

# перспективні дослідження

№18

## **Технічна допомога: два підходи**

*Завдяки програмам технічної допомоги (ТД) міжнародні донори відіграють визначальну роль у проведенні реформ. Як показало наше дослідження, існують різні системи технічної допомоги для країн – кандидатів на вступ до ЄС і для країн колишнього Радянського Союзу. Відмінність двох систем полягає в підходах, принципах та методах надання ТД. У Польщі єдину стратегію технічної допомоги визначають програми підготовки країни до вступу в ЄС. Відтак ТД спрямовано на розбудову інституцій та заохочення інвестицій шляхом розвитку інфраструктур. Натомість технічну допомогу Україні не узгоджено з вимогами Угоди про партнерство та співробітництво, а роль проектів ТД переважно полягала у наданні рекомендацій щодо політики реформ.*

листопад 2002

міжнародний центр перспективних досліджень

# Зміст

<b>ПОДЯКА</b> .....	<b>2</b>
<b>ГОЛОВНЕ</b> .....	<b>3</b>
<b>ОБҐРУНТУВАННЯ</b> .....	<b>5</b>
Встановлення критеріїв порівняння:	
Сучасний погляд на технічну допомогу .....	5
Діяльність програм та проектів технічної допомоги в Україні:	
1991 – 2001 роки .....	7
Діяльність програм та проектів технічної допомоги в Польщі:	
1991 – 2001 роки .....	9
<b>МІСЦЕВЕ ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	<b>11</b>
Обґрунтування .....	11
Історія .....	11
Структура .....	11
До європейських стандартів .....	12
Перешкоди на шляху реформи місцевого врядування .....	12
Ознаки проблем реформи місцевого врядування .....	13
Причини негараздів .....	13
<b>МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ</b> .....	<b>15</b>
База даних .....	15
Аналітичний підхід .....	15
<b>РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ</b> .....	<b>18</b>
<b>АНАЛІЗ ЗА КРИТЕРІЯМИ ККР</b> .....	<b>36</b>
Позитивні приклади .....	40
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	<b>43</b>
<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПОЛІТИКИ</b> .....	<b>45</b>
<b>ДОДАТОК</b> .....	<b>47</b>

# Подяка

Цю публікацію було підготовлено в рамках проекту, підтримуваного LGI/OSI, “Збір інформації й оцінка діяльності міжнародних донорів в Україні та Польщі”, який здійснювався Міжнародним центром перспективних досліджень (Україна) та Інститутом справ публічних (Польща). МЦПД оцінював технічну допомогу, яку було надано Україні; ІСП оцінював технічну допомогу Польщі. Особливу подяку висловлюємо Девіду Лартеру, головному консультанту LDA Larter de Barros Associates за надання порад у процесі підготовки звіту про дослідження.

Ми висловлюємо особливу подяку представникам Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України та Міністерства закордонних справ України за консультації та інформацію щодо їхньої оцінки діяльності донорів в Україні, а також співпраці українського уряду та донорів у сфері реалізації в Україні проектів технічної допомоги.

Ми вдячні всім донорським організаціям, що працюють в Україні, за інформацію про їхні стратегії в країні та про підтримувані ними проекти.

Дякуємо всім колегам з українських неурядових організацій за інформацію про проекти технічної допомоги, реалізовані ними.

# Головне

## Обґрунтування

Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні та Польщі, неможливі без реформи місцевого самоврядування, адже від ефективної роботи місцевих органів влади залежить добробут держави загалом. Докладаючи зусиль до демократизації суспільства, обидві країни співпрацюють з ЄС аби виробити документи, що уможливили б їхнє приєднання до Європейського співтовариства. У Польщі вимоги щодо вступу до ЄС визначено Європейською угодою (ЄУ); в Україні засади політичних відносин із Євросоюзом окреслює Угода про партнерство та співробітництво (УПС).

Важливу роль у проведенні реформ місцевого самоврядування відіграють міжнародні донори через програми технічної допомоги (ТД). Проте функціонують вони в Польщі й Україні дуже по-різному. Якщо порівняти ці дві системи надання ТД, стане очевидним, що система, запроваджена в Польщі для набуття статусу члена ЄС, дає сталі позитивні результати. Натомість непослідовність та безсистемність допомоги Україні значною мірою гальмує реформування усіх сфер суспільного життя, зокрема галузі місцевого самоврядування. Що більше, такі ж результати показала оцінка ефективності організації програм і проектів ТД, здійснена за чотирма критеріями Концепції комплексного розвитку (ККР), сформульованими Світовим банком. Це – (1) довгострокове та цілісне бачення, (2) визначальна роль країни у виробленні стратегії, (3) партнерство, (4) досягнення конкретних результатів розвитку, що узгоджуються із загальною стратегією розвитку країни. Тоді як Польща успішно застосовує ці принципи, в Україні, на жаль, ними нехтують.

## Методологія дослідження

Для цього дослідження було обрано порівняльний метод, оскільки зіставлення двох систем висвітлить, що в них є спільного й відмінного, а це, в свою чергу, допоможе дати належні рекомендації для подальшого реформування системи місцевого врядування. З цією метою створено базу даних діяльності проектів ТД у галузі місцевого самоврядування Польщі й України. Опитано як представників міжнародних донорів проектів ТД, так і окремих країн-донорів щодо їхньої діяльності у цих двох країнах з моменту розпаду СРСР. Результати оцінено за критеріями ККР, зокрема з огляду на те, чи узгоджується загальна стратегія та діяльність окремих проектів з вимогами ЄУ або УПС.

## Аналіз

На основі інформації, яка накопичена в базі даних, наш аналіз викрив потребу у виробленні цілісної національної стратегії щодо надання технічної допомоги Україні. Адже за відсутності такої стратегії досягти розвитку демократичних інституцій не можливо. Успішні перетворення в галузі місцевого самоврядування Польщі, що розпочалися з моменту ухвалення “Закону про місцеве самоврядування” у березні 1990 року та виборів в місцеві органи влади в травні того ж року, постійно підтримувалися довгостроковими, стратегічно важливими проектами, що здійснювалися в рамках ЄУ і покликані сприяти виконанню вимог щодо вступу країни до ЄС. На відміну від Польщі, перші українські проекти в цій галузі розпочалися лише в 1996 році. До сьогодні вони не є численними, крім того їм бракує масштабності та координованості польських проектів; до того ж результати їхньої діяльності не відповідають вимогам УПС, що мало б

суттєво полегшити наближення України до вступу в ЄС.

### *Висновки*

Про ефективність обох підходів може свідчити стан реформ місцевого самоврядування в Польщі та Україні. Попри наявність недоліків, польська система функціонує і поступово задовольняє вимоги ЄУ, що наближає країну до членства в Євросоюзі. Стан же системи місцевого самоврядування України свідчить про частковість, незавершеність реформ, що успішно запроваджені лише в окремих сферах деяких міст і селищ. Десь-інде реформи було невдало проведено через нехтування необхідністю налагодити демократичні взаємини між представниками центрального уряду, які й досі залишаються носіями виконавчої влади на місцевому рівні, та виборними органами місцевого самоврядування. В Польщі не припустилися такої помилки, оскільки там ТД виходить із вимог ЄУ, що допомагає проведенню прозорих і комплексних перетворень у системі управління всіх рівнів. В результаті нашого дослідження ми дійшли висновку, що доки планування ТД в Україні не буде здійснюватися в контексті намірів України щодо інтеграції з ЄС, як це зазначено в УПС, хаотичний, неконтрольований стан цієї сфери буде й надалі зво-

дити нанівець ефективність демократичних перетворень.

### *Рекомендації*

З огляду на сказане, ми поділили наші рекомендації на ті, що стосуються уряду України, й ті, що стосуються донорів. На нашу думку, урядові України насамперед доцільно взяти УПС за основу й стрижень демократичних реформ. Більше того, ми вважаємо, що необхідно розробляти й узгоджувати всі проекти ТД в галузі місцевого врядування із принципами УПС та Європейської хартії про місцеве самоврядування (ратифікованої Україною в 1996 році). Із цих двох засадничих порад витікають всі подальші рекомендації. Що ж до донорів, наші рекомендації виходять з того, що метою програм і проектів ТД має стати виконання зобов'язань України за УПС і всляке цьому сприяння, тому, розробляючи проекти, доцільно використовувати критерії ефективності ККР, запропоновані Світовим банком. Крім того, в українських проектах слід запровадити ті види діяльності, які виявились ефективними в польських проектах, а саме: укладання посібників та довідників, проведення професійних навчань та "програм споріднення" (*"twinning"*). Подальші рекомендації є похідними цих засадничих порад і відбивають принципи функціонування польської системи надання ТД.

# Обґрунтування

Україна здобула незалежність 1991 року і її оптимістичні перспективи на майбутнє не викликали жодних сумнівів. Згідно відомого прогнозу Deutsche Bank Україну чекало швидке економічне зростання. Однак сьогодні не менш поважна інституція – Freedom House – оцінює реформи в Україні та інших пострадянських країнах як такі, що поступово сходять нанівець. Стан реформ у цих країнах є незадовільним за всіма основними показниками, а отже, Freedom House прогнозує утворення “Шенгенської завіси”, яка усталить цей дедалі очевидніший поділ країн на кандидатів на вступ до ЄС та тих, кому годі цього сподіватися. Чинники, що їх визначено у звіті як такі, що призвели до цього спаду, поділяються на історичні, культурні або ті, що пов’язуються з браком політичної волі. Рекомендації, запропоновані для поліпшення ситуації, враховують цю оцінку і припускають, що просування реформ може відбутися внаслідок виникнення таких процесів як кризи, поява харизматичних лідерів та вияви громадської непокори<sup>1</sup>.

В протизагальному неутішному аналізу ситуації, який покладає відповідальність за недостатній рівень реформ винятково на Україну, наш досвід показує, що діяльність донорів є не менш важливим фактором, який суттєво впливає на процес реформування, а отже, його слід враховувати при будь-якому оцінюванні ефективності цього процесу. Щоб пересвідчитись у слушності такого припущення, ми провели порівняльний аналіз двох систем надання технічної допомоги – у Польщі та в Україні. Головною метою цього дослідження було проаналізувати ці дві системи на прикладі проектів ТД в галузі реформи місцевого врядування, яка має сприяти демократизації та становленню ринкової економіки в Україні. Ми дослідили як спільне, так і відмінне в системах двох країн, сподіваючись, що таке зіставлення допоможе висвітлити кращі, ефективніші механізми надання технічної допомоги, розроблені так, аби забезпечити досягнення пріоритетних цілей, визначених країною-донором.

## Встановлення критеріїв порівняння: Сучасний погляд на технічну допомогу

Міжнародні донори задіяли значні інтелектуальні та фінансові ресурси для визначення критеріїв, які б дозволяли оцінити ефективність технічної допомоги. І не дарма: загалом високорозвинені країни витрачають на технічну допомогу приблизно 15 мільярдів доларів щороку, і кожна з них зацікавлена, щоб цю суму було витрачено ефективно і з

користю<sup>2</sup>. Нещодавно Світовий банк оприлюднив і успішно запровадив у дванадцяти пілотних проектах Концепцію комплексного розвитку (ККР). Ця концепція була сприйнята дуже схвально. Країни почали використовувати ККР як основу для вироблення власних стратегій розвитку. Канадська концепція “Підвищення ефективності допомоги: Нові

<sup>1</sup> Freedom House, Nations in Transit 2001, p. 42 ff.

<sup>2</sup> Herfkens, Eveline, “Can we do the right things? The future of technical assistance and capacity building”, Development Outreach, Fall 2001, World Bank Institute, p. 30.

підходи до програми міжнародної допомоги Канади” є лише одним прикладом використання концепції Світового банку.

Для ефективної роботи, ККР вимагає від країн-реципієнтів виробити чітку національну стратегію розвитку, з якою мають узгоджуватися проекти та діяльність донорів. З одного боку, це стане запорукою того, що технічну допомогу буде спрямовано саме у ті сфери, які найбільше її потребують, з іншого – дозволить уникнути дублювання проектів та покращити рівень спілкування й співпраці між усіма зацікавленими сторонами. Вироблення такого документу ставить країни-реципієнти перед необхідністю серйозно замислитися над:

- послідовністю заходів політики, програм і проектів;
- швидкістю проведення реформ;
- збалансованістю реформ у різних сферах суспільного життя;
- залученням усіх зацікавлених сторін;
- ефективнішим використанням отриманої ТД.

У цьому контексті ККР передбачає чотири принципи:

1. **Довгострокове цілісне бачення**, яке передбачає належне та послідовне розв’язання пріоритетних завдань розвитку країни в рамках єдиної стратегії.
2. **Визначальна роль країни у виробленні стратегії, коли країна-реципієнт сама розробляє програму свого розвитку і безпосередньо керує нею**, попередньо узгодивши інтереси уряду, громадянського суспільства і приватного сектора та подбавши про те, щоб усі зацікавлені сторони мали право голосу у визначенні подальшого плану дій.
3. **Встановлення стійкого партнерства між урядом, громадянським суспільством, приватним сектором, донорами, міжнародними організаціями та іншими зацікавленими сторонами**, яке створить спільну основу, що узгоджуватиме їхні дії з державною стратегією, а також забезпечить провідну роль країни у координуванні ТД.
4. **Отримання конкретних результатів, які узгоджуються із загальними**

### *Freedom House вказує на дедалі відчутніший поділ*

*Дослідження тенденцій розвитку країн євразійського континенту підтверджує дедалі відчутніший поділ, який загрожує появою нової демаркаційної лінії в Європі та Євразії. Ця нова лінія постає між колишніми соціалістичними країнами Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) та республіками, що були невід’ємною складовою Радянського Союзу з перших років його існування. Низка важливих показників свідчить про наявність суттєвих відмінностей між країнами ЦСЄ та дванадцятьма колишніми радянськими республіками (виняток становлять три балтійських). Десять із п’ятнадцяти країн ЦСЄ є демократіями. В решті країн цього регіону, за винятком Македонії, чий поступ є повільнішим, за останні п’ять років відбулося значне покращення у сфері демократизації – відповідний середній показник зріс більш ніж на 0,25. Не менш важливим є те, що жодна з країн ЦСЄ не є автократією. В той же час жодна з дванадцяти колишніх республік СРСР не є демократією, і лише в Грузії й Таджикистані помічено суттєвий прогрес від початку дослідження у 1997 році. В п’яťох із цих дванадцяти держав – у Білорусі, Україні, Росії, Казахстані й Киргизстані – за останні п’ять років спостерігалось значне погіршення всіх показників демократизації. У решті держав – Вірменії, Азербайджані, Молдові, Туркменістані й Узбекистані – не зафіксовано суттєвих змін.*

*Джерело: Freedom House, Nations in Transit, 2001, p. 15.*

**цілями задекларованої стратегії розвитку країни**, ключовою серед яких є зниження рівня бідності, а також інші, зазначені в “Цілі міжнародного розвитку” – документі, який є результатом низки угод ООН, підписаних протягом 90-х років.

Щоб працювати на основі системи принципів ККР, необхідно унаочнити засади партнерства між донорами і країнами-реципієнтами у конкретних, прозорих документах і діях. Самих лише декларацій недостатньо; необхідно ділом переконливо засвідчити готовність співпрацювати. ККР спонукає до діалогу зацікавлені сторони вже тоді, коли передусім вимагає від країни-реципієнта визначити, в чому полягають її першочергові потреби. Партнерство – процес двосторонній, він полягає в співпраці й допомозі одне

одному. Отже, поставити інтереси реципієнта на перше місце – це вагомий крок, який допоможе створити належні умови для майбутньої співпраці. Це, в свою чергу, вимагатиме чіткого й недвозначного взаємозв’язку між стратегією, задекларованою країною, і тими напрямками діяльності, які обирають, підтримують і запроваджують міжнародні донори. Коли донори узгоджуватимуть свою технічну допомогу зі стратегією розвитку країни-реципієнта, тоді не забаряться і конкретні позитивні результати.

Отже, питання полягає в тому, як оцінити останні десять років надання технічної допомоги Україні та Польщі за критеріями ККР? Дослідження, результатом якого є даний звіт, дає відповідь на це запитання в контексті реформи місцевого урядування.

## Діяльність програм та проектів технічної допомоги в Україні: 1991 – 2001 роки

Діяльність проектів та програм технічної допомоги в Україні протягом останніх десяти років можна охарактеризувати як непослідовну та безсистемну через брак чіткої, цілісної стратегії, й як таку, що є переважно:

- нескоординованою;
- неструктурованою;
- нецільовою;
- неконтрольованою;
- неузгодженою із зацікавленими сторонами.

