

та моделі економічного розвитку : Вип. XXIII : Матеріали доп. V Міжнар. конгресу укр. економістів, м. Львів, 22-26 трав. 2000 р. / НАН України. Ін-т регіон. дослідж. ; Львів, 2001. - С. 495-514.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. - К. ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2005. - 1728 с.

5. Володин А. В. Международные транспортные коридоры и национальная безопасность России / А. В. Володин // Транспортная безопасность и технологии. - № 3. - 2005. - Режим доступа : URL : <http://transafety.ru/issue/2005-3/volodin.html>

6. Карасев В. А. Глобализация рынка транспортных услуг и транспортно-логистических систем в мировой экономике : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.14 "Мировая экономика" / В. А. Карасев ; Дипломат. акад. МИД РФ. - М., 2008. - 25 с.

7. Королева Е. А. Транспортные коридоры как фактор глобализации экономики / Е. А. Королева. - СПб. : СПбГУВК, 2000. - 206 с.

8. Мелкой Филиппосян. Транзит - ведущий фактор экономической интеграции / Мелкой Филиппосян // Логинфо. - № 3. - 2001. - Режим доступа : URL : <http://www.cfin.ru/press/loginfo/2001-03/04.shtml>

9. Мережа міжнародних транспортних коридорів на території України. - Режим доступу : URL : <http://www.mintrans.gov.ua/uk/transport/print/42.html>

10. Мірошко В. М. Міжнародні транспортні коридори і Україна / В. М. Мірошко. - Режим доступу : URL : http://www.rusnauka.com/12.APSN_2007/Economics/

11. Щербанин Ю. А. Интермодальный транспорт : некоторые теоретические аспекты / Ю. А. Щербанин // Логистика и упр. цепями поставок. - 2008. - № 1/24. - С. 29-37.

12. Щербанин Ю. А. Транспортные коридоры : еще модно? / Ю. А. Щербанин // Транспорт Российской Федерации. - 2006. - № 5. - С. 7-9.

13. Якименко Н. В. Пріоритетні напрямки розбудови міжнародних транспортних коридорів на території України / Н. В. Якименко // Коммунальное хозяйство городов : науч.-техн. сб. - К. : Техніка. - 2007. - Вып. № 78. - С. 381-386.

Лариса Шереметьєва,

аспірант,

старший викладач кафедри європейської інтеграції НАДУ

Програми технічної допомоги як шлях запровадження управлінських стандартів Європейського Союзу в Україні

У статті досліджено засади запровадження управлінських стандартів ЄС в Україні. Звернуто увагу на проблеми і їх наслідки щодо реформування системи управління в Україні в сучасних умовах, принципи впровадження стандартів управління і переваги впровадження управлінських стандартів ЄС в Україні.
Ключові слова: державне управління, європейське врядування, програми технічної допомоги, європейські стандарти, європеїзація.

The article looks into the introduction of EU administrative standards in Ukraine. It deals with the major problems and challenges of reforms, explores the principles

of introduction of the EU management standards in Ukraine, investigates advantages and consequences of the above introduction.

Key words: public administration, European governance, technical assistance programmes, European standards, Europeanization.

Постановка проблеми. З усіх можливих альтернатив лише євроінтеграційний курс здатний забезпечити нашій державі гідне місце в сім'ї європейських народів. Для України інтеграція в ЄС - це рух країни до стандартів реальної, діючої демократії та цивілізованого, соціально орієнтованого ринкового господарства. Саме тому це є стратегічною метою державної політики України.

Європейська інтеграція України передусім пов'язана з внутрішніми реформами: адаптацією законодавства України до законодавства ЄС, реформуванням системи державного управління та державних інституцій, переходом до європейських стандартів, норм і процедур, запровадження в життя й поширення європейських цінностей.

Проте наразі поняття "європейські стандарти" та "стандарти державного управління" не розкрито, немає інституції, відповідальної за адаптацію європейських стандартів до потреб і умов України, їх впровадження та дотримання.

