

НАУКОВЕ ЖИТТЯ

«Формування і розвиток конкурентоспроможних територіальних громад: досвід України і Польщі»

(Аналітична записка за матеріалами засідання круглого столу з міжнародною участю в рамках Тринадцятих регіональних і муніципальних читань)

Засідання круглого столу відбулося 12 вересня 2019 року в Тернопільському національному економічному університеті в рамках Тринадцятих регіональних і муніципальних читань.

Організаторами цього заходу були: Тернопільський національний економічний університет, Національне агентство України з питань державної служби, Тернопільська обласна державна адміністрація, Тернопільська міська рада.

Мета круглого столу – обговорення проблем та узагальнення досвіду забезпечення конкурентоспроможності територіальних громад в Україні та Польщі, напрацювання підходів щодо розширення можливостей конкурентного розвитку первинних суб'єктів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

У роботі засідання взяли участь проректор з наукової роботи ТНЕУ, д. е. н., професор Зеновій-Михайло Задорожний, начальник управління містобудування та архітектури Тернопільської обласної державної адміністрації Володимир Харченко, начальник управління стратегічного розвитку міста Тернопільської міської ради Юрій Дейнека, голова Байковецької об'єднаної територіальної громади Анатолій Кулик, к. е. н., вїйт гміни Громадка Болеславецького повіту Нижнесілезького воеводства Даріуш-Олесь Павліщи, (Польща), комерційний директор ТОВ «Голден Товтри» Михайло Савчук, голова Великогаївської об'єднаної територіальної громади Олег Кохман, голова Скалатської об'єднаної територіальної громади Петро Савончак, директор Тернопільського регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників державних органів влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Володимир Ткач, к. е. н., доцент, в. о. директора навчально-наукового інституту публічного управління Олег Іващук, службовці органів державної влади та органів місцевого самоврядування Тернопільської області, професорсько-викладацький склад ТНЕУ. Загалом у роботі круглого столу взяли участь 70 учасників. Модератором цього заходу виступив, д. е. н., професор, завідувач кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу ТНЕУ Михайло Шкільняк.

Обговорення проблем здійснювалось за такими напрямками: соціально-економічні результати адміністративно-територіальної реформи: від конкурентоспроможності громад до конкурентоспроможності держави; досвід Польщі у формуванні й розвитку конкурентоспроможних територіальних громад та можливості його використання в Україні; ресурсне забезпечення конкурентного розвитку територіальних громад;

розширення можливостей підвищення конкурентоспроможності територіальних громад.

Було зазначено, що у 2014 р. розпочалась реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади шляхом передачі на місця реальних повноважень та обов'язків, а також відповідного матеріального ресурсу. Необхідність таких змін була зумовлена тим, що розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, а переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу були неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

У квітні 2014 р. Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі.

Процес об'єднання проходив у складних умовах за відсутності перспективного плану та блокувався деякими політичними силами.

Згідно із завданнями Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 р., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 77-р, передбачено формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів. Українською асоціацією районних та обласних рад напрацьовано варіант адміністративно-територіального устрою областей. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розроблено Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня.

Президент та прем'єр-міністр України висловили чітку політичну волю щодо подальшого впровадження реформи децентралізації. Мова йде про відхід від добровільного об'єднання громад і перехід до об'єднання за перспективними планами. Громади не завжди формувались за принципом спроможності. Сьогодні 70% з них мають дотаційні бюджети. Очевидною є потреба змінити цю ситуацію через об'єднання за прогнозованою моделлю, яка дасть змогу громадам бути демографічно, соціально та економічно спроможними.

Відповідно до перспективних планів відбуватиметься і зміна переліку спроможних громад та формуватиметься нова система функцій органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, що діють на рівні громад, районів та областей. Загалом процес об'єднання має завершитись протягом 2019–2020 рр.

Враховуючи зазначене, учасники круглого столу констатували актуальність розробки теоретико-методологічних і прикладних засад підвищення конкурентоспроможності об'єднаних територіальних громад як гарантії забезпечення їх самодостатності та економічної безпеки.

1.1 В процесі обговорення проблеми як предмета наукових досліджень було наголошено на необхідності реалізації таких завдань: здійснити аналіз генезису теоретико-методологічних підходів до дослідження сутності поняття «конкурентоспроможність» та формування його щодо ОТГ крізь призму інтегрованих економічних критеріїв; запропонувати методичні підходи до оцінювання

конкурентоспроможності ОТГ, визначити чинники формування конкурентних переваг ОТГ; запропонувати систему критеріїв підвищення конкурентоспроможності ОТГ в умовах децентралізації; сформувати підхід до оцінювання ресурсів ОТГ як основного чинника підвищення її конкурентоспроможності; визначити стратегічні орієнтири регіональної та локальної політики щодо підвищення конкурентоспроможності ОТГ та запропонувати механізми для її реалізації.

