

КОНЦЕПЦІЯ

інституційної підтримки реалізації реформи місцевого самоврядування, територіальної організації влади та державної регіональної політики

Проблема, на вирішення якої спрямована концепція

Однією з проблем практичної реалізації реформи сьогодні є низька спроможність основних державних інституцій дотримуватись концептуальних рамок (засадничих принципів) реформи, визначених відповідною Концепцією №333-р від 01.04.2014 року. Також гостро відчувається брак людської та фінансової спроможності органів влади на усіх рівнях щодо забезпечення відповідного консультативно-методичного супроводу реформи, переходу на якісніший рівень вирішення проблем та використання можливостей, які виникають в ході реалізації реформи.

Міністерство регіонального розвитку, як центральний орган виконавчої влади, який відповідає в Уряді України за формулювання, реалізацію та координацію впровадження реформи, потребує додаткової консультативно-методичної, фінансової та організаційної підтримки у реалізації реформи в тісній співпраці з регіональними, місцевими та центральними органами виконавчої влади, в першу чергу міністерствами охорони здоров'я, освіти, соціальної політики, аграрної політики та фінансів.

Після утворення у 2015 році 169 об'єднаних територіальних громад та в результаті реформування законодавства про державну регіональну політику Міністерство регіонального розвитку зіштовхнулося із необхідністю:

- максимально підтримати становлення та започаткувати здорові розвиткові процеси у об'єднаних територіальних громадах;
- проводити активну роботу із територіальними громадами, котрі готові до об'єднання;
- шукати агентів змін та сприяти процесу об'єднання територіальних громад, в яких поки що не ініційовані об'єднувачі процеси;
- вирішувати проблеми, які виникають внаслідок не врегульованості питань функціонування органів влади на районному рівні;
- змінювати управлінські практики на рівні обласних органів влади з метою забезпечення максимального використання можливостей для розвитку регіонів в рамках нової державної регіональної політики.

Оскільки ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ є системною реформою, яка стосується глибоких перетворень всієї системи органів публічної влади, змінює розподіл повноважень між різними органами, перетворює систему адміністративно-територіального устрою і змінює філософію реалізації державної регіональної політики, вона потребує постійного супроводу та координації в режимі як стратегічного планування так і оперативного реагування.

Мета Концепції

Метою Концепції є формування однакового розуміння потреби, завдань, способів діяльності інституційної підтримки реалізації реформи Урядом України, регіональними та місцевими органами влади та донорськими організаціями.

Шляхи і способи розв'язання проблеми

Координацію робіт з проведення реформи місцевого самоврядування, територіальної організації влади та впровадження нових підходів у плануванні та реалізації регіонального розвитку пропонується здійснювати за допомогою спеціально для цього утвореного **механізму інституційної підтримки (МІП) реформи**. Механізм матиме дві основні складові – **Центральний офіс з децентралізації та регіонального розвитку (ЦОДРР) у Києві** та **Обласні агенції з децентралізації та розвитку (ОАДР) у кожній області України**.

МІП реформи має забезпечувати додаткову спроможність Мінрегіону, не підміняючи його функції та структури.

ЦЕНТРАЛЬНИЙ ОФІС З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ (ЦОДРР)

ЦОДРР створюється з метою надати всю необхідну експертно-консультативну, організаційну та фінансову підтримку Міністерству регіонального розвитку в реалізації його центральної та координуючої ролі з впровадження реформи та забезпечення дотримання усіма суб'єктами процесу реформи засадничих принципів та підходів, визначених Урядом України у Концепції реформи №333 від 1 квітня 2014 року.

ЦОДРР очолює перший заступник Міністра регіонального розвитку за посадою.

ЦОДРР забезпечує необхідну підтримку Уряду щодо розробки та імплементації у контексті реформи усіх стратегічних рішень та здійснення швидких оперативних заходів реагування на виклики, що можуть завадити системному та цілісному впровадженню реформи на центральному та регіональному рівні.

