ПРОГРАМА РАДИ ЄВРОПИ

«ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ І РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»

ДОСЛІДЖЕННЯ НАВЧАЛЬНИХ ПОТРЕБ ПРЕДСТАВНИКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

Наталія Балдич

Наталія Гнидюк

Цезарій Трутковськи

Квітень 2019

ЗМІСТ

Список скорочень 4
Резюме 5
Про цей звіт 5
Ключові результати 5
Рекомендації 10
1. Вступ 13
1.1. Мета і завдання дослідження 13
1.2. Методологія 13
2. Правові та інституційні рамки об'єднаних громад 16
2.1. Створення об'єднаних територіальних громад 16
2.2. Базове законодавство, що визначає повноваження ОТГ 17
2.3. Компетенція, повноваження та послуги ОТГ 19
2.4. Управління ОТГ 21
2.5. Людські ресурси в управлінні ОТГ 23
2.6. Місцеві фінанси 25
2.7. Система професійного навчання 27
3. Вплив реформи децентралізації на систему місцевого самоврядування 29
3.1. Зміни в завданнях і функціях органів місцевого самоврядування 29
3.2. Успіхи реформи децентралізації 32
3.3. Виклики реформи децентралізації 34
4. Співпраця органів місцевого самоврядування з ключовими стейкхолдерами 38
4.1. Взаємодія з територіальною громадою 38
4.2. Взаємовідносини з місцевими органами виконавчої влади 40
4.3. Співпраця з іншими стейкхолдерами 41
4.4. Роль асоціацій органів місцевого самоврядування 43
5. Діяльність органів місцевого самоврядування 45
5.1. Оцінка ефективності органів місцевого самоврядування 45
5.2. Проблеми у виконанні повноважень органів місцевого самоврядування 49
5.3. Практика визначення проблем у діяльності органів місцевого самоврядування 51
5.4. Зміни у функціонуванні органів місцевого самоврядування 53
5.5. Компетентність посадових осіб місцевого самоврядування 55
5.6. Привабливість роботи в органах місцевого самоврядування 58
6. Потреби в розвитку професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування 63
6.1. Навчальні потреби посадових осіб місцевого самоврядування 63
6.2. Потреби в навчанні депутатів місцевих рад 69
6.3. Практика визначення навчальних потреб в органах місцевого самоврядування 71

6.4. Види та форми підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування 73
6.5. Результативність підвищення професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування 79
6.6. Потреби у навчанні посадових осіб органів місцевого самоврядування за оцінками проектів міжнародної технічної допомоги 82
7. Пропозиція навчальних програм для посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад 88
7.1. Види програм підвищення кваліфікації 88
7.2. Формування пропозиції навчальних програм 91
7.3. Результативність навчання представників органів місцевого самоврядування 92
Додатки 94
Додаток 1: Сценарій інтерв'ю 94
Додаток 2: Сценарій фокус-групи 98
Додаток 3: Анкета для опитування (ЦППК) 100
Додаток 4: Список учасників глибинних інтерв'ю та фокус-груп 105
Додаток 5: Анкета для телефонного опитування 110
Додаток 6: Презентація «Аналіз навчальних потреб об'єднаних територіальних громад України» (див. окремий файл) 122

Список скорочень

АМУ - Асоціація міст України
ВНЗ - Вищий навчальний заклад
ГО - Громадська організація
ДФРР - Державний фонд регіонального розвитку
ЄДДР - Єдиний державний демографічний реєстр
ЖКГ - Житлово-комунальне господарства
ІТ - Інформаційні технології
КМІС - Київський міжнародний інститут соціології
КМУ - Кабінет Міністрів України
ММС - Міжмуніципальне співробітництво
НАДС - Національне агентство України з питань державної служби
НАДУ - Національна академія державного управління при Президентові України
ОДА - Обласна державна адміністрація
ОСББ - Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку
ОСН - Орган самоорганізації населення
ОТГ - Об'єднана територіальна громада
ПТУ - Професійно-технічне училище
РАЦС - Реєстрація актів цивільного стану
РДА - Районна державна адміністрація
РР - Регіональний розвиток
ЦНАП - Центр надання адміністративних послуг
ЦОВВ - Центральний орган виконавчої влади
ЦППК - Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації

Резюме

Про цей звіт

Цей звіт представляє результати дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України, проведеного в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні». Дослідження тривало у період з вересня 2018 року по лютий 2019 року.

У цьому аналітичному звіті узагальнено дані, отримані шляхом якісних та кількісних методів збору, таких як глибинні напівструктуровані інтерв'ю, фокус-групові обговорення, телефонні опитування. Результати кількісного дослідження, наведені в тексті звіту, містять узагальнені дані телефонного опитування 517 ОТГ, представники яких відповіли на всі запитання анкети. Додаток 6 до звіту містить презентацію результатів всіх опитаних представників ОТГ, у т.ч. тих, які, з огляду на тривалість інтерв'ю, надали відповіді на частину запитань анкети (137 представників ОТГ). Разом з тим, наведені у презентації результати істотно не відрізняються від тих, що містяться у тексті звіту.

У звіті (підрозділ 6.6) також представлено основні результати вивчення навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування, проведеного в рамках інших програм міжнародної технічної допомоги.

У розділі 2 представлено узагальнення експертами процесів, що відбуваються в системі місцевого самоврядування України. Ключові результати та рекомендації, що містяться в звіті, підготовлені експертами, спираючись на результати вивчення навчальних потреб, відображені в розділах 3-7.

Ключові результати

1. Розпочата в 2015 році реформа децентралізації призвела до значних змін у завданнях і функціях органів місцевого самоврядування, особливо в тих з них, що були утворені внаслідок об'єднання територіальних громад. Швидкість змін вимагає існування гнучкої системи підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, і навпаки, успішність змін буде залежати від швидкості підготовки/підвищення кваліфікації працівників, їх здатності виконувати нові повноваження.

