



ЗЕЛЕНА КНИГА

З ПИТАНЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИКИ РОЗРОБКИ І ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ЦІЛЬОВИХ ПРОГРАМ В АР КРИМ

Цей документ розроблено експертами громадської організації «Євпаторійський центр регіонального розвитку» в партнерстві з Українським інститутом публічної політики та Кримським центром перепідготовки та підвищення кваліфікації робітників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств та організацій при Раді міністрів АР Крим за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження».

ВСТУП

Цей документ розроблено для проведення із зацікавленими сторонами консультацій з метою підготовки пропозицій щодо підготовки методичних рекомендацій (практичного навчального посібника) для держслужбовців з питань розробки і функціонування місцевих цільових програм.

Необхідність підготовки методичних рекомендацій для держслужбовців диктують кілька чинників різного походження.

По-перше, участь громадськості в процесі планування політики, громадському контролю та впливі на органи місцевого самоврядування під час здійснення ними владних повноважень є елементом ефективного управління на місцевому рівні. Моніторинг ефективності виконання програм місцевого розвитку - це форма контролю, яка спрямована на визначення ефективності реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають.

По-друге, місцеві цільові програми є сукупністю науково-дослідницьких, проектних, промислових, соціально-економічних цілей і завдань задля вирішення найбільш актуальних та гострих проблем регіонального розвитку. Діяльність органів місцевого самоврядування буде ефективною за умови наукового обґрунтування напрямів, методів і форм розробки місцевих цільових програм, запровадження теоретико-методологічних положень щодо системного підходу до формування таких програм як об'єкта управління та реалізації принципів аналізу місцевих проблем для їх програмованого вирішення.

По-третє, чинне Законодавство України наділяє місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування повноваженням розробляти цільові програми. Структура та принципи розроблення цільових програм в Україні регулюються ЗУ «Про державні цільові програми», Постановами Кабінету Міністрів України та Наказами Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, але жоден з НПА на пряму не визначає чіткої структури та методології розробки саме місцевих цільових програм.

По-четверте, розробники місцевих цільових програм не дотримуються вимог діючих НПА, що негативно впливає на якість цих програм і знижує їх ефективність.

По-п'яте, державні службовці здійснюють розробку проектів програм не маючи спеціальної підготовки у цій специфічній діяльності. Таку спеціальну підготовку для них на місцевому рівні на регулярній основі ніхто не здійснює. При підготовці проектів програм держслужбовці рідко намагаються хоча б частково дотримуватись вимог нормативних документів, пояснюючи це тим, що немає НПА, який би чітко регулював розробку саме місцевих цільових програм, що якимось чином формально знімає з них відповідальність. Процедура погодження і схвалення місцевих цільових програм є недосконалою і потребує корекції.

По-шосте, громадськість до процесу розробки, прийняття місцевих цільових програм та контролю за їх виконанням не долучається. Обговорення проектів програм та результатів їх виконання майже не проходять, а якщо і відбуваються, то чисто формально.

Завданням підготовленого документу є висвітлення результатів аналізу проблеми недосконалості місцевих цільових програм, можливі варіанти її вирішення на місцевому рівні; визначення мети проведення консультацій із зацікавленими сторонами та формулювання ключових питань для обговорення, а також можливих ускладнень, якщо проблему не буде вирішено і як це позначиться на суспільному житті, якими будуть масштаби явища та що перешкоджає подоланню проблеми.

Ця робота не ставить за мету нав'язати будь-яку точку зору стосовно вирішення проблеми якісної підготовки місцевих цільових програм. Він є лише інструментом для започаткування фахової дискусії навколо цього питання.

1. ОПИС ПРОБЛЕМИ/НОВИХ МОЖЛИВОСТЕЙ.

Яка проблема потребує вирішення

Недосконалість принципів розробки, функціонування та виконання місцевих цільових програм спрямованих на вирішення найбільш актуальних та гострих проблем регіонального розвитку створює прецеденти розробки неефективної політики, неефективного, а часом нецільового використання бюджетних коштів, передумови для корупції.

Участь громадськості в процесі планування політики, громадському контролю та впливі на органи місцевого самоврядування під час здійснення ними владних повноважень є елементом ефективного управління на місцевому рівні. Мониторинг ефективності виконання програм місцевого розвитку - це форма контролю, яка спрямована на визначення ефективності реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають.