Організаційна структура ЦОДРР вибудовується таким чином, щоб відповідати основним завданням, які ставляться перед ним.

Пропонується, щоб основну функцію ЦОДРР – забезпечення системності та цілісності реформи – виконувала Група Ключових Експертів (ГКЕ), до складу котрої увійдуть провідні українські експерти з великим досвідом успішної роботи у цьому секторі.

Група ключових експертів забезпечує:

- гармонізацію ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ з іншими реформами (децентралізація як наскрізна тема)
- визначення коротко-, середньо-, довгострокових задач
- перевірку якості проектів НПА та проектів рішень ЦОДРР
- визначення пріоритетів та розробку технічних завдань для робочих груп
- визначення стандартів якості усіх аналітично-експертних продуктів
- Відповідне програмне спрямування роботи ОАДР у всіх областях України.

Формат функціонування ГКЕ передбачає постійний робочий контакт з Міністром та Першим заступником міністра.

Також в ЦОДРР створюються групи експертів які забезпечують роботу Центру за такими напрямками:

- Стратегія і Планування
- Секторальні політики

- Підтримка державної регіональної політики
- Робота з ОАДР
- Загальне управління.

Деталізована оргструктура ЦОДРР буде розроблена Мінрегіоном та Програмою ЄС U-LEAD після публічного представлення цієї Концепції донорським організаціям та відбору Групи ключових експертів до ЦОДРР.

ОБЛАСНІ АГЕНЦІЇ З ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ (ОАДР)

Ці структури будуть суттєво відрізнятися від раніше створених регіональних офісів реформ, які по суті були групою експертів, залучених до роботи на основі угод цивільно-правового характеру.

Юридичний статус ОАДР – *неприбуткова установа*, відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» та на основі типового положення про агенцію регіонального розвитку, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України.

В контексті реалізації завдань реформи місцевого самоврядування, територіальної організації влади та державної регіональної політики ОАДР підпорядковуються Міністерству регіонального розвитку безпосередньо та через **Центральний офіс з децентралізації та регіонального розвитку (ЦОДРР)**, функціонують у тісній співпраці з обласними державними адміністраціями, іншими засновниками неприбуткової установи та міжнародними донорами.

Діяльність ОАДР в частині реалізації завдань реформи місцевого самоврядування, територіальної організації влади та державної регіональної політики фінансується:

1. U-LEAD «Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку», яка реалізується в Україні Європейським Союзом та його країнами-членами Німеччиною, Швецією та Польщею через Німецьке товариство з питань міжнародної допомоги (GIZ) та Шведську агенцію міжнародного розвитку (SIDA),
2. Агентством США з міжнародного розвитку
3. Програмою Розвитку ООН (ПРООН)
4. Швейцарським агентством з міжнародного розвитку
5. Іншими міжнародними організаціями та програмами/проектами допомоги

Засновники ОАДР організують діяльність установи в межах виконання завдань агенцій регіонального розвитку відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики».

ЦОДРР забезпечує повну правову, методичну, консультативну та будь-яку іншу змістовну підтримку ОАДР.

У структурі ЦОДРР працюють координатори ОАДР – по два на 4-5 регіонів – для контролю і координації у площині взаємодії ЦОДРР і ОАДР.

Завдання ОАДР в частині реформи територіальної організації влади, місцевого самоврядування та державної регіональної політики:

- 1) формування спроможних об'єднаних територіальних громад і забезпечення їх навчання, консультування, наставництва;
- 2) сприяння процесу регіонального розвитку в регіоні: планування регіонального розвитку, підготовка проектів регіонального розвитку, моніторинг та реалізація державної регіональної політики;
- 3) допомога донорським організаціям у реалізації їх програм та проектів на місцях.