Однак, не зважаючи на зазначені недоліки, міжнародні донори надали для реформ в Україні значну фінансову підтримку через програми технічної допомоги. Про це свідчать дослідження кількох останніх років (див. Таблицю 1).

Допомогу було надано для сприяння розвитку й усталенню демократії й ринкової економіки. Проте, найчастіше діяльність програм технічної допомоги спрямовано на досягнення цілей, визначених донорами, які до того ж зважали на наявні у них ресурси, а це не обов’язково узгоджувалося з тим, що справді необхідно для досягнення задекларованих цілей в Україні. Ще більше загострювало проблему те, що отримання допомоги Заходу було для України явищем новим; у країні ще не існувало належних урядових і громадських інституцій, які б забезпечили ефективність використання допомоги. Як результат, допомога опинялася в непідготовленому, недіалогічному середовищі, а це негативно позначалося на кінцевих результатах.

До сьогодні уряд України не виробив всеосяжної державної стратегії або програми координування технічної допомоги; але й не отримав ніякої міжна-

родної підтримки, яка допомогла б створити такий документ. Крім того, Україна ще й досі не має нормативно-правової бази діяльності міжнародних програм ТД або дієвого моніторингу діяльності та результатів таких програм<sup>3</sup>. Разом ці чинники створюють ситуацію, яка фактично унеможливує надання ТД Україні на такому рівні, який задовольнив би і українське суспільство, і міжнародне співтовариство.

До зазначених проблем слід додати й те, що “Угода про партнерство та співробітництво” (УПС), підписана між Україною і ЄС, зовсім не береться до уваги під час реалізації програм технічної допомоги в Україні. Проте послідовне запровадження цього документу є основною умовою подальшого розвитку українсько-європейських відносин, а

цілями реформ в Україні, відповідно до Статті 1 УПС, є:

- забезпечити умови для політичного діалогу (Розділ II),
- сприяти торговельним, інвестиційним, економічним відносинам і розвитку (Розділи III-IV),
- створити основу для економічної, соціальної, фінансової, громадської, наукової, технологічної та культурної співпраці (Розділи VII-IX),
- підтримувати усталення демократії й розвиток економіки, завершити перехід до ринкової економіки.

Актуалізація цих цілей не засвідчена жодним документом, або принципами

*Таблиця 1. Обсяги міжнародної ТД, наданої Україні основними донорами в період із 1999 по 2001 рр., млн. USD*

Країна / організація	1999	2000	2001 (прогноз)
США	195,0	195,0	210,0
ЄС (Tacis)	93,6	88,7	88,9
ЄБРР	55,45	60,0	90,0
Велика Британія	15,1	15,1	15,1
Канада	13,8	13,8	13,8
Німеччина	9,62	9,62	9,6
Нідерланди	8,05	8,05	11,0
МБРР	6,6	7,3	6,6
ПРООН	3,5	3,5	3,5
Швеція	2,88	4,25	3,4
Швейцарія	1,9	1,9	2,7
Японія	1,5	6,4	6,4
<b>Всього</b>	<b>407,0</b>	<b>413,62</b>	<b>461,0</b>

*Джерело: МЦПД, “Звіт про дослідження для Адміністрації Президента України”, травень 2001, с. 4.*

<sup>3</sup> У даний момент Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції працює над проектом нормативного акту в цій галузі.

планування допомоги чи програмою забезпечення її ефективності. Більше того, ні в країні-реципієнта, ні в донорів немає чіткого плану дій, який уможливив би досягнення цих вимог. Як результат, підхід України до виконання вимог УПС можна схарактеризувати як несистематичний і нецільовий, а отже, неефективний. На даний момент УПС функціонує швидше як дипломатичний документ, ніж як практичний план дій, що має сприяти демократичним перетворенням держави.

У травні 1999 року вироблено новий механізм – “Спільну стратегію ЄС щодо України” (ухвалено в грудні того ж року). Метою цього документу було:

- підтримувати в Україні демократичні та економічні перетворення;
- забезпечити участь України в обговоренні проблем, спільних для всієї Європи (безпека, захист навколишнього середовища, енергетика, ядерна безпека);
- з огляду на розширення ЄС, забезпечити співпрацю України з Європою, для чого допомогти Україні привести сфери економіки, правосуддя та внутрішніх справ у відповідність до європейських стандартів.

Щоб досягнути цілей, визначених в УПС та “Спільній стратегії”, Україні необхідно

співпрацювати з ЄС, узгоджуючи свою політику й діяльність, що сприятиме членству України у провідних світових інституціях на кшталт Світової організації торгівлі. Не зважаючи на підготовку нових документів й укладання угод, наріжна проблема відсутності єдиної стратегії залишається гострою й нерозв’язаною.

Крім того, за відсутності державної стратегії або безпосереднього застосування УПС чи “Спільної стратегії” як основи для планування й координації технічної допомоги в Україні, важко встановити ті критерії, за якими можна було б оцінити якість реалізації проектів ТД, їхніх результатів і продуктів. Брак цих критеріїв суттєво перешкоджає тому, щоб технічна допомога країні давала сталі позитивні результати. Що більше, оскільки відсутня процедура моніторингу, яка б дозволяла відстежувати результати діяльності, надання технічної допомоги в Україні більше нагадує благодійність. Усі ці вади породжують відчуття, буцімто технічна допомога Україні не виправдала сподівань, і причиною цієї поразки, зазвичай, схильні вважати брак політичної волі до реформ в Україні. Проте, саме відсутність належного планування технічної допомоги й брак відповідної стратегії швидше є причинами таких незадовільних результатів. А тому послідовне застосування принципів ККР, запропонованих Світовим банком, повинно змінити цю ситуацію на краще.

## Діяльність програм та проектів технічної допомоги в Польщі: 1991 – 2001 роки

Діяльність програм та проектів технічної допомоги в Польщі та Україні суттєво відрізняється. Оскільки Польща є кандидатом на вступ до ЄС, вона має набагато більше можливостей ніж Україна. Перша й найвагоміша відмінність полягає у засадах взаємин між Польщею та ЄС, окреслених в “Європейській угоді”. У передмові до редакції цього документу від 1999

року зазначається: “Європейська Рада ухвалила, що асоційоване членство передбачає посилену підготовку до вступу, яка мобілізує всі форми допомоги країнам-кандидатам у рамках єдиної стратегії. У такий спосіб ЄС спрямовує свою допомогу на визначені потреби кожного кандидата, щоб підтримати їх у подоланні конкретних проблем, які ви-

никають з огляду на майбутній вступ цих країн до Співтовариства”<sup>4</sup>. Отже, цей документ відіграє вирішальну роль як у визначенні проблем, так і в пошуку шляхів їх розв’язання.

Основним зобов’язанням Польщі є запровадження *“acquis communautaire”*, з метою набуття статусу члена ЄС. Адаптація польського законодавства з європейським забезпечить запровадження демократичних засад у законодавство країни-кандидата. Для реалізації цього ЄС розробив план, що складається з трьох етапів, і доручив Польщі скласти графік необхідної законодавчої роботи. Дотримання цього графіку простежується в регулярних звітах про поступ Польщі на шляху до вступу в ЄС, під заголовком “Здатність брати на себе зобов’язання члена ЄС”. Цей розділ присвячено аналізу впровадження Польщею кожної зі статей *“acquis”*. З огляду на це Польщі й надається технічна допомога.

Отже, технічну допомогу Польщі надають в рамках визначеної системи і вона має на меті допомогти країні вступити до ЄС, керуючись механізмами на зразок програми ЄС PHARE. Взявши за основу “Копенгагенські критерії”, в країні послідовно інституціоналізують засади демократії та ринкової економіки за допомогою проектів, що дають реальні результати, які можна оцінити за чітко сформульованими критеріями. Від Польщі, як від країни-кандидата, вимагається прийняти інституційні стандарти ЄС й удосконалити відповідні інфраструктури. Для членства в ЄС уряд Польщі, громадянське суспільство і приватний сектор повинні відповідати цим спеціальним критеріям. Як бачимо, за допомогою таких документів, як національна стратегія інтеграції, або численних документів щодо політики, укладених у співпраці з європейськими експертами, Польща наближається до ЄС згідно структурованої, розписаної за часом, стратегії, а фінансова допомога донорів лише підтримує цей процес і всіляко йому сприяє.

# Місцеве врядування в Україні

## Обґрунтування

Які ж висновки можна зробити щодо впливу двох різних систем надання ТД на процес запровадження реформ у сфері місцевого самоврядування та в процесі децентралізації? Передусім треба зрозуміти ситуацію й основні проблеми, які існують в системі місцевого врядування України.

Правовою основою діяльності органів місцевого самоврядування є стаття 7

Конституції України (ухвалена Верховною Радою 28 червня 1996 року), в якій сказано: “В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування”. Розділ XI Конституції окремо присвячено організації місцевого самоврядування, яке є однією з найважливіших складових української системи державного управління.

## Історія

В Україні реформа місцевого врядування розпочалася 7 грудня 1990 року. Цю дату було проголошено днем відродження місцевого самоврядування після доби тоталітарного режиму, коли відхилялися будь-які форми самоврядування. Власне і сам термін “місцеве самоврядування” введено в наукову лексику української мови після ухвалення в той же день Верховною Радою Української РСР Закону “Про місцеві ради народних депутатів УРСР і місцеве самоврядування”.

З моменту здобуття незалежності система місцевого врядування в Україні реформувалась кілька разів. Ключовим моментом цих змін, крім визначених Конституцією, стало ухвалення Закону України “Про місцеве самоврядування” (21 травня 1997

року). Згідно з цим законом, держава гарантує місцеве самоврядування як право і реальну здатність територіальних громад. Мешканці села, або добровільне об’єднання в одну громаду мешканців кількох сіл, або мешканці селища чи міста відтоді набули право самостійно розв’язувати питання місцевого характеру в межах, визначених Конституцією та законами України (стаття 2). Цей закон розкриває сутність системи місцевого самоврядування та окреслює засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів місцевого самоврядування та її представників. Закон також регулює питання фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування.

## Структура

В Україні існують такі рівні органів місцевого самоврядування: сільський (селищний), міський, районний і обласний. Окремими законами України визначено особливості місцевого самовряду-

вання у містах Києві та Севастополі<sup>5</sup>. Паралельно з органами місцевого самоврядування діють органи державної виконавчої влади (районні й обласні державні адміністрації) на регіональному

<sup>5</sup> У січні 1999 року Верховною Радою ухвалено окремий закон “Про столицю України – місто-герой Київ”.

рівні — тобто на всіх рівнях, на яких існують органи місцевого самоврядування, за винятком міських рад, — і в Києві та Севастополі.

Система місцевого врядування в Україні складається з:

- територіальних громад;
- сільських, селищних та міських рад;
- голів сільських, селищних і міських рад;

- виконавчих органів сільських, селищних і міських рад;
- районних і обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст;
- органів самоорганізації населення;
- районних рад у містах і їхніх виконавчих комітетів (не обов'язково).

## До європейських стандартів

Наміри України щодо співпраці з ЄС на основі УПС не тільки формально задекларовані, але й підтверджуються конкретними діями, як наприклад участь України в Конгресі місцевих і регіональних органів влади, що є консультативним органом Ради Європи. Ці факти свідчать про справжню зацікавленість України в європейській інтеграції. Щоб забезпечити відповідність українського законодавства до стандартів ЄС, Закон України “Про місцеве самоврядування” розроблено в рамках “Європейської хартії про місцеве самоврядування” (ЄХМС). Ратифікація ЄХМС Україною в листопаді 1996 року стала значним кроком у розвитку системи місцевого врядування, адже визнає й усталює стандарти, засади й умови, за яких місцеві органи виконують свої обов'язки у відповідності до принципів ЄС. Держави-члени Ради Європи, що ратифікували цей документ, переконані, що право громадян брати участь в державному управлінні є основоположним демократичним принципом.

Ця Хартія — перша загальноєвропейська система принципів місцевого самоврядування — окреслює:

- поняття місцевого самоврядування та його правові основи;
- адміністративну структуру та ресурси місцевих органів влади;
- принципи адміністративного контролю над діяльністю і фінансовими ресурсами місцевих органів влади.

Цей документ поєднує міжнародний досвід місцевого врядування і визначає принципи захисту та підтримки демократії на місцевому рівні, процесу децентралізації і незалежності органів місцевої влади. Це, вочевидь, є суттєвим міжнародним зобов'язанням, взятим на себе Україною, і його виконання має бути забезпечено, зокрема, стратегічною технічною допомогою.

## Перешкоди на шляху реформи місцевого врядування

Не зважаючи на те, що модель місцевого врядування в Україні створено відповідно до ідейних засад ЄС і регулюється

тепер відповідним законодавством, більшість проголошених принципів й досі залишилися тільки на папері. Пере-

важну більшість проектів, метою яких є реформування місцевого врядування, в Україні було розпочато лише 1996 року – на відміну від Польщі, де перші проекти почали діяти ще на початку 1990-х. Реформування саме цього сектору стало пріоритетним завданням новообраного уряду Польщі<sup>6</sup>. Тимчасом як в Україні саме уповільнений початок цього процесу став на заваді просуванню реформ місцевого врядування.

Що більше, в Україні протягом перехідного періоду розвиток демократичного місцевого врядування ускладнювався відсутністю інституційної реформи. Через брак такої реформи система управління залишалася тоталітарною й

продовжувала без перешкод функціонувати. Органи влади не мали демократичних процедур і не набули навичок, необхідних для діалогу з громадянами своєї країни; в свою чергу й громадяни не знали, яким чином вони можуть контролювати діяльність органів влади. Наприклад, знадобилось чимало часу для того, щоб з'явилися базові процедури, які б забезпечили прозорість фінансового аспекту діяльності органів влади. Такі ініціативи належали переважно центральному урядові, а отже, ступінь прозорості суттєво покращився саме на цьому рівні. Однак ступінь прозорості та підзвітності місцевих органів влади залишається значно нижчим, що призводить до неефективного надання державних послуг на регіональному рівні.

## Ознаки проблем реформи місцевого врядування

Серед найважливіших проблем місцевого врядування в Україні визначаємо:

- низька якість надання послуг на місцевому рівні;
- брак громадського контролю над прийняттям рішень і використанням бюджету місцевими органами влади;
- нерозуміння місцевими органами влади й громадянами своєї ролі, функцій та обов'язків;
- брак необхідних знань та інформації про роль місцевого врядування;
- брак прозорості й підзвітності;

- недостатня участь та вплив громадян на процес прийняття рішень на місцевому рівні;
- брак навичок планування та публічного вироблення політики у процесі прийняття рішень;
- демократичні реформи, що запроваджуються на місцевому рівні, не досягають мети і не узгоджені між повноваженнями законодавчих та виконавчих органів областей та районів;
- недостатньо активна економічна політика призводить до зниження рівня життя та зростання безробіття.

## Причини негараздів

Міське самоврядування гарантується Конституцією України, але водночас Конституція уповноважує центральний уряд також приймати й виконувати рішення на регіональному рівні (в облас-

тах і районах). Це наріжна проблема і її треба добре усвідомити. В містах і селищах було обрано органи самоврядування та створено відповідні органи виконавчої влади, цей процес децентралізації

<sup>6</sup> Pawel Swianiewicz, "Sympathetic Disengagement: Public Perception of Local Governments in Poland", in *Public Perception of Local Governments*, Pawel Swianiewicz (ed.), LGI Books (OSI 2001), p.173.

підтримано цільовою технічною допомогою. Завдяки таким заходам на рівні місцевого врядування почала діяти демократична система. Проте залишилася величезна проблема, пов'язана з роллю центрального уряду на місцевому рівні. На жаль, для розв'язання цієї проблеми Україна отримала допомогу лише частково.

З іншого боку, після адміністративно-територіальної реформи в Польщі, місцеві уряди дедалі більше усвідомлювали свої нові функції. Підтримувані технічною допомогою ЄС, представники місцевої влади одержували посібники, брали участь у навчаннях та проектах споріднення, що підвищувало їхню спроможність запроваджувати нові процедури і виконувати нові функції. Ця робота відбувається в умовах довгострокового планування і підготовки проєктів, які уможливають укорінення та інституціоналізацію нових навичок. В Україні органам місцевого врядування бракує розуміння того, як саме слід виконувати свою нову роль. Водночас бракує проєктів ТД, мета яких розвинути спроможність центрального уряду виконувати свою роль за нових демократичних умов місцевого самоврядування.

