
НАУКОВЕ ЖИТТЯ

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОТЕНЦІАЛУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ (Аналітична записка за матеріалами засідання круглого столу з міжнародною участю в рамках П'ятнадцятих регіональних і муніципальних читань)

Засідання круглого столу з міжнародною участю відбулося 30 березня 2021 року в онлайн режимі з використанням платформи ZOOM.

Організаторами круглого столу виступили: Західноукраїнський національний університет, Тернопільська обласна державна адміністрація, Тернопільська обласна рада, Тернопільська міська рада, навчально-науковий інститут публічного управління, факультет економіки та управління, кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу ЗУНУ, Вроцлавський економічний університет (Польща), Університет імені Миколаса Ромеріса (м. Вільнюс, Литва).

У роботі круглого столу взяли участь – керівники та службовці органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій Тернопільської області, голови міських, селищних, сільських територіальних громад Тернопільської та Закарпатської областей, науковці НАН України, вищих навчальних закладів України, Польщі, Литви, Словаччини, професорсько-викладацький склад, аспіранти та студенти ЗУНУ.

Мета круглого столу – узагальнення практики та обговорення проблем реформи децентралізації, напрацювання підходів щодо удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в контексті реагування на її виклики.

Проблемні питання, що обговорювались на круглому столі, стосувалися: результатів, проблем, викликів реформи децентралізації; інституціоналізації нового формату побудови ефективної організаційно-функціональної структури управління розвитком регіонів та громад; формування дієвих механізмів публічного управління та адміністрування на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях.

Учасники круглого столу зазначили, що формування в Україні нового адміністративно-територіального устрою на основі укрупнення адміністративних районів та територіальних громад створило нову територіальну основу та інституційні умови подальшої реалізації реформи децентралізації. З огляду на це, вироблення дієвих механізмів публічного управління та адміністрування в контексті реалізації потенціалу децентралізації є складним викликом органам місцевого самоврядування, реагування на який вимагає нових нетипових підходів, адаптованих до специфіки середовища розвитку кожної окремої територіальної громади з урахуванням наявних можливостей і загроз.

Базуючись на узагальненні практичного досвіду, аналізі процесів децентралізації, розвитку регіонів та територіальних громад, учасники круглого столу констатували таке:

– реформа децентралізації забезпечила закріплення за органами місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності, створила значні можливості формування потенціалу розвитку територіальних громад і територій, нових центрів концентрації ресурсів, заклала інституціональне підґрунтя трансформації системи публічного управління загалом;

– на територіальні громади покладена основна відповідальність за розвиток закладів освіти, охорони здоров'я первинного рівня, культури, питання благоустрою, соціального захисту, надання адміністративних послуг, планування розвитку громади та формування бюджету, економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва, управління комунальним майном та земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію, розвиток місцевої інфраструктури тощо, що посилює вимоги до впровадження інноваційних технологій та дієвих управлінських механізмів у функціональну діяльність органів місцевого самоврядування, до розвитку їх кадрового потенціалу в контексті забезпечення інституційної спроможності реалізувати завдання реформи децентралізації;

– забезпечення ефективної реалізації широкого кола повноважень новоствореними територіальними громадами в умовах динамічної трансформації середовища їхнього розвитку, поглиблення загальної системної кризи, формування нового інституціонального базису суспільних перетворень є складним викликом органам місцевого самоврядування;

– процеси адміністративної, бюджетної, секторальної децентралізації зумовили необхідність зосередити увагу місцевих органів влади на виробленні прогресивних проривних підходів до вирішення назрілих завдань, пов'язаних з: виробленням політики забезпечення конкурентоспроможності територіальних громад і регіону; розширенням ресурсних можливостей соціального й економічного розвитку територіальних громад та виробленням механізмів ефективного використання ресурсів; забезпеченням цілісності та стратегічної спрямованості розвитку як на рівні новостворених територіальних громад, так і регіону; запровадженням інноваційних, адаптивних механізмів вирішення завдань регіонального і місцевого розвитку; налагодженням ефективної міжсекторальної, міжрегіональної, міжмуниципальної взаємодії; формуванням ефективного організаційно-функціонального забезпечення управління розвитком територіальних громад і регіону на засадах формування мережових структур;

– територіальна організація влади на новій територіальній основі заклала інституціональне підґрунтя розподілу повноважень та налагодження дієвої взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і формування на цій основі ефективної організаційно-функціональної структури управління розвитком регіону та територіальних громад;

