

І. В. ЄДГАРОВА

Іванна Володимирівна Єдгарова, завідувач відділу міжнародних зв'язків і грантів Київського університету права НАН України

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ПОБУДОВИ МОДЕЛІ МОНІТОРИНГУ ПРОГРЕСУ ВИКОНАННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО АСОЦІАЦІЇ УКРАЇНА – ЄС: РАКУРС КОНЦЕПЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРОЕКТАМИ

Порядок денний асоціації Україна – ЄС (ПДА) є практичним інструментом співробітництва між Україною та ЄС, що був ухвалений сторонами 24 листопада 2009 р.¹ до реалізації майбутньої Угоди про асоціацію ще до моменту її підписання. Положення ПДА визначають низку заходів, виконання яких має здійснюватись органами державної влади. ПДА розроблено на принципах спільної участі, спільної відповідальності та спільної оцінки; він має гнучкий характер і передбачає щорічний перегляд та запровадження механізму моніторингу його імплементації. Практична мета ПДА полягає у чіткому визначенні на галузевій основі пріоритетів, які вимагають негайних дій ще до офіційного підписання Угоди про асоціацію. Саме задля реалізації практичної мети ПДА перелік наведених у документі пріоритетів, у разі необхідності, може бути змінений і доповнений за згодою між Україною та ЄС.

На відміну від Плану дій, який організаційно забезпечував реалізацію Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, у ПДА чіткіше простежується намагання посилити саме двосторонній характер зобов'язань через наголошення на спільній власності та відповідальності за виконання його положень. Формулювання та зміст багатьох положень документа обумовлюють його дещо меншу схожість на перелік односторонніх зобов'язань України перед ЄС, як це виглядало у випадку з Планом дій².

Певних змін зазнав і механізм контролінгу виконання пріоритетів нового інструменту. Так, у ПДА зроблено акцент на спільних оцінках прогресу виконання. Водночас здійснення кожною із сторін власної оцінки не обмежено. Також для контролю за виконанням ПДА було засновано спеціальний орган – Спільний комітет старших посадових осіб, чого не було під час Плану дій, контроль реалізації якого здійснювали органи, створені у рамках Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. Спільний комітет має регулярно представляти свої доповіді, основу яких становлять результати моніторингових досліджень та оцінювання отриманих результатів.

Останні декілька років вітчизняними і міжнародними експертами розробляються різноманітні підходи до проведення контролінгу ПДА, пропонуються та застосовуються певні інструменти моніторингу, наприклад «Методи оцінювання зовнішньої допомоги Європейського Союзу», розроблені консорціумом ДіЕМАй на замовлення Європейської комісії³, «Оцінювання інституціональної спроможності та її розвиток»⁴, «Пілотна розробка заходів щодо виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС»⁵ та ін⁶. Разом із тим розроблені підходи не враховують особливостей структури центральних органів виконавчої влади, принципів взаємодії та підпорядкованості, які визначені відповідними нормативно-правовими актами законодавства України.

Беручи до уваги вищезазначене, а також враховуючи форму і зміст ПДА, контекст його заходів, ми пропонуємо розглядати цей документ як міжнародний проект. Адже проект – це обмежений часовими рамками процес, що має визначений початок та кінець, зазвичай обмежений датою, але також може обмежуватися фінансуванням або досягненням результатів, який здійснюється для реалізації унікальних цілей та завдань, щоб призвести до вигідних змін або створення доданої вартості⁷.

Головним завданням проектного управління є досягнення всіх цілей та виконання завдань проекту. Одноразово виконуються зобов'язання щодо наперед визначених обмежень проекту. Типовими обмеженнями є межі та зміст проекту, час, бюджет. До процесів управління проектами належить моніторинг, який виконується протягом усього проекту. Крім процедур збору, виміру, аналізу, трактування, збереження інформації щодо прогресу реалізації проекту, безперервний моніторинг стосується наступних моментів:

- порівняння поточного ходу виконання проекту із планом;
- оцінка ходу виконання для виявлення моментів, які потребують дій корегування або запобігання;
- аналіз ризиків проекту для своєчасного їх виявлення, звіту щодо їх статусу і контролю виконання планів реагування на ризики;
- звітування про поточний стан виконання проекту;
- надання рекомендацій і прогнозів для оновлення поточних даних щодо витрат і розпису проекту;
- вплив на фактори, які можуть призвести до порушення контролю змін, для впровадження лише погоджених змін;
- моніторинг реалізації погоджених змін під час їх реалізації⁸.

