають типовим стратегічним програмам та програмі діяльності агентства. З цих прикладів готується загальний звіт.

Мульти- та загальносвітове оцінювання. Оцінки цієї категорії проводяться спільно групою донорських організацій, які синтезують

результати та вивчені уроки у всьому світі, зазвичай зосереджені на конкретному секторі, підгалузі, спільній темі або операційній системі, що являє собою особливий інтерес для групи. Ці оцінювальні дослідження зазвичай переглядають та синтезують досвід агентств-донорів. Приклади також враховують синтез оцінювання, проведений Робочою групою ОЕСР з оцінки допомоги на такі теми, як належне управління, розвиток жінок, сталий характер програм первинної медико-санітарної допомоги, управління результатами, та ін.

До України залучаються проекти, метою яких є удосконалення нормативно-правової бази, що регулює моніторинг і оцінювання допомоги.. У відповідному питанні одним з найбільших донорів є Європейський Союз та Структурні фонди, політика яких спрямована на зменшення розриву в розвитку між різними регіонами та країнами.

Загалом концепція єдиної системи моніторингу та оцінки ефективності проектів (програм) міжнародної технічної допомоги може виглядати так:

Мета. Забезпечити формальний процес, за допомогою якого уряд України зможе контролювати та звітувати про результати впровадження проектів (програм) МТД; підтримка стратегічних пріоритетів та їхнє втілення у планах органів публічної влади всіх рівнів шляхом розробки показників ефективності.

Нормативно-правове забезпечення. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги», Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність», Указ Президента «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» та інші галузеві нормативно-правові акти.

Застосування. Органи публічної влади, вищі навчальні заклади, всі зацікавлені сторони.

Загальні положення. Єдина система моніторингу та оцінки ефективності є інструментом публічного управління, який може

використовуватись для оцінки ефективності публічного управління проектами (програмами) МТД, а також діяльності міжнародних донорських організацій на території України шляхом вивчення наслідків проектів, програм та політик, які можуть бути застосовані для обґрунтованого прийняття подальших рішень. Система передбачає інтегрований підхід до планування та звітування про ефективність публічного управління у відповідній сфері; надання планів та звітів про виконання діяльності Парламенту та допоміжних документів для керівництва органам публічного управління. Контроль за виконанням лягає на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство фінансів України, які подають щорічний звіт до Кабінету Міністрів України та Парламенту України.

Налагодження чітких зв'язків на всіх трьох операційних рівнях державного сектору:

Загальний рівень національного (макро) рівня – міністерства та стратегічні пріоритети.

Організаційний (мезо) рівень – між міністерствами, їхніми підрозділами, департаментами та установами.

Індивідуальний (мікро) рівень – відділи, індивідуальні рівні в межах організації.

Загальна структура моніторингу та звітування передбачатиме застосування трьох принципів: а) вироблення чітких положень для відбору показників ефективності на всіх рівнях органів публічної влади. Ці рекомендації будуть прості, зручні для користування та рівномірно застосовуватись; б) зобов'язання щодо розвитку спроможності органів публічної влади, щоб посадові особи могли використовувати структуру моніторингу ефективності та звітування для ефективного управління ресурсами. Це вимагатиме чіткого інституційного лідерства, навчання та постійних комунікацій; в) зобов'язання органів публічної влади повідомляти про позитивні та негативні результати роботи та постійно поліпшувати якість показників.

**Форма контролю якості діяльності донорів
за проектом (програмою), що здійснюється на території України**

Донор (країна/агентство з розвитку): Назва проекту/програми:	Частка у загальній оцінці (%)	Так/Ні
5 загальних показників діяльності		
Відповідність * Ступінь, за якого цілі узгоджуються з бенефіціарами стосовно вимог, потреб країни, глобальних пріоритетів, а також з політикою партнерів та донорів.		
Ефективність * Ступінь досягнення цілей розвитку або їх очікуване досягнення з урахуванням їхньої відносної важливості.		
Продуктивність * Оцінка того, як економічно ресурси та вкладення (кошти, експертиза, час тощо) перетворюються на результати.		
Вплив * Позитивний та негативний, первинні та вторинні довготривалі наслідки, спричинені безпосереднім або опосередкованим втручанням у розвиток, заплановані або непередбачені.		
Стійкість результатів * Продовження переваг після основної допомоги в галузі розвитку; ймовірність продовження довгострокових вигод; стійкість переваг до ризику протягом певного часу.		
4 виміри діяльності, до яких може входити 31 індикатор		
Максимальна ефективність *визначається за 8 індикаторами (загалом)		
Зменшення навантаження на країну-партнера *визначається за 7 індикаторами (загалом)		
Посилення ролі установ *визначається за 8 індикаторами (загалом)		
Прозорість та навчання *визначається за 8 індикаторами (загалом)		
Загалом:		
Рекомендації/Коментарі: Аналіз недоліків:		
Відповідальний (посада, ПІБ):		
Підпис, дата (М.П.):		

Джерело: складено самостійно на основі [94; 99; 112; 149]

Відповідна форма може заповнюватися бенефіціаром, надсилається Мінекономрозвитку України раз на півроку/рік з огляду на особливості роботи донора та проекту. Можлива онлайн версія форми.

Очікувані результати:

а) продуктивність, що пов'язана зі стратегічними пріоритетами уряду та результатами, отриманими від основних функцій уряду, які мають найширший інтерес для громадськості;

б) використання показників ефективності, які забезпечать відповідальність за результати, підзвітність;

в) посилення зв'язків між витратами та результатами, організаційна ефективність і особиста відповідальність вищих посадових осіб;

г) удосконалення потенціалу моніторингу та оцінки на різних рівнях уряду, щоб забезпечити прийняття рішень на основі фактичних даних.

Серед головних напрямів удосконалення системи управління програмами МТД виокремлено:

розроблення концепцій та стратегії основних напрямів використання, моніторингу та програмування МТД;

удосконалення системи органів контролю державних програм МТД;

створення комісії моніторингу проектів міжнародної технічної допомоги;

визначення чітких термінів виконання технічних проектів та моніторинг виконаних зобов'язань;

розроблення сталих критеріїв ефективності проектів;

реєстрація здійснених проектів та витрачених коштів;

публічне обговорення проектів, проблем реалізації та шляхів виходу.

Моніторинг реалізації проекту забезпечує донорам, партнерам, державним структурам та іншим зацікавленим сторонам доступ до докладної інформації про хід реалізації проекту та досягнуті результати. На жаль, механізми контролю та координації МТД сформовані лише частково та потребують перегляду в контексті проблем, що виникають, таких як

шахрайство, недосконалість системи моніторингу, недосконалість законодавчої основи тощо.

Отже, із наведеного вище, постає питання створення єдиної національної системи моніторингу та аудиту ефективності програм і проектів, які реалізуються за рахунок коштів відповідно до чинного законодавства України, зокрема, йдеться про співробітництво з міжнародними організаціями-донорами, Державним фондом регіонального розвитку, суб'єктами господарювання, громадськими організаціями та всіма зацікавленими сторонами.

Висновки до третього розділу

1. Подальше дослідження концептуальних засад державної політики з питань зовнішньої допомоги може бути використано для розробки алгоритму та методичних рекомендацій з метою поліпшення якості публічного управління проектами (програмами) міжнародної технічної допомоги. З'ясовано, що головною складовою публічного управління зовнішніми ресурсами є важливість координування сектору або плану національного уряду (на основі пріоритетів), разом з відповідними матеріалами для моніторингу та перегляду результатів. Сьогодні країни-партнери зосереджуються на секторальному або національному узгодженні навколо національної стратегії та/або стратегії з подолання бідності, таким чином узгоджуючи як допомогу, так і державні ресурси до загального плану.

2. Запропоновано будувати системне співробітництво із країнами-донорами на національному та секторальному рівнях, використовуючи механізми діалогу – як одного з напрямів удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління у сфері зовнішньої допомоги.

