Вітальй СМАЧНІЙ
Національна академія державного управління
при Президенті України
Одеський регіональний інститут державного управління

РОЗВИТОК ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Аналізуються методичні підходи до регламентації співробітництва територіальних громад. Визначаються передумови регламентації співробітництва та його цілі. Узагальнюються адміністративні процедури взаємодії органів місцевого самоврядування. Пропонуються складники регламентів співробітництва та алгоритм розробки регламентів співробітництва.

Ключові слова: співробітництво територіальних громад, муніципалізм, управління, регламент, співробітництво.

Ключова роль у процесах розвитку місцевої та локальної демократії належить органам місцевого самоврядування, до здійснення переважної частини функцій управління. Для забезпечення ефективного виконання акторами місцевого самоврядування своїх функцій важливо створення гідної для нас умов організаційної основи самоврядування.

Основними механізмами співробітництва територіальних громад є взаємодія органів місцевого самоврядування, а також двостороння діяльність органів місцевого самоврядування. В рамках регламентування співробітництва територіальних громад, виконувалися завдання з регламентації взаємодії органів місцевого самоврядування.

У сучасних умовах недостатність ресурсів співробітництва територіальних громад є одним зі способів вирішення чисельних проблем. Органи місцевого самоврядування мають право самостійно в межах закону визначати форми та засоби співробітництва територіальних громад. З необхідності використання нормативних актів у регламентуванні співробітництва територіальних громад, які відповідають їх потребам, а також необхідність використання наукових підходів до розробки регламентування співробітництва територіальних громад.

У нових умовах співробітництво територіальних громад стає більш актуальним, виникає необхідність активізації ініціатив органів місцевого самоврядування, а також трьох сторонніх залучення органів місцевого самоврядування до взаємодії.

© Смачний В. В., 2019

Public Administration and Local Government, 2019, issue 4(43)
Місцеве самоврядування


Аналіз досліджень з питань співробітництва територіальних громад дозволяє стверджувати, що існує цілий ряд питань, які потенційно не розроблені науковцями. Зокрема, не досліджений механізм впровадження структур співробітництва територіальних громад у систему адміністративно-територіальних одиниць та територіальних соціально-економічних систем. Дослідження важливості створення інституційних умов, які забезпечать базові управленські процеси в зонах співробітництва, а також формування організаційних основ управління міжмуніципальним співробітництвом відстає від вимог сучасної практики.

Метою статті є обґрунтування організаційного механізму співробітництва територіальних громад, у тому числі у форматі розробки регламентів взаємодії територіальних громад у процесі співробітництва.

Слабкій розвиток співробітництва територіальних громад в Україні (за станом на 13 червня 2019 р. зареєстровано лише 433 договори про співробітництво [9]) обумовлений не лише тим, що запроваджений нещодавно, але й кількістю зовнішніми та внутрішніми чинниками, які гальмують процес активізації взаємодії територіальних громад.

До зовнішніх чинників належать такі:

− відсутність стимулів до підвищення ефективності господарювання внаслідок того, що принцип бюджетної автономії поки що не є домінуючим для всіх територіальних громад, зберігається також принцип бюджетного вирівнювання. Зазначене стимулює територіальні громади до збереження принципів формування бюджетів, орієнтованих на систему витрат, а не на результат;

− певні процедурні складності під час реалізації норм Закону України «Про співробітництво територіальних громад»;

− слабкість методичного супроводу співробітництва територіальних громад як з боку держави, регіональних органів публічної влади, так і з боку експертного співпрацівництва;

− відсутність стимулів до організації співробітництва територіальних громад;

− недостатня поширюваність кращих практик співробітництва територіальних громад, зокрема через асоціації органів місцевого самоврядування.

До внутрішніх чинників гальмування процесу активізації взаємодії територіальних громад можна віднести:

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43)
– відсутність у територіальних громад гострої потреби в об’єднанні ресурсів у виборі збільшення обсягу місцевих бюджетів у процесі децентралізації;
– низку кваліфікацію посадових осіб місцевого самоврядування та відсутність навичок ефективного господарювання.

