

НАУКОВЕ ЖИТТЯ

“ОРГАНІЗАЦІЯ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ”.

РЕКОМЕНДАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО КРУГЛОГО СТОЛУ, ПРОВЕДЕНОГО В РАМКАХ ХІ РЕГІОНАЛЬНИХ ТА МУНІЦИПАЛЬНИХ ЧИТАНЬ

(с. Байківці, 6 грудня 2016 року)

З ініціативи кафедри менеджменту та публічного управління ТНЕУ 6 грудня 2016 р. відбувся Регіональний круглий стіл “Організація співробітництва територіальних громад в умовах адміністративно-територіальної реформи”. Захід організований у рамках ХІ Регіональних та муніципальних читань і проходив на базі Байковецької сільської об’єднаної територіальної громади (с. Байківці Тернопільського району).

Співорганізатори заходу: Національне агентство України з питань державної служби, Тернопільська обласна державна адміністрація, Тернопільська обласна рада, Тернопільський регіональний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, Байковецька сільська об’єднана територіальна громада.

Участь у круглому столі взяли понад 50 осіб, зокрема, керівники місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Тернопільської області, науковці ТНЕУ.

На обговорення було винесено наступне коло проблем:

- Співробітництво територіальних громад як практичний прояв їх функціонального об’єднання: синергійний потенціал, форми, нормативно-правові регулятори.
- Організаційний механізм співробітництва територіальних громад в Україні.
- Співробітництво територіальних громад як чинник забезпечення комплексності адміністративно-територіальної реформи в контексті зміцнення економічної бази місцевого самоврядування.
- Співробітництво територіальних громад з радами вищого рівня та органами державної виконавчої влади: конфлікт інтересів.
- Зарубіжна практика міжмуніципального співробітництва: уроки для України.

Захід розпочався вітальними словами модератора Регіонального круглого столу, завідувача кафедри менеджменту та публічного управління ТНЕУ, д.е.н., професора М. М. Шкільняка, також усіх присутніх привітав заступник голови Байковецької сільської об’єднаної територіальної громади В. В. Пулька.

Із доповіддю на тему “Співробітництво територіальних громад як дієвий інструмент муніципальної консолідації” виступив В. В. Толкованов – доктор права (Франція), д. н. держ. упр. (Україна), професор кафедри менеджменту та публічного управління ТНЕУ.

Брали участь в обговоренні та вносили конкретні пропозиції з проблемних питань: Володимир Григорович Богайчук – начальник управління охорони здоров'я Тернопільської обласної державної адміністрації; Тетяна Леонтіївна Желюк – д.е.н., професор, професор кафедри менеджменту та публічного управління ТНЕУ; Алла Федорівна Мельник – д.е.н., професор, професор кафедри менеджменту та публічного управління ТНЕУ; Петро Петрович Микитюк – д.е.н., професор, професор кафедри менеджменту та публічного управління ТНЕУ; Григорій Леонардович Монастирський – д.е.н., професор, професор кафедри менеджменту та публічного управління ТНЕУ; Михайло Іванович Олійник – начальник управління житлово-комунального господарства Тернопільської обласної державної адміністрації; Людмила Романівна Павлінська – голова Заводської об'єднаної територіальної громади Чортківського району; Орест Васильович Сінгалевич – начальник управління екології та природних ресурсів Тернопільської обласної державної адміністрації; Володимир Михайлович Ткач – директор Тернопільського регіонального центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; Руслан Васильович Шафранович – голова Іванівської сільської об'єднаної територіальної громади Теребовлянського району.

За результатами дискусійного обговорення та ґрунтовного аналізу проблематики організації співробітництва територіальних громад в умовах адміністративно-територіальної реформи, зокрема: практичного прояву, синергійного потенціалу, форм, нормативно-правових регуляторів функціонального об'єднання територіальних громад; організаційного механізму співробітництва територіальних громад в Україні; співробітництва територіальних громад як чинника забезпечення комплексності адміністративно-територіальної реформи та зміцнення економічної бази місцевого самоврядування; інституційних можливостей та бар'єрів реалізації співробітництва територіальних громад як альтернативи їх укрупненню; можливостей імплементації зарубіжного досвіду міжмуніципального співробітництва в Україні та досягнення цілей міжмуніципальної консолідації, учасники регіонального круглого столу зробили такі теоретичні узагальнення та практичні рекомендації:

– в контексті інституційного та організаційного забезпечення співробітництва територіальних громад, усунення бар'єрів їх ефективної взаємодії та у зв'язку з появою нового суб'єкта співробітництва – об'єднаної територіальної громади, передбачити можливість внесення змін у чинний Закон України "Про співробітництво територіальних громад" в частині закріплення її повноважень та відповідальності у реалізації діючих та впровадженні нових форм співробітництва, розширення суб'єктності та верифікації функцій інститутів міжмуніципального співробітництва, а також створення Державного реєстру договорів (угод) міжмуніципального співробітництва;