Як вже зазначалось вище, ПДА є масштабним проектом, який містить численні підпроекти, у якому українська та європейська сторони мають діяти спільно, тобто стати членами однієї команди – учасниками проекту. Ще однією, не менш важливою особливістю є те, що проект реалізується національними органами вла-

ди і, певною мірою, координатором ПДА. Споживачами ПДА є громадянське суспільство, ділові кола і державна влада, тобто й самі виконавці. Такі характеристики ПДА як проекту вимагають чіткого визначення функцій учасників проекту відповідно до його стадій.

Так, координатор ПДА – міжнародна структура, до складу якої належатимуть представники Комітету старших посадових осіб, спостерігачі від недержавних агентств і організацій, – має давати погодження на розробку плану реалізації заходів ПДА, під час реалізації і корегування проекту та несе відповідальність за успіх проекту. Координатор, за необхідності, модифікує план реалізації ПДА, а також здійснює оцінювання проекту після його закриття або завершення підпроектів.

У якості лідера команди, що реалізує ПДА, відповідно до концепції управління проектами, ми пропонуємо визначити Уряд або уповноважений ним орган державної влади. Лідер ПДА не лише несе відповідальність за розробку плану реалізації ПДА, саму реалізацію і закриття проекту, але й має співпрацювати з учасниками ПДА на всіх стадіях цього проекту. Лідер команди здійснює моніторинг протягом усього циклу реалізації ПДА, узагальнює звіти членів команди й висуває рекомендації щодо можливої модифікації проекту.

Членами команди, яка реалізує ПДА, ми пропонуємо визначити національні органи державної влади і місцевого самоврядування. Члени команди мають здійснювати «внутрішній моніторинг», тобто моніторинг виконання тих підпроектів ПДА, які реалізуються у галузі, щодо якої член команди здійснює державне регулювання і забезпечує реалізацію державної політики. Крім того, саме члени команди здійснюють спостереження за процесом виконання ПДА, аналізують і документують результати цього спостереження і вносять своєчасні корегування ще до оцінювання прогресу виконання ПДА, по завершенню кожного його підпроекту.

Особливої уваги, на наш погляд, потребує розгляд питання внутрішнього моніторингу. Зокрема, ми пропонуємо визначити внутрішній моніторинг реалізації стратегічних напрямів ПДА у державному секторі як систему вимірювання процесів та аналізу перетворення ресурсів і зусиль на заплановані результати та впливи на соціально-економічний розвиток певної сфери співробітництва відповідно до спільних принципів і вимог, які були офіційно визнані координатором ПДА та затверджені відповідним нормативно-правовим актом.

Крім зазначеного, на наш погляд, є важливим чітке визначення джерел отримання даних під час проведення внутрішнього моніторингу. Інформаційною базою ми пропонуємо визначити:

- положення ПДА, за виконання яких відповідальним є певний національний орган державної влади, а також ті, де такий орган є співвиконавцем;

- інформація щодо стану імплементації ПДА, підготовлена для розгляду та аналізу структурним підрозділом органу державної влади, відповідальним за забезпечення європейської інтеграції та зовнішньо-економічної політики;

- план діяльності органу державної влади, у тому числі план нормативно-правової роботи, діяльності з науково-дослідної роботи, залучення інвестицій, участі у регіональних програмах розвитку тощо;

- результати медійного моніторингу, які мають надаватись структурним підрозділом, відповідальним за роботу із засобами масової інформації.

Безперечно, що успіх проведення внутрішнього моніторингу значним чином залежить від його планування. Але цей етап організації моніторингу реалізації ПДА також має враховувати особливості, багатоаспектність і масштабність ПДА. Зокрема, при розробленні порядку проведення моніторингу необхідно визначити й узгодити між всіма учасниками кількісний та якісний вимір критеріїв моніторингу і показників прогресу реалізації стратегічних напрямів ПДА. План проведення моніторингу має містити чіткі терміни проведення збору даних, їх вимірювання, аналізу та проведення оцінювання, яке дасть змогу визначити ступінь прогресу реалізації стратегічних пріоритетів. При цьому слід брати до уваги терміни планування і звітування члена команди ПДА задля мінімізації часових, фінансових, людських та інших витрат. Так, наприклад, збір і аналіз нефінансових даних щодо прогресу реалізації ПДА краще здійснювати щомісяця, а фінансових – відповідно до термінів фінансової звітності органу державної влади.

Під час аналізу отриманих даних, на наш погляд, слід враховувати такі фактори, як відкритість та прозорість влади під час здійснення заходів з реалізації стратегічних пріоритетів ПДА; наявність комплексного й системного інформування громадськості про діяльність органу державної влади стосовно імплементації пріоритетів ПДА; наявність планів заходів в органах державної влади, спрямованих на реалізацію пріоритетів ПДА; наявність визначених підпроектів спільно з відповідними європейськими структурами щодо шляхів реалізації певної політики.