Дослідження цілей розвитку співробітництва територіальних громад в Україні, ефективна реалізація конкретних проектів співробітництва передбачають розробку дієвого організаційного механізму, в основу якого мають бути покладені сучасні управлінські технології. «Організаційний механізм можна розцінювати як сукупність заходів, спрямованих на здійснення послідовного виконання робіт, формування відповідних організаційних структур, у межах яких здійснюється певна діяльність. … До організаційного механізму належить низка самостійних підгруп: законодавчі, нормативно-правові, нормативно-методичні, моніторингові, підгрупи експертизи, суто управлінські» [7, с. 212]. Цей механізм передбачає, насамперед, використання інструментів, які дозволяють оптимізувати процеси узгодження інтересів, координації дій територіальних громад та їх органів, що слугуватиме основою підвищення якості вирішення питань місцевого значення. Одночасно передбачається реалізація методів, які вже довели свою ефективність і забезпечують більш чітку та узгодженну взаємодію територіальних громад з органами державної влади, бізнес-структурами та громадськими об’єднаннями.

У попередніх дослідженнях ми визначили умови та особливості реалізації співробітництва територіальних громад у межах Жмеринського субрегіону Вінницької області [10]. На наш погляд, організаційне оформлення співробітництва територіальних громаду зазначеному субрегіоні, як і на території інших зон спільного інтересу територіальних громад в Україні, можна реалізувати в таких формах:

1. Закріплення засад, напрямів та інструментів реалізації співробітництва в документах стратегічного характеру територіальних громад, адже це є необхідною умовою для бачення орієнтирів організації взаємодії муніципалітетів з метою їх ефективного розвитку.

2. Створення міжмуниційних об’єднань, у тому числі з різним адміністративним статусом (сільських, селищних, міських рад, об’єднаних територіальних громад, міст обласного значення), у межах об’єктивно існуючих субрегіональних утворень. Зазначені об’єднання, утворені спеціальні органи, могли б координувати прийняття рішень щодо спільних проблем соціально-економічного розвитку в межах субрегіону, проводити політику узгодження спільних інтересів, розробляти різні муніципальні проекти.

3. Розробка спеціального регламенту співробітництва (РС) територіальних громад у межах відповідного договору про співробітництво.


Public Administration and Local Government, 2019, issue 4(43)

Page 131
Отже, регламент встановлює обов’язкові вимоги до адміністративних процесів та їх компонентів в обсязі і формах, що дозволяють забезпечити ефективну реалізацію органом місцевого самоврядування, його структурним підрозділами і посадовими особами їхньої компетенції. При цьому слід зауважити, що регламенти не розробляються щодо дій (рішень) органів місцевого самоврядування, порядок здійснення яких регулюється законами України.

Існують кілька загальних принципів встановлення адміністративних процедур регламентами, у тому числі РС. По-перше, РС не може встановлювати різний обсяг прав і обов’язків суб’єктів співробітництва залежно від складу його учасників (наприклад, сільської громади та громади міста обласного значення). По-друге, для оптимізації та модернізації виконання функцій співробітництва були-який РС повинен забезпечувати:

– уніфікацію й універсалізацію порядку виконання територіальними громадами в межах завдань співробітництва функції, у тому числі з використанням електронних процедур;
– оптимізацію показників виконання завдань співробітництва;
– усунення надлишкових адміністративних дій і процедур у межах співробітництва;
– спрощення адміністративних процедур під час співробітництва;
– зменшення термінів виконання адміністративних дій і процедур у процесі взаємодії територіальних громад;
– усунення необґрунтованих дій на певний розсуд органами або посадовими особами в межах співробітництва;
– усунення необґрунтованих обтяжень для територіальних громад, що взаємодіють у межах співробітництва;
– скорочення витрат (усіх видів ресурсів) територіальних громад у зв’язку з виконанням завдань співробітництва;
– прозорість усіх адміністративних дій і процедур суб’єктів співробітництва для громадян і організацій;
– доступність у режимі реального часу інформації про виконання завдань співробітництва;
– мінімізацію витрат (усіх видів ресурсів) на збереження зазначеної інформації громадянами й організаціями;
– оперативне контролювання виконання завдань співробітництва;
– встановлення персональної відповідальність за дотримання вимог РС на кожній стадії виконання завдань співробітництва;
– інтеграцію в єдине функціональне ціле сукупності дій, процесів і процедур з виконання завдань співробітництва.

По-третє, РС повинен забезпечувати постійну уніфікацію порядку реалізації органами місцевого самоврядування подібних за змістом дій. Апарат і керівництво органів місцевого самоврядування в межах співробітництва разом із зацікавленіми особами повинні систематично аналізувати подібні за змістом функції. Потрібно проводити щорічний аналіз критеріїв (показників) оцінювання якості адміністративних процесів у ході реалізації завдань співробітництва з метою вдосконалення адміністративної процедури, насамперед в інтересах територіальних громад, залучених до співробітництва.