Місцеві цільові програми є сукупністю науково-дослідницьких, проектних, промислових, соціально-економічних цілей і завдань задля вирішення найбільш актуальних та гострих проблем регіонального розвитку.

Діяльність органів місцевого самоврядування буде ефективною за умови наукового обґрунтування напрямів, методів і форм розробки місцевих цільових програм, запровадження теоретико-методологічних положень щодо системного підходу до формування таких програми як об'єкта управління та реалізації принципів аналізу місцевих проблем для їх програмованого вирішення

Чинне Законодавство України наділяє місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування повноваженням розробляти цільові програми.

Структура та принципи розроблення цільових програм в Україні регулюються ЗУ «Про державні цільові програми», Постановами Кабінету Міністрів України та Наказами Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України.

Протягом березня – квітня 2010 р. ГО ЄЦРР було проаналізовано чинне Законодавство України, яке регулює принципи розробки та функціонування цільових програм, та 28 місцевих цільових програм, прийнятих Євпаторійською міською радою, на відповідність вимогам цих нормативних актів. У результаті дослідження встановлено наступне:

1. Жоден з НПА на пряму не встановлює чіткої структури та методології розробки саме місцевих цільових програм.
 2. Розробники місцевих цільових програм не дотримуються вимог діючих НПА, що негативно впливає на якість цих програм і знижує їх ефективність:
- Назви розділів не відповідають вимогам НПА. Включаються розділи, які не передбачені нормативними документами.
 - У всіх програмах проблема не описана, тенденції змін не представлені, прогнозів змін не зроблено, пріоритетність проблем не доведена.
 - Аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її вирішення програмним методом не кореспондується з заявленими проблемами.
 - Встановити відповідність мети програми визначеній проблемі є не можливим, оскільки проблема чітко не сформульована і не обґрунтована. Це унеможливило виявлення причинної гіпотези існування проблеми та визначення мети програми для її вирішення.
 - Завдання та заходи переважно відповідають задекларованій меті, але носять в основному неконкретний, декларативний характер.
 - Досить вільно плануються очікувані результати, не зважаючи на заплановані заходи. У жодній з програм не представлено розрахунки кількісних та якісних показників, яких планується досягти після виконання програми.
 - Необхідність розробки замовником методики оцінки ефективності виконання програми з урахуванням її специфіки взагалі проігнорована.

- Потреба в коштах для виконання заходів визначається довільно, без необхідних розрахунків. Обсяги фінансування є сумнівними і не обґрунтованими, їх реальну ефективність визначити неможливо.
- 3. Державні службовці здійснюють розробку проектів програм не маючи спеціальної підготовки у цій специфічній діяльності. Таку спеціальну підготовку для них на місцевому рівні на регулярній основі ніхто не здійснює. При підготовці проектів програм держслужбовці рідко намагаються хоча б частково дотримуватись вимог нормативних документів, пояснюючи це тим, що немає НПА, який би чітко регулював розробку саме місцевих цільових програм, що якимось чином формально знімає з них відповідальність.
Процедура погодження і схвалення місцевих цільових програм є недосконалою і потребує корекції.
- 4. Громадськість до процесу розробки, прийняття місцевих цільових програм та контролю за їх виконанням не долучається. Обговорення проектів програм та результатів їх виконання майже не проходять, а якщо і відбуваються, то чисто формально.

Які нові можливості відкрилися

Проблему недосконалого функціонування місцевих цільових програм можливо вирішувати, працюючи у таких напрямках:

- 1). Проведення ґрунтового аналізу місцевих цільових програм на відповідність діючому Законодавству України з метою з'ясування характеру проблеми.
- 2). На основі аналізу діючого Законодавства та нормативно-правових актів України місцевим органам влади розробити та впровадити Положення щодо порядку розроблення місцевих цільових програм, моніторинг та звітність про їх виконання.
- 3). Розробка методичних рекомендацій (навчального практичного посібника) для держслужбовців щодо порядку розроблення місцевих цільових програм.
- 4). Організація та проведення семінарів, тренінгів для органів місцевого самоврядування на основі розроблених методичних матеріалів.
- 5). Активізація громадськості під час обговорення концепцій, проектів місцевих цільових програм та звітів про їх виконання (участь у громадських слуханнях, круглих столах, презентаціях тощо).