3. Доведено, що в Україні відсутня комплексна система оцінки допомоги розвитку, що значно впливає на її продуктивність та реальні

результати, а ті елементи моніторингу, які включені до Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, поки що не довели своєї ефективності та мають досить формальний характер. Механізм такої системи поєднуватиме мету, завдання, принципи, розробку критеріїв (індикаторів) ефективності проектів і діяльності/відкритості донорів в Україні; реєстрацію здійснених проектів і витрачених коштів; публічне обговорення проектів, проблем реалізації та впливу їхніх результатів, доступ донорам, партнерам, державним структурам та іншим зацікавленим сторонам до докладної інформації про хід реалізації проекту та досягнуті результати.

4. Оцінка донорів у процесі їхньої діяльності може здійснюватися за такими показниками: «Досягнення максимальної ефективності» стосується того, як виплачується допомога в різних країнах і секторах, її доступності для проектів у країнах-одержувачах. «Посилення ролі установ» відображає побудову інституціональної потужності в країнах-одержувачах, використовуючи системи, пріоритети і підходи. «Зменшення навантаження на країни-партнери» оцінює проблеми дублювання, непотрібних витрат і фрагментації серед донорів. «Прозорість та навчання» пояснює, чи донори самі відкриті настільки, наскільки вони вимагають цього від своїх партнерів.

5. Застосування п'яти основних принципів Паризької декларації (право власності, узгодження, гармонізація, результати, взаємна підзвітність), чотирьох кроків, які необхідно здійснити країні-партнеру (Україні):

- лідерство країни-одержувача;
- єдина комплексна програма та бюджет розвитку;
- офіційний процес донорської співпраці, зокрема, координація та гармонізація донорської діяльності, включає: звітність, складання бюджету, фінансовий менеджмент, закупівлі;
- використання потенціалу національних систем для розробки та реалізації програм, фінансовий менеджмент, моніторинг та оцінка у своїй сукупності мають привести до таких результатів:

1) національна відповідальність за програмування та впровадження, що

підвищить довіру донорів та сприятиме досягненню Україною європейських стандартів та рівня стійкого соціально-економічного розвитку;

2) запровадження дисципліни для координування внутрішньої політики (стратегії, програми, бюджети) та гармонізація участі донорів у межах галузевого контексту;

3) застосування на практиці національної системи публічного управління зовнішньою допомогою у контексті децентралізації влади;

4) використання механізму моніторингу та оцінки в органах публічної влади замість перевірок та контролю.

Матеріали було представлено у таких роботах автора [44; 45; 46].

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено розв'язання науково-практичного завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних основ публічного управління у сфері МТД та розробці рекомендацій щодо вдосконалення його організаційно-правового механізму. Результати дослідження дають підстави зробити такі висновки.

1. Установлено, що питання організаційно-правового механізму публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги та пошук оптимальних шляхів його удосконалення не було предметом спеціального дослідження у галузі науки державного управління. В існуючих наукових працях його дослідження носить фрагментарний характер у межах проблематики вироблення та реалізації державної політики у сфері міжнародної технічної допомоги. Недостатньо дослідженим залишається зарубіжний досвід реалізації організаційно-правового механізму публічного управління системою МТД, зокрема країн-донорів та країн-отримувачів, визначення напрямів його адаптації в Україні. Однак, саме комплексне дослідження дозволяє глибше зрозуміти проблеми та визначити основні напрями підвищення ефективності публічного управління у галузі міжнародної технічної допомоги відповідно до європейських стандартів.

2. Узагальнені сучасні теоретико-методологічні підходи до публічного управління МТД. Установлено, що наскрізною проблемою, яка лежить в основі розробки концептуальних підходів до взаємовідносин «суспільство – держава – МТД», є низька ефективність та системність використання ресурсів розвитку в Україні. Ураховуючи відсутність у вітчизняних наукових дослідженнях чітко сформованої концепції публічного регулювання МТД, обґрунтовано необхідність її розробки. Такий документ має базуватись на головних принципах Паризької декларації щодо підвищення ефективності МТД (право власності, узгодженість із пріоритетами партнерів, гармонізація, управління на результат, взаємна відповідальність), що дозволить позитивно вплинути на публічне управління

у сфері МТД (систематизувати роботу, підвищити відповідальність і зміцнити роль учасників залучення МТД, зменшити ризик розпорошеності ресурсів, подолати бюрократичні перешкоди з точки зору освоєння донорських коштів відповідно до законодавства України). Обґрунтовано необхідність систематизації підходів до системи міжнародної технічної допомоги, які можуть суттєво впливати на підвищення ефективності МТД та механізмів публічного управління в цій сфері.

3. Уточнено понятійно-термінологічний апарат у сфері МТД. Установлено, що для характеристики системи міжнародної технічної допомоги найчастіше використовується термін «міжнародна технічна допомога», який не відображає повною мірою його сутність в умовах постійних глобалізаційних зрушень. Так, у постанові КМУ №153 від 15.02.2002 «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» зазначається, що «міжнародна технічна допомога – це фінансові та інші ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України». На основі узагальнення теоретичних та практичних напрацювань надано уточнене визначення міжнародної технічної допомоги та публічного управління у відповідній сфері. Вказується на доцільність їхнього ширшого використання в науковому обігу.

4. Оцінено сучасний стан публічного управління системою МТД. Уточнено, що інституційне забезпечення МТД має низку недоліків та суперечностей. З цією метою запропоновані практичні шляхи удосконалення організаційно-правового механізму в умовах реформ децентралізації, зокрема: удосконалення нормативно-правової бази; закріплення порядку залучення альтернативних, відповідно до чинного законодавства України, джерел фінансування соціально-економічних завдань територій; підвищення кваліфікації працівників органів публічної влади, територіальних громад, громадських організацій у сфері співробітництва з міжнародними організаціями-донорами; порядок надання міжнародної технічної допомоги

Україною державам, які можуть цього потребувати.

5. Охарактеризовано недоліки та переваги тристороннього співробітництва як одного з інструментів організаційно-правового механізму публічного управління у сфері МТД. Для зменшення негативних наслідків та гармонізації політик та процедур донорів тристороннє співробітництво має спиратися на пріоритети національного розвитку, а також права власності країн-бенефіціарів. Це зменшує ризики розпорошеності зусиль та неузгодженості між різними ініціативами в сфері МТД. Елементи тристоронньої співпраці та методики обчислення 31 показника якості роботи донорів можуть бути використані в процесі моніторингу їх діяльності на території України.

6. Обґрунтовано зміни до системи моніторингу та оцінки ефективності проектів (програм) міжнародної технічної допомоги, оскільки в чинному законодавстві міститься доволі загальний перелік показників, за якими пропонується здійснювати поточний та/або заключний моніторинг проектів МТД. Одним з показників ефективного публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги є участь громадянського суспільства у процесі прийняття та впровадження державних рішень. З іншого боку, реальне залучення громадськості може бути витратним за часом та коштами. Проте, реформа децентралізації, що стимулюватиме в регіонах участь і відповідальність громад, надання якісних послуг та економічний розвиток, є одним із інструментів успішних взаємовідносин «суспільство – держава – МТД».

7. Основні наукові досягнення дисертаційної роботи дають підстави пропонувати такі практичні рекомендації:

Верховній Раді України розглянути можливість та ввести зазначені доповнення до майбутнього проекту Закону України «Про міжнародну технічну допомогу», що дозволило б:

- всебічно розкрити зміст та цілі міжнародної технічної допомоги, узгоджувати дії центральних і місцевих органів влади, уникаючи дублювання функцій;
- визначити та закріпити відповідальність, зворотній зв'язок між

усіма сторонами - учасниками проектів (програм) МТД;

- зробити прозорим процес закупівель товарів і послуг міжнародними фінансовими організаціями;

- створити відповідальний та незалежний орган для організаційно-правового регулювання міжнародної технічної допомоги, надання консультаційної, методологічної, інформаційно-просвітницької підтримки усім зацікавленим у відповідних питаннях;

- затвердити порядок залучення, використання та контролю ресурсів МТД з урахуванням реальних потреб регіонів;

- здійснювати моніторинг та оцінку діяльності міжнародних організацій та країн-донорів на території України.