Додатковою вартістю аналізу буде прогнозування таких аспектів, як особливості формування зовнішньополітичного курсу України у тій його частині, що впливатиме на подальший розвиток галузі; дій інших органів державної влади у рамках реалізації ПДА; дій органів державної влади та інших заінтересованих структур європейської сторони, які є співвиконавцями та учасниками заходів з реалізації стратегічного пріоритету.

ПДА має стати орієнтиром для здійснення системних реформ в Україні, а також забезпечити просування нашої держави в напрямку досягнення визначених стратегічних цілей зовнішньої політики. Саме тому моніторинг прогресу виконання ПДА отримав статус найважливішого процесу управління реалізацією положень цього важливого документа. На сьогодні наявна певна кількість технологій моніторингових досліджень, але однозначної думки на користь певної технології не існує. Разом із тим широкий спектр су-

часних концепцій управління дає нам змогу розглядати ПДА в контексті однієї з них, а моніторинг прогресу виконання ПДА інтегрувати до процесів управління проектами.

¹ Порядок денний асоціації Україна – ЄС. – Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3FshowHidden=1&art_id=243281941&cat_id=223345338&ctime=1266423569791

² Звіт № 1 за результатами Громадського моніторингу виконання пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://eu.prostir.ua/themes/rada/pda.html>

³ Методи оцінювання зовнішньої допомоги Європейського Союзу/ DMI Associates Consortium. – Електронний ресурс. – Режим доступу: http://pca.kiev.ua/Content/napravleniya-raboti/dessimination/Publications/Directoraite_General/

⁴ Institutional Assesment and Capacity Development. – Електронний ресурс. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/euro-peaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t106_en.htm

⁵ «Пілотна розробка заходів щодо виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС»// Проект, який фінансується за підтримки ЄС. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://pca.kiev.ua/Content/napravleniya-raboti/dessimination/Monitoring Courier/>

⁶ WorldBank: Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк (2004): Мониторинг и оценка. Некоторые инструменты, методы и подходы. – Світовий банк. – Електронний ресурс. – Режим доступу: www.worldbank.org/oed/ecd/; United Nations Development Programme: Handbook on Planning, Monitoring and Evaluation. – UNDP. – Електронний ресурс. – Режим доступу: www.undp.org/eo.methodologies.htm; Europe Aid: Guide Evaluation Programming Cycles. – EuropeAid. – Електронний ресурс. – Режим доступу: www.ec.europa.eu/regional_policy/sources

⁷ Bjarne Kousholt (2007). Project Management. – Theory and practice. Nyt Teknisk Forlag. ISBN 87-571-2603-8. p. 59

⁸ Open Source Project Management manual. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.projectmanagement-training.net/book/>

Резюме

Здійснено аналіз підходів до проведення моніторингу прогресу виконання міжнародного документу «Порядок денний асоціації Україна – ЄС (ПДА)». Запропоновано авторське бачення ПДА як міжнародного проекту. На засадах теорії управління проектами розроблено підходи до організації внутрішнього моніторингу прогресу виконання ПДА.

Ключові слова: управління міжнародними проектами, моніторинг прогресу виконання, Порядок денний асоціації Україна – ЄС, внутрішній моніторинг, європейська інтеграція.

Резюме

Осуществлен анализ подходов к проведению мониторинга прогресса реализации международного документа «Порядок денний асоціації Україна – ЄС (ПДА)». Предложено авторское видение ПДА как международного проекта. На базе теории управления проектами разработаны подходы к организации внутреннего мониторинга прогресса реализации ПДА.

Ключевые слова: управление международными проектами, мониторинг прогресса реализации, Порядок денний асоціації Україна – ЄС, внутренний мониторинг, европейская интеграция.

Summary

The analyze of approaches to providing of the monitoring of realization progress of EU – Ukraine Association Agenda is given. The author has suggested the vision of EU – Ukraine Association Agenda as an international project. On the base of Project Management Theory the approaches to organization of internal monitoring of realization progress of EU – Ukraine Association Agenda are designed.

Key words: international project management, realization progress monitoring, EU – Ukraine Association Agenda, internal monitoring, European integration.

Отримано 10.08.2012

Я. С. КАЛМИКОВА

Яна Сергіївна Калмикова, аспірант Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ОСОБЛИВОСТІ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕЧОВИХ ДОКАЗІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

При розгляді справ адміністративного судочинства перевірити ті чи інші факти за допомогою речових доказів можна лише шляхом їх дослідження, яке полягає в поєднанні емпіричної й логічної діяльності суду, спрямованої на пізнання фактичних даних, їх змісту, достовірності, процесу їх формування, збереження та