Якою мірою вирішення проблеми або використання можливостей потребує втручання держави.

Вирішення проблеми недосконалості місцевих цільових програм потребує від органів місцевого самоврядування:

- провести детальне оцінювання місцевих цільових програм,
- переглянути їх зміст та затрати на виконання;
- провести підвищення кваліфікації держслужбовців місцевих органів влади з розроблення та виконання місцевих цільових програм.

Кримському центру перепідготовки та підвищення кваліфікації робітників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств та організацій при Раді міністрів АР Крим потрібно вдосконалити методологію розробки та функціонування місцевих цільових програм.

2.ВИЗНАЧЕННЯ МЕТИ ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ ІЗ ЗАЦІКАВЛЕНИМИ СТОРОНАМИ.

Консультації із зацікавленими сторонами є обов'язковою складовою процесу підготовки, вироблення та впровадження пропозицій щодо змін у процесі розробки і функціонування місцевих цільових програм. Консультації потрібні для урахування

досвіду, позицій, інтересів та можливої участі у реалізації проекту Кримського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації робітників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств та організацій при Раді міністрів АР Крим, представників органів місцевої виконавчої влади, депутатів місцевих рад, членів громадських організацій, представників місцевих осередків політичних партій, представників ЗМІ, соціально активних громадян, стан яких може змінитися внаслідок реалізації проекту.

Головною метою проведення консультацій із зацікавленими сторонами є:

- Удосконалення процесу підготовки методичних рекомендацій (практичного навчального посібника) для держслужбовців щодо розробки місцевих цільових програм завдяки врахуванню думок, досвіду, позиції, інтересів та можливої участі у цьому процесі людей, установ, організацій, а отже забезпечення його обґрунтування та підтримки з їхнього боку.
- Сприяння залученню та заохочення до участі у реалізації проекту представників органів місцевої влади та громадськості у визначенні аспектів актуальності проблеми, причин її виникнення, можливих способів вирішення, участі у розробці плану дій та його реалізації.
- Висвітлення позицій різних зацікавлених сторін щодо їх бачення вирішення проблеми недосконалості розробки та функціонування місцевих цільових програм і надання їм можливості обґрунтувати свої позиції.
- Організація діалогу та вирішення можливих конфліктів між різними зацікавленими сторонами щодо вирішення проблеми.
- Сприяння співпраці громадських організацій з органами влади, представниками політичних партій, ЗМІ, соціально активними громадянами.
- Забезпечення широкого висвітлення та вільного доступу до інформації щодо підходів та можливих варіантів вирішення проблеми для якнайширшого кола зацікавлених сторін.

3.ДОКЛАДНИЙ ОПИС ПРОБЛЕМИ

Наскільки великі масштаби проблеми.

Проблема недосконалості розробки місцевих цільових програм характерна для багатьох регіонів України.

Які зміни відбулись останнім часом.

27.06.2008 року міськвиконкомом м. Миколаєва з метою визначення порядку розроблення міських цільових програм, моніторингу і звітування про їх виконання за №1368 було ухвалено рішення «Про порядок розроблення та виконання міських цільових програм».

У 2009 р. О.Чемерисом у дослідженні «Державні цільові програми у сфері інвестицій та інновацій: очікування та реалії» було проаналізовано відповідність схвалених державних цільових програм у сфері розвитку інноваційної та інвестиційної діяльності вимогам нормативним актам. Встановлено факти недотримання вимог, що негативно впливає на якість цих програм і знижує їх ефективність. Запропоновано шляхи покращення якості змісту концепцій та програм.

Протягом березня – квітня 2010 р. ГО ЄЦРР було проаналізовано чинне Законодавство України, яке регулює принципи розробки та функціонування цільових програм, та 28 місцевих цільових програм, прийнятих Євпаторійською міською радою, на відповідність вимогам цих нормативних актів. За результатами аналізу було розроблено Проект «Положення про порядок розроблення місцевих цільових програм в м. Євпаторія, моніторинг та звітність про їх виконання». У співпраці з Департаментом з організації роботи Євпаторійської міської ради було проведено публічне обговорення Проекту

Положення, створено робочу групу з його доопрацювання та впровадження на місцевому рівні.