– реформа з децентралізації є одним із важливих механізмів державотворення, що передбачає не лише посилення місцевого самоврядування, а й забезпечення трансформації місцевих органів державної виконавчої влади як провідників державної

політики на територіальному рівні на основі імплементації сучасних управлінських механізмів. Для забезпечення успішності децентралізаційної реформи необхідним є її комплексне інституційне наповнення, зокрема внесення змін до законів та Конституції України, прийняття нової редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації»;

– в результаті ухвалення 17 липня 2020 року Верховною Радою України Постанови «Про утворення та ліквідацію районів» здійснено реорганізацію адміністративно-територіальний устрою субрегіонального рівня та утворено 136 укрупнених районів, які стануть основою для організації і діяльності органів державної влади на місцях. Вищезазначене зумовлює необхідність реорганізації 490 районних державних адміністрацій в усіх адміністративно-територіальних одиницях субрегіонального рівня України, приведення їх територіальної юрисдикції відповідно до чинного районування України, а також наділення їх належною юридичною правоздатністю, яка відповідає би актуальному стану суспільно-політичних викликів щодо ролі й місця місцевих державних адміністрацій у системі публічного управління; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади за принципом субсидіарності та на засадах децентралізації влади.

За напрямком удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування на регіональному, субрегіональному та місцевому рівні в умовах нових викликів реформи децентралізації учасники регіонального круглого столу запропонували:

– реформа децентралізації та удосконалення територіальної організації влади в Україні зумовлюють необхідність модернізації функціональної діяльності органів публічного управління насамперед у контексті організації ефективної взаємодії новоутворених територіальних громад з місцевими органами державної виконавчої влади та територіальними підрозділами центральних органів державної виконавчої влади. Діяльність реформованих районних державних адміністрацій має спрямовуватись на формування сприятливого інституційного поля реалізації державної регіональної політики України на рівні регіонів та громад; забезпечення ефективних комунікацій та дієвої співпраці з органами державної влади різних ієрархічних рівнів з метою вирішення проблем місцевого значення, досягнення комплексного збалансованого розвитку територіальних громад, використання потенціалу та конкурентних переваг територій та громад на засадах сталого розвитку та смарт-спеціалізації;

– з огляду на недосконалість правового регулювання взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та відповідних органів місцевого самоврядування у сфері виконання державними адміністраціями окремих повноважень місцевого самоврядування, а також системні прогалини в сфері забезпечення законності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування й очевидні дисбаланси системи стримування і противаг у відносинах між державою та місцевим самоврядуванням, необхідність оновлення законодавства про місцеві державні адміністрації не викликає сумнівів. Повноваження і завдання місцевих державних адміністрацій мають бути чітко розподілені у межах трьох ключових напрямів: координація територіальних органів центральних органів виконавчої влади; забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого

самоврядування; виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін у Конституцію України);

– ухвалення нової редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації» дасть змогу продовжити другий етап реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, чим уніфікує й удосконалив повноваження місцевих державних адміністрацій відповідно до Конституції України, а також сформує систему органів державної влади із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечить реалізацію панування принципу верховенства права, гарантованого статтею 8 Конституції України;

– використання потенціалу децентралізації для системного вирішення назрілих проблем життєдіяльності територіальних громад і розвитку територій має забезпечуватись через вироблення прогресивних управлінських механізмів, зорієнтованих на: багатовекторність і сталість, що передбачає взаємоузгоджене створення, взаємодоповнення та взаємопідсилення економічного, екологічного та соціального благополуччя; запровадження корпоративних засад в управлінні розвитком територіальних громад із більш повним залученням потенціалу органів влади, підприємницьких структур та громадських інституцій; комплексне вирішення завдань забезпечення конкурентоспроможності територіальних громад на основі креативного використання унікальних ресурсів, формування їхньої ідентичності; вироблення дієвих способів залучення інвестиційних ресурсів й управління комунальною власністю; збалансований розвиток населених пунктів територіальних громад, що узгоджується з інтересами їхніх жителів, з використанням інноваційних підходів; налагодження ефективної взаємодії з елементами зовнішнього середовища на засадах партнерства; вироблення превентивних заходів щодо запобігання кризових явищ; гнучке реагування на потреби, запити, вимоги громади тощо;