Як можна покращити легітимну демократичну взаємодію центральних і місцевих органів влади? У Польщі цю проблему розв'язують завдяки цілеспрямованій допомозі ЄС. В Україні ці вкрай необ-

хідні реформи проігноровано або не завершено. Наведемо кілька прикладів. Так, Польща розробила нові посадові обов'язки для державних службовців всіх рівнів, тоді як в Україні їхні повноваження нечіткі та часто дублюються. Нині, скажімо, призначена центральним урядом обласна державна адміністрація має повноваження виконавчого органу обласної ради народних депутатів. Такі часткові реформи законодавчої й адміністративної систем не дозволяють чітко розподілити функції між органами місцевого врядування та спричинюють невизначеність й недієздатність усєї системи. Обласна державна адміністрація повинна мати легітимні повноваження щодо моніторингу, контролю над дотриманням закону, впровадженням політики центрального уряду, а також використанням ресурсів центрального бюджету. Проте представники центрального уряду потребують допомоги у процесі виконання ними нової демократичної ролі. Необхідно чітко розмежувати повноваження, запровадити програми навчання та проєкти споріднення й створити мережу співпраці, яка б підвищила спроможність всіх урядовців виконувати нові обов'язки.

Таким чином, технічну допомогу Україні слід спрямовувати на розв'язання проблем та виправлення зазначених недоліків, аби органи місцевої влади змогли нарешті працювати ефективно.

# Методологія дослідження

## База даних

Першим кроком у процесі дослідження стало створення бази даних (Табл. 2). Цю роботу виконано у співпраці з нашими польськими колегами. Розроблена база даних складається з двох частин. Перша частина містить інформацію, яка описує стратегію донора щодо країни-реципієнта, друга – інформацію стосовно

індивідуальних проектів. Отримана інформація, якщо така була доступною, дає чітке уявлення про діяльність донорів в Україні та Польщі в галузі реформи місцевого врядування. Більше того, зібрані дані дозволяють оцінити діяльність проектів технічної допомоги за чотирма критеріями ККР.

### Таблиця 2. База даних

- |  |  |
|--|--|
| 1. Донор   | 14. Область                              |
| 2. Загальна інформація (тип/правовий статус організації, керівники, процес прийняття рішень, контакти) | 15. Організація-виконавець               |
| 3. Місія, стратегічні завдання діяльності  | 16. Місцева партнерська організація      |
| 4. Загальне фінансування   | 17. Мета                                 |
| 5. Плани на майбутнє   | 18. Завдання                             |
| 6. Форми діяльності  | 19. Вид діяльності                       |
| 7. Основні програми/проекти  | 20. Стислий опис                         |
| 8. Назва програми  | 21. Бюджет                               |
| 9. Назва проекту   | 22. Продукти                             |
| 10. Сектор   | 23. Результати                           |
| 11. Дата початку   | 24. Реалізація критеріїв УПС (в Україні) |
| 12. Дата закінчення  | 25. Звіти/публікації                     |
| 13. Місто  | 26. Веб-сайт                             |
|  | 27. Додаткова інформація                 |

## Аналітичний підхід

Щоб підготувати цей звіт, протягом жовтня-грудня 2001 року ми провели якісний аналіз, що ґрунтувався на інформації, отриманій від донорів. Зазвичай, ми не опитували керівників окремих проектів з огляду на брак часу або тому, що проекти вже було завершено і детальна інформація була недоступною.

Якісний аналіз, який ми здійснили, полягав у:

1. Глибинному інтерв'юванні;
2. Контент-аналізі;
3. Порівняльному аналізі.

Перший етап збору інформації полягав у тому, щоб надіслати листи донорам, яких ми мали намір опитати, з проханням надати інформацію про їхні проекти, а також звіти про їхню реалізацію та оцінку (Табл. 3).

Лист окреслював загальну мету нашого проекту і його очікувані результати. Частка тих, хто відповів на цей лист, складала 35%, отже, виникла потреба повторного звернення до донорів. Як результат – ця цифра зросла до 67%. До того ж, лише два з дванадцяти донорів (17%), яких ми опитували письмово від самого початку, погодилися на особисту зустріч

із дослідником проекту, щоб детальніше обговорити зазначене коло проблем. Загалом, з різною успішністю, було використано декілька способів здобуття потрібної інформації (див. Таблицю 4, Додаток).

### *Глибинне інтерв'ю*

Цей спосіб збирання інформації відрізняється від опитування, під час якого респондентам ставлять сталий набір питань. Докладне інтерв'ю, хоча воно й присвячено конкретній темі, припускає відхилення від основного кола проблем та дає можливість дослідникові й респонденту обговорювати різні питання за гнучких умов діалогу. Більше того, докладне інтерв'ю допомагає нам виконати такі завдання:

- виявити рамки проблеми;
- отримати підтвердження існування проблеми;
- визначити напрямки дослідження.

Ми обрали саме цей метод, щоб краще збагнути, як саме розуміють проблему донори, їхні погляди, факти, якими вони

оперують, та їхню реакцію на попередні результати дослідження; а також щоб наприкінці дослідження дати рекомендації, які найточніше відповідали б теперішній ситуації. Респондентів запитували:

- Чи можуть вони дати список проєктів, реалізованих ними у період з 1991 по 2001 рік?
- Чи було оцінено результати цих проєктів?
- Чи було оприлюднено остаточні звіти?
- Які процедури й методологію використовували для вироблення загальної стратегії?
- Чи було вироблено критерії для оцінки ефективності цих проєктів?
- Чи координували вони свою діяльність з іншими донорами?
- Чи координували вони свою діяльність з органами державної влади або з їхніми документами?

### *Таблиця 3. Донори*

Двосторонні програми	Міжнародні програми
Канадська агенція міжнародного розвитку (CIDA)	Організація з питань безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ)
Департамент з питань міжнародного розвитку (DFID, Великобританія), у тому числі Британський Фонд Ноу-Хау	Програма розвитку ООН (ПРООН)
Фонд Фрідріха Еберта (FES, Німеччина)	Світовий банк (Вашингтон)
Фонд Конрада Аденауера (KAS, Німеччина)	
Програма MATRA (Нідерланди)	
Міжнародний фонд "Відродження" (IRF, Нью-Йорк / Будапешт)	
Шведська агенція міжнародного розвитку (SIDA)	
Tacis (Євросоюз)	
Агентство Сполучених Штатів з міжнародного розвитку (USAID)	

Перебіг розмови визначали питання про стратегію ТД Україні. Таким чином, інтерв'ю давало можливість обговорити процедури розробки стратегії донора, застосовані критерії оцінки ефективності проектів, якщо такі були, а також узгодженість загальної місії донора як з цілями окремих проектів, так і з УПС. На жаль, як уже зазначалося, охочих відповісти на ці питання виявилось небагато.

### *Контент-аналіз*

В основі цього дослідження було припущення, що успішність реалізації проекту залежить від узгодженості як між цілями й завданнями країни-реципієнта й донора, так і між результатами й продуктами окремих проектів. Нашою метою було визначити, що саме необхідно знати українському урядові, аби реформувати систему технічної допомоги Україні. Однак, через труднощі з одержанням вичерпної поточної інформації, дослідження ускладнювалось браком даних, зокрема з таких найважливіших питань, як:

- мета й завдання проектів,
- результати й продукти проектів.

Проте, дані, які ми дістали, дають, безумовно, загальне уявлення про стратегії донорів і реалізацію проектів, що важливо для вироблення урядових документів, які б координували та регулювали процес надання ТД Україні. Основними джерелами інформації про донорів стали матеріали, безпосередньо ними ж і надані, так само як і матеріали, оприлюднені донорами й органами державної влади, а також веб-сайти.

### *Порівняльний аналіз*

Порівняльний аналіз вказує на збіги й відмінності у системах надання технічної допомоги Польщі й Україні. Ми провели цей аналіз з метою пошуку інформації, яка б посприяла розвитку сфери місцевого врядування. А отже, наші висновки й рекомендації ґрунтуються на інформації з обох країн, а їхня мета – надати поради з огляду на стратегічний, вироблений спільно план дій на майбутнє.

# Результати дослідження

Необхідно ще раз згадати про труднощі, з якими ми зіткнулися під час збору інформації від донорів. Це завдання ускладнювалось тим, що дехто з них не хотів давати ніяких відомостей взагалі, інші ж не мали повної інформації про власну діяльність, зрештою, деякі дані про попередню роботу були вже недоступними. Отже, ми визнаємо, що не вся інформація, використана в дослідженні, є найновішою. Якби ми змогли отримати поточну інформацію, наші дані та їх аналіз можливо були б іншими. Однак, з огляду на те, яку інформацію ми мали, висновки було зроблено ретельно, а той факт, що вона неповна, лише підтверджує, власне, слушність наших висновків і рекомендацій.

## *Місія і стратегічні завдання донорів*

**Україна.** Загалом, місію й завдання донорів в Україні можна окреслити так:

- посилити спроможність України до запровадження демократичного врядування та розвиток ринкової економіки;
- сприяти трансформації від закритого до відкритого суспільства.

**Польща.** Загалом, місію й завдання донорів у Польщі можна окреслити так:

- підготувати Польщу до членства в ЄС через виконання нею “Копенгагенських критеріїв” та впровадження “*acquis*”;
- з огляду на майбутній вступ до ЄС, зосередитись на виконанні пріоритетних завдань, окреслених в “Європейській угоді”.

## *Форми діяльності*

Інформація про стратегію донора зазвичай не давала уявлення про форми діяльності, виняток становлять CIDA, MATRA й ПРООН в Україні. Подальша інформація ґрунтується на даних про окремі проекти, що реалізовані в рамках загальної стратегії у сфері реформування місцевого врядування.

**Україна:**

- поради щодо політики;
- семінари, конференції, круглі столи;
- короткострокові навчання й стажування.

Зібрані дані дозволяють стверджувати, що в Україні реалізовано масштабні проекти, зокрема LARGIS (за підтримки Міністерства міжнародного розвитку Великобританії (DFID)) та Голос громадськості (за підтримки Канадської агенції з міжнародного розвитку (CIDA) і Світового банку). Хоча необхідно зауважити, що всі вони були пілотними та жодного з них не було подовжено (брак довгострокового бачення), до того ж ні один з них не охоплював усієї України. Крім того, не було цілісного бачення того, як ці проекти можна об'єднати в одну систему.

Донор	Назва проекту/програми	Вид діяльності
Агенція США з міжнародного розвитку (USAID)	Адміністративна реформа в Україні й досвід Польщі: законодавчий, інформаційний та освітній аспекти	1. Дослідження 2. Семінари 3. Публікації
SIDA, Світовий банк	Голос громадськості	1. Консультації 2. Навчання 3. Семінари

#### Польща:

- розробка документів з питань державної політики, посібників і нормативних актів;
- створення системи професійних навчань для ухвалення нормативних актів ЄС;
- запровадження загальнонаціональної системи професійних навчань для встановлення нових стандартів діяльності у різних галузях;
- проекти споріднення (див. Вставку на с. 35).

Донор	Назва проекту/програми	Вид діяльності
USAID	Співпраця в сфері політики місцевого самоврядування (LGPP)	– Укладання угод із поважними польськими фірмами, які активно залучалися до щоденної роботи LGPP та після 2000 року проводять навчання і консультації для органів місцевої влади; – Ретельна підготовка та відбір польських організацій, що допомагають органам місцевої влади, серед яких наукові установи, консалтингові компанії, неурядові організації та професійні асоціації, для виконання завдань в рамках LGPP. – Високоякісне навчання співробітників польських фірм, поширення інформації, оцінка ресурсів місцевих органів влади та спільна робота з партнерськими організаціями над забезпеченням гмін розмаїттям професійних послуг, що відповідають світовим стандартам. – Керування програмою надання грантів LGPP.
PHARE	PHARE 2000	Серія з 90 тренінгів для місцевих органів влади (4000 учасників); серія навчань для 90 інструкторів.

#### Звіти / публікації

**Україна.** Лише 12 із 62 проектів (19%) зазначили підготовку звітів й публікацій як складову своєї діяльності. Нижче наведено приклади найкращих проектів, які забезпечили своїх реципієнтів матеріалами (посібниками, аналітичними документами, звітами та іншими публікаціями). Більше того, з цими матеріалами можна ознайомитися на веб-сторінках відповідних організацій.

Донор	Назва проекту/програми	Звіти або публікації
Світовий банк, SIDA	Голос громадськості	1. Вісник – кварталний опис і огляд діяльності проекту. 2. Дослідження якості державних послуг – розглядалася галузь державних послуг для громадян та підприємців.

Донор	Назва проекту/ програми	Звіти або публікації
		3. Прес-релізи – інформаційні звіти про різноманітні ініціативи проекту. 4. Аналітичні дослідження – аналіз різних сфер громадського життя. 5. Аналітичні записки – дослідження проводилися в рамках єдиної ініціативи.
USAID	Адміністративні реформи в Україні й досвід Польщі: законодавчий, інформаційний та освітній аспекти	Брошура “Європейський вибір: досвід Польщі та України в проведенні адміністративної реформи”, яку видано накладом 200 000 примірників і розповсюджено серед представників виконавчих та законодавчих органів влади, а також провідних національних і регіональних засобів масової інформації.
PAUCI/ USAID	Розбудова інституцій-ної спроможності державного сектору для прискорення реформ в Україні	Посібники для 150 учасників проекту, брошури, остаточний звіт.

**Польща.** Всі проекти передбачають підготовку звітів і публікацій в ході реалізації проекту. Тут ми наводимо приклади матеріального втілення так званої “інституційної пам’яті” (у формі посібників для гмін, повітів та воєводств), що з’явилися в результаті роботи проектів:

Донор	Назва проекту/ програми	Звіти або публікації
USAID	Співпраця в сфері політики місцевого самоврядування (LGPP)	<p><b>СЕРІЯ ПОСІБНИКІВ ДЛЯ ГМІН:</b></p> <p><b>Інтегрований фінансовий менеджмент:</b> Інтегроване управління гмінами, Кшиштоф Паконьський; Плани капіталовкладень, Дарек Смялковський і Рафал Станек; Бюджет, під редакцією Кшиштофа Паконьського; Оцінка кредитоспроможності, Кшиштоф Цихоцький; Інфраструктура і гроші, Рафал Станек і Бартоломей Сипень; Реструктурування муніципальних послуг, під редакцією Мар’яна Шимановича;</p> <p><b>Інші публікації LGPP:</b> Залучення сторонніх підрядників для надання муніципальних послуг, Катаржина Осташевська; Від спілкування до співпраці, під редакцією Мирослава Варовицького; Каталог публікацій з питань місцевого самоврядування, видання 3-тє, виправлене, Municipium AT, на замовлення LGPP; Співпраця державного й приватного секторів у сфері муніципальних послуг, під редакцією Мар’яна Можоро; Реструктурування управління муніципальним житловим фондом, Мацей Тертеліс; Стратегії місцевого житлового господарства, Александра Чижевська; Каталог консультаційних організацій у сфері місцевого самоврядування, під редакцією Марціна Гебултовського.</p>

Донор	Назва проекту/ програми	Звіти або публікації
		Стратегічне планування економічного розвитку, під редакцією Нортона Бермана Співпраця і комунікації всередині місцевих громад, колективна праця під редакцією Анни Вікторовської Каталог публікацій з питань місцевого самоврядування, видання 2-ге, виправлене Програмне забезпечення управління нерухомим майном, Ян Кшиштоф Пета, Цезар Маркано Стратегії економічного розвитку міст і гмін, колективна праця під редакцією Стефана Клозовського
Британський Фонд Ноу-Хау	Програма допомоги місцевим органам влади	Посібники: “Посібник із житлового господарства”, “Управління земельними ресурсами”, “Посібник із житлового кондомініуму”, “Управління освітою”, “Дослідження впливу інвестицій в інфраструктуру сільської місцевості на добробут сільського населення”, “Основні цінності місцевого самоврядування та демократії на місцях”, “Ситуативні дослідження з окремих питань”, “Посібник з аудиту”, “Управління муніципальними послугами”, “Європейська інтеграція”, “Місцеві стратегії економічного розвитку”, “Управління в гмінах”
Британський Фонд Ноу-Хау	Програма допомоги місцевим органам влади	Посібники з: – Фінансового менеджменту, підготовлено Coopers & Lybrand спільно з Люблінською школою бізнесу, виданий 1994 року; – Управління земельними ресурсами, укладено Llewellyn Davies спільно з Інститутом муніципального планування та економіки, раків, 1994 (друге, виправлене видання 1996 року); – Стратегії місцевого економічного розвитку, посібник підготовлений Chesterton International, Школою міських досліджень та Фондом соціальних та економічних ініціатив, 1995 рік; – Управління житловим господарством, укладено Halcrow Fox та Habitat Warszawa, 1996 рік; – Контроль за фінансами місцевих урядів, підготовлений Аудиторською комісією та регіональними аудиторськими відомствами Польщі, 1996 (друге, виправлене видання 1998 року).