Напрацьовані ГО ЄЦРР матеріали були взяті на озброєння ОГО Волинський прес-клуб (м. Луцьк), що займається моніторингом процесу розробки та реалізації місцевих цільових програм і аналізом ролі і місця громадськості на етапах розробки і реалізації місцевих програм. Методичні рекомендації, за особистим проханням, були надані для використання державним службовцям м. Запоріжжя та депутатам Тернопільської, Львівської та Івано-Франківської обласних рад. Наразі підписано Угоду про співпрацю та партнерство між ГО ЄЦРР та Кримським центром перепідготовки та підвищення кваліфікації робітників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств та організацій при Раді міністрів АР Крим щодо використання методичних матеріалів для проведення навчальних заходів для держслужбовців АР Крим.

4.ВИЗНАЧЕННЯ МОЖЛИВИХ УСКЛАДНЕНЬ, ЯКЩО ПРОБЛЕМУ НЕ БУДЕ ВИРІШЕНО.

Як це позначиться на суспільному житті

Проблема недосконалості основ розробки, функціонування та виконання місцевих цільових програм задля вирішення найбільш актуальних та гострих проблем регіонального розвитку створює прецеденти розробки неефективної політики, неефективного, а часом нецільового використання бюджетних коштів, передумови для корупції.

Якими будуть масштаби явища

Місцеві цільові програми є сукупністю науково-дослідницьких, проектних, промислових, соціально-економічних цілей і завдань задля вирішення найбільш актуальних та гострих проблем місцевого розвитку. Саме тому їх недосконала розробка, що негативно впливає на їхню якість, а відповідно і на реалізацію програмних завдань і заходів, стає на заваді підвищення якості життя територіальних громад.

Що перешкоджає подоланню проблеми

Відсутність єдиних норм та методології розробки та функціонування місцевих цільових програм.

Відсутність спеціальних знань та підготовки у держслужбовців, які займаються розробкою цільових програм.

Відсутність належного контролю за якістю місцевих програм з боку органів, що їх ухвалюють, та громадськості.

5.ФОРМУЛЮВАННЯ КЛЮЧОВИХ ПИТАНЬ ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

Для всіх зацікавлених сторін

1.Наскільки важливою видається проблема розробки та функціонування місцевих цільових програм?

- дуже важливою,
- важливою, але не першочерговою;
- неважливою;

Для розробників програм

2. Чи стикалися Ви з труднощами та непорозуміннями під час розробки програм?

- Так
- Ні

3. Якщо «Так», то з якими?

- недосконала нормативно-правова база;

- відсутність місцевого Положення щодо розробки цільових програм;
- відсутність спеціальних знань;
- інше, поясніть

Для всіх зацікавлених сторін

4. Що, на Ваш погляд, є необхідним для підвищення якості програм:

- підготовка та ухвалення місцевого Положення щодо розробки місцевих цільових програм;
- проведення навчань (семінарів/тренінгів) для держслужбовців з питань розробки цільових програм;
- розробка методичних рекомендацій (посібника) для держслужбовців з питань розробки цільових програм;
- інше

5. Якщо Ви вважаєте за необхідне розробку методичних рекомендацій (посібника) для держслужбовців з питань розробки цільових програм, на які аспекти, слід звернути увагу під час їхньої підготовки (пронумеруйте, будь ласка, за ступенем важливості – від 1 до 20):

- визначення поняття «місцеві цільові програми»;
- мета і основні умови розроблення місцевих цільових програм;
- ініціювання розроблення місцевої цільової програми;
- розроблення та громадське обговорення концепції програми;
- схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення головного розробника програми та строків її розроблення;
- паспорт програми;
- склад проблеми та обґрунтування необхідності її розв'язання програмним методом;
- мета програми;
- обґрунтування шляхів і засобів розв'язання проблеми;
- строки та етапи виконання програми;
- напрями діяльності, завдання та заходи програми;
- ресурсне забезпечення програми;
- організація управління та контролю за ходом виконання програми;
- очікувані кінцеві результати виконання програми, визначення її ефективності;
- визначення результативних показників виконання програми;
- здійснення експертизи проекту програми, погодження та затвердження програми;
- включення програми до щорічних програм соціально-економічного розвитку регіону;
- організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;
- здійснення моніторингу та підготовка щорічних звітів (проміжних звітів) про результати виконання програми, внесення змін до програми;
- підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.