1.2. Обговорюючи питання ходу децентралізації і добровільного формування ОТГ, учасники зібрання зазначили, що емпіричний аналіз засвідчив як позитивні, так і негативні результати цього процесу для конкурентоспроможності територіальних громад. Адміністративно-територіальна реформа триває вже шостий рік, на 1 вересня 2019 р. в ОТГ проживало лише 28,6% населення України, їх площа становила 40,3% від загальної площі України (без урахування тимчасово окупованих територій України). У процесі формування більшості ОТГ не враховувалися економічні та інфраструктурні чинники становлення життєздатної конкурентоспроможної території. Утворення ОТГ на базі міських та селищних громад не врегульовано Конституцією України, яка дає змогу інтегрувати лише сільські населені пункти. Частина громад відчуває кадровий «голод», депутатський корпус та працівники виконавчих органів місцевого самоврядування не володіють технологіями муніципального менеджменту. Невирішеною є проблема функціонування органів влади в районах, всі або переважна більшість громад яких об'єдналася. В процесі реформи практично не враховувався потенціал функціонального об'єднання територіальних громад.

1.3. Було зроблено висновок, що основним недоліком у сучасній практиці адміністративно-територіального реформування є акцент на співвідношення передачі на місця повноважень і фінансових ресурсів, тоді як оцінювання можливого впливу на конкурентоспроможність ОТГ внутрішніх і зовнішніх чинників розвитку не здійснюється, поза увагою залишається повноцінний ресурсний аналіз.

1.4. Зазначено, що поряд з традиційними почали діяти нові чинники формування рівня конкурентоспроможності. Зокрема, серед внутрішніх чинників – розміщення щодо центрів активного економічного розвитку; рівень ресурсозабезпечення й ресурсоефективності загалом та за окремими видами ресурсів; виробнича інновативність; позитивні або негативні соціальні чинники; організаційно-інституційні чинники. Зовнішніми чинниками виступають стабільність (нестабільність) макроекономіки, її стійкість до внутрішніх і зовнішніх шоків; політико-правові чинники; чинники економічної політики держави і чинники політики регіонального розвитку; характер відносин з державним бюджетом; чинники міжнародного середовища.

1.5. Компаративний аналіз досвіду Польщі й України у формуванні ОТГ (гмін), який проводився в процесі обговорення, засвідчив, що, на відміну від України процес реформування адміністративно- територіального устрою в Польщі мав чіткі часові рамки та був реалізований на основі державного вольового рішення. Основним критерієм для формування гміни в Польщі було визначено її економічну спроможність. Трансформація вторинного та первинного рівнів місцевого самоврядування була чітко спланована та розмежована.

1.6. Результати емпіричних досліджень учасників круглого столу та експертного середовища за факторами ресурсозабезпечення та ресурсоефективності ОТГ

показали глибоку диференціацію в стартових умовах ОТГ, а оцінювання за рівнем фінансової спроможності – суттєві відмінності в ефективності використання ресурсів.

2. Учасники круглого столу за результатами обговорення проблеми зробили такі висновки та рекомендації:

2.1. Враховуючи динамічність внутрішнього та зовнішнього середовища ОТГ, наявність стримуючих і обмежуючих факторів підвищення конкурентоспроможності ОТГ, об'єктивізується необхідність формування стратегії підвищення конкурентоспроможності ОТГ як складової стратегії її розвитку, імплементації зваженого алгоритму стратегування.

2.2. Стратегічними пріоритетами підвищення конкурентоспроможності об'єднаних територіальних громад України слід вважати: зростання інвестиційної активності та нарощення інноваційного потенціалу ОТГ; розвиток та посилення конкурентних позицій реального сектору економіки ОТГ; нарощення концентрації малого і середнього бізнесу, насамперед в сільських ОТГ; активізація структурних зрушень в підприємницькому середовищі ОТГ на користь виробництв з більш високою доданою вартістю; нарощення інтелектуального та інноваційного потенціалу; удосконалення інституційного забезпечення функціонування ОТГ, усунення інституційних бар'єрів, адаптація інституційного середовища до нових умов ОТГ.