– забезпечення прориву у розвитку територіальних громад і регіонів загалом вбачається в удосконаленні структури місцевої економіки через визначення й закріплення пріоритетних видів діяльності в стратегічних документах та створення умов для їхнього розвитку на основі формування сприятливого інвестиційного клімату та підприємницького середовища. Механізми сприяння розвитку підприємництва доцільно зосередити на інформаційно-консультаційній підтримці суб'єктів малого і середнього бізнесу; забезпеченні супроводу розробки і реалізації інвестиційних проектів на засадах публічно-приватного партнерства; наданні матеріальної підтримки підприємницьким структурам із залученням об'єктів комунальної власності та земельних ресурсів; забезпеченні професійної орієнтації молоді на потреби місцевого ринку і розвиток пріоритетних видів підприємницької діяльності;

– на сьогодні територіальні громади знаходяться в різних стартових умовах економічного розвитку, що зумовлено їхнім економічним, насамперед ресурсним, потенціалом, структурою господарства, демографічною ситуацією. Основою вирішення проблем територіальної громади є не бюджет і міжбюджетні трансферти, а її економічний розвиток, який би дав змогу громаді стати самодостатньою і конкурентоспроможною. Це вказує на необхідність використання органами місцевого самоврядування різних форм та інструментів активізації економічного розвитку. В

цьому контексті варто звернути увагу на два аспекти вирішення зазначеної проблеми: організаційний і регуляторний.

У першому випадку мова має йти про: створення повноцінної та ефективної інфраструктури для підтримки підприємництва, надання земельних ділянок, невикористовуваних приміщень в оренду, лізинг устаткування та різноманітної техніки, підготовку площадок для будівництва з відповідною інфраструктурою, створення сучасних просторових форм організації виробництва, представлення конкурентних переваг території за допомогою інструментарію територіального маркетингу і, відповідно, когнітивне моделювання місцевого розвитку на основі бренд-орієнтованого управління. Особливе місце у цій групі управлінських дій мають зайняти аналіз і оцінювання потенціалу, стратегічний аналіз загроз і можливостей, полідіагностичне оцінювання розвитку територіальної громади за допомогою показників, які використовує Світовий банк при оцінюванні сталого розвитку, стратегування, маркетингові дослідження, моніторинг реалізації проєктів, імплементація проєктів публічно-приватного партнерства;

– ознайомлення зі структурою виробництва в територіальних громадах засвідчує, що вона не має комплементарного характеру; переважають, як правило, один-два види не взаємопов'язаних виробництв, переважно сировинного характеру. Незважаючи на те, що в світовій та українській практиці маємо приклади функціонування локальних кластерів, активних дій щодо їх створення немає. Більше уваги треба звернути на пошук варіантів кооперування підприємств, що працюють на територіях різних територіальних громад;

– економічний розвиток у країні, регіоні, територіальній громаді значною мірою визначається регуляторною політикою. В умовах децентралізації місцеві органи влади одночасно забезпечують реалізацію державної регуляторної політики і власної регуляторної політики в рамках доступних для них інструментів регуляторного впливу. Найбільш ефективними, враховуючи кращі практики, могли би бути: облік та оцінка вартості активів з ідентифікацією наявних проблем; розгляд альтернативних опцій виробництва та надання послуг з відповідним встановленням оптимальної вартості та контролю якості; управління ринком місцевих запозичень через підвищення ефективності використання банківських кредитів, випуск боргових зобов'язань, аналіз ринку позикового капіталу; фіскальне стимулювання розвитку економіки шляхом застосування пільгових режимів оподаткування, диференційованої шкали ставок податків; для залучення інвестицій – вироблення і реалізація внутрішньої інвестиційної політики, контроль за використанням інвестиційних коштів, використання таких інструментів як інвестиційний портфель, оцінювання інвестиційних проєктів; формування фондів розвитку, ваучерні програми, гранти;

– недостатнє використання зазначених механізмів регуляторної політики в практиці місцевих органів влади зумовлене не лише прогалинами законодавства, а й відсутністю практики використання їхнього інструментарію в державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування. Це вимагає проведення навчань щодо змісту робіт за кожним з пропонованих інструментів, внесення відповідних методик у навчальні програми з підвищення кваліфікації персоналу, підготовки і видання відповідних poradників;