6. Чи достатньою є, на Вашу думку, участь громадськості у процесі підготовки місцевих цільових програм:

- Так
- Ні

7. Які форми участі громадськості в процесі розробки цільових програм, на Вашу думку, є найбільш ефективними:

- ініціювання розробки проекту програми;
- участь у робочих групах з розробки програми;

- участь у фокус-групах з питань підготовки програми;
- участь у громадських обговореннях проектів програм;
- інше

8. Чи відбуваються громадські обговорення проектів місцевих цільових програм у Вашому місті?

- Так
- Ні

9. Якщо «Так»,

1) Чи брали Ви участь у таких обговореннях?

- Так
- Ні

10 Вкажіть, будь ласка, джерело, з якого Ви дізналися про проведення громадського обговорення

Для громадськості

11. Чи доводилось Вам ознайомлюватись зі змістом будь-яких місцевих цільових програм?

- Так
- Ні

12. Якщо «Так», вкажіть, будь ласка, джерело інформації:

- друковані ЗМІ;
- електронні ЗМІ;
- web- сторінка місцевої ради;
- інше

6.МОЖЛИВІ ВАРІАНТИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Критерії оцінки	Можливі варіанти вирішення проблеми				
	Збереження статус-кво	Варіант 1 Розроблені МР надано для ознайомлення та розгляду органам місцевого самоврядування	Варіант 2 Розроблені МР надані для використання КЦППК	Варіант 3 На основі розроблених МР проведення семінарів/тренінгів КЦППК спільно з експертами/тренерами ГО ЄЦРР для держслужбовців з обов'язковою сертифікацією.	Варіант 4 На основі розроблених МР проведення семінарів/тренінгів експертами/тренерами ГО ЄЦРР для держслужбовців.
Результативність	Відсутня (1 бал)	1.Представники ОМС ознайомились з МР без подальшого використання. 2.Представники ОМС самостійно почали користуватися МР. 3.Представники ОМС консультуються з ГО ЄЦРР щодо застосування МР (тренінги, семінари, робочі зустрічі). 4.ОМС на основі МР розробляють проект Положення щодо розробки місцевих цільових програм. 5.ОМС ухвалюють	1.КЦППК ознайомився з МР без подальшого використання. 2.КЦППК самостійно почав користуватися МР (проводити тренінги/семінари для держслужбовців. 3.КЦППК консультується з ГО ЄЦРР щодо застосування МР. Відносно висока (4 бали)	На основі розроблених МР проведення семінарів/тренінгів КЦППК спільно з експертами/тренерами ГО ЄЦРР для держслужбовців з обов'язковою сертифікацією. Висока (5 балів)	На основі розроблених МР проведення семінарів/тренінгів експертами/тренерами ГО ЄЦРР для держслужбовців Відносно висока (4 бали)

		Положення щодо розробки місцевих цільових програм. Низька (2 бали)			
Політична здійсненність	Низька (2 бали)	Низька (2 бали)	Висока (5 балів)	Висока (5 балів)	Середня (3 бали)
Адміністративна здійсненність	Низька (2 бали)	1. Визначено органи влади, установи та організації, які повинні бути залучені до виконання завдань по впровадженню пропонованого варіанту. 2.Ризик: ОМС не ознайомились та не використовують МР. Низька (2 бали)	Висока (5 балів)	Висока (5 балів)	Середня (3 бали)
Ефективність	Низька (2 бали)	1.Очікувані результати визначено нечітко. Низька (2 бали)	Відносно висока (4 бали)	Висока (5 балів)	Відносно висока (4 бали)
Підсумок (мах = 20 балів)	7 балів	8 балів	18 балів	20 балів	14 балів

Автори дослідження:

Аркадій Шарапов – керівник проекту

Сергій Сухобойченко – експерт-аналітик ГО ЄЦРР

Олена Севостьянова – експерт-аналітик ГО ЄЦРР

Консультанти:

Володимир Нікітін – професор культурології, заст. директора УІПП

Єлизавета Барань – заст. директора УІПП

Володимир Сидоров – директор КЦППК

Контакти:

Тел./факс (06569) 2-90-60

Е-mail: ecrr@ukr.net