Міністерству економічного розвитку і торгівлі України розглянути можливість внесення змін до постанови КМУ від 15.02.2002 № 153:

- у частині передання місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень щодо погодження текстів договорів (угод, меморандумів, протоколів) з питань техніко-економічного співробітництва, які регламентують взаємовідносини між донором і реципієнтом;

- доповнення Додатку 7 Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги більш детальною формою звітування стосовно фінансової частини проекту/програми, роз'ясненнями та рекомендаціями заповнення відповідної форми для регіональних органів публічної влади;

- затвердження окремим нормативно-правовим актом порядку підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців, представників органів публічної влади у сфері підготовки, написання та реалізації проектів (програм) МТД. Передбачити участь громадськості, громадських організацій, суб'єктів господарювання, представників зацікавлених органів влади та місцевого самоврядування у відповідних програмах навчання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б., Цветков В. В. та ін. Державне управління: теорія і практика / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков та ін. // – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
2. Арчибальд Р. Управление высокотехнологичными программами и проектами / Р. Арчибальд // – Компания АйТи, ДМК Пресс: Москва, 2010. – 464 с.
3. Атаманчук Г. В. Система государственного и муниципального управления / Г. В. Атаманчук // – М.: Омега–Л, 2010. – 525 с.
4. Афонін Е. А. Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив : підручник / за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички, В. А. Шахова // – Київ : К.І.С, 2016. – 204 с.
5. Афонін Е. А. Закономірності та особливості суспільно–трансформаційних процесів в Україні [Електронний ресурс] / Е. А. Афонін, О. В. Суший, Л. М. Усаченко // Український соціум. – 2011. – № 4. – С. 7–30. – Режим доступу : http://www.ukr-socium.org.ua/stok/Annot_2011/Afonin_4_2011.pdf. Назва з екрану.
6. Афонін Е. А. Соціетально-психологічний чинник трансформації і соціетальна структура кризового суспільства [Електронний ресурс] / Е. А. Афонін, А. Ю. Мартинов // Соціальна психологія. – 2007. – № 1. – С. 3–11. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=6&n=66&c=1496>. Назва з екрану.
7. Базилюк А. В. Економічні наслідки міжнародної технічної допомоги в організації агробізнесу України / А. В. Базилюк, О. О. Миненко // Актуальні проблеми економіки : Науковий економічний журнал. – 2010/2. – № 9. – С. 24–33.
8. Базилюк А. В. Роль офіційної допомоги розвитку в реорганізації транспортної системи України / А. В. Базилюк, О. О. Миненко // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – №1(115). – С. 40-49.

9. Баймуратов М. М. Місцеве самоврядування як суб'єкт компетенції: до визначення парадигми повноважень / М. М. Баймуратов // Порівняльно–правові дослідження. – 2008. – №2. – С.120.
10. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : Навчальний посібник [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко // Ч. 1. Теоретико–методологічні засади. – К. : ВПЦ АМУ, 2010. – 276 с.
11. Белл Даниел. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл // пер. с англ. В. Л. Иноземцев. – М. : Academia, 1999. – 787 с.
12. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку. [Електронний ресурс] / О. Берданова, В. Вакуленко // DESPRO, 2012. – Режим доступу: http://despro.org.ua/media/articles/04_book_berdanova_vakulenk_o_strateg_chne_planuvann.pdf. Назва з екрану.
13. Беренс В. Руководство по оценке эффективности инвестиций : пер.с англ. / В. Беренс, П. М. Хавранек // – Новое изд., перераб. и доп. – М. : АОЗТ «Интерэксперт» : Инфра*М, 1995. – 528 с.
14. Бирман Г. Экономический анализ инвестиционных проектов / Г. Бирман, С. Шмидт // ред. пер.с англ. Л. П. Белых. – М. : Банки и биржи : ЮНИТИ, 1997. – 631 с.
15. Білорус О. Г. Глобалізація і національна стратегія України / О. Г. Білорус // – К. : ВО «Батьківщина» ; Броди : Просвіта, 2001. – 301 с.
16. Борисов Д. О. Правові засади регулювання міжнародної технічної допомоги у законодавстві Великої Британії / Д.О. Борисов // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 3. – С. 283–287 – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/23629>. Назва з екрану.
17. Братко І. В. Правове регулювання міжнародної технічної допомоги: стан, тенденції та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / І. В. Братко// Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2011. – 20 с.
18. Браун Стівен. Іноземна допомога на практиці / С. Браун // пер. з

англ. О. Матвієнко. – К. : Основи, 1994. – 185 с.

19. Бутко М. П. Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці : дис... д-ра екон. наук: 08.10.01 / М. П. Бутко // НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України. – К., 2003. – 419 арк.

20. Валевський О. Л. Суперечності політико-управлінських відносин в Україні: проблеми і шляхи розв'язання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/valevsky.pdf. Назва з екрану.

21. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізм впровадження: монографія. / О.Л. Валевський // – К.: НІСД, 2001. – 242 с.

22. Василенко В. А. Теорія і практика розробки управлінських рішень: навч. посіб. / В. А. Василенко // – Київ: ЦУЛ, 2003. – 420 с.

23. Васильєва М. О. Нова парадигма ефективності зарубіжної допомоги розвитку / М. О. Васильєва // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – К.: ІМВ КНУ ім. Т. Шевченка, 2010. – Вип. 93. – Ч. 1. – С. 103-107.

24. Верба В. А. Проектний аналіз : підручник / В. А. Верба, О. А. Загородніх // Київський національний економічний ун-т. – К. : КНЕУ, 2000. – 322 с.

25. Войтович Р. В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія / Р. В. Войтович; за заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В.М. Князева // – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с.

26. Войтович Р. В. Інтелектуалізація еліт як технократична умова інституційного лідерства в державному управлінні. / Р. В. Войтович // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України 1, 2015. – С. 48-53.

27. Гальчинський А. С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу / А. С. Гальчинський // – К. : Українські пропілеї, 2001. – С. 314-316.

28. Гнидюк Н. А. Механізм координації політики європейської інтеграції в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н. А. Гнидюк // Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О., 2011. – 18 с.

29. Гончарук О. П. Державне управління: перезавантаження. [Електронний ресурс] / Інтернет-видання «Українська правда», 2017. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2017/03/31/7139815/>. Назва з екрану.

30. Гуменюк В. Міжнародна технічна допомога: ефективне управління чи контроль? [Електронний ресурс] / Інтернет-видання «Together Європейський простір». – Режим доступу: https://eu.prostir.ua/files/1327073026877/TA_edited_final_19.01.pdf. Назва з екрану.

31. Дегтяр А. О. Управлінські рішення в органах державної влади : [монографія] / А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, С. В. Тарабан ; за заг.ред. А. О. Дегтяра. // – Х. : С.А.М., 2010. – 276 с.

32. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : науково–практичний посібник / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Ліберальне молодіжне об'єднання (ЛІМО) / упоряд. О. В. Бейко [та ін.] ; ред. М. О. Пухтинський, В. В. Толкованов // – К. : Крамар, 2003. – 395 с.

33. І знову реформа! Реформа координації міжнародної допомоги. Н. Герасименко [Електронний ресурс] / Інтернет-видання «Ліга.net», 2016. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/ngerasimenko/article/21415.aspx>. Назва з екрану.

34. Інформаційно-довідникові матеріали. Міжнародна технічна допомога [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, 2018. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=df3cf74d-8f6d-44a6-9a9b-e3f154886de1&tag=InformatsiinodovidkoviiMateriali>. Назва з екрану.