2. З-поміж ОТГ найбільше потребують навчальної підтримки ті, які утворилися на базі сіл, селищ та міст районного значення. Адже до реформи вони виконували обмежений обсяг повноважень, несумірний з тими повноваженнями, які на них покладаються після створення об'єднаних громад. У таких органах місцевого самоврядування як відсутня інституційна пам'ять про виконання таких повноважень, так і наявний брак фахівців, яких можна залучити до їх виконання. Органи місцевого самоврядування таких ОТГ потребують спеціальних програм підвищення кваліфікації.

3. Серед найбільших змін у повноваженнях органів місцевого самоврядування базового рівня, спричинених реформою централізації, – забезпечення послуг у сфері середньої освіти та охорони здоров'я, надання адміністративних і соціальних послуг. Для виконання цих розширених повноважень відбулося збільшення ресурсної бази місцевого самоврядування. Зазначені сфери повноважень, а також необхідні процедури для виконання цих повноважень (бюджетне і фінансове планування, договірні відносини з контрагентами, тендерні процедури, менеджмент комунальних активів, управління людськими ресурсами та ін.) викликають найбільше труднощів в органів місцевого самоврядування базового рівня.

4. В середньому, після створення ОТГ вони почали додатково надавати, за словами респондентів, опитаних методом телефонного інтерв'ю, 9 послуг (лише 10% респондентів говорять про те, що вони додатково стали надавати до 5 послуг, 54% – 5-10 послуг, 36% – понад 10 послуг). Найбільше респондентів говорили про такі «нові» послуги, як забезпечення загальної середньої освіти (77.0%), управління земельними ресурсами (74.9%),

розвиток інфраструктури (73.7%), соціальний захист та соціальне забезпечення (70.2%), утримання вулиць та доріг (70.2%), організація культурно-освітніх закладів (68.7%). Переважна більшість респондентів (70.2%) топ-пріоритетом своїх повноважень бачать інфраструктурні інвестиції. Значно рідше респонденти говорили про стабілізацію бюджету (30.8%), соціальну політику (26.7%), залучення громадян до ухвалення рішень (24.4%), підвищення якості послуг (23.8%). Разом з цим, респонденти «особливим» фокусом діяльності органу самоврядування бачать шкільну/дошкільну освіту (65.4%), утримання вулиць і доріг (41.6%), місцевий економічний розвиток (40.2%) і охорону здоров'я (35.4%). Найбільшими труднощами у поточній діяльності респонденти вважають нестабільність законодавства (51.1%), відсутність належного фінансування делегованих повноважень (33.8%), брак власних доходів (33.5%) і правова невизначеність в окремих сферах (30.0%).

5. З 35 сфер, які респонденти телефонного інтерв'ю мали оцінити на належність реалізації завдань, в ОТГ є 4 найбільш проблематичні сфери: захист довкілля (52.2% говорять про вирішувані труднощі і 26.9% говорять про великі труднощі), управління водними ресурсами та твердими відходами (відповідно, 43.5% і 24.0%), місцевий публічний транспорт (43.5% і 36.4%), вивчення мов (23.0% і 32.7%). Серед інших сфер, в основному, від третини до половини респондентів відзначають усе-таки наявність труднощів у реалізації завдань (хоча й переважно мова йде про труднощі, які, за словами респондентів, можна вирішити). Відносно найкраща ситуація у сфері організації роботи (62.3% говорять про належну організацію), але навіть у цій сфері 35.8% респондентів обрали варіант «Існують труднощі у виконанні завдань, але вони вирішуються».

6. Трохи більше половини респондентів телефонного інтерв'ю (50.3%) допускають, що проблеми в діяльності органу місцевого самоврядування ОТГ спричиняються недостатнім рівнем знань працівників, але з них повністю переконані в цьому – 16.1%. При цьому навіть у містах обласного значення (які до реформи мали вищий рівень самоврядності) виникають труднощі з виконанням повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, надання соціальних послуг. Ці труднощі зумовлені швидкістю реформ, браком часу на підготовчі процедури, неузгодженістю законодавства, слабкістю комунікації з боку ключових міністерств щодо змісту та основних цілей реформ.

7. Трохи більше половини респондентів (55.3%), опитаних методом телефонного інтерв'ю, стверджують, що в їхніх ОТГ є затверджена стратегія розвитку громади. Причому, серед тих, у кого є стратегія, 96.8% говорять про залучення мешканців у тій чи іншій мірі до процесу ухвалення стратегій, у т.ч. 82.2% говорять про активну участь мешканців у, власне, процесі розробки стратегії.

8. Респонденти, опитані методом телефонного інтерв'ю, загалом трохи краще, ніж посередньо, оцінюють ефективність органу місцевого самоврядування ОТГ: за 7-бальною шкалою (де 7 – дуже висока ефективність) на 6-7 оцінили лише 19.0% респондентів, а найбільше – 52.6% – оцінили на 5 балів. Водночас, лише 3.7% опитаних оцінили на 1-3 бали. Загалом, середня оцінка – 5.5 балів. Оцінка органу самоврядування за окремими напрямам в цілому середня. Так, залежно від сфери 92.5-99% респондентів дають оцінку не нижче «достатнього» рівня, але «дуже добре» оцінюють не більше 23.4%. За 5-бальною шкалою, де 5 – «дуже добре», середня оцінка кожної сфери коливається в межах 3.5-3.9, що означає, що в середньому оцінки трохи не дотягують до «досить хорошого рівня», але вочевидь є вищими за просто «достатній» рівень. Трохи більше половини респондентів (54.0%) говорять, що впродовж останніх двох років у їхньому органі проводилася оцінка ефективності діяльності. Основні інструменти оцінювання ефективності: опитування населення (39.6% серед тих, у кого була оцінка, зазначили цей інструмент), збори громадян, обговорення (29.1%), публічні звіти (23.0%).