За минуле десятиліття в Україні створена досить потужна нормативно-правова база щодо запровадження управлінських стандартів ЄС в Україні, спрямована на забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції. Деякі з документів уже втратили свою чинність, інші залишаються дійсними:

Закон України "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 18 березня 2004 р. № 1629; постанови Кабінету Міністрів України "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України "Назустріч людям" від 4 лютого 2005 р. № 115 (115-2005-п); "Про додаткові заходи щодо посилення роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 31 березня 2004 р. № 417; укази Президента України "Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні" від 14 квітня 2000 р. № 599, "Про Комплексну програму підготовки державних службовців" від 9 листопада 2000 р. № 1212, "Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу" від 11 червня 1998 р. № 615, "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" від 5 березня 2004 р. № 278, "Про підвищення ефективності системи державної служби" від 11 лютого 2000 р.; розпорядження Кабінету Міністрів України "Концепція Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008-2011 роки" від 25 липня 2007 р. № 569-р., "Про заходи щодо використання Україною нових можливостей розширення Європейського Союзу та запобігання його можливим негативним наслідкам для України" від 27 серпня 2003 р. № 540-р; Рамкова Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими

Співтовариствами і Україною від 14 червня 1994 р.; План дій Україна-ЄС (Європейська політика сусідства), схвалений Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21 лютого 2005 р.

Діюча система державного управління в Україні має певні проблеми, які потребують вирішення, в тому числі через запровадження управлінських стандартів ЄС в Україні. За таких умов одним із шляхів перенесення європейських стандартів в управлінське середовище України можуть стати програми та проекти технічної допомоги ЄС, передусім ті, що безпосередньо спрямовані на адміністративні реформи - колишня програма TACIS, діючі програми Twinning, TAIEХ та інші програми, наприклад освітні, наукові і т.ін.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти державного управління та європейського врядування, його принципів та стандартів досліджені в наукових працях І.Грицяка, Е.Бруяцького, Д.Гвишиані, С.Дубенко, Н.Колісниченко, С.Кравченка, І.Нагорна, Н.Нижник, О.Оржель, Р.Пушкаря, Н.Рудік, О.Рудіка, Л.Смирнова, Н.Тарнавської, В.Цветкова, А.Файоля, Л.Штики.

Проблеми європеїзації адміністративної системи України, її адаптації до стандартів ЄС неодноразово обговорювались на національних і міжнародних конференціях; їм присвячені наукові розробки В.Авер'янова, Д.Диновського, І.Голосніченка, І.Коліушка, Н.Нижник, О.Андрійко, Ю.Битяка та інших учених. Вітчизняні науковці аналізують проблеми адаптації адміністративного права України до законодавства ЄС, проводять порівняльно-правові дослідження європейського адміністративного права із вітчизняним адміністративним правом тощо. У роботах інших вітчизняних науковців та експертів (А.Вишневський, І.Грицяк, Н.Гнидюк, Н.Колісниченко, Т.Мотренко, Н.Нижник, В.Пижов, А.Рачинський, А.Шома та ін.) висвітлюються проблеми адаптації законодавства України про державну службу до стандартів ЄС, реформування системи державного управління, запровадження стандартів ЄС на національному, місцевому та регіональному рівнях.

Питання реалізації програм технічної допомоги досліджували вітчизняні науковці та експерти І.Грицяк, А.Вишневський, В.Кондрачук, В.Нанівська, Е.Николайчук, О.Шумило, Н.Шаповалова, Т.Ковтун, проте вони не спинялися на аспектах європеїзації та запровадженні управлінських стандартів.

Питання реалізації програм технічної допомоги включно із проблемами ефективності реформування системи публічного адміністрування, зокрема Twinning, вивчали зарубіжні експерти А.Вирозумська, Д.К.Оуен, М. Мурава, Р.Рустамлі, Я.Законі та ін.

Невирішена частина загальної проблеми. За винятком робіт І.Грицяка [1], О.Оржель проблеми використання технічної допомоги як інструменту запровадження управлінських стандартів в Україні не досліджувались.

Мета даної статті - розкрити шляхи запровадження управлінських стандартів ЄС в Україні через програми технічної допомоги ЄС в Україні.