35. Кістерський Л. Л. Міжнародна технічна допомога: шляхи підвищення ефективності : монографія / Л. Л. Кістерський, Т. В. Липова // – К. : 2010. – 238 с.

36. Ковбасюк Ю. В. Економічна політика співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями : дис... д-ра наук з держ. управління: 25.00.02 / Ю. В. Ковбасюк // Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2005. – С. 385-403.

37. Колосова В. П. Кредитування реального сектору економіки України міжнародними фінансовими організаціями : дис... канд. екон. наук: 08.05.01 / В. П. Колосова // Науково-дослідний фінансовий ін-т. – К., 2003. – 209 с.

38. Комар Н. В. Міжнародна економічна допомога в процесі реалізації стратегії подолання бідності в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.02 / Н.В. Комар. – Тернопіль, 2008. – 20 с.

39. Коппель О. А. Міжнародні системи. Світова політика : навчальний посіб. / О. А. Коппель, О. С. Пархомчук // – К. : ФАДА, ЛТД, 2001. – 224 с.

40. Корюкалов М. В. Політика Європейського Союзу із надання зовнішньої допомоги для розвитку: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.04 / М. В. Корюкалов. // – К., 2012. – 20 с.

41. Кравчук І. В. Механізми державного управління процесом адаптації національного права до права ЄС: порівняльний аналіз : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / І. В. Кравчук // Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2006. – 20 с.

42. Кривонос Р. А. Міжнародна співпраця як об'єкт наукового дослідження [Електронний ресурс] / Р. А. Кривонос // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Міжнародні відносини. – 2012. – Вип. 38–39. – С. 23–31. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_mv_2012_38-39_7. Назва з екрану.

43. Кулініч О. В. Грантрайтинг: метод. рек. для органів публічної

влади щодо написання проектних заявок / Авт. кол.: О. С. Зінченко, О. В. Кулініч, П. Ю. Куліш ; 2-ге вид., доп. і перероб. // – Харків : Золоті сторінки, 2015. – 80 с.

44. Куліш П. Ю. Досвід Харківської області в залученні, використанні та моніторингу міжнародної допомоги / П. Ю. Куліш, В. Ю. Стрельцов // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»: зб. наук. пр. – Вип. 2 (2). – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2014. – С.174 – 184.

45. Куліш П. Ю. Порівняльний аналіз підходів до публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги [Електронний ресурс] / П. Ю. Куліш // Держ. упр.: удосконалення та розвиток. – 2017. – № 8. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1113>. – Назва з екрану.

46. Куліш П. Ю. Удосконалення механізму правового регулювання надання міжнародної технічної допомоги в Україні в умовах децентралізації влади / П. Ю. Куліш // Державне управління та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – Вип.1 (28). – Д. : Вид-во Дніпропетровськ ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 81 – 87.

47. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти : монографія / М. І. Лахижа // Укоопспілка, Полтавський ун–т споживчої кооперації України. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 189 с.

48. Липова Т. В., Колосова В. П. Державне управління зовнішніми (передаксесаційними) ресурсами: досвід Польщі / Т. В. Липова, В. П. Колосова // Фінанси України. – 2013. – №2. – С. 83-92.

49. Липова Т. В. Роль технічної допомоги в ринкових перетвореннях країн з перехідною економікою : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.05.01 / Т. В. Липова // Київський національний ун–т ім. Тараса Шевченка. – К., 2006. – 19 с.

50. Лукашук И. И. Современное право международных договоров : в 2 т. / И. И. Лукашук. // – М. : РАН, Институт государства и права, 2004. Т. 1 : Заключение международных договоров. – 658 с.

51. Макота Г. З. Напрями вдосконалення державного управління міжнародним технічним співробітництвом України з ЄС / Г. З. Макота // *Mechanisms of public management*. – 2015. - № 7-8 (21-22). – С. 38-46.

52. Мальський М. З. Теорія міжнародних відносин : підручник / М. З. Мальський, М. М. Мацяк // Львівський національний ун–т ім. Івана Франка. Факультет міжнародних відносин. – 3–тє вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2007. – 461 с.

53. Мамонова В. В. Теоретико–методологічні засади управління територіальним розвитком : автореф. дис... д–ра наук з держ. упр.: 25.00.04 / В. В. Мамонова // Національна академія держ. управління при Президентові України. – К., 2006. – 32 с.

54. Михайлів М. О. Правові засади здійснення міжнародної технічної допомоги [Електронний ресурс] / М. О. Михайлів // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права, 2002. - № 2. - С. 224-227.– Режим доступу: www.univer.km.ua/visnyk/110.pdf. Назва з екрану.

55. Михайлів М.О. Цивільно-правові засади регулювання міжнародної технічної допомоги в Україні : дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / М. О. Михайлів // Львівський національний ун–т ім. Івана Франка. – Л., 2004. – 214 с.

56. Місцевий розвиток, орієнтований на громаду, фаза III. Річний звіт про виконану роботу за 2016 рік [Електронний ресурс] / ЄС/ПРООН, Україна, 2016. – 158 с. – Режим доступу : http://www.cba.org.ua/images/APRs/170721_1817_CBA_2017.pdfhttp://www.cba.org.ua/images/APRs/170721_1817_CBA_2017.pdf. Назва з екрану.

57. Мотузка О. М. Статистичне забезпечення оцінювання міжнародної технічної допомоги в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.10 / М. О. Мотузка // Держ. вищ. навч. закл. «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана». – К., 2014. – 20 с.

58. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами: автореф. дис... д-ра юрид.

наук: 12.00.11 / В. І. Муравйов // Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – 38 с.

59. Нанівська В. Т. Проблеми координації міжнародної технічної допомоги в Україні порівняно з польським досвідом. / В. Т. Нанівська // Звіт про дослідження. – К. 2001. – 131с.

60. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков // Українська академія держ. управління при Президентові України. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 159 с.

61. Носа Н. О. Роль міжнародної асоціації інституції регіонального розвитку (МАІРР) в основі європейського співробітництва. Єврорегіональне співробітництво України та його інтеграційний потенціал: збірник наук. праць за матеріалами круглого столу експертів / Н. О. Носа // Відп. ред. І. В. Артёмов. – Ужгород: ЗакДУ, 2012. – с. 137-138.

62. Палюх О. О. Реформування системи використання міжнародної технічної допомоги в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / О. О.Палюх // М-во екон. розв. і торгівлі України, Н.-д. екон. ін-т. – К., 2012. – 18 с.

63. Пантин В. И. Эпоха великих потрясений : основные тенденции. История и современность, №1(23), март 2016. – С. 64–86.

64. Плоский К. В. Актуальні завдання розвитку державного управління щодо залучення міжнародної технічної допомоги в Україні / К.В. Плоский // Зб. тез XIII міжнар. наук. конгресу, Харків, 21-22 берез. 2013 р. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2013. – С. 322-324.

65. Політична реформа – гарантія демократичного розвитку українського суспільства : наук.-метод. матеріали на допомогу лекторам / В. Д. Бакуменко [та ін.] ; заг. ред. В. І. Луговий, В. М. Князев // Українська академія держ. управління при Президентові України. – К. : Видавництво УАДУ, 2003. – 160 с.

66. Потапова О. В. Правові засади міжнародної технічної допомоги

[Електронний ресурс] / О. В. Потапова // Правове регулювання економіки. – Режим доступу: <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/2499/1/potapova.pdf>. Назва з екрану.

67. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону від 01 липня 2015 року № 2217а [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812. Назва з екрану.

68. Про ефективність залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги на території Харківської області : розпорядження голови Харківської обласної державної адміністрації від 27 червня 2013 року №231 [Електронний ресурс] / Харківська обласна державна адміністрація, 2013. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/content/documents/461/46030/Attaches/130627-01-11-zagal-231-rozp.pdf>. Назва з екрану.

69. Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів Twinning : постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 700 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/700-2016-%D0%BF>. Назва з екрану.

70. Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні : постанова Кабінету міністрів України від 7 лютого 2007 року № 154 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/154-2007-%D0%BF>. Назва з екрану.

71. Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ : постанова Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 року № 316 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/316-2008-%D0%BF>. Назва з екрану.

72. Про затвердження Порядку підготовки, схвалення та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ

: постанова Кабінету Міністрів України від 13 січня 2016 року № 32 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32-2016-%D0%BF>. Назва з екрану.

73. Про механізми стимулювання розвитку регіонів у 2013 році : Рішення колегії Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 29 серпня 2013 року №73 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=55366. Назва з екрану.

74. Про порядок підготовки, реалізації, проведення моніторингу та завершення реалізації проектів економічного і соціального розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями : постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2016 року №70 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/70-2016-%D0%BF>. Назва з екрану.

75. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року №153 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF>. Назва з екрану.

76. Про Стратегію залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013-2016 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 вересня 2013 року № 697-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/697-2013-%D1%80>. Назва з екрану.

77. Про схвалення Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 року № 1075-

р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1075-2011-%D1%80>. Назва з екрану.

78. Проблеми координації міжнародної технічної допомоги в Україні порівняно з польським досвідом. Звіт про дослідження [Електронний ресурс] / К. : МЦПД, 2001. – 31 с. Режим доступу: http://old.icps.com.ua/files/articles/33/58/coordination_ta_ukr.pdf. Назва з екрану.

79. Проект ЄС та ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» : результати та вплив. За даними соціологічного дослідження Київського міжнародного інституту соціології. – Запоріжжя : друкарський світ, 2011. – 54 с.

80. Проект ОЕСР «Підтримка децентралізації в Україні» [Електронний ресурс] /2017. – Режим доступу : <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Flyer-Supporting-Decentralisation-Ukraine-UKR.pdf>. Назва з екрану.

81. Ребкало В. А. Архетипні особливості ціннісного потенціалу державного управління з погляду теорії утилітаризму й гуманізму / В. А. Ребкало, В. М. Козаков // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – Вип. 2(спец. вип.). – С. 148-155. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_2%28spets.__22. Назва з екрану.

82. Рогач О. І. Міжнародні фінанси: Підручник / О. І. Рогач // навч. посібник – К.: Либідь, 2003. – 784 с.

83. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг / О. В. Берданова [та ін.] ; ред. Ю. П. Лебединський // Українська академія держ. управління при Президентіві України. – Ужгород : Патент, 2003. – 189 с.

84. Скрипнюк В. М. Бюрократизм в системі державного управління та правовий механізм його подолання: дис... канд. юрид. наук: 23.00.02 / В. М. Скрипнюк // Одеська держ. юридична академія. – О., 1999. – 186 с.

85. Стрельцов В. Ю. Ціннісний феномен європейського врядування:

монографія / В. Ю. Стрельцов. – Х.: Вид-во «ДокНаукадержУпр», 2012. – 274 с.

86. Тарасюк Г. М. Управління проектами : навч. посібник для студ. вищих навч. закл. / Г. М. Тарасюк // – К. : Каравела, 2004. – 344 с.

87. Тодоров І. Я. Україна на шляху до європейської та євроатлантичної спільноти. / І. Я. Тодоров // – Донецьк : ДонНУ, 2006. – 268 с.

88. Трілленберг, Вілфорд Проектний менеджмент : конспект лекцій і семінарів / В. Трілленберг // – Т. : Економічна думка, 2002. – 96 с.

89. Тускоз, Жан Міжнародне право : підручник: пер. з фр. / Ж. Тускоз // – К. : АртЕк, 1998. – 401 с.

90. Тянь Р.Б. Управління проектами : підручник для студ. вищ. навч. закл. / Р. Б. Тянь [и др.] // Дніпропетровський ун-т економіки та права. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 222 с.

91. Уважать законы правосудия. Интервью от 26.01.2002 [Електронний ресурс] / Кларк Ремсі, 2002. – Режим доступу : http://www.ng.ru/ideas/2002-01-26/11_klark.html. Назва з екрану.

92. Шепелєв М. А. Теорія міжнародних відносин / М. А. Шепелєв // К.: Вища Школа, 2004. – 622 с.

93. Шреплер, Ханс Альбрехт Международные экономические организации : справочник / Х. А. Шреплер ; пер. С. А. Тюпаев, И. Н. Фомичев // – М. : Междунар. отношения, 1999. – 455 с.

94. Action Plan for Programming and Reporting EU Funds and Development Assistance to the Republic of Serbia [Електронний ресурс] / European Integration Office, 2012. – Режим доступу : <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/78/Action%20Plan%20for%20Programming%20and%20Reporting%20on%20EU%20Funds%20and%20Development%20Assistance%20to%20the%20Republic%20of%20Serbia%202012.pdf>. Назва з екрану.

95. Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration [Електронний ресурс] / OECD Better Aid Series, 2009. – Режим

доступу : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/aid-effectiveness_9789264050877-en#.WpaIHVEIHDC. Назва з екрану.

96. Al Gore, From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less [Електронний ресурс] / Report of the National Performance Review, Washington (D.C.), U. S. Government Printing Office, 1993. – Режим доступу : https://books.google.com.ua/books?id=hXDyH2fSEhEC&pg=PA11&hl=ru&source=gb_s_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false. Назва з екрану.

97. Alonso, J., Aguirre P., Santander G. Triangular cooperation: traditional donors in the face of South-South cooperation [Електронний ресурс] / Icai Paper №19, Instituto Computense de Estudios Internacionales, 4 pages, 2011. – Режим доступу : https://www.academia.edu/3417500/Triangular_cooperation_traditional_donors_in_the_face_of_South-South_cooperation. Назва з екрану.

98. Better Aid. Managing Aid Practices of DAC Member Countries. [Електронний ресурс] / OECD, 2009. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dac/35051857.pdf>. Назва з екрану.

99. Birdsall N., Kharas H. Quality of Official Development Assistance Assessment [Електронний ресурс] / Center for Global Development, 2010. – Режим доступу : <https://www.ifad.org/documents/10180/a91d882a-61e1-450e-b019-2528f051b5ac>. Назва з екрану.

100. Birdsall N., The Quality of Official Development Assistance (QuODA): Third Edition [Електронний ресурс] / Center for Global Development, 2014. – Режим доступу: <https://www.cgdev.org/publication/quality-official-development-assistance-quoda-third-edition-0>. Назва з екрану.

101. Burnside, C., Dollar D., Aid, Policies, and Growth, American Economic Review 90(4), September 2000, pp. 847-68.

102. Busan Partnership for Effective Development Co-operation [Електронний ресурс]/OECD, 2011. – Режим доступу:

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>. Назва з екрану.

103. Can Foreign Aid Reduce Poverty? [Електронний ресурс] / CQ Press, 2009. – Режим доступу : http://www.earth.columbia.edu/sitefiles/file/about/director/2009/Controversies%20in%20Globalization%20Chapter%203_Can%20foreign%20aid%20reduce%20poverty.pdf. Назва з екрану.

104. Curristine T. and al. Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities [Електронний ресурс] / OECD Journal on Budgeting Vol.7 № 1, 2007. – Режим доступу : <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43412680.pdf>. Назва з екрану.

105. DAC Principles for Evaluation of Development Assistance [Електронний ресурс] / OECD, Paris, 1991. – Режим доступу : <https://www.oecd.org/development/evaluation/2755284.pdf>. Назва з екрану.

106. DANIDA Evaluation Guidelines [Електронний ресурс] / Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2012. – Режим доступу : http://www.netpublikationer.dk/um/11121/pdf/danida_evaluation_guidelines.pdf. Назва з екрану.