9. Хоча недостатня компетентність не сприймається респондентами, опитаними методом телефонного інтерв'ю, як одна з головних труднощів у діяльності ОТГ, але водночас 56.9% респондентів вважають, що саме підвищення рівня компетентності

працівників виконавчих органів є чинником підвищення ефективності їхньої роботи. Рідше як чинники підвищення ефективності роботи називалися підвищення оплати праці (31.3%), запровадження системи оцінювання результатів діяльності (26.5%) і запровадження нових процедур (25.3%).

10. Серед респондентів телефонного інтерв'ю 49.9% дуже задоволені або задоволені своєю роботою в органі місцевого самоврядування ОТГ (оцінили на 6-7 балів за 7-бальною шкалою), ще 28.8% скоріше задоволені (оцінили на 5 балів). Середня задоволеність складає 5.4 бала. Водночас, лише 26.9% вважають, що робота в органі місцевого самоврядування дуже приваблива або приваблива по відношенню до інших пропозицій на ринку праці (оцінили на 6-7 балів за 7-бальною шкалою), ще 33.1% вважають таку роботу скоріше привабливою (оцінили на 5 балів). В середньому, респонденти на 4.8 з 7 можливих балів оцінили привабливість роботи в органах місцевого самоврядування. Серед чинників привабливості, на думку респондентів, найважливішими є хороші відносини в колективі (74.3% вважають чинник дуже важливим), можливість працювати з цікавими людьми (67.9%), хороша репутація роботодавця (65.8%), стабільність роботи (66.2%). До чинників «другої» черги доцільно зарахувати хороші відносини з керівником, високий рівень автономності, різноманітність завдань, можливість для професійного розвитку (від 44.1 до 54.4% респондентів вважають ці чинники дуже важливими). Інші чинники вважають дуже важливими не більше третини респондентів. Для самих респондентів топ-3 чинниками є хороші відносини в колективі (57.3%), можливість працювати з цікавими людьми (33.7%) і стабільність роботи (33.3%). Водночас, на думку 83.8% респондентів, для «звичайних» працівників одним з топ-факторів є саме рівень зарплати. Також до топ-чинників для «звичайних» працівників належать хороші відносини в колективі (62.1%), стабільність роботи (39.1%) і можливості для професійного розвитку (33.8%).

11. Лише 0.8% респондентів, опитаних методом телефонного інтерв'ю, вважають, що участь працівників у навчальних заходах не є важливою або взагалі є втратою часом. Водночас, надають цьому надзвичайну важливість 57.4%. Інші вважають навчання важливим, але некритичним, або часом корисним, часом – ні. 98.8% респондентів стверджують, що за останні 2 роки керівництво громад, керівники структурних підрозділів, спеціалісти принаймні 1-2 рази брали участь у навчальних заходах. Причому, в більшості випадків (не менше 63.8%) мова йде про регулярну участь – щонайменше раз на квартал або кілька разів на квартал. Лише у випадку депутатів місцевих рад 37.3% говорять, що вони ніколи не брали участь у професійному навчанні, і лише 11.4% говорять про регулярну участь у таких заходах.

12. Як наслідок змін у повноваженнях органів місцевого самоврядування, суттєво змінилися навчальні потреби їхніх працівників. Серед найбільш актуальних потреб у розвитку «твердих» компетентностей, без яких не можливо забезпечити виконання повноважень органів місцевого самоврядування: стратегічне планування; проектний менеджмент (проектний підхід до всіх процесів управління); інструменти взаємодії з різними стейкхолдерами; правова грамотність; фінансовий менеджмент; адміністративні послуги; управління комунальною власністю; енергоефективність та енергоменеджмент; організація надання житлово-комунальних послуг; залучення інвестицій та інших альтернативних джерел фінансування для місцевого розвитку; застосування електронного урядування та е-демократії в управлінській діяльності; управління людськими ресурсами; управління в охороні здоров'я; управління в освіті; управління культурою. Значно зросла потреба працівників органів місцевого самоврядування в розвитку «м'яких» компетентностей, які не мають однозначної прив'язки до конкретної професії, а є певною мірою наскрізними: лідерство; управління змінами; командна робота; комунікабельність; етика; самовдосконалення; стресостійкість.

13. Респонденти, опитані методом телефонного інтерв'ю, вважають, що топ-пріоритетами для підвищення кваліфікації працівників ОТГ мають бути теми щодо

місцевого економічного розвитку (48.9%), управління проектами (40.8%), управління фінансовими ресурсами (26.7%), бухгалтерського обліку (25.1%), сільського господарства (21.7%), планування та реалізації інфраструктурних проектів (21.3%), надання адміністративних послуг (21.1%). Для самих респондентів топ-темами є місцевий економічний розвиток (46.0%), управління проектами (32.1%), управління фінансовими ресурсами (28.0%), планування і реалізація інфраструктурних проектів (23.4%), стратегічне планування (20.7%).

14. Враховуючи курс реформ в Україні, зміни на ринку праці, глобальні тенденції, процеси розвитку суспільних відносин, у найближчі 4 роки органи місцевого самоврядування потребуватимуть розвитку компетентностей мислити глобально (розуміти сучасний глобалізований світ, його виклики та нові підходи), з економічного розвитку (базованого переважно на внутрішніх ресурсах громад), використання ІТ-інструментів, іноземних мов. Органи місцевого самоврядування потребуватимуть фахівців з урбаністики, архітекторів, юристів, енергоменеджерів.

З огляду на перспективи продовження реформи децентралізації і поширення її на регіональний та субрегіональний рівні, а також створення інституту префекта, актуальним є вже зараз розпочати розробку відповідних начальних програм як для новопризначених префектів (претендентів на посади, які будуть зараховані до кадрового резерву префектів), так і горизонтальних програм щодо механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування з префектами при здійсненні останніми контрольних і наглядових функцій.