Виклад основного матеріалу. Узгодження та гармонізація стандартів публічного адміністрування не означає уніфікації систем і засад публічного адміністрування в країнах ЄС, оскільки національні системи публічного адміністрування, незалежно від свого устрою, повинні визнавати та дотримуватись цих стандартів, і водночас мають право на розвиток своїх характерних рис та особливостей.

На сьогодні ЄС накопичено великий досвід реформування та вдосконалення публічного адміністрування та державної служби, хоча сфера державного управління не підпадає під регулювання *acquis communautaire*. Спільноту створено розгалужену систему управлінських стандартів, закладено підвалини для "Європейського адміністративного простору".

Європейський адміністративний простір - це узагальнення стандартів європейського врядування та сучасного публічного адміністрування, це фундамент для здійснення управлінської діяльності через запровадження подібного законодавства в державах-членах ЄС системи схожих заходів, процедур та механізмів звітності. Країнам, що хочуть інтегруватися до ЄС, слід зважати на ці стандарти, запроваджувати їх, постійно удосконалюючи свої системи публічного адміністрування [2].

Управлінські стандарти ЄС узагальнені у вигляді європейських принципів публічного адміністрування та принципів європейського адміністративного права.

Як зазначає О.Оржель, стандартом вважаються зразки найбільш ефективної управлінської практики, на які можуть і повинні орієнтуватися ті держави, які прагнуть перейти до більш дієвого та результативного державного управління.

Сучасні управлінські стандарти публічного адміністрування набули різних форм та існують як:

- стандарти або критерії;
- принципи організації систем публічного адміністрування або державного устрою;
- цінності, на які слід спиратися політикам та державним службовцям під час вироблення та впровадження політики;
- рівень якості послуг (управлінських, комунальних тощо), що їх отримують громадяни;
- правила, процедури, механізми, що забезпечують ефективне функціонування системи публічного адміністрування;
- інструменти міжнародного права (наприклад конвенції, декларації) та національне законодавство;
- хартії та кодекси тощо.

У зв'язку з поглибленням європейської інтеграції та активізацією співробітництва у сфері публічного адміністрування ЄС стикнувся з необхід-

ністю розробки стандартів, які мали забезпечити належне й ефективне державне управління [3].

У каталозі стандартів [4], якими керується Європейський Союз, можна виділити дві категорії стандартів: загальносвітові стандарти публічного адміністрування та належного врядування, якими у різних частинах світу керуються держави, політики, посадові особи та державні службовці, та суто "європейські" стандарти, тобто стандарти європейського врядування, яких необхідно дотримуватися усім учасникам складного, багаторівневого поліцентричного процесу прийняття рішень, вироблення та координації політики в ЄС.

Одним із шляхів перенесення європейських стандартів в управлінське середовище України є програми та проекти технічної допомоги ЄС.

Програми технічної допомоги ЄС - програми, розроблені ЄС з метою сприяння розвитку гармонійних та міцних економічних і політичних зв'язків між ЄС та країною-бенефіціаром.

Європейський Союз є найбільшим донором у світі. ЄС працює над вирішенням питань, які мають глобальний характер, таких як бідність, голод, стан довкілля, дотримання прав людини, здоров'я, освіта або цифрова нерівність. ЄС також реалізує програми та проекти в країнах по всьому світу, що сприяють належному врядуванню, розвитку людських ресурсів та соціальному розвитку, безпеці, міграції, охороні довкілля тощо. Провідну роль у процесі реалізації технічної допомоги відіграє Європейська Комісія, до функцій якої належить управління програмами зовнішньої допомоги ЄС та надання допомоги в розвитку по всьому світу [5].

Однією з найбільш відомих програм ЄС, створених для надання допомоги країнам колишнього Радянського Союзу, включаючи Україну, є програми технічної допомоги TACIS.

Незважаючи на певні обмеження програми TACIS, вона зробила певний позитивний внесок у розвиток системи публічного адміністрування, включаючи запровадження європейських стандартів в окремих сферах (банківська, фінансова, державна служба та інші) [6].

Для успішної реалізації проектів технічної допомоги важлива співпраця та взаєморозуміння, готовність до співпраці з обох сторін: донора (в даному ЄС) та партнера - бенефіціара як отримувача консультаційних, дорадчих, технічних, інформаційних, освітніх послуг і продуктів.