### *Виконання критеріїв: Європейська угода / УПС<sup>7</sup>*

Протягом нашого дослідження ТД в Україні з 62 проектів жоден не вказав на виконання вимог УПС як основу своєї діяльності. Тим часом у Польщі половина проектів прямо послалися на засади Європейської угоди як основний орієнтир планування своєї діяльності.

### *Плани на майбутнє*

**Україна.** 42% (5 з 12) донорів не вказали своїх планів на майбутнє.

**Польща.** Усі донори надали інформацію про свої плани на майбутнє, що включають допомогу Польщі для інтеграції з ЄС.

<sup>7</sup> Детальну інформацію див. у таблиці 7, Додатку.

## Основні програми / проекти у галузі реформування місцевого врядування

Україна. 50% (6 з 12) донорів надали цю інформацію.

Польща. Усі донори надали інформацію про свої основні програми / проекти.

### Географічне охоплення проектами міст / областей / воєводств

Дані свідчать, що в Україні проекти, пов'язані з реформою місцевого врядування, охоплюють лише 30% областей, на відміну від Польщі, де вони поширюються на 62% воєводств. Крім того, місце діяльності 34% українських і 32% польських проектів взагалі не вказано (див. таблицю 5, Додаток).

Також варто зазначити, що навіть у тих випадках, коли проекти реалізовувалися лише в кількох адміністративно-територіальних одиницях Польщі, передбачалося, що їхній підхід та досвід у вирішенні проблем (інформацію, методологію та продукти у вигляді посібників) буде передано іншим гмінам, повітам та воєводствам за допомогою спланованих навчальних програм.

Всі проекти, підтримувані Європейською комісією через програму PHARE, охоплювали переважну більшість регіонів (воєводств). Відтак кожен регіон Польщі отримав технічну допомогу (див. таблиці).

Донор	Назва проекту/програми	Період реалізації	Місто, регіони
PHARE	Програма місцевих ініціатив PHARE (Program Inicjatyw Lokalnych PHARE) – була складовою Програми соціально-економічного розвитку PHARE P9111	січень 1993– червень 1996	9 гмін по всій країні – Білгорай, Дзялдово, Кутно, Лубавка, Нідзіца, Стараховіце, Устжики, Віцко, Зелув
PHARE	PHARE – CREDO	1996–2001	6 прикордонних регіонів – на кордоні з Росією, Литвою, Білоруссю, Україною, Словаччиною, Чехією
PHARE	PHARE – Struder	1993–1997	Програма охоплювала 6 воєводств – Лодзьке, Валбжиське, Жешувське, Сувальське, Олштинське та Катовицьке
PHARE	PHARE – Struder II	1999–2000	Крім 10-ти воєводств, які отримали допомогу через програми STRUDER та RAPID (а саме: Лодзьке, Катовицьке, Валбжиське, Жешувське, Сувальське, Олштинське, Пьотрковське, Серадзьке, Кросьненське та Новосадецьке), програма STRUDER 2 охопила також – Елбломське, Кожалінське, Ломжинське та Замойське.
PHARE	PHARE – RAPID (Програма розвитку інфраструктури сільських регіонів)	1996–1999	10 воєводств: 6 воєводств, де раніше було проведено програму PHARE – Struder (Лодзь, Катовіце, Валбжих, Жешув, Сувалкі, Олштин), а також ще 4 воєводства –

Донор	Назва проекту/ програми	Період реалізації	Місто, регіони
PHARE	PHARE – INRED (Інтегрований регіональний розвиток)	1998–2000	Пьотрков Трибунальські, Кросно, Новий Сомч та Серадз. Територія, охоплена Програмою сільського та сільськогосподарського розвитку Малопольщі (включала 3 регіони: Малопольське, Подкарпацьке та Швятокжиське воєводства). Після адміністративно-територіальної реформи основними отримувачами допомоги були такі воєводства: Лубузьке, Куявсько-поморське, Малопольське, Подкарпацьке, Поморське, Шльонське, Швятокжиське, Вармінсько-мазурське та Заходньопоморське.

Майже 90% коштів Британського Фонду Ноу-Хау було виділено на підтримку розвитку польських гмін та повітів по всій країні. Додаткову інформацію див. у таблиці нижче.

Донор	Назва проекту/ програми	Період реалізації	Місто, регіони
Британський Фонд Ноу-Хау <sup>8</sup>	Програма допомоги місцевим органам влади	Лютий 1992– 31 березня 2001	Гміни по всій країні
Британський Фонд Ноу-Хау	Програма допомоги місцевим органам влади	Етап I: квітень 1992– березень 1995	Гміни по всій країні
Британський Фонд Ноу-Хау	LAGP етап II – Розвиток навчальної та консультативної мережі	Етап II: квітень 1995– вересень 1998	Гміни по всій країні
Британський Фонд Ноу-Хау	LAGP етап II – удосконалення посібників	Етап II: квітень 1995– вересень 1998	Гміни по всій країні
Британський Фонд Ноу-Хау	LAGP етап III – Повіти: Підтримка реформи державного управління в Польщі	Етап III: жовтень 1998– березень 2001	Повіти по всій країні

Проекти, підтримувані USAID, найактивнішим донором у Польщі середини 1990-х, також охоплювали майже всі адміністративно-територіальні одиниці країни. Детальнішу інформацію див. у таблиці.

Донор	Назва проекту/ програми	Період реалізації	Місто, регіони
USAID	Співпраця в сфері політики місцевого самоврядування (LGPP)	1997–2001	45 гмін-партнерів по всій країні
USAID	Демократична влада та державне управління (DGPA)	1995–1999	Місцеві уряди по всій країні

## Загальне фінансування

**Україна.** 58% (7 із 12) донорів вказали суми (або частину свого бюджету), витрачені в країні за період з 1991 по 2001 рік (якщо не вказано інший період) на виконання своїх завдань:

<sup>8</sup> Веб-сайт: [www.cofund.org.pl/khf](http://www.cofund.org.pl/khf)

### Надали інформацію

- DFID: 16 млн. брит. фунтів стерлінгів
- Світовий банк: 2,892 млрд. дол. США (1992-2000 рр.)
- ОБСЄ: 210 тисяч євро (2001)
- Tacis: 538 млн. екю (1996-1999)
- CIDA: 228 млн. дол. США
- IRF: 31712775 дол. США (1997-1999)
- SIDA: 60 млн. шведських крон

### Не надали інформації

- USAID
- ПРООН
- MATRA
- FES
- KAS

**Польща.** Чотири з семи донорів, що працюють у галузі реформування місцевого врядування, вказали суми, витрачені за визначений термін у цій країні на виконання своїх завдань:

### Надали інформацію

- Британський Фонд Ноу-Хау: 100 млн. брит. фунтів стерлінгів
- PHARE: 153,748 млрд. екю (1990-1996), 1,015 млрд. екю (1995-1999)
- USAID: 960 543 769 дол. США
- Світовий банк: 500 130 200 дол. США

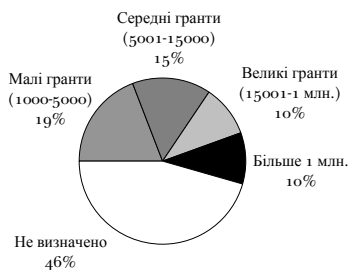
### Не надали інформації

- ПРООН Umbrella Project
- CIDA
- FES

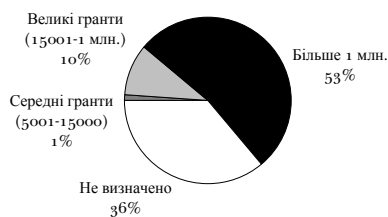
Деякі донори не змогли надати нашим експертам інформацію, що стосувалася загальних сум грантів, виділених як Польщі, так і Україні. Більше того, майже 50% інформації щодо бюджетів проектів виявилася закритою.

## Бюджети проектів (дол. США)<sup>9</sup>

### Україна



### Польща



<sup>9</sup> Детальну інформацію див. у таблиці 6, Додатку.

В Україні 46% інформації щодо бюджетів проектів виявилось недоступною. Проекти, що підтримувалися в Україні, були переважно малі та середні (за розміром бюджету, відповідно, 1 000 – 5 000 та 5 001 – 15 000 доларів); лише 10% технічної допомоги було надано в розмірах 15 001 – 1 млн. доларів і 10% проектів перевищили бюджет в 1 млн. доларів.

На перший погляд здається, що Україна одержала технічну допомогу майже в такому самому обсязі, що й Польща, але якість цієї допомоги відрізняється, на чому ми й хотіли б зосередитися далі.

У Польщі виявились закритими 36% інформації щодо бюджетів проектів. Варто зауважити, що більшість польських проектів отримали великі (15 001 – 1 млн. доларів), а також дуже великі гранти (більше 1 млн. доларів).

Зважаючи на тривалість проектів у Польщі (див. таблицю про тривалість проектів) та розмір допомоги, можна стверджувати, що вони свідчать про існування в країні довгострокового цілісного бачення (див. критерії ККР).

### *Кількість проектів у галузі реформування місцевого врядування*

Кількість проектів у сфері місцевого врядування, реалізованих в обох країнах, була майже однаковою – 62 в Україні та 78 у Польщі. Проте вони суттєво відрізнялися за якістю, якщо брати до уваги їхню методологію, географічне покриття, заплановані та отримані продукти й результати, а також тривалість проектів.

<b>Україна</b>		<b>Польща</b>	
Донори	Кількість проектів	Донори	Кількість проектів
<i>Двосторонні</i>		<i>Двосторонні</i>	
DFID	0	Фонд Ноу-Хау	14
CIDA	4	CIDA	9
FES	0	FES	9
KAS	0	KAS	0
MATRA	9	MATRA	0
SIDA	2	SIDA	0
USAID	19	USAID	23
Європейський Союз (Tacis)	0	Європейський Союз (PHARE)	16
<i>Міжнародні</i>		<i>Міжнародні</i>	
IRF	25	IRF	0
ОБСЕ	0	ОБСЕ	0
ПРООН (Umbrella)	0	ПРООН (Umbrella)	3
Світовий банк	1	Світовий банк	4
<b>Разом</b>	<b>62</b>	<b>Разом</b>	<b>78</b>

### *Тривалість проектів*

Донори, що працюють в Україні, не оприлюднили інформацію про тривалість 63% проектів у досліджуваній сфері. Надана інформація показала, що 16% проектів є короткостроковими та 21% – довгостроковими. Не було інформації про наявність в Україні середньострокових проектів. Крім того, серед донорів, що підтримували довгострокові проекти, були організації, які завжди сприяють переважно саме таким проектам – USAID, Світовий банк та CIDA. Інші донори підтримували короткострокові проекти, які можна вважати безсистемними.

## Україна



## Польща



Донори, що працюють у Польщі, не надали інформації щодо тривалості лише 14% проектів у досліджуваній сфері. Серед проектів, інформацію про які було отримано, лише 27% були короткостроковими. Ці дані свідчать про те, що більшість донорів у Польщі підтримували довгострокові проекти, які складають 59% загальної кількості.

## Україна

Донор	Коротко-строкові проекти (менше 1 року)	Довго-строкові проекти (1 рік і більше)	Не визначено
CIDA	0	4	0
DFID	0	2	0
FES	0	0	0
IRF	0	0	25
KAS	0	0	0
MATRA	7	2	0
SIDA	0	1	0
Tacis	0	0	0
USAID	3	3	14
ОБСЕ	0	0	0
ПРООН	0	0	0
Світовий банк	0	1	0
<b>Разом</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>39</b>

## Польща

Донор	Коротко-строкові проекти (менше 1 року)	Довго-строкові проекти (1 рік і більше)	Не визначено
Фонд Ной-Хау	0	14	0
CIDA	2	1	6
FES	6	0	3
PHARE	4	11	1
USAID			
(у тому числі Польсько-американсько-українська ініціатива співробітництва - ПАУІС)	3+5=8	15	0
ПРООН			
Umbrella Program	0	2	1
Світовий банк	1	3	0
<b>Разом</b>	<b>21</b>	<b>46</b>	<b>11</b>

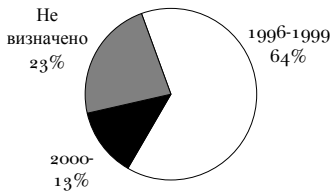
## Періоди реалізації проектів<sup>10</sup>

Роки	Україна
1991–1995	Невідомо
1996–1999	40 проектів
2000–2003	8 проектів
Не вказано	14 з 62 проектів не вказали дати початку / завершення

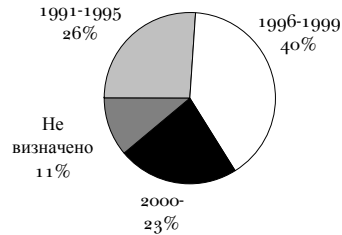
Роки	Польща
1991–1995	20 проектів
1996–1999	31 проект
2000–2003	18 проектів
Не вказано	9 з 78 проектів не вказали дати початку / завершення

<sup>10</sup> За датою початку проекту.

### Україна



### Польща



## Цілі та завдання проектів у галузі реформування місцевого самоврядування

Наведені нижче таблиці відображають інформацію про цілі та завдання проектів, що реалізовувалися в обох країнах. Варто зауважити, що не всі донори були здатні надати нам інформацію щодо наявності визначених цілей та завдань. Іноді інформація про проект, яка була нам доступною, включала лише його офіційну назву та період реалізації, такі дані не враховувалися для нашого аналізу та висновків. Проте ми хотіли б звернути увагу на різницю у визначенні “цілей та завдань” у тих випадках, коли подібна інформація була доступною.

### Україна

Донор	Вказано цілі та завдання	Вказано лише цілі	Вказано лише завдання	Цілі та завдання не вказано
CIDA	3	0	1	0
DFID	2	0	0	0
FES	0	0	0	0
IRF	0	25	0	0
KAS	0	0	0	0
MATRA	0	9	0	0
SIDA	0	0	0	2
Tacis	0	0	0	0
USAID	6	11	0	2
ОБСЕ	0	0	0	0
ПРООН	0	0	0	0
Світовий банк	1	0	0	0
<b>Разом</b>	<b>12</b>	<b>45</b>	<b>1</b>	<b>4</b>

### Польща

Донор	Вказано цілі й завдання	Цілі й завдання не вказано
Фонд Ной-Хай	14	0
CIDA	9	0
FES	0	9
PHARE	16	0
USAID		
(у тому числі ПАУІС)	4+5=9	14
ПРООН		
Umbrella Program	3	0
Світовий банк	4	0
<b>Разом</b>	<b>55</b>	<b>23</b>

**Україна.** Кілька проектів мали чітко визначені цілі та завдання. Деякі з них мали на меті запровадження конкретних змін на місцевому рівні, наприклад, створення проектів муніципальних законів або проведення навчань представників місцевої влади. Лише незначну частину з них було спрямовано на впровадження змін у декількох регіонах (обласних центрах). Решта проектів мали на меті проведення громадських слухань, конференцій або семінарів, які не були частиною єдиної системи (див. наведені таблиці)

Донор	Назва проекту/ програми	Мета/завдання
CIDA Світовий банк	Голос громадськості	Основна мета проекту – допомогти вибраним місцям України реформувати та покращити якість муніципальних послуг домогосподарствам і підприємствам, а також підвищити цілісність цього процесу.

Донор	Назва проекту/ програми	Мета/завдання
Міжнародний фонд “Відродження”	Назва проекту залишилась невідомою	Мета проекту – вивчити досвід Польщі у процесі демократизації та децентралізації бюджетних відносин, визначити показник ефективності та контрольованості фінансової децентралізації й участі громадськості в місцевій діяльності.
Міжнародний фонд “Відродження”	Назва проекту залишилась невідомою	Розробити Закон України “Про муніципальну міліцію”
МАТРА	Принципи формування місцевих бюджетів	Провести низку науково-практичних семінарів і підсумкову загальнонаціональну конференцію, присвячені принципам формування місцевих бюджетів. Підготувати рекомендації законодавчим органам України щодо нових принципів формування місцевих бюджетів, які слід закріпити на законодавчому рівні.