15. Серед видів підвищення кваліфікації практично всі учасники глибинних інтерв'ю відзначили тренінги як такі, що дають змогу отримати/розвинути практичні навички. Значною популярністю користуються заходи з обміну досвідом між органами місцевого самоврядування України та закордону. Під час таких заходів доцільно ознайомлюватися не тільки з успішними практиками, а й з проблемними ситуаціями, щоб навчатися на помилках. Такий вид розвитку професійної компетентності, як стажування на робочому місці в інших органах місцевого самоврядування застосовується дуже рідко (тільки один міський голова зазначив, що працівники міської ради проходили таке стажування). Серед причин такої ситуації називалися: відсутність інформації про доступні органи місцевого самоврядування та відповідні посади для проходження стажування, незацікавленість органів місцевого самоврядування приймати в себе стажерів, неможливість вивільнити працівника з основного місця роботи для проходження стажування тривалий термін.

16. За результатами телефонного інтерв'ю виявлено, що найбільш важливим інструментом підвищення професійного розвитку працівників ОТГ є обмін досвідом з колегами з інших ОТГ (78.5% респондентів зараховують цей інструмент до топ-2, загалом «дуже ефективним» вважають 56.3%). Умовно «друге» місце ділять з приблизно однаковою оцінкою ефективності: вивчення кращих практик, консультації з експертами, обмін досвідом з колегами з інших країн, участь в навчальних візитах, участь у семінарах/тренінгах (по 20-25% зараховують ці інструменти до топ-2, по 43-50% вважають «дуже ефективними»). Найменший інтерес викликає он-лайн навчання, яке «дуже ефективним» вважають 19.3% респондентів, і лише 3.5% зараховують до топ-2 інструментів.

17. Законодавчі зміни (у т.ч. і в сфері децентралізації) передбачають «масовий» процес підвищення кваліфікації державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування шляхом запровадження короткострокових навчальних програм або модулів, у т.ч. із застосуванням сучасних інтерактивних технологій (зокрема, он-лайн курсів). Найбільш прийнятною є тривалість короткострокових курсів 2-3 дні. Респонденти відзначили необхідність раціонального збалансування зовнішнього (за межами органу місцевого самоврядування) та внутрішнього навчання. При цьому «твердим» навичкам бажано навчатися за межами органу місцевого самоврядування з можливістю їх практичного відпрацювання, тоді як «м'які» навички доцільно розвивати безпосередньо в органі місцевого самоврядування.

18. На сьогодні більшість навчальних заходів для представників органів місцевого самоврядування організовується та фінансується зовнішніми інституціями, переважно програмами міжнародної технічної допомоги та обласними бюджетами через регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації (ЦППК). З огляду на це чинна система підвищення кваліфікації представників органів місцевого самоврядування є фінансово залежною та нежиттєздатною за умови припинення такого фінансування, попит на навчальні послуги з боку органів місцевого самоврядування залишається мало або взагалі неплатоспроможним. На сьогодні навіть за переважання зовнішнього фінансування і безоплатної участі в навчальних заходах, у деяких органах місцевого самоврядування наявний брак коштів місцевих бюджетів для відшкодування витрат на проїзд, проживання чи добових.

19. Найчастіше респонденти телефонного інтерв'ю говорили, що працівники ОТГ у 2018 році брали участь у безкоштовному навчанні, організованому ЦППК (94.4%), асоціаціями органів місцевого самоврядування (90.3%) і зовнішнім провайдером в рамках проекту технічної допомоги, де сама ОТГ не є бенефіціаром (82.0%). Ще 51.6% говорили про безкоштовне навчання, організоване в рамках проекту технічної допомоги, де сама ОТГ є бенефіціаром. Водночас, рідше згадувався досвід, коли участь фінансувалася з місцевого бюджету: 42.6% пригадали досвід, коли був тренінг для різних органів місцевого самоврядування і 39.1% – коли був тренінг тільки для своєї громади.

20. 26.1% респондентів телефонного інтерв'ю зазначили, що в бюджеті ОТГ на 2018 рік не було закладено кошти на професійне навчання працівників. Серед тих, хто говорить, що кошти були закладені, в середньому закладалися 31 тис. грн. Загалом, 35.6% респондентів вважають достатніми закладені кошти на навчання (у т.ч. серед тих, у кого кошти взагалі не були закладені, «достатніми» вважають 24.4%). Лише 1.9% вважають, що коштів виділено забагато, а 49.1% вважають, що коштів недостатньо (причому, навіть серед тих, у кого виділено найвищі суми – 100 тис. грн. і більше – 44.4% говорять про недостатність коштів на такі цілі).

21. Найчастіше організаторами навчальних заходів для працівників ОТГ виступали асоціації органів місцевого самоврядування (92.2%), обласні ЦППК (87.9%), міжнародні організації (77.2%). Трохи рідше згадувалися НАДУ (61.1%) та неурядові організації (57.2%). Серед інституцій, які здійснюють навчання, найбільшою довірою користуються асоціації органів місцевого самоврядування (68.3% зараховують їх до топ-3 інституцій за довірою), обласні ЦППК (66.7%) і НАДУ (54.5%).

22. Половина респондентів телефонного інтерв'ю (57.1%) стверджують, що в їхніх ОТГ внутрішнє навчання протягом року проводилося кілька разів на квартал або щонайменше один раз на квартал; рідше (1-2 рази на рік або 1 раз на рік) – 24.9%. Водночас 18.0% респондентів сказали, що навчання взагалі не проводилося. Практично всі респонденти зазначили, що працівники підвищували кваліфікацію за допомогою інших форм: 97.9% говорили про участь у конференціях, семінарах, 85.5% – про навчальні візити, 78.7% – про обмін досвідом між професійними групами, 60.0% – про отримання другої вищої освіти або післядипломної освіти, 53.8% – про дистанційні форми навчання.

23. Головним критерієм для ухвалення рішення про участь у навчанні, як показали телефонні опитування, є впевненість, що викладач або тренер є компетентним (для 54.7% респондентів цей критерій №1 або №2 за важливістю). Топ-критеріями є також відповідність теми навчання повноваженням і завданням, що виконуються (41.4%), зацікавленість темою навчання (39.1%), довіра до організатора навчання (32.7%).