107. Development co-operation report 2005, 2006 [Електронний ресурс] / OECD Publishing, Paris. – Режим доступу : http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2005_dcr-2005-en. Назва з екрану.

108. Development Co-operation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business opportunities [Електронний ресурс] / OECD Publishing, Paris. 2016. – Режим доступу : http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2016_dcr-2016-en. Назва з екрану.

109. Development Results, Overview of Results Measurement and Management [Електронний ресурс] / OECD, 2013. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dac/results-development/docs/Development-Results-Note.pdf>. Назва з екрану.

110. Easterly, W. Can Foreign Aid Buy Growth? [Электронный ресурс] / Journal of Economic Perspectives 17(3), 2003. – pp. 23-48. – Режим доступа : <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/089533003769204344>. Назва з екрану.

111. Encyclopædia Britannica [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/585369/technical-assistance>. Назва з екрану.

112. Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector. Final Report, 2012 [Электронный ресурс] / International Management Group (IMG), 2012. – Режим доступа : <http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/5/194/Final%20Evaluation%20Report.pdf>. Назва з екрану.

113. Fordelone, T.Y. Triangular Co-operation and Aid Effectiveness, Can triangular co-operation make aid more effective? Working Paper [Электронный ресурс] / OECD Development Cooperation Directorate, 2009. – Режим доступа : www.oecd.org/dac/46387212.pdf. Назва з екрану.

114. Global Partnership for Effective Development Co-operation [Электронный ресурс] / Nairobi Outcome Document, 2016.– Режим доступа : <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/12/OutcomeDocumentEnglish.pdf>. Назва з екрану.

115. Goetz, A. M., Jenkins R. Reinventing Accountability : Making Democracy Work for Human Development. Introduction and Conclusion [Электронный ресурс] / 2005. – Режим доступа : <http://www.hunter.cuny.edu/polsci/faculty/Jenkins/repository/files/2005-%20Reinventing%20Accountability-%20Intro%20and%20conclusion.pdf>. Назва з екрану.

116. Gruening, G. Origin and Theoretical Basis of New Public Management [Электронный ресурс] / International Public Management Journal 4, 2001. – Режим доступа : https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/4_1_Origin_and_Theoretical_B

asis%5B1%5D.pdf. Назва з екрану.

117. GTZ Office in Mexico, GIRE SOL NETWORK: Local Efforts, Global Impact [Електронний ресурс] / 2009. – Режим доступу : <https://www.giz.de/de/downloads/gtz2009-sp-red-giresol-esfuerzos-locales-impactos-globales.pdf>. Назва з екрану.

118. GTZ, Clean Development Mechanism [Електронний ресурс] / 2012. – Режим доступу : <https://www.giz.de/en/worldwide/16612.html>. Назва з екрану.

119. Guidance for Managing Joint Evaluations [Електронний ресурс] / OECD, 2006. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/derec/dacnetwork/37656526.pdf>. Назва з екрану.

120. Holzapfel, S. The Role of Indicators in Development Cooperation [Електронний ресурс] / The German Development Institute (DIE), Bonn 2014. – Режим доступу : http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2015/5613/pdf/Studies_81.pdf. Назва з екрану.

121. Hood, C. The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme [Електронний ресурс] / Accounting, Organizations and Society Vol. 20, № 2-3, 1995, pp. 93-109. – Режим доступу : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0361368293E0001W>. Назва з екрану.

122. International Development Statistics (IDS) online databases [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline.htm>. Назва з екрану.

123. International Technical Assistance – By Walter R. Sharp. Chicago, Ill.: Public Administration Service, 1952. – 146 p.

124. Is New Public Management Irrelevant to Developing Countries? [Електронний ресурс] / Abdelfatah Ibrahim. E-international Relations Students, 2012. – Режим доступу : <http://www.e-ir.info/2012/10/19/is-new-public-management-irrelevant-to-developing-countries/>. Назва з екрану.

125. Karel, Stindl. Howtheslogon. Visegrad Group opened the door to Ukraine / In: The Visegrad Group. A Central European Constellation. /International Visegrad Fund/Adam Mickiewicz Institute. – 253 p.

126. Kaur, N., Sitlhou, L. Governance of Development Assistance: Issues and Challenges [Электронный ресурс] / 2017. – Режим доступа : http://ic-sd.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/06/Development_Assistance_-_Full_Paper.pdf. Назва з екрану.

127. Kharas, H. Trends and Issues in Development Aid [Электронный ресурс] / Wolfensohn Centre for Development Working Papers №. 1, 2007. – Режим доступа : http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2007/11/development-aid-kharas/11_development_aid_kharas.pdf. Назва з екрану.

128. Kumar, N. South-South and Triangular Cooperation in Asia-Pacific: Towards a New Paradigm in Development Cooperation [Электронный ресурс] / Keynote address at the Asia-Pacific Development Co-operation Forum: Regional Workshop on Trends and Progress in Triangular and South-South Co-operation, Bangkok, 21-22 October 2008. – Режим доступа : https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/publications/background_study_final.pdf. Назва з екрану.

129. Lane, Ch. Globalization and the German model of capitalism – erosion or survival? [Электронный ресурс] / The British Journal of Sociology Vol. 51, № 2, 2000 pp. 207-234. – Режим доступа : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-4446.2000.00207.x/abstract>. Назва з екрану.

130. Lewis, W. Arthur, Economic Development with Unlimited Supplies of Labor [Электронный ресурс] / Manchester School, 1954. – Режим доступа : <https://la.utexas.edu/users/hcleaver/368/368lewistable.pdf>. Назва з екрану.

131. Mahbub ul Haq Reflections on Human Development [Электронный ресурс] / New York: Oxford University Press, 1995. – Режим доступа : <https://books.google.com.ua/books?id=Cwyv2OtYdGQC&pg=PA1&hl=ru&source>

e=gb_s_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false. Назва з екрану.

132. Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals [Електронний ресурс] / OECD Publishing, Paris, 2018. – Режим доступу : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/making-blended-finance-work-for-the-sustainable-development-goals_9789264288768-en#page5. Назва з екрану.

133. Making Development Co-operation More Effective, Progress Report 2016 [Електронний ресурс] / Global Partnership for Effective Development Co-operation. – Режим доступу : http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/making-development-co-operation-more-effective_9789264266261-en. Назва з екрану.

134. Mulgan, R. Accountability: an ever-expanding concept? [Електронний ресурс] / Public Administration Vol. 78 № 3, 2000 pp. 555-573. – Режим доступу : <https://pdfs.semanticscholar.org/dbcf/2e050eca092001fe6c1111e326e6f5d56139.pdf>. Назва з екрану.

135. Mustapha, S., Prizzon A., Gavas, M. Blended Finance for Infrastructure and Low-Carbon Development [Електронний ресурс] / Topic Guide, Evidence on Demand, Crown copyright, Overseas Development Institute, London, 2014. – pp.51. – Режим доступу : https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a089b6e5274a31e0000218/EoD_Topic_Guide_Long_January14_Blending_Finance.pdf. Назва з екрану.

136. Naudet, J.-D. Development Aid Reforms in the Context of New Public Management [Електронний ресурс] / AFD Working Paper No. 119, Development Aid Reforms, 2012. – Режим доступу : <https://www.afd.fr/en/development-aid-reforms-context-new-public-management>. Назва з екрану.

137. Pillay, R. Managerial Competencies of Hospital Managers in South Africa: a Survey of Managers in the Public and Private Sectors [Електронний ресурс] / Human Resources for Health, 2008. – Режим доступу : <https://human-resources-health.biomedcentral.com/articles/10.1186/1478-4491-6-4>. Назва з

экрану.

138. Project/programme monitoring and evaluation (M&E) guide [Электронный ресурс] / International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2011. – Режим доступа : <http://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/IFRC-ME-Guide-8-2011.pdf>.

Назва з екрану.