**Польща.** Польські експерти, що взяли участь у цьому опитуванні, зазначили, що на початку 1990-х, коли донори тільки починали свою роботу, вони розробляли проекти і програми (в тому числі цілі та завдання), враховуючи лише власний погляд та розуміння проблеми. Вони вважали, що поради стосовно політики та рекомендації є найкращим шляхом передачі досвіду і знань. Але їхні польські партнери, що брали участь у розробці проектів/програм, наполягали на розробці таких проектів/програм, які б мали на меті виконання конкретних завдань та охопили б всі сфери (у нашому випадку це стосується реформи місцевих урядів) та всі адміністративно-територіальні одиниці.

Звичайно, інтеграція Польщі з Європейським Союзом відігравала центральну роль у виробленні “особливої” форми технічної допомоги країні. Кожен проект, що реалізовувався в Польщі, було спрямовано на підготовку країни (у кожній сфері) до вступу в ЄС.

Проекти реформ у галузі місцевого врядування, які підтримувалися ЄС (PHARE, ISPA, STRUDER та інші), мали на меті розвинути та достосувати адміністративно-територіальні одиниці країни до стандартів Євросоюзу.

Донор	Назва проекту/програми	Мета
PHARE	Програма місцевих ініціатив PHARE (Program Inicjatyw Lokalnych PHARE) – була складовою Програми соціально-економічного розвитку PHARE P9111	Програма мала на меті створення планів місцевого розвитку для гмін. Ці плани повинні бути результатом не консультацій зовні (роботи сторонніх фахівців), а добутком спільних дій та зусиль місцевої громади.
PHARE	PHARE – Struder	Загальне завдання програми було визначено як внесок “у реконверсію та розвиток регіонів, на яких особливо негативно позначилась реструктуризація економіки”, сприяння процесу реструктуризації економіки в обраних регіонах шляхом створення відповідних інструментів, мобілізації місцевих ресурсів, надання фінансової допомоги, проведення навчань та консультацій для малого та середнього бізнесу.

Донор	Назва проекту/програми	Мета
PHARE	PHARE – RAPID (Програма розвитку інфраструктури сільських регіонів)	Її основним завданням було зменшити регіональну нерівність, підтримавши розвиток інфраструктури у вибраних регіонах, чий соціально-економічний розвиток значно відставав порівняно з загальнонаціональними показниками.
PHARE	PHARE – INRED (Інтегрований регіональний розвиток)	Його основним завданням було підготувати польські регіони до ефективного та результативного використання структурних фондів.
PHARE	Програма PHARE 1999 “Розвиток людських ресурсів” PL 99 IB/OT/01 Польсько-французька угода у співпраці з Португалією та Ірландією	Широким завданням програми є вдосконалення державного управління Польщі з огляду на вступ країни до ЄС. Програма спрямована на: – розвиток людських ресурсів у сфері державного управління; – створення відповідних інституцій та процедур для покращення державних послуг у Польщі; – поліпшення інтеграційних процесів; підготовка урядовців до ефективного використання структурних фондів та фондів, виділених для регіонального розвитку; – розвиток навичок, необхідних для реалізації економічних стратегій.
PHARE	PHARE 2000	Основним завданням програми є розвиток навичок та потенціалу місцевих органів влади Польщі не лише для узгодження законодавства Польщі з <i>acquis communautaire</i> , а й для впровадження європейського законодавства. Безпосередньою метою програми є визначення нових повноважень і обов'язків гмін та повітів, як це обумовлено законодавством ЄС.
PHARE	Програма твіннінгу; Miasta Blizniacze	Програму розроблено для міст, гмін та органів місцевої влади. Її мета – сприяти обміну експертами та ідеями щодо розв'язання конкретних проблем. Діяльність програми було організовано у формі співпраці між містами та гмінами-партнерами.

Не існувало жодного офіційного документу, підписаного всіма донорами, що підтримували проекти у Польщі, в якому би йшлося про те, що вони мають підтримати країну на її шляху до ЄС. Однак всі проекти було спрямовано на розвиток демократії, верховенство права, інституційний розвиток і розбудову інфраструктур. USAID, один із найперших і найбільших донорів у Польщі, підтримувала проекти, зорієнтовані на інституційний розвиток і підготовку системи державного управління та місцевих урядів до роботи за новими правилами. Наприкінці 1990-х почала працювати PAUCI (через USAID), і польські експерти, які вже пройшли навчання у міжнародних експертів, передавали набутий досвід запровадження реформ своїм українським колегам.

Донор	Назва проекту/ програми	Цілі/завдання
USAID	Демократична влада та державне управління (DGPA)	Програму від початку було спрямовано на розбудову спроможності чотирьох основних асоціацій місцевих урядів, а потім розширено так, що вона включала в себе технічну допомогу центральному уряду в сфері фіскальної

Донор	Назва проекту/ програми	Цілі/завдання
		децентралізації та адміністративної реформи. Технічна допомога асоціаціям місцевих урядів мала на меті посилення інституцій та сприяння формуванню системи аналізу місцевого самоврядування (SAS). Програму DGPA також було зосереджено на фінансовій та технічній допомозі навчальним організаціям та університетам, на започаткуванні та вдосконаленні освітніх програм для місцевих урядовців та студентів, які в майбутньому хотіли б працювати в уряді.

Суттєву роль у системі надання донорської допомоги Польщі відіграли двосторонні угоди – з Великобританією, Німеччиною та іншими країнами-членами ЄС – які підтримували проекти та програми, що також мали на меті сприяти Польщі у підготовці до членства в ЄС.

Донор	Назва проекту/ програми	Цілі/завдання
Британський Фонд Ноу-Хау	Програма допомоги місцевим урядам (LGAP)	На першому етапі LGAP підтримувала новостворені місцеві уряди на муніципальному рівні (гміни), забезпечуючи їх посібниками та навчальними програмами у ключових сферах місцевого врядування.
Британський Фонд Ноу-Хау	LGAP, етап II – Допомога регіональним аудиторським відомствам	Проект мав два виміри: (1) перегляд і оновлення посібника, підготовленого на першому етапі програми LGAP. Цю виправлену версію було укладено за підтримки консультантів Аудиторської комісії та видано у 1998 році; (2) навчальні програми для працівників регіональних аудиторських відомств мали сприяти ефективному щоденному застосуванню цього посібника.
Британський Фонд Ноу-Хау	LGAP, етап III – Європейська інтеграція: польські місцеві уряди напередодні європейської інтеграції	Мета проекту – допомогти місцевим органам влади Польщі у підготовці до вступу в ЄС. Проект було спрямовано на забезпечення інформації про: – правові зобов'язання органів місцевої влади в ЄС, пов'язані з наданням різноманітних місцевих послуг і захистом довкілля, захистом прав споживачів, а також загальні зобов'язання щодо системи державних закупівель, трудового законодавства тощо; – можливості отримання європейських фондів, призначених для місцевих органів влади.
Британський Фонд Ноу-Хау	LGAP, етап III – Державні інвестиції в сільську інфраструктуру	1. Дослідження впливу інвестицій в сільську інфраструктуру на добробут сільського населення (особлива увага приділялася найбіднішим соціальним групам). Це дослідження проводилося в період між червнем 1998 та січнем 1999 року Інститутом розвитку сільської місцевості та сільського господарства (Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN). Його результати відображено в детальному звіті. 2. Укладення посібника, розробка навчальних матеріалів та супровід пілотних навчальних програм з підготовки, оцінки та моніторингу державних інвестицій в сільську місцевість. Посібник містить інформацію про те, як готувати, оцінювати та відслідковувати процес інвестування, а також інформацію щодо вимог та механізмів звернення по фінансову допомогу до ЄС, зокрема до SAPARD та Світового банку.

## Результати й продукти проектів у галузі місцевого врядування

В середині 1990-х неурядовими організаціями країн з перехідною економікою не було чітко визначено та впроваджено в обіг такі поняття, як “продукти” й “результати” проектів. Лише зараз експерти, що подають пропозиції проектів, передбачають, які продукти та результати він матиме, наприклад: нові навички, процедури та стандарти. У такому разі проекти матимуть конкретні здобутки, а саме: підвищення спроможності місцевих урядів приймати рішення, залучення всіх зацікавлених сторін в обговорення основних проблем на місцевому рівні, обізнаність громадськості з політикою центрального та місцевого урядів, а також участь громадськості в процесі прийняття рішень.

Україна					Польща		
Донор	Продукти		Результати		Донор	Продукти й результати	
	Вказано	Не вказано	Вказано	Не вказано		Вказано	Не вказано
CIDA	1	3	2	2	Фонд Ной-Хау	13	1
DFID	2	0	1	1	CIDA	1	8
FES	0	0	0	0	FES	0	9
IRF	12	13	0	25	PHARE	8	8
KAS	0	0	0	0	USAID (у тому числі ПАУІС)	3	15+5=20
MATRA	3	6	1	8	ПРООН		
SIDA	0	2	0	2	Umbrella Program	3	0
Tacis	0	0	0	0	Світовий банк	2	2
USAID	17	1	7	12	<b>Разом</b>	30	48
ОБСЄ	0	0	0	0			
ПРООН	0	0	0	0			
WB	1	0	1	0			
<b>Разом</b>	36	25	11	50			

**Україна.** Зібрані дані про проекти, реалізовані в Україні, свідчать, що розробці лише кількох з них передувало визначення кінцевих продуктів, що свідчило б про досягнення поставлених цілей. Більшість проектів не містили інформації про заплановані, а потім отримані результати.

Також важливо зробити кілька зауважень щодо характеру продуктів та результатів українських проектів. Більшість проектів (як уже зазначалося) було реалізовано ситуативно і не було погоджено з загальною стратегією розвитку країни. Хоча останнім часом описи проектів часто містили фрази, що говорили про “розбудову спроможності”, фактичні їхні продукти – переважно конференції або семінари, підготовка проектів поодиноких законів або організація навчальних поїздок українських урядовців до інших країн.

Нижче подано перелік проектів, що мали найкращі практичні результати.

Донор	Назва проекту/ програми	Продукти/ результати
Світовий банк, CIDA	Голос громадськості	Продукти: Брошура проекту, Коаліція неурядових організацій Івано-Франківська, Коаліція неурядових організацій Тернополя, ініціативи проекту, дослідження в Тернополі, дослідження в Івано-Франківську, програми муніципальної політики, публікації.

Донор	Назва проекту/ програми	Продукти/результати
		<p>Результати: Очікувані результати проекту є подвійними:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Інституціоналізація реформ на місцевому рівні, що має покращити якість послуг та зменшити корупцію.</li> <li>2. Запровадження механізмів та процедур, які посилять роль громадянського суспільства в місцевому врядуванні. Навіть якщо цих результатів вдасться досягти лише частково, для України це все одно буде великим кроком уперед.</li> </ol>
DFID	Академія державного управління (АДУ) – Інституціональне підсилення – етап III	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Магістерську програму з державного управління було розроблено таким чином, щоб задовольнити потреби представників центрального та місцевих урядів. <ol style="list-style-type: none"> <li>1.a. Розроблено і випробувано нові модулі курсів (аналіз державної політики, оцінка публічної політики, нове державне управління, управління змінами, оцінка успішності, ключові аспекти взаємин ЄС та України).</li> <li>1.b. Запроваджено відповідні техніку та методики навчання (дослідження конкретних ситуацій, рольові ігри, вправи з моделювання).</li> <li>1.c. Проведено додаткові навчальні семінари та апробовано додаткові навчальні матеріали для учасників трьох груп.</li> <li>1.d. Фахівцями Університету Північного Лондона оцінено якість усіх нових додатків до магістерської програми з державного управління.</li> </ol> </li> <li>2. Розроблено систему дистанційного навчання, яка є доступною для представників місцевих урядів України.</li> <li>3. Зроблено безпосередній внесок в підвищення ефективності регіональних та місцевих органів влади шляхом проведення навчань, прикладних досліджень та консультацій Української Академії державного управління (УАДУ).</li> <li>4. Для місцевих органів влади проведено консультації, прикладні дослідження та розвиток спроможності випускників УАДУ навчати – все це було організовано через мережу Академії або Інститут муніципального розвитку.</li> <li>5. Підвищення спроможності до навчання в обласних навчальних центрах, що обслуговують державних службовців 5-7 рангів.</li> <li>6. Публікації УАДУ з питань розвитку та реформування місцевих урядів, які підготовлені АДУ та є підтримкою робочої програми АДУ.</li> </ol>
USAID	Адміністративна реформа в Україні й досвід Польщі: законодавчий, інформаційний та освітній аспекти	<p>Буде проведено порівняльний аналіз, результати якого допоможуть впровадити європейські стандарти у законодавче, інформаційне та освітнє забезпечення, що необхідно для реформування виконавчої влади та системи самоврядування в Україні. Ці результати буде також опубліковано в брошурі “Європейський вибір: досвід Польщі та України в проведенні адміністративної реформи”, яку буде видано накладом 200 000 примірників і розповсюджено серед органів виконавчої та законодавчої влади, а також провідних національних і регіональних ЗМІ. Виконавці проекту організують низку круглих столів та семінарів із залученням</p>

Донор	Назва проекту/ програми	Продукти/результати
		представників центральних та місцевих органів влади України, дослідницьких організацій та інших неурядових організацій, що працюють у галузі дослідження державної політики. Серед тем семінарів: розподіл повноважень та відповідальності між центральним урядом та органами місцевого самоврядування в Польщі; вироблення регіональної політики; майнова власність та управління стосунками між центральними та місцевими органами влади; порівняльний аналіз українського та польського законодавств щодо місцевого самоврядування.
CIDA	Розбудова спроможності	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Підвищення спроможності місцевих адміністрацій у Білгородську, Бахчисараї, Сімферополі та Судаку виробляти плани місцевого розвитку та мобілізувати ресурси за широкої участі громадськості;</li> <li>2. Популяризація принципу децентралізації влади через активізацію діалогу між центральним урядом та регіональними адміністраціями;</li> <li>3. Підвищення спроможності обраних місцевих комітетів громадського планування (LPPC) брати участь у процесі прийняття рішень на всіх рівнях;</li> <li>4. Підвищення спроможності основного партнера Програми розвитку та інтеграції Криму – Республіканського комітету з питань національностей та депортованих народів.</li> </ol>

**Польща.** Дані про проекти, зібрані у Польщі, свідчать про те, що у всіх проектах було передбачено кінцеві продукти та результати (проте така інформація була недоступною щодо деяких з них).

Також варто зауважити, що характер і якість продуктів та результатів, очікуваних в результаті реалізації цих проектів, відрізнялись від аналогічних в Україні. Результати польських проектів передбачали: навчання державних службовців, створення інституцій, запровадження стандартів та процедур, розвиток інфраструктури.

Донор	Назва проекту/ програми	Продукти/результати
USAID	Демократична влада та державне управління (DGPA)	Програма DGPA допомогла чотирьом Асоціаціям міст Польщі розвинути спроможність представляти інтереси місцевих урядів у процесі розробки законів та норм, що стосуються місцевого самоврядування. Польські керівники та політики визнали ефективність Асоціацій у представленні інтересів місцевих урядів. Щоб покращити рівень освіти в сфері державного управління та навчання державних службовців, програма DGPA допомагала чотирьом школам державного управління у підготовці навчальних планів, взявши за взірці американські моделі навчальних програм. Завдяки цьому в 1999 році школи в свою чергу створили Асоціацію польських шкіл державного управління.
PHARE	PHARE – Struder	Бюджет програми було використано на 100%. В результаті – створено понад 11000 робочих місць, а розмір інвестицій, отриманих завдяки програмі, перевищив 130 млн. євро.