24. Результати інтерв'ю та фокус-групових обговорень показали, що майже всі респонденти вважають за необхідне підвищувати кваліфікацію депутатів місцевих рад, особливо тих, які вперше виконують депутатські повноваження. Підвищення кваліфікації має відбуватися в проміжок між проведенням першої та другої сесій новообраної місцевої ради. Тематика навчання має охоплювати: загальні права та обов'язки депутата; компетенція

органів місцевого самоврядування; уміння вести конструктивний діалог, вести переговори, приймати узгоджені рішення; регламент місцевої ради; бюджетний процес; стратегічне планування; нормотворчість.

Фінансування підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад має відбуватися за змішаною моделлю, тобто поєднувати ресурси політичних партій, які отримують кошти державного бюджету для фінансування своєї програмної діяльності; кошти місцевих бюджетів; кошти асоціацій органів місцевого самоврядування.

25. Розробка та постійне вдосконалення навчальних програм, спрямованих на розвиток необхідних для працівників органів місцевого самоврядування компетентностей, повинні бути підкріплені дієвою системою оцінки навчальних потреб. Оцінка навчальних потреб має забезпечити виявлення різниці між існуючим та бажаним рівнем компетентності, визначати загальний підхід та методи навчання (в залежності від отриманих даних), бути основою для складання відповідних навчальних програм і проведення навчання, забезпечити максимально ефективне використання наявних ресурсів (як людських, так і фінансових).

26. Як показали результати дослідження, тільки в поодиноких випадках в органах місцевого самоврядування застосовуються формалізовані інструменти оцінки навчальних потреб їхніх працівників, такі які опитування самих працівників. При направленні працівників на навчання фактично домінує підхід, що базується на пропозиції відповідних програм. Дуже рідкісні випадки, коли органи місцевого самоврядування самі замовляють і оплачують з місцевого бюджету освітні послуги для їхніх працівників. Натомість переважна більшість (82.0%) респондентів телефонного інтерв'ю стверджують про проведення аналізу потреб у навчанні працівників ОТГ. Серед тих, хто проводить такий аналіз, дві третини (68.4%) використовують підходи чи методичні рекомендації, які визначають, як повинен здійснюватися аналіз потреб.

27. Результати інтерв'ю та фокус-групового обговорення з керівниками ЦППК показали, що практика визначення навчальних потреб на основі взаємодії з органами місцевого самоврядування не є повсюдною. Тільки декілька центрів практикують виїзди до органів місцевого самоврядування з метою виявлення навчальних потреб їхніх працівників. При формуванні планів-графіків підвищення кваліфікації центри орієнтуються на ті пріоритетні напрями, які встановлює Національне агентство України з питань державної служби, а також зміни в законодавстві чи проведення нових реформ.

28. ЦППК достатньо гнучкі у запровадженні нових навчальних програм у відповідь на нові потреби. Вони достатньо оперативно (максимум за 3 тижні) можуть розробити і впровадити відповідні програми. Цьому сприяє їхній організаційно-правовий статус і наявність організаційно-розпорядчих рішень засновників, які надають таку можливість.

29. Для забезпечення якості навчального процесу опитані керівники ЦППК використовують такий набір інструментів: вхідне тестування слухачів; вихідне оцінювання слухачів; рейтингування викладачів; підвищення кваліфікації викладачів; онлайн-анкетування про діяльність центрів. Жоден ЦППК системно не відслідковує результати підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, не проводить другий рівень оцінювання результатів навчання (через 2-4 місяці після навчання). Тільки декілька центрів планують запровадити цей інструмент у 2019 році.

Рекомендації

Національному агентству України з питань державної служби

1. Розробити методичні рекомендації з визначення навчальних потреб посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, провести комунікаційні/навчальні заходи з представниками служб персоналу органів місцевого самоврядування та асоціацій місцевого самоврядування щодо застосування цих методичних рекомендацій.

2. Розробити типове положення про навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевої ради.

3. Сформувати та постійно оновлювати реєстр навчальних інституцій, які надають/пропонують освітні послуги для органів місцевого самоврядування. Визначити критерії, за якими певна навчальна інституція може бути включена в цей реєстр. Розмістити реєстр в публічному доступі.

4. Сформувати та постійно оновлювати реєстр тренерів/викладачів в розрізі тематики навчання. Визначити критерії, за якими тренер/викладач може бути включений в цей реєстр. Розмістити реєстр в публічному доступі.

5. Розробити зміни до нормативно-правових актів щодо закріплення обов'язку політичних партій витрачати кошти, що отримуються ними з державного бюджету, на фінансування навчання депутатів місцевих рад, обраних від цих партій.

6. Розробити концептуальні засади професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, які будуть не лише визначати перелік навчальних заходів, необхідних для підтримки щоденної діяльності територіальних громад, але, що набагато важливіше, - міститимуть основні напрями зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування з метою підвищення їх ефективності в майбутньому.

Органам місцевого самоврядування

7. Розробити та затвердити місцевою радою положення про навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевої ради, в якому передбачити застосування інструментів визначення навчальних потреб, порядок узагальнення виявлених потреб, формування плану розвитку професійної компетентності, порядок фінансування участі в навчальних заходах, засоби відстеження результативності навчання.

8. Виділяти в місцевому бюджеті кошти на підвищення кваліфікації депутатів місцевої ради. Витрачати ці кошти на відшкодування витрат у зв'язку з участю депутатів у безоплатних навчальних заходах, а також на оплату послуг навчальних інституцій.

Регіональним центрам перепідготовки та підвищення кваліфікації

9. Скласти каталоги тематичних короткострокових тренінгів, тематичних постійно-діючих семінарів з описом компетентностей, на розвиток яких спрямований тренінг або семінар, цільової аудиторії, форм проведення, викладачів/тренерів.