139. Quah, Jon S.T. Ensuring good governance in Singapore: Is this experience transferable to other Asian countries? [Электронный ресурс] / International Journal of Public Sector Management, 2013 Vol. 26 № 5, pp.401-420– Режим доступа : <https://doi.org/10.1108/IJPSM-05-2013-0069>. Назва з екрану.

140. Ravi, Kanbur. The Economics of International Aid [Электронный ресурс] / Cornell University, 2003, pp. 2-3. – Режим доступа : <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/handbookaid.pdf>. Назва з екрану.

141. Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience. Background Report [Электронный ресурс] / OECD, 2001. – Режим доступа : <https://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/31950852.pdf>. Назва з екрану.

142. Review of Coordination Mechanisms for Development Cooperation in Tadjikistan, Summary Report [Электронный ресурс] / WHO, 2009.– Режим доступа : http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0013/106411/E93771.pdf.

143. Roberts, S., Fisun, O. Local Governance and Decentralization Assessment: Implications of Proposed Reforms in Ukraine [Электронный ресурс] / USAID, 2014. – Режим доступа : http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pa00k59f.pdf. Назва з екрану.

144. Selected African Countries: IMF Technical Assistance Evaluation - Public Expenditure Management Reform [Электронный ресурс] / International Monetary Fund, Country Reform, 2006. – Режим доступа : https://books.google.com.ua/books?id=o7TcfLW2Pq8C&pg=PA67&lpg=PA67&dq=centralized+approach+to+manage+technical+assistance&source=bl&ots=KjkPgсXmuY&sig=GV2JbJ_YJ2WBgkZPaJgawLDXTic&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKE

wjkgsmA-

9zZAhVG7xQKHbD3AKkQ6AEIOjAC#v=onepage&q=centralized%20approach%20to%20manage%20technical%20assistance&f=false. Назва з екрану.

145. Sen, A. Development as Freedom [Електронний ресурс] / London: Oxford University Press, 1999. – Режим доступу : <http://www.c31.uni-oldenburg.de/cde/OMDE625/Sen/Sen-intro.pdf>. Назва з екрану.

146. Soler, M and al. Receiving Technical Assistance: Lessons from Models for Change [Електронний ресурс] / Models for Change: System Reforms in Juvenile Justice, 2013. – Режим доступу : <http://www.modelsforchange.net/publications/591>. Назва з екрану.

147. Special Unit for South, Triangular Cooperation: How Triangular Cooperation Works. Online Handbook on South-South Cooperation [Електронний ресурс] / UNDP. – Режим доступу : http://handbook.southsouthconference.org/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=120. Назва з екрану.

148. SSC in the Context of Aid Effectiveness: Telling the Story of Partners in South-South and Triangular Cooperation Produced for the Task Team on South-South Cooperation [Електронний ресурс] / 2010. – Режим доступу : http://www.southsouth.org/uploads/Brazil-Angola-Japan_-_Building_capacities_at_the_Josina_Machel_Hospital.pdf. Назва з екрану.

149. The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action [Електронний ресурс] / OECD, 2008. – Режим доступу : www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf. Назва з екрану.

150. The World Bank, Reforming Public Institutions and Strengthening Governance [Електронний ресурс] / A World Bank Strategy, 2000.– Режим доступу : <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/Strategy.pdf>. Назва з екрану.

151. Triangular Co-operation: What's the Literature Telling Us? [Електронний ресурс] / OECD, 2013. – Режим доступу : <https://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD%20Triangluar%20Co->

operation%20Literature%20Review%20June%202013.pdf. Назва з екрану.

152. Trilateral Development Cooperation: An Emerging Trend [Електронний ресурс] / CUTS Briefing Paper № 1, 2005. – Режим доступу : <http://www.cuts-international.org/pdf/BP1-2005.pdf>. Назва з екрану.

153. United Nations, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development [Електронний ресурс] / UN, 2015. – Режим доступу : <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>. Назва з екрану.

154. Webster, N., Fejerskov, A. Community-Based Approach to Local Development in Ukraine, Assessment of Phase III [Електронний ресурс] / UNDP, 2017. – Режим доступу : http://pure.diiis.dk/ws/files/833296/UNDP_Ukraine_CBA_Assessment.pdf. Назва з екрану.

155. West, Gary R. and al. Defining and assessing evidence for the effectiveness of technical assistance in furthering global health [Електронний ресурс] / Glob Public Health. 2012 Oct; 7(9): 915–930. – Режим доступу : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3479625/> Назва з екрану.

156. Wikipedia, the free encyclopedia, Development Aid. – Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Development_aid. Назва з екрану.

157. Williams, G. and al. Vision for the Future of Technical Assistance in the International Development System – Final report [Електронний ресурс] / Oxford Policy Management, 2003. – Режим доступу : http://www.opml.co.uk/sites/default/files/ACF54001_0.pdf. Назва з екрану.

ДОДАТКИ

Опитування

Мета – комплексна оцінка результатів реалізації проекту (програми) та виявлення питань, які потребують доопрацювання та поліпшення.

Учасники – територіальна громада, громадські організації, органи публічного управління, науковці, представники бізнесу.

Розповсюдження – електронна анкета, посилання відправляється на електронну пошту учасників.

Оприлюднення результатів опитування – на сайті проекту, соціальних мережах та/або на електронну пошту респондентів.

Опитування містить 5 частин:

- I. Планування проекту: питання 1-3
- II. Упровадження проекту: питання 4-7
- III. Результати впровадження проекту: питання 8-11
- IV. Майбутнє проекту: питання 12-16
- V. Висновки: питання 17-18

0. **Стать**

– Ч – Ж

Вік

– 18-24 – 25-35 – 35-45 – 45-55 – 55 і більше

Освіта

– середня спеціальна – неповна вища – вища

Наскільки ви залучені (були залучені) на різних стадіях/етапах проекту?

(Будь ласка, оберіть один з чотирьох відповідей 1=не залучений; 4=повністю залучений)

Етапи	1	2	3	4
a. Планування проекту	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Впровадження проекту	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Розповсюдження результатів проекту	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Внутрішній моніторинг проекту	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Загальне управління проектом	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

I. Планування проекту.

1. У якій мірі заплановані заходи відповідають реалізованим заходам у рамках проекту відповідно до заданих критеріїв? *(Будь ласка, оберіть один з трьох відповідей 1=відповідають повністю; 2=відповідають частково; 3=не відповідають).*

Критерії	1	2	3
a. Заплановані та виконані заходи проекту	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Запланований та виконаний бюджет проекту	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Очікувані та реальні результати проекту	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Заплановані засоби комунікації (особисто, Інтернет, листівки, інформаційні заходи) та реально використані	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Чи брали ви участь в оцінці запланованого проекту?

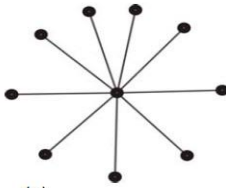
– Так – Ні

3. Якщо відповідь «так», то вкажіть за якими критеріями ви оцінювали проект щодо його доцільності або недоцільності.

Критерії	1	2	3
a. Комунікація для досягнення спільних цілей проекту	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Дотримання графіків виконання робіт у рамках проекту	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Компетентність у питаннях, що входять до кола відповідальності по реалізації проекту	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Рівень фінансового залучення	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

II. Упровадження проекту

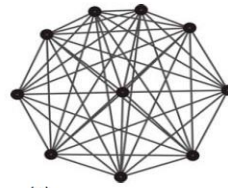
4. Який із наведених нижче малюнків найточніше та найкраще відображає комунікацію та співробітництво під час реалізації проекту? (Будь ласка, оберіть відповідь)



(a)



(b)



(c)

- (a) «Зірка»: Найбільше комунікації/співробітництва між керівником проекту та іншими партнерами проекту; досить мало комунікації/співробітництва між партнерами проекту
- (b) «Павутиння»: Найбільше комунікації/співробітництва між керівником проекту та іншими партнерами проекту із залученням деяких партнерів для прямої комунікації/співробітництва
- (c) «Рибальська мережа»: Пряма комунікація/співробітництво між усіма учасниками проекту

5. Оцініть рівень співпраці партнерів проекту згідно таких критеріїв (Будь ласка, оберіть один з трьох відповідей 1=добре; 2=задовільно; 3=не задовільно).