Донор	Назва проекту/ програми	Продукти/результати
PHARE	Програма місцевих ініціатив PHARE (Program Inicjatyw Lokalnych PHARE) – ця програма була складовою Програми соціально-економічного розвитку PHARE P9111	Було створено 8 місцевих кредитних фондів для малого та середнього бізнесу; в навчальних центрах 6 гмін пройшли навчання більше 3000 осіб; більше 1000 малих підприємств отримали консультації з питань законодавства, фінансів, менеджменту та маркетингу; більше 200 представників місцевих громад взяли участь у семінарах і конференціях; в новостворених 27 фірмах було працевлаштовано 147 осіб.
PHARE	PHARE – Struder II	Програма PHARE STRUDER 2 зробила свій внесок у підвищення загального рівня регіонального розвитку, особливо щодо достосування до стандартів ЄС. Серед її результатів були не лише численні інвестиції в інфраструктуру. Програма також прислужилася підвищенню кваліфікації багатьох спеціалістів, які щодня працюють над впровадженням регіональної політики на місцевому рівні, таким чином готуючи ґрунт для ефективної реалізації наступних програм як інструменту підготовки вступу до ЄС, а також, не в останню чергу, для ефективного використання структурних фондів.
PHARE	PHARE – RAPID (Програма розвитку інфраструктури сільських регіонів)	Серед результатів програми – не лише створення 10 стратегій регіонального розвитку та співфінансування 163 проектів розвитку інфраструктури, але також передача особливих знань польським спеціалістам у Варшаві та в регіонах. Завдяки цьому вони тепер можуть ефективно реалізовувати інші програми і допомагати гмінам в процесі підготовки проектів. Це важливий набуток на майбутнє, особливо якщо взяти до уваги вступ Польщі до Європейського Союзу.
Британський Фонд Ноу-Хау	LGAP, етап II – Розвиток навчальної та консультативної мережі	Про мережу LGAP та інші результати діяльності цієї програми було розповсюджено інформацію протягом поїздки країною, що складалася з чотирьох семінарів для представників місцевих урядів, проведених в різних регіонах Польщі протягом весни 1996 року. Ці семінари було проведено в Кожаліні, Вроцлаві, Бялистоку та Кросно. В ході кожного семінару було представлено посібники LGAP, які демонстрували добутки проектів та пропонували навчання. Семінари відвідали більше 200 представників місцевих урядів Польщі.
Британський Фонд Ноу-Хау	LGAP, етап II – Нові сфери допомоги місцевим урядам	Було підготовлено три нові посібники разом із навчальними програмами та експериментальними навчальними курсами. Темами нових модулів були: – Управління освітою (підготовлено Школою освіти університету Бірмінгема та Фондом соціальних та економічних ініціатив), видано в 1998 році; – Управління житловими кондомініумами (Habitat, Фонд соціальних та економічних ініціатив, Асоціація “Житлові кондомініуми”), 1997 рік;

Донор	Назва проекту/програми	Продукти/результати
Британський Фонд Ноу-Хау	LAGP, етап III – Повіти: підтримка адміністративної реформи у Польщі	– Управління муніципальними послугами (Дослідження економічної та бізнесової політики, Оксфорд, Гданський інститут ринкової економіки, Люблінська школа бізнесу), 1998 рік. На додаток до цього у 1997 році в рамках LGAP було видано книгу про “Основні цінності місцевого самоврядування та демократії на місцях”. Книга розрахована на науковців, студентів, а також представників місцевих урядів. 49 дводенних курсів, у навчанні взяли участь 1000 чиновників та представників органів самоврядування із більш як 150 повітів

### *Проекти споріднення (twinning) для державних службовців значно ефективніші за консультації*

*В останні роки в рамках програми PHARE польським інституціям було надано допомогу переважно у формі рекомендацій. Відповідні угоди, як правило, укладали з приватними консультативними організаціями країн ЄС, і ніхто навіть не оцінював, наскільки ефективним є такий тип допомоги. Більше того, зараз важко віднайти хоч яку-небудь інформацію про те, скільки було сплачено приватним консультативним агенціями в рамках проектів PHARE. Польські урядовці неодноразово відзначали, що, хоча іноземні радники й допомагали у розробці високоякісних програм, їхнє нехтування особливостями ситуації в Польщі зводило нанівець ефективність виконання поставлених завдань.*

*Коли в Європейському Союзі усвідомили, що послуги приватних консультантів коштують дорого, було прийнято таке рішення: урядовцям країн-кандидатів слід співпрацювати зі своїми колегами з країн ЄС. Таким чином було започатковано роботу проектів споріднення, що вимагало від урядовців країн-членів ЄС надавати регулярні консультації органам державної влади країн Центральної та Східної Європи.*

*У чому полягає практична відмінність між навчанням та твіннінгом? Під час навчання проект технічної допомоги передбачає одноразовий візит, скажімо, десяти посадовців до відповідної установи країни-донора. Методика ж твіннінгу передбачає, що один провідний посадовець протягом визначеного періоду матиме десять зустрічей зі своїм зарубіжним колегою, налагоджуючи сталі робочі стосунки. Характерною рисою проектів споріднення є те, що вони зорієнтовані на конкретні гарантовані результати, які було погоджено сторонами заздалегідь, що в свою чергу мають на меті виконання пріоритетних положень acquis.*

*Проекти споріднення зосереджуються на чотирьох пріоритетних сферах державної політики: сільське господарство, охорона довкілля, фінанси та правосуддя, внутрішні справи. Польща здійснює проекти відповідно всіх чотирьох пріоритетів. У рамках програми PHARE'98 польський уряд встановив відносини з державними службовцями восьми країн. Наприклад, міністерство сільського господарства тісно співпрацює зі своїми колегами з Данії, Німеччини, Ірландії, Франції та Нідерландів.*

*Проекти споріднення мають багато переваг: цей підхід виявився як ефективнішим, так і дешевшим, порівняно з послугами високооплачуваних приватних радників. Маючи великий практичний досвід, державні службовці ЄС можуть надавати ефективну допомогу своїм колегам з країн-кандидатів у питанні запровадження acquis. Важливо, що тепер експерти ЄС дають свої поради й пропозиції з огляду на потреби, які були чітко сформульовані урядовцями країн-кандидатів.*

*Джерело: “Зменшення рівня корупції в Україні”, дослідження МЦПД, червень 2001, с. 20.*

# Аналіз за критеріями ККР

## Довгострокове цілісне бачення

Аналіз отриманих даних свідчить про те, що стратегії технічної допомоги або відповідні проекти в Україні донори не орієнтують безпосередньо на виконання УПС. Отже, оскільки уряд України не виробив загальнонаціональної стратегії, яка б спрямовувала та регулювала донорську діяльність, не існує і жодних формальних вимог до них зважати на потреби України у виконанні зобов'язань за УПС відповідно до узгодженого з ЄС графіку (тобто до 2004 року). Більше того, брак в Україні законодавства щодо ТД та превалювання двосторонніх угод далі погіршують ситуацію. Всі ці проблеми ускладнюють, зокрема, розробку взаємопов'язаних проектів, які сформулювали б критичну масу, потрібну для реальних перетворень в галузі місцевого врядування.

Згадані чинники не дозволяють виробити довгострокове бачення ТД в Україні, яку можна було б спрямувати на конкретні, визначені потреби. Це доводять і результати проведеного нами анкетування донорів, з яких лише незначна частина погодилася дати відповіді на питання, зокрема щодо своїх планів на майбутнє. Водночас, на відміну від українських, всі польські донори мають стратегічне бачення своєї діяльності в майбутньому, оскільки воно для них чітко окреслено: членство Польщі в ЄС. Це підтверджує, крім усього іншого, і система польської ТД в галузі місцевого врядування. Наприклад, розуміючи, що в майбутньому саме регіони будуть основними адресатами і координаторами програм та фондів ЄС, в них було запроваджено європейську номенклатуру. Відтак, кожен із 16 регіонів

уже одержав статус NUTS II, необхідний для структурної допомоги<sup>11</sup>.

Натомість в Україні менше половини донорів вказали у документах, наданих для цього дослідження, свої плани на майбутнє. І якщо 4 з 5 польських донорів надали інформацію щодо загальної суми їхньої фінансової допомоги країні, то в Україні такі дані повідомили лише 60% донорів. Нарешті, у Польщі донори послідовно (100%) інформують про свої основні поточні програми і проекти, що забезпечує основу та напрямки майбутньої діяльності. В Україні доступною є лише 50% такої інформації. Це зменшує можливість розробки проектів із врахуванням досвіду та результатів минулої та поточної роботи і використання таких даних для планування проектів, які б сприяли просуванню реформи місцевого врядування у рамках єдиної стратегії.

Україна ратифікувала низку міжнародних договорів, зокрема, *“Європейську хартію про місцеве самоврядування”*. Для того, щоб досягти відповідності міжнародним критеріям, на порядку денному стоїть гостра потреба реформ як невід'ємної складової розбудови демократії. Одним із показників послідовності реформ є тривалість проектів. В Україні 38 із 62 проектів у цій галузі не надають такої інформації. З решти 24 проектів – 10 є однорічними, а 13 розраховані на понад один рік. Водночас приклад Польщі, де подібні проекти ТД розпочалися ще на початку 1990-х років, доводить, що саме завдяки довготривалості намірів та зобов'язань вдалося створити атмосферу стабільності, сталості та відповідальності.

Серйозність намірів щодо проведення реформи місцевого врядування під-

<sup>11</sup> Проект звіту РРСІ Польщі, с. 5.

тверджується і пріоритетами у фінансуванні. В Україні донори не інформують про бюджети 28 проектів, 21 проект має бюджет менше 15 000 доларів США, і лише 13 проектів можна вважати великими. В Польщі як послідовність фінансування, так і масштаби проектів свідчать про рішучу налаштованість провести реформи. Кожен регіон Польщі має або мав проекти, що допомагають йому розвивати інфраструктуру та інституції, на відміну від України, де задіяно лише 7 із 27 регіонів. Більшість проектів провадяться у Західній та Центральній Україні, в східних регіонах проекти не є численними. Дані про засади діяльності проектів, їхню тривалість та фінансові можливості вказують на наявність перешкод для вироблення довгострокового цілісного бачення щодо реформ місцевого врядування в Україні.

### *Визначальна роль країни у виробленні стратегії*

Відповідальність країни-реципієнта, зазначена у ККР, полягає не лише в обговореннях в межах уряду, а й в становленні громадянського суспільства та діалозі з приватним сектором під час розробки проектів та їхньої реалізації. В такому "ідеальному світі" дослухаються до думки всіх зацікавлених сторін, які, в свою чергу, мають право голосу в визначенні пріоритетів розвитку. Брак співпраці між українським урядом та іншими зацікавленими сторонами дається взнаки як на рівні створення державної стратегії, так і поширюється по низхідній до рівня окремих проектів, а також позначається, зокрема, і на програмах реформ місцевого врядування. Хоча деякі проекти й мають на меті сприяти становленню громадянського суспільства та розвитку приватного сектору, публічні консультації ще не стали нормою, а отже, зазвичай не включаються у жоден етап їхньої діяльності. Наслідки відсутності такого діало-

гу є очевидними, що доводить законодавча та системна невизначеність, яка перешкоджає реформам місцевого врядування. Наведемо один приклад: новий Бюджетний кодекс України не може бути прийнятий, тому що не реалізовано інші необхідні складові бюджетної реформи.

Натомість, невід'ємною умовою польської стратегії вступу до ЄС є визначальна роль країни-реципієнта. Європейська угода визначає, що потрібно для реформи в галузі місцевого врядування, і для виконання кожного завдання встановлено чіткий термін (до 2004 року). Зважаючи на це, відповідні проекти у Польщі охоплюють на 50% (8 із 16) сфер діяльності більше, ніж проекти українські, а отже, залучають до своєї діяльності на 50% більше представників зацікавлених сторін. Також, протягом 1994–1997 років було визначено потреби Польщі у реформах та механізмах, необхідних для належного функціонування уряду, й вжито відповідних заходів. Технічна допомога була спрямована на те, щоб забезпечити "польських державних службовців та бізнесменів знаннями й навичками, необхідними для прийняття рішень у конкретних галузях (сільське господарство, банківська справа тощо), а також загальноосвітніми знаннями, переважно у сфері планування, менеджменту, моніторингу та оцінки діяльності".<sup>12</sup>

Протягом цього періоду Польща почала формувати систему ТД відповідно до першочерговості завдань, що стояли перед нею з огляду на майбутнє членство в ЄС, шляхом створення відповідних інституцій та механізмів координування процесу трансформації. У 1998 році було розроблено такі стратегічні документи, як проект "Програми національного розвитку" та "Національна стратегія інтеграції в ЄС". Ці документи окреслюють процес трансформації в країні, а дороговказом є Європейська угода та "*Національна програма прийняття *acquis**", де

<sup>12</sup> Проект звіту PPCI Польщі, с. 6.

чітко окреслено основні цілі<sup>13</sup>. Таким чином відповідальність країни за реформу місцевого врядування підтримується проектами ТД, які (1) розпочалися ще на початку 1990-х, а тривають до 2001 року, (2) охоплюють широкий спектр галузей і є переважно довгостроковими. Водночас це дає сталі результати у сфері демократичних реформ системи місцевого врядування Польщі, яка послідовно достосовується до чітко визначених стандартів ЄС.

### *Партнерство*

Протягом нашого дослідження ТД в Україні з 62 проектів жоден не вказав на виконання вимог УПС як основу своєї діяльності. Тим часом у Польщі половина проектів прямо послалася на засади Європейської угоди як основний орієнтир планування своєї діяльності. Такий підхід забезпечує послідовність у запровадженні реформ у Польщі, оскільки всі проекти прагнуть виконати єдине завдання, яким є вступ країни до Євросоюзу. Разом, у співпраці з ЄС, вони прагнуть досягнути конкретно поставлених цілей, а тому послідовність реформ на кожному окремому рівні у кінцевому результаті посилює спроможність органів влади на всіх рівнях. Оскільки всі рухаються в одному напрямку, забезпечується узгодженість реформ. Як результат – урядова машина

Польщі працює і просувається вперед злагоджено. Адже проголошені цілі й очікувані результати чітко окреслено, наявна допомога країні робить можливим їх досягнення, а Польща неухильно наближається до членства в Євросоюзі.

В Україні результати дослідження свідчать про загальний брак узгодженості між урядом і міжнародними донорами, що перешкоджає створенню атмосфери “партнерства” та обмежує глибину і сталість реформ місцевого врядування. Гірше того, оскільки планування останніх є несистемним, зміни – навіть позитивні – що відбуваються в одному місці, наштовхуються на опір застарілої, проте все ще панівної радянської системи, то і весь процес зводиться нанівець. Окрім того, така ситуація спричинює розчарування та недовіру громадян до процесу перетворень.

Однак інтерв'ю з начальником Управління двостороннього співробітництва Департаменту координації міжнародної технічної допомоги (Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України), дозволяє сподіватися на краще попри те, що не було одержано дозволу ознайомитися зі списками зареєстрованих проектів та іншою подібною документацією. З 1999 року сталися відчутні зрушення у розбудові

### *Двосторонні угоди обмежують участь України у прийнятті рішень*

*Процедурні норми в рамках двосторонніх угод зазвичай мають недоліки. Українська сторона не може керувати процесом визначення переліку проектів та їхнього змісту, а також порядком відбору українських партнерів та організацій, з якими укладають угоди.*

*Наприклад, у грудні 1999 року Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції та Агенція США з міжнародного розвитку (USAID) підписали міжнародну угоду про процедуру підготовки та затвердження двосторонніх програм технічної допомоги. Ця угода передбачає, що з українською стороною погоджуватимуть лише пріоритетні сфери допомоги, тимчасом як американська сторона в односторонньому порядку визначатиме тих, з ким укладатимуть угоду, перелік конкретних проектів, їхній зміст, і навіть українських партнерів. USAID звертатиметься до державного органу реєстрації проектів, сама або через українських реципієнтів, яких уже визначено Агенцією США.*

<sup>13</sup> Проект звіту РРСІ Польщі, с. 6.

партнерських стосунків, оскільки тепер усі донори обговорюють свої стратегії з урядом України. Наприклад, починаючи з 1999 року USAID бере участь в обговореннях із державними комітетами більшості своїх стратегічних питань. В 2001 році Нідерланди, Великобританія, Канада й США переглянули свої стратегії у світлі зміни політичної та економічної ситуації в Україні. Як результат, система надання ТД поступово еволюціонує в напрямку відкритості до партнерських стосунків, що, в свою чергу, сприяє покращенню стратегій донорів.

Першим кроком до того, щоб взяти на себе функцію координування одержуваної допомоги, стало запровадження українським урядом такої процедури:

1. Донор складає проект стратегії і подає його на розгляд урядові;
2. Уряд аналізує його і дає рекомендації;
3. Між двома зацікавленими сторонами проводяться обговорення для вироблення кінцевої версії документу, хоча право остаточного рішення належить донору;
4. Донор оголошує тендер на проект;
5. Український уряд не бере участі в обговоренні того, яким чином обрані проекти будуть реалізовувати стратегію.