У 2007 р. у рамках Європейської політики сусідства ЄС запровадив Європейський інструмент сусідства і партнерства (ЄІСП), який замінив програму TACIS у сфері співробітництва із країнами Східної Європи, включно з Україною: "Розроблений задля стратегічного продовження існуючих раніше програм, головною метою ЄІСП є створення території спільних цінностей, стабільності та добробуту, тіснішої співпраці та поглибленої економічної та регіональної інтеграції завдяки охопленню широкого спектра сфер співпраці" [5].

Одними з напрямів надання технічної допомоги в рамках ЄІСП є програми: 1) Twinning, 2) TAIEХ, 3) Governance Facility (Механізм сприяння реформам управління, програми).

Twinning - це інструмент інституційного будівництва, ініційований Європейською Комісією у 1990-х рр. для допомоги країнам-кандидатам на вступ до ЄС з метою набуття необхідних навичок та досвіду щодо прийняття і впровадження законодавства ЄС, а також контролю за його дотриманням. З 2003 р. проекти Twinning стали доступними для окремих держав Східної Європи та для країн Середземноморського регіону. Такі проекти дають можливість залучати експертів державного сектору з держав-членів ЄС та аналогічних інституцій країн-партнерів до реформ та трансформацій.

Twinning має на меті допомагати країнам-бенефіціарам у розбудові сучасних і ефективних органів центральної та місцевої влади, людських ресурсів розвитку та управлінського потенціалу, які б давали змогу впроваджувати надбання Спільноти на рівні стандартів, прийнятих у державах-членах ЄС. У співпраці вони розробляють і впроваджують проект, спрямований на інтегрування в національне законодавство та запровадження конкретної частини acquis.

На відміну від інших видів технічної допомоги, проект Twinning покликаний забезпечити конкретні гарантовані результати, а не лише сприяти розвитку співробітництва в цілому. Партнери наперед узгоджують детальну програму роботи, яка націлена на реалізацію мети в рамках пріоритетних напрямів acquis, обраних країною-бенефіціаром.

Головними передумовами надання Україні можливості користуватися інструментом Twinning як новою формою технічного співробітництва і основним механізмом інституційної розбудови в рамках зовнішньої допомоги ЄС Україні стало підписання двосторонніх угод між ЄС та Україною і складання відповідних планів дій.

Україна стала першою з країн СНД, де було розпочато реалізацію ініціативи Twinning, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2007 р. № 154 "Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проектів Twinning в Україні". Поширення застосування інструменту Twinning на Україну демонструє важливе значення, яке надається посиленню інтеграції України до ЄС. Станом на 1 березня 2010 р. в Робочому плані налічується 38 проектів Twinning [7].

Користування інструментом Twinning безпосередньо веде до запровадження європейських управлінських стандартів в Україні. По-перше, участь українських державних службовців передбачає опанування термінології, разом із засвоєнням термінології відбувається засвоєння понятійного апарату і, зрештою, підходів та практик Twinning.

По-друге, участь у проекті, виконання завдань веде до застосування певних процедур та управлінських інструментів, передусім - управління проектним циклом.

Обов'язковими процедурами проекту Twinning є звітування, зокрема підготовка проміжного і кінцевого звіту. Методика написання звіту є стандартною для всіх проектів Twinning, наприклад: орієнтація на показники; інституційне забезпечення; процедура прийняття рішення про підтримку проекту Twinning.

Управління проектним циклом - це методика, яку ЄС пропонує для всіх проектів технічної допомоги. Вона передбачає, що проект розробляється та реалізується в кілька етапів: програмування, планування, впровадження, моніторинг і оцінювання.

ТАІЕХ (Technical Assistance Information Exchange) - це інструмент зовнішньої допомоги, що надається Європейською Комісією у формі інформаційної підтримки для обміну інформацією з метою розбудови інституційної спроможності, необхідної для адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*.