6. Якщо відповідь у запитанні 5 – «не задовільно», то які є/були проблеми у комунікації/співпраці? (Будь ласка, напишіть кілька ключових слів)

Наприклад, середній час отримання відповіді на запитання від інших учасників для вирішення поточних/заключних питань проекту становив більше тижня.

7. Як би ви оцінили якість досягнутих результатів? (Будь ласка, оберіть відповідь)

- Вони перевищили мої очікування
- Вони відповідають моїм очікуванням
- Вони не відповідають моїм очікуванням. Коротко вкажіть чому:

III. Результати впровадження проекту

8. Що ви вважаєте головними досягненнями проекту на даному етапі? (Будь ласка, напишіть кілька слів)

9. Ураховуючи особливості вашої громади/партнерів проекту (органи публічної влади, міжнародні донори), які досягнення проекту ви вважаєте найкориснішими на даному етапі? (Будь ласка, напишіть кілька слів)

10. На вашу думку, чи матиме проект будь-який позитивний вплив на учасників проекту? (Будь ласка, вкажіть відповідь)

- Так
- Ні
- Не знаю

11. Якщо відповідь у запитанні 10 – «ні», то коротко вкажіть чому:

IV. Майбутнє проекту

12. Чи будуть елементи проекту або створені здобутки проекту діяти в вашій організації/громаді після його закінчення? (Будь ласка, вкажіть відповідь)

- Так
- Ні

Продовж.додатка

13. Якщо відповідь у запитанні 12 – «так», будь ласка, вкажіть, які елементи будуть застосовуватись далі і яким чином:

14. Чи плануєте ви далі підтримувати зв'язок з партнерами після закінчення проекту? (Будь ласка, вкажіть відповідь)

- Так, з усіма
- Так, з декількома з них
- Ні

15. Чи плануєте ви вести спільну діяльність з одним або більше партнерів після закінчення проекту? (Будь ласка, вкажіть відповідь)

- Так
- Ні

16. Якщо відповідь у запитанні 15 – «так», коротко вкажіть, будь ласка, які види спільної діяльності ви плануєте проводити (наприклад, партнерство в інших проєктах, спільні освітні/тренувальні програми, мобільні обміни і так далі).

V. Висновки

17. Які, на вашу думку, дві **найсильніші** та **найслабкіші** сторони проєкту на даному етапі? (Будь ласка, коротко вкажіть відповідь)

№	Найсильніші	Найслабкіші
1.		
2.		

18. Як взагалі ви оцінюєте такі аспекти проєкту на даному етапі? (Будь ласка, оберіть один з чотирьох відповідей 1=найгірший; 4=найкращий)

	1	2	3	4
1. Чіткість цілей	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Якість партнерства	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Чіткість розподілення та виконання ролей всередині партнерства	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Комунікація між партнерами	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Професійна поведінка партнерів	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Рівень співробітництва між партнерами	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Ваш рівень як партнера	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Управління проєктом	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Чіткість, зрозумілість отриманої інформації	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Дотриманість часів та строків виконання проєкту	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Рівень вашої участі/залучення	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. Досягнення цілей	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Якість результатів	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14. Користь результатів для цільової аудиторії	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
15. Користь результатів для вашої організації/громади	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16. Сталий характер/вплив результатів проєкту	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Будь ласка, залиште додаткові коментарі стосовно реалізації проєкту та його впливу, якщо маєте.

Дякуємо за співробітництво!

Опитування складене та підготовлене на основі матеріалів за посиланням:

[https://www.comune.re.it/Sottositi/EuropeansForExample.nsf/PESIdDoc/8BF28AAE9C2C434C1257AA7002F6564/\\$file/Annex3_EUFOREX-QP-Questionnaire.pdf](https://www.comune.re.it/Sottositi/EuropeansForExample.nsf/PESIdDoc/8BF28AAE9C2C434C1257AA7002F6564/$file/Annex3_EUFOREX-QP-Questionnaire.pdf)



УКРАЇНА
ХАРКІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

ДЕПАРТАМЕНТ
З ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ РЕГІОНУ

майдан Свободи, 5, Держпром, 6 під'їзд, 7 поверх, м. Харків, 61022, тел. (057) 705 06 61
e-mail: depcompet@kharkivoda.gov.ua

10.01.2018 № 02-06/44
на № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Куліш Поліни Юріївни

на тему «Організаційно-правовий механізм публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги» на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Оскільки одним із етапів здійснення адміністративної реформи є реформування публічного управління в напрямі наближення його до європейських стандартів як з теоретико-правової, так і організаційної точки зору, то від рівня спроможності та якості правового регулювання сфери міжнародної технічної допомоги значною мірою залежить модернізація України.

Україна просуваючись у цьому просторі має декілька траєкторій розбудови цілісної моделі публічного управління у сфері МТД, що потребує належного наукового обґрунтування. Тому тема дисертаційного дослідження є надзвичайно актуальною.

Основні положення дисертаційного дослідження Куліш П.Ю. «Організаційно-правовий механізм публічного управління у сфері міжнародної технічної допомоги» можуть бути використані при розробці пріоритетних напрямів державно-управлінських відносин у сфері МТД в умовах децентралізації влади: концептуальний (пов'язаний із розробкою стратегії поліпшення ефективності державного регулювання у відповідній сфері); організаційно-правовий (зумовлений необхідністю удосконалення вітчизняного законодавства стосовно зовнішньої допомоги Україні); інституційний (передбачає вдосконалення діяльності органів публічної влади щодо національної політики у сфері МТД).

Директор Департаменту, к.е.п.



В.В. Белявцева

000044

«ЗАТВЕРДЖУЮ»
Ректор Національного університету
цивільного захисту України,
генерал-лейтенант служби цивільного захисту
В.П.Садковий

" 12 / 2017 р.
Акт



про впровадження результатів дисертаційного дослідження Куліш Поліни
Юріївни на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного
управління за темою «Організаційно-правовий механізм публічного управління
у сфері міжнародної технічної допомоги» у діяльність навчально-науково-
виробничого центру НУЦЗ України

Комісія у складі:

Голова комісії – проректор з наукової роботи, д-р техн. наук, проф.
Андронов В.А.,

Члени комісії – завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері
цивільного захисту, д.держ.упр., проф. Майстро С.В.; начальник наукового
відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту, д.держ.упр., с.н.с.
Шведун В.О.; професор кафедри публічного адміністрування у сфері
цивільного захисту д.держ.упр., проф. Крюков О.І.

цим Актом засвідчують, що результати дисертаційного дослідження
Куліш П.Ю. на тему: «Організаційно-правовий механізм публічного управління
у сфері міжнародної технічної допомоги» (аналіз змісту нормативно-правових
актів щодо МТД; концептуальні засади формування державної політики у сфері
зовнішньої допомоги; удосконалення практик організаційно-правового
механізму публічного управління у сфері МТД; стан і суперечності впливу
МТД на реформування державно-управлінських відносин) використовуються
при викладанні навчальних дисциплін «Державне управління в економічній
сфері», «Управління соціальним і гуманітарним розвитком», «Політика
європейської інтеграції» за програмою підготовки фахівців освітньо-
кваліфікаційного рівня «магістр» за спеціальністю «Публічне управління та
адміністрування».

Голова комісії
д-р техн. наук, професор



В.А.Андронов

Члени комісії
д.держ.упр., професор
д.держ.упр., с.н.с.
д.держ.упр., професор



С.В.Майстро

В.О. Шведун

О.І.Крюков