УДК 352

Науково-методичне і освітнє забезпечення реформ на регіональному рівні (на прикладі впровадження курсу дистанційного навчання «Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади»)

О.А. ТЕРТИШНА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: tertishnaolena@ukr.net

Авторське резюме

У статті аналізується ініціатива впровадження у Дніпропетровській області дистанційного навчання для посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців та депутатів місцевих рад на тему: «Реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади». Розглядаються мета і завдання пілотного дистанційного курсу, теми основних модулів. Визначаються та характеризуються теми дискусій щодо реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади на регіональному рівні. Пропонується перелік важливих державних та соціальних стандартів у контексті реформування адміністративно-територіального устрою на базовому рівні в умовах децентралізації в Україні.

Ключові слова: децентралізація, об'єднання громад, орган місцевого самоврядування, публічна послуга.

Scientifically methodical and educational providing of reforms at the regional level (on the example of introduction of course of the controlled from distance studies of «Reformation of local self-government and decentralization of power»)

О.А. TERTYSHNA

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National
academy for public administration under the President of Ukraine,
Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: tertishnaolena@ukr.net

Abstract

The article analyzed the introduction of distance learning initiative for local government officials, civil servants and local councilors on «Reforming local government and decentralization of power» in Dnipropetrovsk region. In the paper the goal and objectives of the pilot distance learning course, all major units are considered. Topic of debate on reforming local government and decentralization of power at the regional level are defined and characterized. The article offered a list of important public and social standards in the context of the reform of the administrative-territorial structure at the basic level under decentralization in Ukraine.

Keywords: decentralization, community associations, local government, public service.

Постановка проблеми. Основним завданням реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є сьогодні створення спроможних територіальних громад, які в інтересах місцевого населення безпосередньо та через органи місцевого само-

врядування на підставі закону можуть здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав, що належать до їх повноважень, надавати якісні послуги у сфері освіти, культури, медицини, соціального захисту, житлово-комунального господарства, забезпе-

чення охорони громадського порядку та інших життєво важливих сферах і наділені достатніми фінансовими, інфраструктурними та кадровими ресурсами.

Експерти вважають, що умови формування спроможних територіальних громад та порядок розроблення перспективного плану формування територіальних громад потребують науково-методичного супроводу та широкої просвітницької роботи.

Аналіз досліджень і публікацій. У попередніх роботах за участю автора розглядалися теоретико-методологічні підходи й методико-технологічні складові впровадження дистанційного навчання в систему професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців.

Але питання науково-методичного забезпечення реформ на регіональному рівні ще не знайшли достатнього висвітлення у фахових виданнях з державного управління. З огляду на це, метою статті є визначення пріоритетів впровадження інноваційних форм професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців, депутатів місцевих рад та активних представників громадськості на прикладі пілотного курсу дистанційного навчання за темою: «Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади» з метою забезпечення освітнього супроводу реформ.

Виклад основного матеріалу. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена розпорядженням КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р) визначила основні напрями реформ, які мають відбутися як на центральному, так і на регіональному рівні. В розвиток теми ми сьогодні маємо ряд концептуальних документів, які формують нову регіональну політику: Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5.02.2015 р. № 156-VIII; Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р.

№ 157-VIII. Разом з тим величезною прогалиною планування та реалізації реформ залишається питання неврахування у процесі реформування громад базового рівня інтересів самих жителів, що потребує окремих організаційно-правових наробок та методичного забезпечення. Саме тому Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України спільно з Дніпропетровською обласною радою та обласною державною адміністрацією за сприяння Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» ДЕСПРО ініціювали розробку та реалізацію в регіоні пілотного курсу дистанційного навчання для посадових осіб місцевого самоврядування, державних службовців, депутатів місцевих рад та представників громадськості за темою: «Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади», спрямованих на інформаційно-методичну підготовку зацікавлених осіб.