Ці нові ініціативи обіцяють зрушення на краще в реалізації третього принципу ККР, а отже, дають надію на покращення в сфері технічної допомоги Україні, оскільки створюють основу для двосторонньої допомоги. Однак, паралельно з налагодженням діалогу уряд повинен визначити державну стратегію, в якій слід окреслити, яких нагальних перетворень потребує країна, з власної точки зору, на даний момент. Вироблення такого документу потребує, безперечно, залучити всі зацікавлені сторони. Цей документ має чітко викласти визначені УПС вимоги та

критерії їхнього виконання. Враховуючи це, у травні 2000 року Департамент розробив проект резолюції для загального координування діяльності проектів ТД в Україні, який мав бути схвалений Кабінетом Міністрів у 2002 році. Згідно цієї резолюції одержувач допомоги сам визначатиме критерії успішності проекту. Ратифікація цього документу буде значним кроком до закладання основ розробки таких проектів у галузі місцевого врядування, які були б узгодженими й послідовними і мали б більше шансів досягти позитивних результатів.

### *Результати розвитку*

Варто знову наголосити, що ми стикалися з перешкодами у 80% випадків, коли хотіли отримати інформацію про діяльність донорів, зареєстрованих в Україні. Так само, нам відмовили урядові установи в можливості ознайомитися з такою документацією, як реєстраційні списки проектів. Попри це, всі опитані нами донори як у Польщі, так і в Україні, надали інформацію щодо загальної місії та стратегічних завдань їхньої діяльності, які у підсумку звучать як допомога обом країнам під час переходу до демократії та ринкової економіки. Але залишається відкритим питання: який існує взаємозв'язок між задекларованими цілями й завданнями проектів та їхніми продуктами й результатами?

Наше дослідження показало, що серед 62 проектів, що впроваджуються донорами в Україні, 19% (12) точно вказали як свої цілі, так і завдання. Таким чином ці проекти створили необхідну базу, що сприяє реалізації загальної місії донорів в Україні. І навпаки, 7% (4 з 62) не вказали жодних цілей або завдань, а 73% (45) вказали лише цілі своєї діяльності. Так само, 40% (25) проектів не визначили конкретних продуктів своєї діяльності, а 81% (50) — результатів. Це свідчить про серйозні вади у розробці проектів. Без чітко поставлених цілей та окреслених і вимірюваних здобутків неможливо роз-

раховувати на успіх. Ця проблема стоїть, зокрема, на заваді потенційних позитивних досягнень технічної допомоги, яка спрямована на реформи в галузі місцевого врядування в Україні.

Натомість взаємозв'язок цих понять послідовніше проявляється під час аналізу даних, отриманих у Польщі, де 55 проектів (71% від загальної кількості) вказали завдання, які необхідно виконати для досягнення кінцевої мети проекту. Більше того, 38% назвали конкретні результати своєї діяльності. Попри те, що ці цифри не є бездоганними, вони говорять про загальну тенденцію до кращої розробки проектів, які орієнтуються на такі принципи й такі результати, що допоможуть виконати місію донорів, а отже наблизять країну до майбутнього вступу в ЄС. Щоб забезпечити очевидність результатів діяльності донорів, у 1998 році уряд почав збирати інформацію про програми ТД, проведені в Польщі та фінансовані ЄС<sup>14</sup>.

Лишивши осторонь питання розробки проектів, зазначимо, що важливою сферою діяльності місцевих урядів є ефективне надання місцевим громадам

якісних державних послуг. Необхідно підкреслити, що розбудова спроможності в цій сфері представляє дуже незначну складову всієї роботи, що наразі виконують проекти ТД в Україні. Натомість у Польщі розбудова інфраструктури та інституцій є тією ключовою сферою, яку передусім підтримує ЄС в рамках реформи місцевого врядування. PHARE зосереджує свою діяльність на запровадженні процедур ЄС з метою забезпечення підготовки Польщі до вступу, та використовує твіннінг як механізм, що уможливорює професійне навчання службовців на всіх рівнях адміністративної системи. В Україні превалювання винятково консультацій або разових семінарів та конференцій, значно зменшує результативність роботи проектів ТД. Проекти, що такі узгоджують свої цілі та завдання з формами діяльності, продуктами й результатами, врешті-решт мають позитивний ефект. Водночас, через брак загальної системи, зусилля таких проектів зводяться нанівець. Ізольованість проектів ставить під загрозу неперервність процесу реформ.

## Позитивні приклади

Досягнення Польщі у реформуванні галузі місцевого врядування мали значний вплив на процес трансформації в країні. Розробка проектів в рамках Європейської угоди зазвичай забезпечувала відповідність ТД критеріям ККР Світового банку. Наведений нижче короткий огляд кількох проектів, висвітлює сфери відповідності, а також пояснює стабільність зростання та розвитку в цьому секторі.

### *Довгострокове цілісне бачення*

У Польщі робота Британського Фонду Ноу-Хау є добрим прикладом тієї користі,

яку приносить довгострокове цілісне бачення та стратегічне планування ТД. Програма допомоги місцевому самоврядуванню (ПДМС) розпочалася в лютому 1992 року і тривала до березня 2001 року. ПДМС здійснювалася в три етапи. Метою першого етапу було надати допомогу новоствореним місцевим урядам на рівні гмін, шляхом забезпечення їх посібниками та навчальними програмами, які стосуються ключових сфер їхньої діяльності. На другому етапі початкову кількість робочих центрів було збільшено з п'яти до дев'яти, крім того запроваджено програми підготовки інструкторів, створено інституційну мережу та механізми поширення інформації. Цей етап вклю-

<sup>14</sup> Проект звіту РРСІ Польщі, с. 1.

чав також: удосконалення посібників, укладених на першому етапі; нові проекти для ознайомлення з тим, як належно користуватися цими посібниками; створення системи збору та аналізу даних про якість надання державних послуг. Метою третього етапу програми є правова підтримка гмін для виконання ними їхніх обов'язків у ЄС в таких сферах, як надання послуг місцевим громадам, охорона довкілля, захист прав споживачів, державні закупівлі, трудові відносини тощо. Серед продуктів діяльності цієї програми – буклети та навчальні курси, стандартні форми звітів та бази даних.

### *Визначальна роль країни у виробленні стратегії*

Програма ЄС PHARE є хорошим прикладом залучення широкого загалу зацікавлених сторін до вироблення та реалізації стратегії розвитку. Шестирічний проект “Програма місцевих ініціатив PHARE” має на меті вироблення для гмін планів регіонального розвитку, авторами яких були б самі місцеві громади. Масштаб діяльності проекту був широким і охопив такі сфери як врядування, громадянське суспільство та приватний сектор; крім того в межах кожного з них: регіональний розвиток, малий та середній бізнес, сфера послуг, туристична індустрія, освіта, культура та зайнятість. Про результати впливу на зазначені сфери свідчать такі факти:

- створено 8 кредитних фондів для малого та середнього бізнесу;
- проведено навчання 3000 людей;
- 1000 малих підприємств отримали юридичні та фінансові консультації, а також консультації з менеджменту й маркетингу;
- 200 представників місцевих громад навчалися шляхом участі в

спеціальних семінарах та конференціях;

- 147 людей отримали роботу в 27 новостворених фірмах.

Другий проект – Програма розвитку інфраструктури сільських регіонів (RAPID). Вона діяла протягом 1996-1999 років і додатково сприяла налагодженню співпраці заради реалізації принципу “визначальної ролі країни-реципієнту у виробленні стратегії”. Серед продуктів цього проекту було не лише створення 10 стратегій регіонального розвитку та співфінансування 163 проектів розбудови інфраструктури, а й навички, передані польським спеціалістам у Варшаві та інших регіонах. Як результат, ці навички можуть бути передані фахівцям інших гмін, у тих сферах, які є особливо важливими з огляду на майбутній вступ Польщі до ЄС.

### *Партнерство*

Umbrella Program, здійснювана Програмою розвитку ООН (ПРООН), є прикладом такого формату проекту, який дозволяє встановити стійкі партнерські стосунки між урядом, громадянським суспільством, приватним сектором, донорами та іншими зацікавленими сторонами. До того ж набутий досвід згодом можна застосовувати й за межами країни (наприклад, у Литві й Україні). Цей проект (2001-2003 роки) зосереджено на таких питаннях як роль усіх зацікавлених сторін в процесі розвитку країни, а також на зміцненні партнерських взаємин між недержавними організаціями та місцевими органами влади. В рамках проекту заплановано створити інструмент моніторингу – “Програма 21 аудит”, – яку використовуватимуть для проведення 240 перевірок у більш ніж 100 місцевих установах, відповідальних за надання державних послуг. Цю модель буде перевірено і потому запроваджено в Литві й Україні.

Іншу подібну ініціативу було здійснено ПАУІС в рамках проекту “Безпосередня участь громадськості як гарантія демократії на місцевому рівні”. Цей проєкт мав на меті передусім залучити громадськість до процесу вироблення політики на місцевому рівні та забезпечити прозорість і відкритість місцевих урядів. За допомогою навчальних курсів, стажувань, публікацій він сприяв загальній обізнаності провідних представників органів місцевої влади, керівників неурядових організацій, підприємців північно-східного регіону України, допомагаючи їм чітко сформулювати їхні власні плани й програми, які б покращили взаємини місцевих урядів з місцевими громадами. Польські інструктори поділилися своїм тільки-но набутим досвідом провадження програм, спрямованих на розбудову спроможності місцевих урядів та заснованих на принципі партнерства.

### *Результати розвитку*

Яскравим прикладом проєкту, який дав конкретні результати розвитку, узгоджені з загальною стратегією країни, стала “Програма партнерства у сфері місцевого самоврядування” (ППСМС), виконана USAID у Польщі протягом 1997-2001 років. В його плани входило сприяти підвищенню ефективності, підвітності та відкритості місцевих урядів. Таким чином ППСМС покращила спроможність гмін надавати державні послуги та ефективно розподіляти ресурси, удосконалювати наявні механізми підтримки місцевого самоврядування та розширити участь громади у прийнятті рішень місцевого характеру завдяки співпраці з окремими громадянами, неурядовими організаціями та діловими колами. Як результат:

- Створення “моделі управління гмінами” у 45-ти гмінах-партнерах та поширення й запровадження її в інших гмінах;
- Формування польських навчальних центрів, неурядових організацій тощо, та їхня підтримка у проведенні подальших робіт;
- Запровадження правил стратегічного управління, що впливають на державну політику в сфері місцевого самоврядування;
- Зосередження зусиль на 8-ми сферах: 1) стратегічний менеджмент; 2) фінансовий менеджмент; 3) економічний розвиток; 4) фінансування та розвиток інфраструктури; 5) муніципальні послуги та їх надання; 6) управління та розвиток житлового господарства; 7) економіка та управління земельними ресурсами; 8) зв’язки та співпраця з громадськістю.

Серед результатів цієї діяльності можна назвати схвалення стратегії в галузі водних ресурсів, бізнес-плани реструктуризації послуг водопостачання та передачу функції управління центрами охорони здоров’я приватному сектору. Більше того, написано низку посібників та довідників, що уможливили б та розповсюдили навчання в рамках проєкту, зокрема з таких тем, як “Інтегроване управління гмінами”, “Плани капіталовкладень”, “Інфраструктура й гроші”, “Реструктуризація муніципальних послуг”, “Від контактів до співпраці”, “Стратегії у галузі місцевого житлового господарства” тощо.

### *Досягнення Польщі*

*Реформа місцевого врядування загалом розглядається як одна з найуспішніших складових політичних, соціальних та економічних перетворень у Польщі, починаючи з 1989 року. За цей час вона, можливо, й не була серед найбільш обговорюваних політичних ініціатив, проте посідала одне з чільних місць у політичних програмах кожного з урядів.*

*Джерело: Swianiewicz, op. cit., p. 173.*

# Висновки

## *Існують суттєві відмінності між українською та польською системами ТД*

Наше дослідження мало на меті виявити, чи існують фактори, які впливають на ефективність технічної допомоги та досягнення таких цілей розвитку, які б, на відміну від “змін у ментальності” та “політичної волі”, мали б конкретне матеріальне вираження. Ми отримали ствердну відповідь. Здобутки Польщі у сфері реформування місцевого самоврядування безпосередньо пов’язані з самою системою ТД, що позначається на всіх аспектах донорської діяльності, зокрема на розробці проектів. Крім того, політика Польщі щодо ТД узгоджується з вимогами ККР Світового банку, а це є додатковим фактором її успіху. На жаль, в системі надання технічної допомоги Україні бракує як загальнодержавної стратегії, так і належної уваги до виконання критеріїв ККР.

Через відмінність між двома системами ТД у Польщі та Україні якість та ефективність процесу трансформації цих країн також суттєво відрізняється.

## *Польські проекти ТД задовольняють критеріям ККР Світового банку*

Як показало дослідження, проекти технічної допомоги в Польщі цілком відповідають критеріям ефективного надання ТД, що визначені Світовим банком:

- довгострокове цілісне бачення;
- визначальна роль країни у виробленні стратегії;

- партнерство;
- досягнення конкретних результатів розвитку, узгоджених із загальними цілями національної стратегії.

В Україні, натомість, не було проектів, у яких можна було б простежити послідовне застосування наведених принципів. Хоча деякі проекти й відповідали окремим вимогам, жоден не задовольнив їх усі.

## *Створення системи ТД є вирішальним для її ефективності*

У Польщі Європейська угода втілюється в життя за допомогою проектів, розроблених для виконання вимог, спільно визначених ЄС і Польщею. Отже, орієнтація на вступ до Євросоюзу скеровує й систематизує всю технічну допомогу Польщі. Наприклад, у рамках PHARE, її надають “не для сприяння загальній співпраці, а для того, щоб отримати конкретні, заздалегідь погоджені між сторонами результати для реалізації першорядних засад *acquis*, як це визначено в Європейській угоді”<sup>15</sup>.

Що більше, “Процес інтеграції є не просто питанням достосування законодавства країн-кандидатів до законодавства ЄС, це також питання забезпечення ефективного та результативного виконання [*acquis*]. Сюди входить: розвиток відповідних інституцій, людських ресурсів та навичок управління. Розбудова інституцій передбачає створення систем управління та навчання, а також поширення необхідних знань і навичок серед широкого загалу державних службовців, посадовців, фахівців та

<sup>15</sup> Phare, EU Enlargement: A Historic Opportunity, с. 20.

представників приватного сектору”<sup>16</sup>. Аналіз даних, зібраних у процесі цього дослідження, свідчить про наявність зв'язку між завданнями донорів та цілями, діяльністю, продуктами й результатами програми PHARE. Як результат, зазначені вимоги виконуються, й демократичні реформи Польщі у сфері місцевого самоврядування постійно покращуються та оцінюються як дуже успішні.

Очевидно, що УПС не відіграє такої ролі в українській системі надання ТД, як не відіграє її й Європейська хартія про місцеве самоврядування.

### *Місьцеве врядування*

В Україні проблеми щодо реформ у сфері місцевого врядування є перешкодою на шляху утвердження демократії. Наш аналіз показав, як було розвинуто спроможність місцевих органів влади у Польщі виконувати нові демократичні функції. До того ж, ЄС ретельно стежив за створенням та управлінням новими інституціями на всіх рівнях. Польща і ЄС започаткували у співпраці послідовний процес реформування місцевого врядування, тісно пов'язаний з загальним планом проведення адміністративної реформи в Польщі. Отже, ці перетворення відбувалися узгоджено. Запровадження нових інституцій та процедур на рівні центрального уряду уможливило демократичні реформи на місцевому рівні. Натомість в Україні повноваження центральної та місцевої влади є суперечливими, оскільки централь-

ний уряд залишається уособленням виконавчої влади на місцевому рівні, а це ніяк не відповідає реформам, проведеним у цій галузі. Незагодженість цього механізму зводить нанівець демократичні перетворення на всіх рівнях врядування. Оскільки за центральним урядом зберігаються повноваження виконавчої влади на місцевому рівні, залишається незрозумілим, у чому ж полягають справжні функції кожного з цих двох рівнів влади. Це породжує неефективність, дублювання функцій та безлад.

Хоча обидві країни здійснили чудові проекти реформ у сфері місцевого врядування, той факт, що діяльність проектів в Україні залишається фрагментарною, розрізною та неузгодженою в єдину систему, зводить нанівець їх позитивний тривалий ефект. Наприклад, коли українське місто чи низка міст бере участь у проекті, пов'язаному з адміністративною реформою, ефективне використання будь-яких укладених посібників відчувається лише в межах міста або міст, задіяних у проекті, хоча слід якнайширше розповсюджувати результати проведеної роботи. Крім того, брак загальної системи послаблює співпрацю як між самими донорами, так і між донорами та українським урядом, що зазвичай породжує плутанину, дублювання функцій та марнування інтелектуальних, матеріальних та фінансових ресурсів. Такі міркування стали підставою для наведених нижче рекомендацій щодо політики.