– підтримуючи позитивний вплив змін, що відбулись у процесі децентралізації, на зростання фінансових ресурсів територіальних громад, удосконалення відносин між владними структурами в разі надання трансфертів з Державного бюджету місцевим бюджетам, зростання заінтересованості органів місцевого самоврядування у розширенні фінансової бази, потрібно зосередити увагу на якості складання місцевих бюджетів, зокрема на вирішенні питань, що стосуються: узгодження показників місцевих бюджетів з цілями стратегій розвитку територіальних громад та регіонів; удосконалення програмно-цільового бюджетування на місцевому рівні в аспекті змістового наповнення бюджетних програм, зміни переліку результативних показників і їх чіткого кількісного виміру, розширення часового горизонту бюджетного планування, запровадження середньострокового бюджетного планування на 3-5 років; удосконалення інструментарію бюджетного планування і прогнозування на основі запровадження на загальнодержавному рівні його єдиної методології, єдиної методики розробки прогнозу місцевого бюджету; розробки бюджетного регламенту, в якому були би прописані всі процедури бюджетного планування;

– досягнення стратегічних цілей державної регіональної політики України до 2027 р. – формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів та громад; розбудова ефективного багаторівневого врядування, актуалізує потребу удосконалення інструментарію публічного управління на рівні регіонів та громад, а саме: стратегічного управління та планування. Система планування регіонального (територіального) розвитку має забезпечувати: безперервність, системність, наступність та адекватність усіх управлінських процесів щодо забезпечення сталого розвитку регіонів та територіальних громад, спрямованого на ефективне використання соціально-економічного потенціалу територій; оптимізацію структури місцевої (локальної) економіки; зменшення дивергенції у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів; стимулювання конкурентних переваг територій. Належно організоване стратегування та планування на рівні територіальних громад має визначати майбутнє громади; окреслювати ієрархію важливості завдань та організувати заходи, які потрібно здійснити, врахувавши необхідність забезпечення балансу інвестиційних (т.з. «твердих») та неінвестиційних (т.з. «м'яких») завдань місцевого розвитку; встановлювати конкретні способи та засоби їхньої реалізації;

– в контексті удосконалення функціонального навантаження органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації зростає роль взаємодії органів публічного управління в питаннях територіального (просторового) планування. Сучасні процеси передачі повноважень з просторового планування на рівень територіальних громад мають бути зорієнтовані на раціональну просторову організацію розселення населення та господарської діяльності в умовах сталого та інклюзивного розвитку, вирішення питань забудови територій та посилення відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності за прийняті рішення, жорсткий контроль за проведенням екологічного оцінювання та дотримання вимог екологічної безпеки в процесі управління містобудуванням;

– для вирішення проблем місцевого розвитку, зокрема формування комфортного життєвого простору мешканців територіальних громад, на законодавчому рівні

необхідно врегулювати механізми передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управління земельним ресурсами, а також розширення повноважень у сфері просторового планування територій. Удосконалення інституційного забезпечення планування територій та управління містобудуванням вимагає реформування містобудівної діяльності, насамперед на рівні новостворених територіальних громад, у частині упорядкування державного архітектурно-будівельного контролю, усунення корупції, недопущення порушення норм забудови території населених пунктів, нераціональної забудови населених пунктів, лібералізації процедур розробки та реалізації інфраструктурних проєктів. Посиленню ролі органів місцевого самоврядування щодо забезпечення комплексного розвитку територій в інтересах територіальних громад має сприяти якісне формування всієї системи містобудівної документації: на регіональному рівні – схем планування територій областей, а також районів та їх окремих частин; на місцевому рівні – генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій та детальних планів територій. Актуалізацію містобудівної документації на рівні територіальних громад потрібно здійснювати на сучасній картографічній основі, за допомогою сучасних геоінформаційних технологій та систем, повноцінного використання даних Держгеокадастру та містобудівного кадастру;

– з метою створення сприятливих умов життєдіяльності і розвитку територіальних громад доцільно налагодити партнерську взаємодію органів місцевого самоврядування і громадських організацій у питаннях: організації надання публічних послуг; просвітницької й освітньої діяльності; розвитку молодіжної інклюзії і креативної індустрії; імплементації інноваційних технологій при вирішенні назрілих завдань розвитку територіальних громад; міжнародної співпраці.

Аналітичну записку підготували:

- Михайло Шкільняк** д. е. н., професор, завідувач кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, Західноукраїнський національний університет;
- Алла Мельник** д. е. н., професор, професор кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, Західноукраїнський національний університет;
- Григорій Монастирський** д. е. н., професор, професор кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, Західноукраїнський національний університет;
- Алла Васіна** д. е. н., доцент, професор кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, Західноукраїнський національний університет;
- Олена Дудкіна** к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту, публічного управління та персоналу, Західноукраїнський національний університет.

Отримано 05 квітня 2021 р.

Article received April 5, 2021