Мета курсу - розвинення компетентності практиків регіонального розвитку та місцевого самоврядування щодо реалізації процесів об'єднання територіальних громад, вивчення нового законодавства щодо реформування місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

Завдання курсу - надати можливість учасникам спільноти обговорювати найактуальніші питання розвитку територій, залучення громад до процесу реформування:

- забезпечити учасникам доступ до детального вивчення нового законодавства щодо реформування місцевого самоврядування, регіонального розвитку та децентралізації влади;

- започаткувати процес консультування потреб розвитку територіальних громад експертами різного рівня;

- об'єднати практиків з місцевого самоврядування та регіонального розвитку Дніпропетровської області;

- створити умови для генерування регіональною муніципальною спільнотою нових ідей у сфері вирішення проблем місцевого розвитку;

- розвинути підходи до набуття учасниками спільноти нових компетентностей через участь у е-навчанні;

- імплементувати елементи системи науково-методичного супроводу підготовки проектів і програм місцевого розвитку, перспективних планів об'єднання територіальних громад через максимальне залучення громадськості до процесу реалізації реформ.

Структура курсу складається з 7 модулів, які будуть реалізовані за півтора місяця (з 27 квітня по 14 червня 2015 року):

- Стартовий модуль, під час якого планується вивчення та опанування навчальної веб-оболонки; створення індивідуальних профайлів учасників, вхідне опитування (щодо визначення «портрета учасника», початкових потреб, розуміння ключових понять і т.п.); обговорення завдань курсу за тематичними напрямами на форумі знайомств.

- Модуль 1. Нова регіональна політика, реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади.

Під час першого модуля учасники вивчать питання основних відмінностей нової регіональної політики, моделювання адміністративно-територіальних одиниць; ознайомляться з кращими європейськими практиками децентралізації та реформування місцевого самоврядування (досвід Польщі, Франції, Швейцарії, країни Балтії та Скандинавії); візьмуть участь в обговоренні потреб у Конституційних змінах, що впливають з реформ, розподілу повноважень між органами влади різних рівнів, ресурсного забезпечення місцевого самоврядування. Також учасники курсу будуть мати можливість участі у спеціалізованих форумах в кімнаті експертів та юридичній клініці.

- Модуль 2. буде присвячений вивченню 5 кроків створення спроможних територіальних громад. Під час другого модуля слухачі візьмуть участь у командній роботі над перспективним планом формування територіальних громад.

- Модуль 3. Бюджетна децентралізація надасть учасникам можливість детально вивчити питання місцевих фінансів та засад їх організації в умовах

бюджетної децентралізації; складових бюджету; доходів та видатків; міжбюджетних відносин та бюджетного процесу як складової інвестиційна привабливості території; а також форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад.

- Модуль 4. Механізми забезпечення сталого місцевого розвитку в умовах децентралізації передбачає вивчення питань міжмуніципального співробітництва: форми, механізми та досвід; державно-приватного партнерства; гармонізації місцевого та регіонального розвитку через стратегії та проекти; аналіз інструментів діяльності та розвитку територіальних громад (бенчмаркінг, кластери, технологічні інкубатори і т.п.).

- Модуль 5. Участь громадськості в управлінні територією дозволить слухачам детально вивчити форми участі в процесах реформ органів самоврядування та самоорганізації громади; форми та інструменти участі громадськості (громадські обговорення, громадські слухання, громадські ради, місцеві референдуми, краудсорсинг); співпрацю органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації громади та з громадськими організаціями; проведення громадської експертизи та громадського моніторингу (з використанням інформаційних технологій).

- Підсумковий модуль забезпечить фінальне анкетування учасників курсу та участь у форумі вражень та побажань – обговорення результатів курсу. Також під час підсумкового модуля відбудеться презентація результатів командної роботи щодо моделювання громад у дослідних кімнатах.

Пропонований нами підхід дає можливість за короткий термін охопити дистанційним курсом максимальну кількість осіб, зацікавлених у вивченні теми реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади. Причому на відміну від очної форми навчання зазначений курс не потребує відриву від основного місця роботи, він є безкоштовним для учасників з точки зору ресурсів і пе-

редбачає виділення слухачами в день не більше однієї години часу (або в тиждень 2-3 години) на знайомство з матеріалами того чи іншого модуля та виконання тестових завдань, які мають оцінити самостійно отримані знання, уміння та навички.