– при кооперації невеликих територіальних громад з великими для координації їхньої співпраці перспективним слід розглядати створення єдиного органу, в який входять представники всіх зацікавлених територіальних громад. В сферах, що вимагають значних інвестицій, а саме: спільне будівництво, надання соціальних, комунально-побутових послуг, експлуатація господарських об'єктів і створення керуючих компаній, можуть створюватися спеціальні округи за функціональним напрямком відповідних об'єктів, межі яких можуть не збігатися з межами муніципалітетів, до прикладу: освітні, медичні, екологічні, пожежні та інші спеціалізовані міжмуніципальні округи;

– для забезпечення ефективності функціональної інтеграції населених пунктів, пошуку варіантів такої співпраці з використанням технологій колегіального управління консолідованими ресурсами, доцільним є створення територіальних асоціативних структур місцевого самоврядування: консультативних рад сільських, селищних, міських голів адміністративного району; асоціацій органів місцевого самоврядування певної території, що є формою співробітництва територіальних громад з метою координації зусиль для захисту своїх інтересів. В цьому контексті раціональним є створення в Україні асоціацій місцевої економічної взаємодії;

– з метою забезпечення співробітництва територіальних громад щодо формування раціональної структури їхніх економік, доцільним є: створення спільних координаційних органів, які б здійснювали узгодження інтересів при визначенні й реалізації стратегічних пріоритетів розвитку економіки територіальних громад, координацію розробки й моніторинг реалізації міжгромадівських проектів; відпрацювання методичних підходів до визначення міжгромадівських “точок зростання” та прогнозування синергетичних ефектів їх розвитку; оцінка інтеграційного потенціалу територіальних громад; визначення підходів щодо розподілу ризиків і відповідальності при реалізації міжгромадівських проектів; запровадження ефективної системи проектного менеджменту;

– для спільного ефективного вирішення проблем економічного, соціального та екологічного розвитку територіальних громад в рамках міжмуніципального співробітництва доцільним є: створення міжмуніципальних об’єднань, спільних господарських товариств, обслуговуючих кооперативів та спеціалізованих центрів технологічного обслуговування, укладання договорів та угод про співпрацю, зокрема в питаннях електро- та водопостачання, будівництва та експлуатації підприємств з утилізації побутових та промислових відходів, природоохоронної діяльності, виробництва та зберігання сільсько-господарської продукції, професійної освіти тощо;

– в контексті розв’язання проблем використання спільної власності територіальних громад, співфінансування та утримання об’єктів соціальної інфраструктури комунальної власності – доцільно сформувати картограми їх розташування, виділити зони тягіння їх спільної експлуатації для забезпечення потреб територіальних громад. Розширити практику стратегування та бізнес-планування розвитку комунальної власності та спільної власності територіальних громад. Реалізація стратегій розвитку комунальної власності об’єднаних територіальних громад та їх агломерацій можлива на засадах добровільного формування на договірних засадах спільних органів управління;

– в процесі забезпечення функціональної інтеграції територіальних громад потрібно дотримуватися принципу пропорційності щодо розподілу ресурсних зусиль різних населених пунктів з врахуванням чисельності можливих споживачів певної послуги в окремій територіальній громаді. Ресурсна участь повинна бути адекватною. Так, якщо певна територіальна громада надала приміщення, інженерні комунікації, що перебувають в комунальній власності, для формування міжкомунального підприємства з надання послуг населенню, то на суму їх оціночної вартості необхідно зменшити участь спільноти у фінансуванні становлення та функціонування суб’єкта економічних відносин;

– з метою об’єднання ресурсів (фінансових, матеріальних, природних, інформаційних, інноваційних, креативних та ін.) для забезпечення ефективного міжмуніципального співробітництва доцільним є застосування фандрайзінгу як інноваційного інструменту

залучення різних видів ресурсів для вирішення спільних проблем територіальних громад. Фандрайзинг передбачає пошук коштів або ресурсів для реалізації проектів, певної діяльності на визначеній території у визначений час та з визначеною метою. Таке функціональне призначення фандрайзингу узгоджується із організаційною та функціональною парадигмою об'єднаного територіального утворення. Суб'єктами фандрайзингу на рівні територіальної громади можуть виступати освітні заклади, заклади охорони здоров'я, культури, релігійні об'єднання;

– з метою розвитку інформаційного забезпечення процесів розвитку усіх форм міжмуніципального співробітництва територіальних громад передбачити можливість створення єдиного інформаційного порталу для всіх територіальних громад і локальної електронної мережі для учасників співробітництва, де б висвітлювалися актуальні питання удосконалення форм і технологій співробітництва, проблемних аспектів діяльності, координування робіт з діючих проектів співробітництва, організації взаємодії тощо;