10. При розробці курсів застосовувати компетентнісний підхід, зокрема тематику курсів визначати за тими компетентностями, які передбачається набути/розвинути.

11. Перебудувати пропозицію тематичних короткострокових курсів за принципом глибини вивчення відповідних тем і тривалістю курсів. Пропонується визначити базовий перелік тематичних короткострокових курсів, що включають основні компетентності посадових осіб місцевого самоврядування, а також перелік курсів, що передбачають поглиблення (спеціалізацію) в рамках певної компетентності.

12. Для зменшення відриву посадових осіб місцевого самоврядування від служби доцільно розширити пропозицію короткострокових курсів за дистанційною формою навчання. Також доцільно запровадити курси зі змішаним навчанням, частину навчальних занять у межах яких проводити в очному форматі, частину – в дистанційному.

13. Запровадити другий рівень оцінювання результатів навчання (після 2-4 місяців після проходження навчання) для коригування тематики та змісту навчальних програм.

Асоціаціям органів місцевого самоврядування

14. Спрямувати навчальну підтримку в першу чергу на ті органи місцевого самоврядування, які створені на рівні сіл, селищ, міст районного значення.

15. Навчати представників органів місцевого самоврядування ефективно взаємодіяти з громадою, у т.ч. через механізми місцевої демократії; надавати органам місцевого самоврядування методичну допомогу при розробці відповідних нормативно-правових актів та їх практичному впровадженні.

16. Формувати бази кращих практик органів місцевого самоврядування для забезпечення обміну інформацією та збільшення ефективності надання послуг.

17. Сформувати базу органів місцевого самоврядування, в яких можливо проводити стажування працівників інших органів місцевого самоврядування.

Міжнародним партнерам (проектам та програмам технічної допомоги, які здійснюють свою діяльність в частині професійного розвитку органів місцевого самоврядування)

18. При підготовці та організації навчальних заходів, які будуть здійснюватися для посадових осіб місцевого самоврядування за кошти міжнародної технічної допомоги, брати до уваги перелік тем, визначених органами державної влади та органами місцевого самоврядування на основі аналізу потреб у навчанні відповідних категорій посадових осіб.

19. Поглибити співпрацю між програмами технічної допомоги в частині визначення єдиних підходів до структури програм підвищення кваліфікації, які пропонуються посадовим особам місцевого самоврядування, а також депутатам місцевих рад.

1. Вступ

1.1. Мета і завдання дослідження

Загальна мета дослідження полягала у встановленні розбіжностей між наявним та бажаним рівнем професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування (та депутатів місцевих рад) та визначенні на цій основі навчальних потреб у подоланні цих розбіжностей.

Завданнями дослідження було:

- визначити ключові компетентності, якими повинні володіти посадові особи місцевого самоврядування (та депутати місцевих рад) у зв'язку із новими повноваженнями (завданнями, функціями) органів місцевого самоврядування в результаті проведення реформ, у т.ч. реформи децентралізації;
- ідентифікувати обсяги та потреби в отриманні/оновленні знань і вмінь посадовими особами місцевого самоврядування (та депутатами місцевих рад);
- встановити найбільш проблемні компетентності, якими не володіють/ володіють не в достатній мірі посадові особи місцевого самоврядування (та депутати місцевих рад);
- виявити ставлення посадових осіб місцевого самоврядування (та депутатів місцевих рад) до професійного розвитку;
- визначити сильні та слабкі сторони системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування (та депутатів місцевих рад).

1.2. Методологія

Якісне дослідження

Відбір ключових інформантів для проведення дослідження здійснювався шляхом цілеспрямованої вибірки, яка найбільше відповідала завданням дослідження. Цілеспрямована вибірка дала змогу зібрати широкий діапазон думок від різних груп респондентів.

Цілеспрямована вибірка полягала у відборі експертів, які займаються відповідними питаннями, працюють в органах державної влади і займаються розробленням державної політики у сфері регіонального розвитку та місцевого самоврядування, беруть участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування, надають навчальну та консультаційну підтримку органам місцевого самоврядування.

Вибір представників органів місцевого самоврядування здійснювався з метою представити різні органи місцевого самоврядування: об'єднані територіальні громади, міста, райони, області. Також враховувався географічний фактор, щоб учасники дослідження якомога ширше представляли територію України.

Для збору даних було застосовано два інструменти:

- глибинні напівструктуровані інтерв'ю з ключовими інформантами за сценарієм, наведеним у Додатку 1. Сценарій інтерв'ю варіював залежно від групи ключових інформантів;
- фокус-групові обговорення з групами ключових інформантів за сценарієм, наведеним у Додатку 2. Сценарій фокус-груп також варіював залежно від групи ключових інформантів.

Глибинні інтерв'ю

Глибинні напівструктуровані інтерв'ю проводилися з такими групами респондентів:

- голови (заступники голів, керуючі справами) міських, селищних, сільських рад – 15 інтерв'ю (у т.ч. міських – 7, селищних – 4, сільських – 4);

- голови (або заступники) обласних рад – 7 інтерв'ю;
- представники асоціацій органів місцевого самоврядування – 4 інтерв'ю;
- розробники політики та експерти, які формують громадську думку з питань місцевого самоврядування – 10 інтерв'ю;
- керівники (заступники керівників) суб'єктів надання освітніх послуг – 6 інтерв'ю.

Загалом було проведено 42 глибинних інтерв'ю. Інтерв'ю проводилися під час особистих зустрічей, телефоном або по скайпу. Список осіб, з якими проведено інтерв'ю, представлений в Додатку 4.

Фокус-групи

Було проведено 4 фокус-групові обговорення з головами районних рад (10 учасників), керівниками ЦППК (18 учасників), заступниками голів/керуючими справами об'єднаних територіальних громад (15 учасників), головами/заступниками голів об'єднаних територіальних громад (13 учасників). Загальна кількість учасників усіх фокус-групових обговорень – 56 осіб. Список учасників представлений в Додатку 4.