Супровід навчання та відповідну фасилітацію курсу будуть забезпечувати досвідчені тьютори та експерти – викладачі Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України та кращі регіональні практики муніципального розвитку. Крім того курс передбачає проведення дискусій на різноманітні питання порядку денного реформ на регіональному рівні. Зокрема, запропоновані такі теми або окремі питання, що потребують практичного узгодження:

I. Рівність доступу населення до соціальних послуг не повинна залежати від місця проживання.

Питання доступу до соціальної інфраструктури планується розглядатися в контексті оптимізації системи охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення тощо. І реформи у цих сферах повинні відбуватися на регіональному та субрегіональному рівнях паралельно з адміністративно-територіальною реформою. На рівні громад, поряд з умовами місцевого розвитку, забезпечуватиметься необхідний мінімум соціальних та адміністративних послуг, що гарантуватиме дотримання державних соціальних стандартів.

II. Реформування громад базового рівня слід проводити в партнерстві регіональної влади і місцевого самоврядування, орієнтуючись насамперед на місцеві потреби.

Робота з моделювання нових адміністративно-територіальних одиниць базового рівня відбуватиметься у форматі робочих груп із представників місцевого самоврядування, районної виконавчої влади за участі регіональної влади та установ, що діють на регіональному рівні. Такий підхід дозволить залучити до процесу реформування представників самих територіальних громад, подолати

несприйняття, що може виникати під час впроваджуваних «згори» реформ, максимально точно збалансувати інтереси громадян з потребами економічного розвитку та формування бюджетної бази громади.

III. Під час навчання обговоримо принцип «Реформи в обмін на інвестиції».

Відповідно до нього моделювання громади має відбуватися одночасно з розробкою включених до довгострокової програми інвестиційних проєктів, спрямованих на відновлення або формування інфраструктури новоутвореної громади. Таким чином, і органи самоврядування, і населення зможуть оцінити вигоди від створення нової громади у конкретних цифрах. А це має стимулювати активність місцевої влади задля проведення реформ.

Це означає, що замість економічних потужностей центру громади, навколо якого має об'єднуватись решта населених пунктів, слід оцінювати комплексно економічний потенціал усіх населених пунктів, що зможуть гармонійно доповнити центр економічної активності, а не стати зайвим баластом, приреченим на деградацію.

У такому разі, навіть за відсутності виробництва, слід враховувати фактори, що сприятимуть залученню на територію інвестицій, а саме – наявність мінімальної інфраструктури, трудових, природних ресурсів, географічне розташування, привабливих для інвесторів об'єктів (green field, brown field).

Лише після комплексної оцінки конкурентоспроможності території можливо зробити висновок про економічну доцільність утворення укрупненої громади без дискримінації окремих територій.

Особливу увагу експерти курсу планують приділити реалізації державних та соціальних стандартів.

Проведення реформи адміністративно-територіального устрою має супроводжувати питання впорядкування системи державних соціальних стандартів, як мірило якості надання адміністративних і соціальних послуг на базовому рівні і як підстава розмежування компетен-

цій на рівнях громади, району і області.

Крім того, державні соціальні стандарти та відповідні фінансові нормативи могли б стати незамінним інструментом при оцінюванні ефективності державних програм і проєктів, зокрема шляхом використання аналізу вигод і загроз, аналізу результативності витрат та аналізу корисності витрат.

Ці ж методи могли б використовуватися і при перегляді цих стандартів та нормативів з метою наближення їх до потреб поточної ситуації та бюджетних можливостей.

У контексті реформування адміністративно-територіального устрою на базовому рівні реформування соціальних стандартів має особливе значення для моделювання громади. Зокрема, на етапах попереднього збору інформації про життєздатність громади, її здатність задовольняти потреби жителів і що слід зробити, аби сукупний потенціал територій, що мають увійти до громади, забезпечував згадані стандарти.