<sup>16</sup> Phare, EU Enlargement: A Historic Opportunity, с. 20.

# Рекомендації щодо політики

Ми розділили рекомендації щодо політики на дві частини: ті, що стосуються українського уряду, та ті, що стосуються донорів. **Рекомендації урядові є такими:**

- Розглядати УПС як технічну систему та стратегічну рамку реформ в Україні;
- Розробляти та узгоджувати всі проекти в галузі місцевого врядування з огляду на засади УПС та Європейської хартії про місцеве самоврядування;
- Створити спеціальний календарний план для виконання УПС із чітко визначеними критеріями діяльності;
- Забезпечити зорієнтованість цілей, завдань та діяльності проектів технічної допомоги на виконання зобов'язань за УПС, яка має визначати стратегію ТД;
- Сприяти громадським консультаціям, обговоренням та аналізу запропонованого на розгляд Закону України “Про міжнародну технічну допомогу” для забезпечення його узгодженості з УПС;
- Забезпечити проведення громадських консультацій, обговорень та аналізу проекту резолюції щодо координування технічної допомоги в Україні задля гарантування її узгодженості з УПС;
- Організувати регулярні засідання Кабінету міністрів для визначення пріоритетів та сфер для надання технічної допомоги для проведення реформ у сфері місцевого врядування у рамках реалізації УПС та Європейської хартії про місцеве самоврядування;

- Організувати регулярні зустрічі зі всіма донорами з метою координування спільної діяльності в Україні в рамках реалізації УПС та Європейської хартії про місцеве самоврядування;
- Створити моніторингову організацію, яка б стежила за наданням технічної допомоги Україні в рамках реалізації УПС та Європейської хартії про місцеве самоврядування; а також
- Запровадити легкодоступну та зручну для користувача систему накопичення та розповсюдження інформації про донорів та результати їхньої діяльності.

**Наші рекомендації щодо подальшої діяльності донорів в Україні є такими:**

- Проекти мають орієнтуватися на виконання зобов'язань за УПС шляхом узгодження пріоритетів, принципів та стандартів своєї діяльності з Європейською хартією про місцеве самоврядування;
- Розробка проектів має здійснюватися з огляду на принципи ККР;
- Необхідно створити календарний план виконання УПС та вимог Хартії;
- Запровадити такі види діяльності, які реально задовольняють першочергові вимоги УПС та є сталими й повторюваними;
- Серед продуктів своєї діяльності передбачати створення посібників та інших документів, а також проведення навчальних курсів, які можуть використовуватися по всій країні для забезпечення максимальної ефективності проекту;

- Щоб узгодити діяльність проектів із європейськими стандартами та вимогами УПС, включати проекти споріднення (twinning) для українських представників органів місцевої влади та представників країн-членів та кандидатів на вступ до ЄС;
- Залучити уряд України до процесу прийняття рішень під час тендерів проектів у рамках реалізації УПС та Європейської хартії про місцеве самоврядування;
- Співпрацюючи між собою та з урядом, донори повинні стежити за тим, щоб проекти охоплювали якнайбільше регіонів та сфер діяльності, аби гарантувати виконання першорядних завдань у повному обсязі та по всій Україні; а також
- Запровадити легкодоступну та зручну для користувача систему накопичення та розповсюдження інформації про донорів та результати їхньої діяльності.

# Додаток

Таблиця 4. Контакти з донорами  
(станом на 20 грудня 2001 року)

Донор	Кількість контактів	Веб-сайт	Документи	Стратегія	Результати
	Інтерв'ю Факс Телефон Ел.пошта				
<b>Двосторонні програми</b>					
CIDA	4 2 1 0	Єдине джерело інформації	Недоступні для ознайомлення	Доступна для ознайомлення на веб-сайті	Реакція на контакти відсутня, перелік проектів та інформація доступні на веб-сайті.
DFID	4 4 0 0	Нааявний, але не завантажуються	Опис проектів, надіслано ел. поштою	Документи щодо стратегії надіслано звичайною поштою	Надано список проектів та Документ про стратегію в країні. Формулюванню стратегії передувала низка консультацій з представниками Уряду.
Фонд Фрідріха Еберта	2 0 0 0	Був доступним загальний опис діяльності фонду	Недоступні для ознайомлення	Недоступна для ознайомлення	Реакція на контакти відсутня. Лише загальний опис на веб-сайті
Міжнародний Фонд "Відродження"	4 9 0 1	Інформація про проекти недоступна	Список проектів надано під час інтерв'ю	Недоступна	Надані разом із річними звітами; надано список проектів (за 1995–1999 роки). Стратегію було розроблено у співпраці з членами Ради програми та експертами. Загалом у цьому процесі взяло участь більше 100 осіб
Фонд Конрада Аденауера	2 2 0 0	Інформація про проекти недоступна	Недоступні	Доступна на веб-сайті	Опис видів діяльності надіслано ел. поштою
МАТРА	2 0 0 0	Інформація про проекти недоступна	Недоступні	Надіслана ел. поштою	Електронною поштою надіслано список проектів та опис стратегії

Донор	Кількість контактів	Веб-сайт	Документи	Стратегія	Результати
SIDA	2 3 1 0	Інформація про проекти недоступна	Опис проектів надіслано ел. поштою. Статистичну документацію SIDA надіслано звичайною поштою.	Доступна на веб-сайті	Перелік проектів надіслано електронною поштою.
Tacis	6 10 0 1	На веб-сайті немає опису проектів, для ознайомлення доступна лише стратегія	1 опис проекту надано представником донора під час інтерв'ю; 2 проміжних звіти надіслано ел. поштою	Доступна на веб-сайті	Було надано опис проектів та два проміжних звіти. Під час інтерв'ю було роз'яснено процедури вироблення стратегії: кожні три роки проводяться консультації з урядовцями і стратегія Tacis зазвичай формується у відповідності до потреб уряду. Документація, що оцінює успішність реалізації проекту, доступна лише для внутрішнього користування.
USAID	6 12 4 0	Додаткове джерело інформації	Недоступні	Доступна на веб-сайті	Завдяки інтенсивним контактам за допомогою телефону та ел. пошти обіцяну інформацію було надіслано звичайною поштою.

#### Міжнародні програми

ОБСЄ	2 0 0 0	Проекти доступні	Недоступні	Недоступна	Реакція на наші спроби встановити контакт відсутня; веб-сайт свідчить про відсутність проектів у галузі місцевого врядування
ПРООН	2 3 0 0	Інформація про проекти доступна, але не оновлюється регулярно	Недоступні	Доступна на веб-сайті	Проекти в цій галузі лише у 1999–2001 роках; один проект здійснено, але інформацію не оприлюднено
Світовий банк	4 2 0 0	Єдине джерело інформації	Недоступні	Доступна на веб-сайті	Проекти на веб-сайті

Таблиця 5. Географічне охоплення проектами у галузі реформування місцевого врядування міст / областей / воєводства (кількість проектів)

Україна

Донор	Міста	Області	Область (місто)	Загальнонаціональні	Не зазначено
CIDA	0	0	3 Івано-Франківська (Івано-Франківськ) Харківська (Чугуїв, Куп'янськ) Тернопільська (Тернопіль) Київська (Київ) (2)	0	1
DFID	2 Київ	0	0	0	0
Міжнародний фонд "Відродження"	5 Львів, Харків, Київ (3)	5 Дніпропетровська, Полтавська (2), Одеська (2)	3 Івано-Франківська (Івано-Франківськ), Крим (Сімферополь) Полтавська (Комсомольськ)	0	0
Фонд Фрідріха Еберта	0	0	0	0	0
Фонд Конрада Аденауера	0	0	0	0	0
MATRA	3 Київ (2), Одеса	1 Запорізька	0	0	8
SIDA	1 Ірпінь	0	0	0	1
Tacis	0	0	0	0	0
USAID	6 Івано-Франківськ, Харків, Ізюм, Суми, Полтава, Лубни, Луганськ, Львів, Северодонецьк, Донецьк, Горлівка, Рівне, Чернівці, Кіровоград, Маріуполь, Кривий Ріг, Житомир	1 Харківська, Полтавська, Сумська, Луганська, Донецька	0	1	11
ОБСЕ	0	0	0	0	0

Донор	Міста	Області	Область (місто)	Загальнонаціональні	Не зазначено
ПРООН	0	0	0	0	0
Світовий банк	0	0	1 Івано-Франківська (Івано-Франківськ) Харківська (Чугуїв, Куп'янськ) Тернопільська (Тернопіль)	0	0
<b>Разом</b>	17	7	7	1	21

### Польща

Донор	Міста (гміни)	Повіти	Воеводства	Загальнонаціональні	Не вказано
Британський Фонд Ноу-Хау	11 гміни по всій країні (9) всі малі міста (1) Кетжин (1)	1 повіти по всій країні	0	1 Польща	1
SIDA	3 Староград Гданськ (2) Катовіце (1)	0	0	0	6
Фонд Фрідріха Еберта	7 Варшава, Глівіце, Гданськ, Ганн-Мунден, Дармштадт, Пруднік, Магдебург	0	0	2 гміни та повіти по всій країні	0
ПРООН Umbrella Program	0	0	0	2 Місцеві уряди по всій країні (1) Містечка і гміни по всій країні (1)	1
USAID (включаючи ПАУІС)	3 + 4 = 7 45 гмін 6 міст Бельсько-Бяла (1) Клодзько (1) Кетжин (1) Любачув (1)	0	1 Сілезія	0	14 + 1 = 15
Світовий банк	0	1 Ломжинський (1) Мисленіцький (1) Грифінський (1)	1 6 воеводств у басейні р. Одра	2 Сільська місцевість по всій країні (1) Муніципалітети по всій країні (1)	0

Донор	Міста (гміни)	По- віти	Воєводства	Загально- національні	Не вказано
PHARE	2 Катовіце, Бельско-Бяла, Ополе, Білгурай, Дзялдово, Кутно, Любавка, Ніджіце, Стараховіце, Устжикі, Віцько, Желюв	0	8 Лудзьке (4) Вальбжиське (3) Жешувське (3) Сулавське (3) Ольштинське (3) Катовіцьке (3) Пйотркувське (3) Серадзьке (2) Кросненське (2) Новосадецьке (2) Ельбьонське (1) Кошалінське (1) Ломзинське (1) Замойське (1) Малопольське (3) Подкарпацьке (4) Сьвентокжинське (4) Поморське (1) Вармінсько-Мазурське (2) Любуське (1) Люблінське (1) Шльонське (2) Куяльсько-Поморське (2) Заходньопоморське (1) Подляське (1) Балтійський регіон (1)	4 Прикордонні регіони (2) Гміни та повіти по всій країні (2)	2
<b>Разом</b>	30	2	10	11	25

*Таблиця 6. Бюджети проектів у галузі місцевого врядування (доларів США)*

**Україна**

Донор	Малі гранти (1000–5000)	Середні гранти (5001–15000)	Великі гранти (15001–1 млн) <sup>17</sup>	Більше 1 млн.	Не вказано
CIDA	0	0	1	3	0
DFID	0	0	0	1	1
FES	0	0	0	0	0
IRF	12	9	4	0	0
KAS	0	0	0	0	0
MATRA	0	0	0	0	9
SIDA	0	0	0	0	2
Tacis	0	0	0	0	0
USAID	0	0	1	2	16
ОБСЕ	0	0	0	0	0
ПРООН	0	0	0	0	0
Світовий банк	0	0	0	1	0
<b>Разом</b>	12	9	6	7	28

<sup>17</sup> Примітка: для українських проектів великі гранти не перевищують 200 тисяч доларів.

**Польща**

Донор	Малі гранти (1000–5000)	Середні гранти (5001–15000)	Великі гранти (15001–1 млн)	Більше 1 млн.	Не вказано
Британський Фонд Ноу-Хау	0	0	0	14	0
CIDA	0	0	1	0	8
FES	0	0	0	0	9
PHARE	0	1	0	14	1
USAID (включаючи ПАУІС)	0	0	7	9	2+5
ПРООН Umbrella Program	0	0	0	0	3
Світовий банк	0	0	0	4	0
<b>Разом</b>	0	1	8	41	28

*Таблиця 7. Виконання вимог (критеріїв): УПС / Європейська угода*

**Україна (УПС):**

Донор	Згадують	Не згадують
CIDA		+
DFID		+
FES		+
IRF		+
KAS		+
MATRA		+
SIDA		+
Tacis		+
USAID		+
ОБСЕ		+
ПРООН		+
Світовий банк		+

**Польща (Європейська угода):**

Донор	Згадують	Не згадують
Британський Фонд Ноу-Хау	14	0
CIDA	0	9
FES	2	7
PHARE	16	0
USAID (включаючи ПАУІС)	3	15+5=20
ПРООН Umbrella Program	2	1
Світовий банк		2
<b>Разом</b>	39	39

Журнал **ПЕРСПЕКТИВНІ ДОСЛІДЖЕННЯ** засновано у січні 1999 року. В **ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ** Міжнародний центр перспективних досліджень представляє результати аналізу державної політики, який виконують консультанти Центру, наші партнери та інші дослідницькі установи.

**ПЕРСПЕКТИВНІ ДОСЛІДЖЕННЯ** фінансує Інститут відкритого суспільства.

Над цим числом **ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ** працювали: керівник дослідження – Віра Нанівська; координатор дослідження – Ольга Шумило; експерти – Кейт Вудмен, Вікторія Гуменюк.

Редактор **ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ** Максим Машляківський  
Літературний редактор Тетяна Совгуть

Ми вдячні за допомогу та поради, які нам надавали працівники та консультанти Центру.

Будь-які організації, зокрема Інститут відкритого суспільства, а також члени Наглядової ради Міжнародного центру перспективних досліджень не несуть відповідальності за оцінки та погляди, висловлені на сторінках журналу.

Хоча Міжнародний центр перспективних досліджень доклав усіх зусиль для забезпечення якості цієї публікації, ані Центр, ані його працівники, ані члени Наглядової Ради Центру не несуть відповідальності за жодні збитки чи шкоду, заподіяні особі, що покладалася на цю публікацію, якою б не була причина цих збитків чи шкоди.

Надруковано в Україні, фірма “Пекотофф прінт”

Адреса Міжнародного центру перспективних досліджень:  
вул. Пимоненка, 13-а, Київ 04050, Україна

Телефон: 044-236-5464. Факс: 044-236-4668.

E-mail: [mmax@icps.kiev.ua](mailto:mmax@icps.kiev.ua). Web: [www.icps.kiev.ua/publications/ukr/ps](http://www.icps.kiev.ua/publications/ukr/ps)

Щодо отримання публікацій Центру просимо звертатися до Євгенії Єгорової, тел. (044) 236-5464, e-mail: [marketing@icps.kiev.ua](mailto:marketing@icps.kiev.ua).

© 2002 Міжнародний центр перспективних досліджень

За умови цитування подача посилання на **ПЕРСПЕКТИВНІ ДОСЛІДЖЕННЯ** обов’язкова.

**МІЖНАРОДНИЙ ЦЕНТР ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ** є незалежною, неприбутковою дослідницькою організацією, яка має на меті впроваджувати в Україні концепцію та процедури публічної політики. Задля досягнення цієї мети ми допомагаємо урядові та громадськості глибше усвідомити потребу аналізу варіантів політичних рішень, дослідження можливих наслідків прийняття чи неприйняття кожного з варіантів. Центр засновано 1994 року за ініціативою Інституту відкритого суспільства (Open Society Institute). Директором центру є Віра Нанівська.

#### **НАГЛЯДОВА РАДА**

---

*Голова*

Богдан Гаврилишин

*Члени ради*

Джим Баун

Євген Бершеда

В'ячеслав Брюховецький

Мирон Василик

Анатолій Гальчинський

Станіслав Довгий

Марек Домбровський

Юрій Єхануров

Ярослав Кінах

Анатолій Максюта

Стефан Мейсі

Віталій Мельничук

Ігор Мітюков

Світлана Огаркова

Стюарт Паперін

Сергій Романюк

Валентин Симоненко

Роланд Сміт

Алекс Сундаков

Джон Тедстром

Сергій Тігіпко

Олександр Чалий

Ігор Шумило

Віктор Ющенко

Наталія Яковенко