Етапи створення та становлення ОАДР-АРР

А. Початковий етап

I. Заснування

Засновниками ОАДР-АРР є обласні державні адміністрації, обласні ради та торгово-промислові палати, а також можуть бути обласні асоціації органів місцевого самоврядування, об'єднані громади, регіональні бізнес-асоціації, інші зацікавлені суб'єкти розвитку області.

II. Структура управління.

Структура управління буде складатися з наглядової ради (представники організацій-засновників, які делеговані до ОАДР) і Правління (в одній особі - виконавчий директор). Виконавчий директор несе відповідальність за діяльність ЦОДРР, реалізацію програм підтримки реформ, що здійснюються в регіоні, має право підпису для платежів і звітів до ЦОДРР за всіма видами діяльності. Інші донори можуть використовувати ОАДР для своєї власної програми шляхом фінансування додаткових експертів та співробітників секретаріату ОАДР.

III. Структура і набір персоналу ОАДР

Структура включатиме в себе виконавчого директора (право підпису), експертів і Секретаріат, включаючи офіс-менеджера, фінансового менеджер/бухгалтера та координаторів/асистентів програм.

Набір персоналу здійснюється за спеціальною процедурою.

Для кандидатів на роботу в ОАДР розробляються кваліфікаційні вимоги. Для пошуку кандидатів буде оголошено конкурс.

Кожний кандидат обов'язково: (1) подає мотиваційний лист, (2) подає заявку на згоду кандидата бути випробуваним, (3) бере участь у спеціалізованій програмі навчання.

Після відбору кандидатів на основі формальних вимог проводиться тестування.

Ті кандидати, які пройшли випробування, запрошуються на співбесіду. Переможцем, в ситуації рівності результатів, є кандидат з більшою мотивацією.

Всі кандидати, які успішно пройшли випробування, повинні погодитися взяти участь у додаткових спеціалізованих навчальних програмах. Після навчання кандидати проходять тестування знову. З успішними випускниками рекомендується укладати контракти.

Питання структури та штату ОАДР буде детально опрацьоване Мінрегіоном разом з Програмою ЄС U-LEAD після публічного представлення цієї Концепції донорським організаціям та затвердження складу Групи ключових експертів та структури ЦОДРР.

IV. Забезпечення та обладнання

Засновники зобов'язуються виділити відповідні приміщення для ОАДР. Донорські програми забезпечують ОАДР відповідним обладнанням. Вимоги до офісних приміщень ОАДР будуть повідомлені додатково. ОАДР, як юридична особа, приймає на роботу та укладає угоди з експертами на виконання конкретних завдань в рамках Програми ЄС U-LEAD та інших фінансованих донорами програм, а також в рамках ініціатив замовників. ОАДР набирає персонал Секретаріату. Співробітники Секретаріату навчаються донорами щодо раціонального управління і фінансової практики, щоб забезпечити повний спектр послуг, необхідний для регіональних і національних експертів в регіоні.

V. Відбір та навчання персоналу

ЦОДРР розробляє навчальні модулі з тематики теоретичних засад, комунікацій та вирішення конфліктів. Навчання проводяться висококваліфікованими тренерами, які добре мотивовані і є добре відомими фахівцями в своїх областях. Цільова група складається з тих, хто пройшов первинний відбір. Успішні кандидати на посади експертів рекомендуються на розгляд Конкурсній комісії, співголовами котрої є уповноважені представники Мінрегіону та програми U-LEAD. Для того, щоб в кінцевому підсумку бути обраними, кандидати на посаду експерта, кандидати повинні отримати беззастережне схвалення з боку обох співголів Конкурсної комісії.

V. Етап підтримки

ЦОДРР координує спільно з обласними структурами діяльність ОАДР. ОАДР сприяють проведенню реформ в регіонах і звітують перед ЦОДРР. Одним із завдань компонента регіонального розвитку Програми ЄС U-LEAD є зміцнення інституційного потенціалу в регіонах для управління процесом регіонального розвитку. Програми, що фінансуються донорами, сприятимуть зміцненню спроможності ОАДР щодо управління шляхом поступового додавання нових навичок, знань, вмінь і практик.