Реформування соціальних стандартів якості повинно передбачати об'єднання усіх стандартів в одну струнку систему. Вона включає такі напрямки:

I. Публічні стандарти, до яких мають увійти:

- адміністративні послуги;
- соціальні послуги;
- побутові послуги.

II. Стандарти доступності, що включатимуть галузеві стандарти:

- охорони здоров'я;
- освіти;
- фізкультури і спорту;
- культури і мистецтва;
- транспорту і зв'язку.

III. Адміністративно-бюджетні стандарти, які включають:

- кадрові стандарти;
- матеріальні стандарти;
- бюджетно-фінансові стандарти.

Таким чином, реалізація пілотного курсу дистанційного навчання за темою «Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади» дозволить забезпечити максимальну гнучкість контенту із урахуванням запитів і потреб учасників.

«Спільнота практики» експертів і тьюторів, представники якої постійно генерують новий контент через обмін думками й досвідом, нададуть можливість для активних учасників е-курсів здійснити «віртуальну кар'єру» у спільноті. А цільова аудиторія: посадові особи місцевого самоврядування, державні службовці, представники громадських об'єднань Дніпропетровської області, депутати місцевих рад - отримають можливість взяти участь в унікальній формі проведення навчання, яка поєднує:

- просвіту,
- консультування,
- конструктивні громадські обговорення та дискусії,
- створення спільнот практики(ів),
- оцінювання напрацьованих механізмів формування спроможних територіальних громад їх жителями.

Маючи досвід проведення подібних дистанційних курсів у співпраці Швейцарсько-українського проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» - ДЕ-СПРО, Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні та Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, переконані, що реалізація пілотного курсу дистанційного навчання для Дніпропетровської області стане своєрідним стартом формування активного професійного середовища у сфері реформування місцевого самоврядування та максимального залучення громадськості до порядку денного реформ на регіональному рівні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5.02.2015 р. № 156-VIII
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (схвалена розпорядженням КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р)
3. Указ Президента України «Про Конституційну комісію» від 3 березня 2015 р. № 119/2015
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії

- регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385
5. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015
6. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII
7. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII

REFERENCES:

1. Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoyi rehional'noyi polityky» vid 5.02.2015 r. № 156-VIII (The Law of Ukraine «On State Regional Policy» of 02.05.2015 was. № 156-VIII).
2. Kontseptsiya reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini (skhvalena rozporядzhenniam KМУ vid 01.04.2014 r № 333-r) (The concept of local government reform and territorial organization of power in Ukraine (CMU approved on 04.01.2014, № 333-p)).
3. Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro Konstytutsiynu komisiyu» vid 3 bereznya 2015 r. № 119/2015 (Decree of the President of Ukraine «On the Constitutional Commission» on March 3, 2015 p. № 119/2015).
4. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi stratehiyi rehional'noho rozvytku na period do 2020 roku» vid 6 serpnia 2014 r. № 385 (Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of National Strategy for Regional Development until 2020» of 6 August 2014 p. № 385).
5. Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina – 2020» vid 12.01.2015 r. № 5/2015 (Decree of the President of Ukraine «On the Strategy of Sustainable Development» Ukraine - 2020 «from 12.01.2015 g. № 5/2015).
6. Zakon Ukrainy «Pro dobrovil'ne ob'yednannya terytorial'nykh hromad» vid 05.02.2015 r. № 157-VIII (Law of Ukraine «On a voluntary association of local communities» of 05.02.2015 p. № 157-VIII).
7. Zakon Ukrainy «Pro spivrobitnytstvo terytorial'nykh hromad» vid 17.06.2014 r. № 1508-VII (Law of Ukraine «On the cooperation of local communities» of 06.17.2014 p. № 1508-VII).

Тертишна Олена Анатоліївна – кандидат наук з державного управління, докторант Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: tertishnaolena@ukr.net

Tertyshna Olena Anatoliyivna – PhD in public administration, doctoral candidate Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine
E-mail: tertishnaolena@ukr.net