Адміністративні РС містять адміністративні процедури взаємодії органів місцевого самоврядування, у тому числі:

– здійснення органами місцевого самоврядування в межах співробітництва координації і контролю діяльності установ і організацій, що перебувають у віданні співробітництва;
– виконання доручень голів територіальних громад у межах співробітництва;

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43)
– спільне нормативно-правове регулювання у встановлених сферах діяльності співробітництва;
– участь органів місцевого самоврядування в нормотворчій діяльності один одного;
– підготовка органами місцевого самоврядування проектів висновків і зауважень до проектів рішення органів державної влади й органів спільної компетенції територіальних громад, а також офіційних відтуків на рішення;
– розгляд запитів і звернень з боку органів державної влади й органів спільної компетенції територіальних громад;
– взаємодія при наданні й одержанні інформації, висновків, експертиз;
– спільні повноваження щодо надання послуг органами місцевого самоврядування;
– спільні повноваження щодо контролю за діяльністю громадян і організацій у встановлений сфері;
– спільні повноваження стосовно управління власністю;
– утворення й організація діяльності координаційних і дорадчих органів.

Досвід розробки проектів РС територіальних громад Жмеринського субрегіону дозволяє вважати, що будь-який РС повинен містити:
– коло учасників адміністративної процедури (усі територіальні громади, які беруть участь у співробітництві);
– юридичні факти, з якими пов’язується регульований адміністративний процес;
– обов’язкові стадії (етапи) адміністративної процедури;
– права й обов’язки суб’єктів співробітництва під час здійснення адміністративної процедури;
– терміни здійснення адміністративної процедури;
– варіанти дії і рішення учасників взаємодії на кожній стадії, формалізовані критерії вибору одного з варіантів дії або рішення;
– нормативи використання ресурсів (у тому числі інформаційних, кадрових і матеріальних), необхідних для здійснення регульованих адміністративних процесів;
– загальні вимоги до інформаційного забезпечення здійснення адміністративної процедури;
– відповідальність посадових осіб за порушення вимог РС.

РС може містити підстави і порядок застосування спрощеної адміністративної процедури. Зокрема, проект РС територіальних громад у межах Жмеринського субрегіону визначає процедури взаємодії відповідних органів місцевого самоврядування. Основною метою співробітництва є створення партнерських та збалансованих відносин між територіальними громадами в межах Жмеринського субрегіону з метою ефективного вирішення питань місцевого значення та спільної компетенції. Представницькі органи територіальних громад, залучені до співробітництва, затверджують РС, вносити до нього зміни і доповнення. Дотримання РС обов’язкове для всіх органів та посадових осіб цих територіальних громад. Невиконання вимог РС без поважних причин з боку посадових осіб місцевого самоврядування є підставою для накладення дисциплінарного стягнення відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Кодексу законів про працю.

Проект РС територіальних громад у межах Жмеринського субрегіону передбачає такі процедури:
– обмін інформацією щодо запланованих заходів та прийнятих рішень у межах завдань співробітництва;
– вироблення узгоджених підходів при підготовці проектів нормативних актів у межах завдань співробітництва;
– забезпечення додаткового контролю за процесами формування, реалізації.
Місцеве самоврядування

tа відповідальності щодо узгоджених програм та проектів у межах завдань співробітництва;
– координація практичних дій відповідних органів місцевого самоврядування в межах завдань співробітництва.

Взаємодія територіальних громад у межах завдань співробітництва має здійснюватися на принципах законності, рівноправності юридичної сторони, довірливих відносин, цивілізованості обговорення спільних проблем, неприпустимості ігнорування інтересів та будь-яких форм примусу представників юридичної сторони. У процесі взаємодії не повинні порушуватися компетенція та повноваження відповідних органів місцевого самоврядування.