C. Етап поступової трансформація ОАДР в АРР

Організаційно-правова форма і організаційна природа ОАДР заснована на моделі агентства регіонального розвитку, відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики».

ОАДР розглядається як ядро нового типу АРР, які поступово будуть створені в усіх областях. Уже в процесі реалізації програми ЄС U-LEAD ОАДР мають бути перетворені (засновниками) у новий тип АРР відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» (№ 156-VIII, 5 лютого 2015 року).

Довідково - ЗУ «Про засади державної регіональної політики», стаття 19. Агенція регіонального розвитку

1. З метою ефективної реалізації державної регіональної політики Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська, Севастопольська міські ради та відповідні державні адміністрації можуть засновувати агенції регіонального розвитку. Співзасновниками агенцій регіонального розвитку також можуть бути регіональні торгово-промислові палати, регіональні асоціації підприємців, регіональні представництва всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування регіону, вищі навчальні заклади, наукові установи, профільні громадські об'єднання регіону.

2. Агенція регіонального розвитку є неприбутковою установою, що утворюється на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями на підставі цього Закону та інших законів України.

Агенція регіонального розвитку не може бути бюджетною установою.

3. Структура, порядок діяльності та повноваження органів управління агенції регіонального розвитку визначаються законодавством України та положенням, що має відповідати типовому положенню про агенцію регіонального розвитку

Типове положення про агенцію регіонального розвитку затверджується Кабінетом Міністрів України.

Очікувані результати реалізації Концепції

У короткостроковій перспективі

ЦОДРР та ОАДР створено за підтримки Програми ЄС U-LEAD та інших програм, що фінансуються донорами. Відібрано та навчено керівників, експертів та працівників ОАДР.

У середньо- та довгостроковій перспективі

Поступово, протягом 3-4 років функціонування, за підтримки міжнародних донорів, ОАДР перетворюється у повноцінну агенцію регіонального розвитку в рамках нової системи управління регіональним розвитком відповідно до ЗУ «Про засади державної регіональної політики».

ОАДР спроможна надавати якісні послуги, постійно зміцнювати розвиткову спроможність об'єднаних територіальних громад, залучати усіх суб'єктів регіонального розвитку у процеси регіонального розвитку, залучати внутрішні та зовнішні інвестиції, сприяти сталому соціально-економічному розвитку регіону.

Основні очікувані результати реалізації Концепції:

1. Створено єдиний центр впровадження реформи на національному рівні – ЦОДРР.
2. Забезпечується системність та цілісність впровадження реформи, підвищується її ефективність та рівень координації відповідної діяльності усіх ЦОВВ та місцевих органів влади, а також органів місцевого самоврядування
3. Суттєво підвищується рівень координації надання Україні МТД для реалізації реформи..
4. Надано максимальну підтримку становленню та започаткуванню здорових розвиткових процесів у об'єднаних територіальних громадах;
5. Проводиться активна робота із територіальними громадами, котрі готові до об'єднання;
6. Започатковано процес об'єднання територіальних громад в яких поки що не ініційовані об'єднавчі процеси;
7. Змінено управлінські практики на рівні обласних органів влади з метою забезпечення максимального використання можливостей для розвитку регіонів в рамках нової державної регіональної політики
8. Зміцнено інституційну спроможність влади на місцевому та регіональному рівнях.
9. Підвищено рівень міжмуніципальної співпраці, у тому числі між ОТГ.
10. Підвищено якість роботи організацій громадянського суспільства в областях.
11. Створено прозору систему використання бюджетних коштів, відбувається становлення належного врядування на усіх рівнях, підвищено залученість громадянського суспільства у місцевий розвиток
12. Підвищено доходи регіональних та місцевих бюджетів