– створити регіональний інформаційний банк даних про співпрацю територіальних громад, що міститиме інформацію про цілі, можливості для співпраці, правові підстави, контакти, практичні приклади співпраці у різних секторах (делегування завдань з передачею відповідних ресурсів; реалізації спільних проектів та акумулювання на визначений період ресурсів в рамках тимчасових спільних балансів фінансово-господарської діяльності з виокремленням стратегічної складової планування видатків на спільне утримання інфраструктурних об'єктів; утворення спільних комунальних підприємств, спільних інфраструктурних об'єктів), а також перелік партнерств (між районами, громадами);

– запровадити розроблення електронних карт-схем земельних ділянок територіальних громад для успішної реалізації рішень, прийнятих в рамках впровадження спільних інвестиційних проектів;

– створити Центр компетенцій з питань територіального співробітництва, який працюватиме як сервісна організація, надавач послуг і партнер громад, розглядатиме заявки на фінансове сприяння проектам територіального співробітництва (з використанням проектів підтримки Європейського Союзу у сфері децентралізації та регіональної політики, потенціалу міжнародних інвестиційних фондів), можливості кредитування (банківського, міжтериторіального), випуску боргових зобов'язань;

– в рамках залучення громадських організацій до процесів співробітництва територіальних громад необхідно посилювати та розвивати взаємодію з громадськими організаціями в питаннях виявлення проблемних аспектів розвитку територіальних громад, моніторингу ефективності міжмуніципального співробітництва, результативності реалізації проектів співробітництва, а також передбачати можливість їх участі у підготовці та прийнятті рішень про співробітництво територіальних громад;

– з огляду на те, що ефективність співробітництва територіальних громад та розвиток нових його форм в значній мірі залежить від кадрового супроводу всіх процесів та уміння належним чином здійснювати координаційну роботу, слід акцентувати увагу на їх кадровому та інформаційному забезпеченні. З метою підвищення професійних якостей працівників, залучених до управління процесами розвитку міжмуніципального співробітництва, здійснювати їх підготовку (перепідготовку) шляхом проведення таких навчальних заходів, як: тренінги, практичні навчальні семінари, круглі столи, дискусійні групи, куштові, одноденні семінари для представників місцевих органів влади тощо. В системі підготовки,

перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та службових осіб органів місцевого самоврядування включити в навчальні програми (плани підготовки) відповідні модулі (дисципліни) з проблематики міжмуніципального співробітництва;

– розширити можливості більш активного залучення навчальних закладів та наукових організацій до процесів розроблення проектів міжмуніципального співробітництва на засадах партнерства та співпраці. Найбільш прийнятними сферами такої співпраці слід вважати: допомогу у виборі найбільш раціональних технологій співробітництва та пріоритетних сфер діяльності, їх аналітичне обґрунтування; оцінювання проблемних питань економічного, соціального та екологічного розвитку населеного пункту та обґрунтування альтернативних варіантів розв'язання проблем; підготовку інвестиційних та інноваційних проектів для їх спільної реалізації; розробку стратегій економічного і соціального розвитку територій; розвиток кадрового потенціалу; моніторинг ефективності міжмуніципального співробітництва тощо. Сформуванню регіональний пул експертів та тренерів з питань міжмуніципального співробітництва;

– посилити інформаційну та просвітницьку роботу серед депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування, громадян щодо пропагування різноманітних аспектів міжмуніципального співробітництва;

– враховуючи складність та комплексність проблем розвитку співробітництва територіальних громад, потужний корпус державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Тернопільської області, необхідно визначити завдання та різноманітні форми організації навчання (та/або підвищення кваліфікації) з питань міжмуніципального співробітництва для різних категорій службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, інших категорій громадян, що можуть бути залучені до реалізації проектів співробітництва. Доцільною є підготовка окремої навчальної (тренінгової) стратегії з питань розвитку міжмуніципального співробітництва для Тернопільської області.

Організаційно-методичний супровід підготовки та реалізації регіональної навчальної стратегії покласти на Тернопільський національний економічний університет, зокрема, кафедру менеджменту та публічного управління, яка має багаторічний досвід підготовки магістрів зі спеціальності “Публічне управління та адміністрування” (“Державна служба”) за спеціалізаціями “Адміністративний менеджмент”, “Територіальне управління та місцеве самоврядування”, “Кадровий менеджмент” та “Економіка”;

– пропагувати та поширювати практику міжнародного та вітчизняного досвіду організації міжмуніципального співробітництва територіальних громад, зокрема, за окремими пріоритетними сферами соціально-економічного розвитку територій.

Проведення Регіонального круглого столу розширило бачення науковців та практиків щодо механізму та технологій співробітництва територіальних громад в умовах удосконалення територіальної організації влади в Україні.

Рекомендації підготували:

М. М. Шкільняк, д. е. н., професор, завідувач кафедри,

А. Ф. Мельник, д. е. н., професор,

Т. Л. Желюк, д. е. н., професор,

О. П. Дудкіна, к. е. н., доцент,

Т. М. Попович, к. е. н., доцент.