Відповідно до проекту РС взаємодія територіальних громад у межах Жмеринського субрегіону може здійснюватися в таких основних формах:
– безпосередня взаємодія посадових осіб та депутатів відповідних територіальних громад;
– спільні засідання депутатів відповідних територіальних громад;
– спільні засідання постійних комісій рад відповідних територіальних громад;
– спільні робочі групи в складі депутатів відповідних територіальних громад та залучених експертів;
– участь у спеціальних координаційних органах у межах завдань співробітництва;
– прийняття спільних рішень радами в межах завдань співробітництва;
– укладання адміністративних договорів між відповідними радами в межах завдань співробітництва;
– узгодження документів у процесі діяльності співробітництва;
– регулярний обмін інформацією, планами роботи та іншими документами в межах завдань співробітництва;
– надання взаємної консультативної допомоги в межах завдань співробітництва;
– консультації з питань, що становлять спільний інтерес;
– спільне навчання посадових осіб у межах завдань співробітництва.

За взаємною згодою також можуть запроваджуватися інші форми взаємодії. Співробітництво територіальних громад у межах Жмеринського субрегіону здійснюється в таких напрямках:
– нормотворча діяльність;
– планування діяльності;
– організація виконання повноважень;
– кадрове питання;
– організація роботи з документами;
– вирішення питань спільної власності територіальних громад.

На основі досвіду регламентації співробітництва територіальних громад можна визначити загальні вимоги до порядку розробки і прийняття РС. Процедура розробки РС включає такі етапи:
1) підготовку, узгодження і затвердження технічного завдання на розробку РС з боку учасників співробітництва;
2) підготовку і попереднє узгодження проекту РС;
3) експертизу проекту РС;
4) публічне обговорення проекту РС на рівні територіальних громад;
5) доробку проекту РС з урахуванням результатів публічного обговорення й експертизи;
6) узгодження і внесення доробленого проекту РС на затвердження територіальних громад, що утворили співробітництво.

З метою забезпечення оптимізації та модернізації регулюваних адміністративних процесів РС повинен включати вирішення таких завдань:
Local Government

– опис виконання завдань співробітництва з виділенням юридично важливих дій і рішень;
– аналіз і оцінювання ефективності виконання завдань співробітництва з метою виявлення ресурсів для його оптимізації;
– підготовку пропозицій з оптимізації процесу виконання завдань співробітництва, у тому числі на базі сучасних інформаційних технологій.

Розроблювач РС повинен бути спеціальна робоча група за участю всіх суб’єктів співробітництва. До її складу бажано також включати представників зацікавлених осіб із правом дорадчого голосу – представників громадських організацій, бізнес-структур, якщо співробітництво зацікаване відповідні інтереси. Зацікавлені особи мають право брати участь у розробці проектів, аналізі, моніторингу ефективності застосування, внесені зміни і доповнення, скасування РС. Технічне завдання на розробку РС має бути затверджено на спільному засіданні учасників співробітництва. Повідомлення про розробку проекту РС повинне містити інформацію про те, до яких процедур діяльності будуть встановлюватися вимоги, що розробляються, з коротким викладом мети цього РС й обґрунтуванням необхідності його розробки, а також найменування розроблювача, його поштова адреса або адреса електронної пошти, за якими здійснюється прийом пропозиції і зауваження зацікавлених осіб, інших громадян і організацій.

Прийнятий за основу проект РС підлягає обов’язковій експертизі і публічному обговоренню. Експертизі проекту РС проводять з метою оцінювання незалежними експертами його відповідності чинному законодавству, іншим документам, а також для виявлення можливих негативних наслідків реалізації положень РС. Експертизі мають проводити не менш як два незалежні експерти, що відбираються на конкурсній основі. У ході експертизі повинні бути розглянуті альтернативні проекти, якщо такі є. Висновки стосовно цих проектів додаються до розробленого проекту адміністративного регламенту на всіх стадіях його розгляду.

Мета публічного обговорення – врахування всіх наданих пропозицій. Публічне обговорення проекту РС має здійснюватися одночасно в таких формах:

1) розсилання проекту РС територіальним громадам та зацікавленим осіб, збір письmovих зауважень і пропозицій у встановлений термін;
2) розміщення проекту РС в інтернеті й опублікування проекту із зазначенням адреси, у тому числі електронної, на яку буд-яка особа може надіслати зауваження і пропозиції, а також із встановленням терміну, протягом якого приймаються зауваження і пропозиції;
3) проведення публічного заходу, метою якого є обговорення проекту РС. Про захід діється оголошення в засобах масової інформації. У заході повинні мати можливість узяти участь представники зацікавлених осіб. За підсумками заходу приймається підсумкове рішення.

За результатами експертизи й публічного обговорення проект РС підлягає дооцестуванню розробником. Проект РС затверджується спільним рішенням органів місцевого самоврядування, які є учасниками співробітництва.