2.3. Визначити такі напрями функціональної діяльності створюваних і створених об'єднаних територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування, спрямовані на підвищення конкурентоспроможності: інвентаризація майна та набуття права власності комунальної власності; інвентаризація правосуб'єктності ОТГ; імплементація у сферу функціональної діяльності органів місцевого самоврядування (як обов'язкової технології) ресурсного аналізу і посилення контролю за ресурсоефективністю та ресурсовикористанням; емпіричне моделювання потенціалу громад; посилення контролю за передачею у користування і використанням комунального майна; дифузія інновацій; забезпечення узгодження інтересів суб'єктів ринку на території ОТГ – досягнення балансу інтересів; удосконалення кадрового забезпечення у системі управління розвитком ОТГ; формування регіональних і локальних кластерів; розширення міжмуниципального співробітництва; вироблення спільного механізму в межах конкурентної політики; застосування антикризових технологій; проведення структурних реформ, дотримання принципу субсидіарності.

2.4. Передбачити в міру можливості імплементацію таких механізмів підвищення конкурентоспроможності ОТГ, як: сценарне моделювання; локальний маркетинг, проектний менеджмент, стратегування, муниципальний фінансовий менеджмент, управління ризиками.

2.5. Обґрунтування розробки і використання інтегральних показників конкурентоспроможності ОТГ, проведення моніторингу, постійного компаративного аналізу їх значень дасть змогу підвищити якість інформаційно-аналітичного забезпечення, дієвість та адаптивність державної та регіональної політики щодо об'єднаних територіальних громад. У цьому контексті на особливу увагу заслуговують питання удосконалення інформаційного забезпечення моніторингу розвитку територіальних громад та вироблення методик локальних маркетингових досліджень.

2.6. Фінансова спроможність конкурентного розвитку територіальних громад залежить від результативності залучення та використання фінансових ресурсів у короткостроковій та довгостроковій перспективі. Основними детермінантами фінансового забезпечення конкурентного розвитку європейських країн є такі: місцеве господарство; бюджетні ресурси (доходи місцевих бюджетів); позабюджетні ресурси (муніципальні запозичення, кошти цільових фондів та ін.); фінансові ресурси підприємств комунальної власності, доходи від управління комунальною власністю, приватизації та ін.; благодійні, спонсорські внески, пожертвування; грантові кошти та кошти європейських інвестиційних фондів. В Україні збільшення фінансового потенціалу конкурентного розвитку громад має бути в площині об'єднання бюджетних, позабюджетних, інвестиційних, грантових, кредитних ресурсів, ресурсів Державного фонду регіонального розвитку та Всеукраїнського громадського бюджету, використання фінансового потенціалу співробітництва територіальних громад, краудфандингових форм залучення фінансових ресурсів, благодійних коштів з використанням потенціалу Української Біржі Благодійності. Використання краудфандингової платформи в ОТГ може створити ресурси для фінансування стартапів, комерційних і суспільно-соціальних та благодійних проектів.

2.7. Забезпечення конкурентоспроможності територіальних громад в умовах посилення викликів складного, динамічного зовнішнього і внутрішнього середовища їх функціонування і розвитку може досягатися через перманентну модернізацію управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Водночас важливим є системне здійснення модернізації за такими основними напрямками: 1) забезпечення ефективного функціонування системи місцевого самоврядування територіальних громад на основі формування його прогресивної організаційно-функціональної структури, яка б дала змогу збалансовувати інтереси всіх населених пунктів та реалізувати єдину політику конкурентного розвитку громади; 2) удосконалення управлінських механізмів налагодження ефективного міжмуніципального співробітництва, яке б заклало підґрунтя для конкурентоспроможності громад через розвиток їх партнерської конкуренції; 3) модернізація управлінських технологій реалізації ініціатив органів місцевого самоврядування в рамках системи багаторівневого управління і розширення на цій основі можливостей залучення ресурсів для розвитку територіальних громад та реалізації їх конкурентних переваг.

2.8. Враховуючи значний вплив кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування територіальних громад на забезпечення їх конкурентоспроможності, важливим є: забезпечення системної фахової підготовки посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад; організація розроблення навчальних програм та програм з підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування в контексті забезпечення належного виконання ними нових повноважень; розроблення необхідних кваліфікаційних вимог до кадрового складу органів місцевого самоврядування територіальних громад (високого освітнього і фахового рівня, професійних та особистих якостей) на основі компетентнісного підходу; удосконалення професійного навчання службовців та посадових осіб місцевого самоврядування як елементу розвитку інституційної спроможності публічного управління.