Кількісне дослідження

Кількісне дослідження проводилося Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС). Основні етапи дослідження включали розробку анкети (Додаток 5) та супровідного інструментарію, розробку вибірки, проведення інтерв'ю з респондентами, контроль якості виконаної роботи, введення та перевірку даних на логічні помилки, підготовку остаточного масиву даних та аналітичного звіту.

Опитування здійснювалося методом телефонних інтерв'ю з використанням комп'ютера (computer-assisted telephone interviews). Інтерв'юери КМІС зв'язувалися з представниками громад і домовлялися про проведення інтерв'ю. Інтерв'ю проводилося за стандартизованим опитувальником. Середня тривалість 1 інтерв'ю коливалася від 45 до 60 хвилин.

Дослідження проводилось шляхом опитування думки представників керівництва органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Генеральну сукупність становлять голови ОТГ, у разі неможливості проведення опитування саме з головою, інтерв'ю могло проводитися з керуючим справами, секретарем або заступником голови. В опитуванні взяли участь представники керівництва 517 ОТГ (73%) з 705, в яких було проведено перші місцеві вибори до 1 грудня 2018 року.

Нижче в таблиці подано географічний розподіл усіх 705 ОТГ з географічним розподілом 517 ОТГ, що взяли участь в опитуванні. Як можна бачити, відхилення не перевищують 1.2%, що свідчить про те, що за географічним розподілом вибірка є репрезентативною для всіх ОТГ.

	Усі 705 ОТГ		Опитані 517 ОТГ		Різниця
	Кількість	%	Кількість	%	
Вінницька	35	5.0%	30	5.8%	0.8%
Волинська	41	5.8%	28	5.4%	-0.4%
Дніпропетровська	60	8.5%	46	8.9%	0.4%
Донецька	10	1.4%	5	1.0%	-0.5%
Житомирська	45	6.4%	35	6.8%	0.4%
Закарпатська	6	0.9%	2	0.4%	-0.5%
Запорізька	43	6.1%	27	5.2%	-0.9%
Івано-	25	3.5%	14	2.7%	-0.8%

	Усі 705 ОТГ		Опитані 517 ОТГ		Різниця
	Кількість	%	Кількість	%	
Франківська					
Київська	9	1.3%	8	1.5%	0.3%
Кіровоградська	16	2.3%	11	2.1%	-0.1%
Луганська	9	1.3%	7	1.4%	0.1%
Львівська	35	5.0%	32	6.2%	1.2%
Миколаївська	28	4.0%	24	4.6%	0.7%
Одеська	28	4.0%	18	3.5%	-0.5%
Полтавська	41	5.8%	32	6.2%	0.4%
Рівненська	28	4.0%	19	3.7%	-0.3%
Сумська	29	4.1%	19	3.7%	-0.4%
Тернопільська	42	6.0%	31	6.0%	0.0%
Харківська	16	2.3%	8	1.5%	-0.7%
Херсонська	27	3.8%	26	5.0%	1.2%
Хмельницька	41	5.8%	31	6.0%	0.2%
Черкаська	26	3.7%	21	4.1%	0.4%
Чернівецька	28	4.0%	18	3.5%	-0.5%
Чернігівська	37	5.2%	25	4.8%	-0.4%
ВСЬОГО	705	100.0%	517	100.0%	---

Також в таблиці нижче порівнюється розподіл усіх 705 ОТГ за типом поселень з розподілом 517 ОТГ, що взяли участь в опитуванні. Як можна бачити, відхилення також не перевищують 1.2%, що свідчить про те, що за типом поселень вибірка також є репрезентативною для всіх ОТГ.

	Усі 705 ОТГ		Опитані 517 ОТГ		Різниця
	Кількість	%	Кількість	%	
Міські	93	13.2%	71	13.7%	0.5%
Селищні	210	29.8%	148	28.6%	-1.2%
Сільські	402	57.0%	298	57.6%	0.6%
ВСЬОГО	705	100.0%	517	100.0%	---

2. Правові та інституційні рамки об’єднаних громад

2.1. Створення об’єднаних територіальних громад

У 2014 р. в Україні розпочато реформу децентралізації з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади[1], низки законів, а також внесенням змін до Бюджетного і Податкового кодексів. Реформа децентралізації дозволила формувати, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об’єднані територіальні громади (ОТГ).

Безпосередньо процес створення ОТГ в Україні розпочався після прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII. На виконання положень цього закону Кабінет Міністрів України (КМУ) затвердив Методику формування спроможних територіальних громад[2]. Закон і Методика визначили механізм об’єднання територіальних громад, однак у процесі їх застосування виявилося, що в законодавстві не враховано значну кількість нюансів об’єднавчих процесів, що створило реальні проблеми на практиці. Частина недоліків була виправлена шляхом внесення змін і доповнень до цих актів протягом 2015-2017 рр.

Так, у лютому 2017 р. закон «Про добровільне об’єднання територіальних громад» був доповнений розділом ІІ «Порядок добровільного приєднання до об’єднаних територіальних громад», що дало змогу приєднуватися до вже створених ОТГ суміжним сільським, селищним територіальним громадам[3]. Зміни до закону від 03.04.2018 р. спростили створення ОТГ з центром у містах республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення. При цьому тимчасово, до чергових місцевих виборів, під час добровільного об’єднання територіальних громад, у разі приєднання до територіальних громад таких міст вибори голів ОТГ не проводяться, а головою ОТГ визнається діючий до об’єднання міський голова міста, до якого відбулося приєднання[4].