Зміну (оптимізацію) РС мають ініціювати учасники співробітництва, інші зацікавлені особи щорічно за підсумками аналізу ефективності застосування РС.

РС застосовують органи місцевого самоврядування в межах співробітництва, що передбачає:
– дотримання встановлених РС стандартів виконання завдань співробітництва;
– інформування зацікавлених осіб про вимоги РС;
– доступну форму надання тексту РС зацікавленим осібам;
– контроль за застосуванням і ефективністю РС;
– доступність для контролю всіх регулюваних РС дій, процедур і процесів із...
роздроби, прийняття і виконання управлінських рішень і адміністративних актів з боку територіальних громад, зацікавлених осіб, громадян і організацій; застосування заходів дисциплінарної відповідальності за порушення вимог РС посадовими особами місцевого самоврядування; скасування адміністративних актів, прийнятих із порушенням регламентних вимог; відшкодування збитків громадянам і організаціям, заподіяних внаслідок недотримання вимог РС.

За порушення вимог РС посадова особа органу місцевого самоврядування має нести дисциплінарну відповідальність відповідно до законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Якщо посадова особа органу місцевого самоврядування порушила РС, бажаючи уникнути негативних наслідків, пов’язаних із недосконалістю його норм, вона зобов’язана негайно повідомити про це у встановленому порядку внести зміни у відповідний РС. Факт такого порушення розглядається в порядку, передбаченому РС. За підсумками розгляду дається висновок про достатність (недостатність) підстав для відповідного порушення норм РС. Приховування порушення (не повідомлення) кваліфікується як порушення норм РС, за що особа має бути притягнута до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, якщо організаційна система прийняття рішень у межах співробітництва територіальних громад є нечуткою, нераціональною та нерозумілою, то співробітництво буде неефективним. Унаслідок поганих регламентів стає можливим суб’єктивизм та упередженість під час виконання завдань співробітництва, його організація залишається значною мірою непрозорою та закритою. Це, у свою чергу, може збільшити недовіру до співробітництва з боку відповідних територіальних громад і створити додаткові можливості для зловживань та безвідповідальності. За таких умов одним з основних інструментів організаційного механізму рационалізації співробітництва територіальних громад є регламентація взаємодії.

На наш погляд, перспективою подальших досліджень співробітництва територіальних громад є його кадрове забезпечення та відповідна система менеджменту персоналу, залученого до виконання завдань співробітництва.

Список використаних джерел
9. Реєстр договорів по співробітництву : за даними Міністерства регіонального

Державне управління та місцеве самоврядування, 2019, вип. 4(43)
Local Government

List of references


Vitalii Smachniy. Development of organizational mechanism for local communities cooperation

The article is devoted to the analysis of regulation of cooperation of local communities as a component of the organizational mechanism of cooperation. It is revealed that such document as a Regulation is a legal act that defines an administrative procedure (administrative procedures). The Regulations define the mandatory requirements for administrative processes and their components in the amount and forms that allow ensuring effective implementation of their competence by the local governmental body, its structural units and officials.

The general principles for developing administrative procedures by the Regulations, including Regulations on cooperation are considered. It is determined that in order to optimize and modernize the performance of cooperation functions, any Regulation on cooperation should ensure: unification

Public Administration and Local Government, 2019, issue 4(43)

137
and universalization of the procedure for implementation of cooperation functions by local communities within their tasks; optimization of performance indicators on cooperation tasks; elimination of unnecessary administrative actions and procedures within the framework of cooperation; simplification of administrative procedures in the implementation of cooperation; reducing the period of administrative actions and procedures in the process of interaction of local communities; elimination of unjustified actions at the discretion of bodies or officials within the framework of cooperation; removal of unjustified burden on local communities that act within the framework of cooperation.

It has been researched that the Regulations on cooperation establish administrative procedures for cooperation of local self-government bodies.

It is revealed that the Regulations on cooperation of local communities should provide the following procedures: exchange of information on planned activities and decisions on cooperation tasks; developing coherent approaches in the preparation of draft regulatory acts within the cooperation objectives; ensuring additional control over the processes of formation, implementation and responsibility for agreed programs and projects within the cooperation objectives; coordination of practical actions of the relevant local self-government bodies within cooperation tasks.

Key words: cooperation of local communities, municipal administration, management relations, regulation, rules of cooperation.

Надійшла до редакції 17.10.19