Інструмент технічної допомоги та обміну інформацією (ТАІЕХ) був заснований Генеральним Директоратом Європейської Комісії з питань розширення в 1996 р. як програма, що покликана допомагати країнам-кандидатам у стислі терміни розв'язати питання запровадження законодавства ЄС. Завдання ТАІЕХ полягає в спрощенні механізму передачі інформації та обміні передовим досвідом між країнами-бенефіціарами й державами - членами Європейського Союзу.

З 2006 р. рисами інструменту ТАІЕХ в Україні є зосередженість на розв'язанні конкретних проблем розвитку та європейської інтеграції. ТАІЕХ дозволяє державним органам влади України застосовувати ініціативний підхід, а саме: 1) самостійне визначення своїх потреб, підготовку і подання заявок, 2) динамічність (від подання заявки *on-line* до надання допомоги проходить від двох до трьох місяців); 3) надання можливості використовувати його для вирішення термінових питань.

Сфера діяльності партнерів-бенефіціарів повинна стосуватись публічного сектору, але таку допомогу може отримувати також приватний сектор, до компетенції якого належить сфера імплементації та вдосконалення законодавства в країні-бенефіціарі з метою його гармонізації з відповідним законодавством Європейського Союзу.

Використання зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ в Україні здійснюється відповідно до Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 р. № 316 "Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ" [8].

Програми ТАІЕХ сприяють прискоренню адаптації законодавства України до законодавства ЄС, підвищують професіоналізм державних службовців, зміцнюють професійні та міжособистісні стосунки між українськими службовцями та колегами з ЄС.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.

1. В Україні напрацьована значна нормативно-правова база щодо запровадження стандартів, яка на даний час не забезпечила поширення європейських управлінських стандартів у практику публічного адміністрування України.

2. Безумовно, важливим реальним шляхом запровадження стандартів є участь України в реалізації проектів технічної допомоги ЄС.

3. Серед існуючих програм технічної допомоги суттєвий вплив на процес європеїзації та запровадження європейських стандартів мають програми TAIEХ, Twinning та ін.

4. Кожна із вищезазначених програм технічної допомоги передбачає стандартизовані підходи до розробки, реалізації проектів технічної допомоги та звітування про їх виконання, що веде за собою уніфікацію понятійного апарату, управлінської термінології, інституційного забезпечення, управлінських інструментів та процедур, документації до проектів технічної допомоги.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Предметом подальших розвідок мають стати аналіз результатів реалізації успішних проектів TAIEХ та Twinning, причини невдач, уроки із запровадження управлінських стандартів ЄС в Україні.

Список використаних джерел

1. Грицяк І. А. Twinning як механізм співробітництва між державними службовцями України та Європейського Союзу / І. А. Грицяк, М. Є. Фарафонова // Стратег. панорама. - 2007. - № 1. - С. 114-120. - Режим доступу : <http://www.niisp.gov.ua/rapoqama/p2007-1.pdf>

2. Оржель О. Ю. Досвід європейського врядування у функціонуванні державної служби України / О. Ю. Оржель // Державна служба України в історичному контексті: проблеми становлення та розвитку: матеріали наук.-практ. конф. до 90-річчя держ. служби України (Київ, 18 листоп. 2008 р.) : у 2 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. - К. : НАДУ, 2009. - Т. 2 : у 3 ч. - Ч. 2. - С. 15-17.

3. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, каф. європ. інтегр., Упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж. ; уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, А. О. Чемериса та ін. - К. : НАДУ, 2007. - 76 с.

4. European governance. A white paper // Commission of the European Communities. - Brussels, 25.7.2001, COM (2001) 428 final. - 36 p.

5. Програми допомоги Європейського Союзу та співпраця України з ЄС. - Режим доступу : <http://www.delukr.ec.europa.eu/files/pages/947/1.pdf>

6. Технічна та фінансова співпраця ЄС з Україною. - Режим доступу : http://ec.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eucooperationnews/02_eucooperationnews_uk.pdf

7. Передумовами надання Україні можливості користуватися інструментом Twinning. - Режим доступу : http://twinning.com.ua/index.php?option=com_content&

8. Загальна інформація інструменту TAIEХ. - Режим доступу : http://twinning.com.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=1162&Itemid=345