2.9. Пріоритетом діяльності всіх територіальних громад має бути збереження життя і здоров'я людей. У територіальних громадах України тривалий час простежуються високі показники захворюваності та смертності, а останніми роками скорочується народжуваність. Все це відбувається на фоні старіння населення та від'ємного міграційного сальдо. Таким чином демографічний дефіцит є обмеженням соціально-економічного розвитку новостворених громад. За умов скорочення числа осіб працездатного віку підвищується значимість якісних характеристик трудових ресурсів громад. З огляду на це необхідні інвестиції в людський капітал, здоров'я, освіту, якість життя населення громад, особливо сільських. Стратегічним пріоритетом соціально-економічного розвитку територіальних громад має стати поліпшення здоров'я і скорочення смертності сільського населення, підвищення ролі міграційного обміну і значимості їхньої міграційної привабливості.

Особливої уваги вимагають такі завдання щодо покращення демографічної ситуації, як: проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо права на окремі види державної допомоги сім'ям, у яких народилися діти; покращення соціально-економічних детермінант здоров'я населення; покращення матеріально-технічної бази лікувально-профілактичних закладів шляхом залучення різних джерел фінансування; сприяння укомплектування амбулаторій необхідним діагностичним медичним обладнанням; розширення доступу мешканців територіальних громад до спеціалізованої медичної допомоги; пріоритетне проведення профілактичних, лікувально-діагностичних та протиепідемічних заходів, реалізація державних програм, спрямованих на попередження серцево-судинних та судинно-мозкових захворювань, протидію захворюванням на туберкульоз та СНІД, боротьбу з онкологічними захворюваннями; санітарно-освітньої роботи серед населення; проведення вакцинації населення, охоплення профілактичним медичним оглядом та диспансеризацією 100% дітей, зниження рівня малюкової смертності; посилення пропаганди здорового способу життя шляхом надання фізкультурно-спортивних і оздоровчих послуг різним верствам населення.

2.10. Територіальні громади зацікавлені у сталому та ефективному розвитку малого і середнього бізнесу. Результати економічної діяльності суб'єктів підприємництва визначають наповнення місцевих бюджетів. Відповідно першочергове завдання місцевої влади – створити сприятливий бізнес-клімат на своїх територіях. Формування системи ефективної підтримки розвитку підприємництва в рамках програм і стратегії розвитку територіальної громади має орієнтуватись на створення сприятливого середовища для започаткування та здійснення підприємницької діяльності; стимулювання ділової ініціативи; створення економічних й організаційних передумов зміцнення позицій малого та середнього підприємництва у структурі місцевої економіки.

2.11. Детермінантою, здатною суттєво впливати на конкурентний розвиток територіальних громад, є екологічна. У контексті забезпечення конкурентного розвитку територіальних громад необхідним є створення підрозділів муніципальної екологічної поліції в об'єднаних територіальних громадах. Це уможливить розвиток інституційного забезпечення системи управління охороною навколишнього природного середовища і сприятиме утвердженню екологічної детермінанти конкурентного розвитку

територіальних громад. Метою утворення підрозділів муніципальної екологічної поліції в об'єднаних територіальних громадах має стати забезпечення органами місцевого самоврядування реалізації повноважень у сфері контролю за додержанням вимог природоохоронного законодавства та законодавства в питаннях благоустрою, встановлених статтею 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», статтею 10 Закону України «Про благоустрій» та статтями 11, 26, 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

2.12. Перспективним напрямком підвищення конкурентоспроможності територіальних громад має виступати створення на їх території інклюзивного середовища: середовища, адаптованого до потреб молоді, людей похилого віку, людей з обмеженими фізичними можливостями тощо. Формування та підтримка інклюзивного середовища в територіальних громадах дасть змогу створити її позитивний імідж як серед пересічних громадян, так і серед потенційних інвесторів.

Для підготовки аналітичної записки використано аналітичні оцінки, висновки та пропозиції, висловлені учасниками круглого столу. На формулювання підсумкових матеріалів значний вплив мали висновки та пропозиції таких учасників круглого столу:

Алли Васіної, Юрія Дейнеки, Тетяни Желюк, Аліни Жуковської, Євгена Качана, Олега Кохмана, Анатолія Кулика, Наталії Кривокульської, Жанни Крисько, Лідії Круп'як, Алли Мельник, Петра Микитюка, Григорія Монастирського, Даріуш-Олесь Павліщи, (Польща), Петра Савончака, Михайла Савчука, Володимира Харченка, Михайла Шкільняка, Дмитра Шушпанова.

Аналітичну записку підготували:

Алла Мельник д. е. н., професор, заслужений діяч науки і техніки України, Тернопільський національний економічний університет

Алла Васіна д. е. н., доцент, Тернопільський національний економічний університет