Практична реалізація процесу об’єднання територіальних громад розпочалась у середині 2015 р. У 2015 р. було утворено 159 ОТГ, що об’єднали 805 територіальних громад. 25.10.2015 р. в цих громадах було обрано нові органи місцевого самоврядування, з 01.01.2016 р. вони перейшли на прямі бюджетні розрахунки з Державним казначейством і за результатами 2016 р. показали помітну позитивну динаміку свого розвитку. Ці громади отримали розширені повноваження і додаткові ресурси, що дозволило їм реалізовувати проекти розвитку інфраструктури: ремонтувати і будувати школи, дитсадки, водогони, дороги, системи вуличного освітлення, закуповувати комунальну техніку, створювати комунальні підприємства, дбати про благоустрій території тощо. У 2016 р. відбувся суттєвий прогрес у формуванні ОТГ – їхня кількість зросла у 2.3 раза. Таким чином, станом на початок 2017 р. в Україні налічувалось 366 ОТГ, які об’єднали 1 782 місцеві ради, в яких проведено перші місцеві вибори.

Протягом 2017 р. було створено 299 ОТГ, які об’єднали 1 396 місцевих рад. Таким чином, за цей рік кількість ОТГ майже подвоїлась, сягнувши 665 на початок 2018 року. За 2018 рік прийнято рішення про створення 141 ОТГ, які об’єднали 562 місцеві ради. У 2019 р. цей процес продовжився. Загальна кількість ОТГ станом на 10.04.2019 року – 888, які об’єднали 4 135 місцевих рад, чисельність населення яких становить 9,1 млн осіб (26% від

[1]Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р.

[2]Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214.

[3]Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 09.02.2017 р. № 1851-VIII.

[4]Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення» від 03.04.2018 р. № 2379-VIII.

загальної чисельності населення України). Місцеві ради, що об'єдналися, складають 37.7% загальної кількості місцевих рад базового рівня, які функціонували станом на 01.01.2015 р. Необ'єднаними залишаються 62.3% таких рад[5].

Наприкінці 2016 р. створено Асоціацію об'єднаних територіальних громад, завданнями якої визначено взаємодію з органами виконавчої влади на місцевому і національному рівні, відстоювання інтересів членів і надання їм послуг, партнерство й об'єднання зусиль з усіма зацікавленими сторонами. З моменту створення Асоціація об'єднала понад 200 нових громад з усіх регіонів України[6].

2.2. Базове законодавство, що визначає повноваження ОТГ

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методика формування спроможних територіальних громад регулюють лише процес створення ОТГ, тоді як їхні повноваження визначають низка нормативно-правових актів:

1. *Конституція України, яка закріплює засади конституційного ладу, народовладдя, рівність усіх форм власності*, гарантії для місцевого самоврядування; регламентує діяльність місцевого самоврядування із забезпечення прав і свобод людини та громадянина; встановлює правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування; визначає правові гарантії та судовий захист прав місцевого самоврядування.
2. *Міжнародні документи*, особливе місце серед яких займає Європейська хартія місцевого самоврядування, підписана країнами-членами Ради Європи 15.10.1985 р.[7] Європейська хартія місцевого самоврядування визнає органи місцевого самоврядування однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму; виходить з того, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління.
3. *Нормативно-правові акти*, що регламентують детальні питання організації і функціонування місцевого самоврядування в Україні і приймаються з урахуванням верховенства норм Конституції України та положень законів України, насамперед Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».
4. *Підзаконні нормативні акти* органів державної влади: укази Президента України, постанови КМУ, рішення Конституційного Суду України з питань місцевого самоврядування та нормативні акти інших органів державної влади.
5. *Акти органів місцевого самоврядування*, які поряд із Конституцією та законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами КМУ, є важливими, необхідними, а часто – найбільш конкретними і дієвими для вирішення різних проблем життєдіяльності як окремої людини, так і громади.

Конституція України містить понад 20 статей та окремий розділ, що визначають роль і місце місцевого самоврядування в Україні. На конституційному рівні держава визнає і гарантує місцеве самоврядування (стаття 7). Стаття 140 встановлює, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи». В Основному Законі визначено систему місцевого самоврядування, його функції і компетенцію (стаття 143).

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР встановлює форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною

---

[5] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 квітня 2019 року / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. - https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/396/10.04.2019.pdf

[6] Історія Асоціації – історія становлення нового місцевого самоврядування України!!! - https://hromady.org/про-асоціацію/історія/

[7] Ратифікована в Україні Законом від 15.07.1997 року № 452/97-ВР.

громадою (місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання), а також визначає засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

До переліку законодавчих актів, якими сьогодні регулюється діяльність місцевого самоврядування, також входять закони:

- Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI, який встановлює перелік та граничні ставки місцевих податків і зборів, а також повноваження органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування. З реформою децентралізації до Податкового кодексу України були внесені зміни, спрямовані на зміцнення інституту місцевих податків і зборів, зокрема були скасовані неефективні податки (видатки на адміністрування яких переважали надходження від таких податків і зборів); введено нові економічно ефективні податки; розширено перелік типів об'єктів оподаткування; змінено податкові ставки; розширено коло платників податків; окремі загальнодержавні податки віднесено до місцевих податків тощо;
- Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI, що регулює процеси складання, розгляду, затвердження, виконання місцевих бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначає склад надходжень і витрат місцевих бюджетів, принципи розподілу видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між різними видами місцевих бюджетів; регламентує міжбюджетні відносини та засади фінансового вирівнювання;
- «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 р. № 2493-III, який регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок і правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування;
- «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625-III, що визначає правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення;
- «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, що визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, визначає осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, та посадових осіб місцевого самоврядування як таких, на кого поширюється дія цього закону;
- «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII, який установлює правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади.

Окремі норми, які значною мірою стосуються місцевого самоврядування, містять галузеві закони України, зокрема в тих сферах, в яких органи місцевого самоврядування мають повноваження (див. Таблицю 2.1).

Таблиця 2.1. Галузеві закони, які визначають повноваження ОТГ

Сфери повноважень	Закони України
Освіта	• «Про освіту» від 05.09.2017 р. № 2145-VIII • «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III • «Про загальну середню освіту» від 13.05.1999 р. № 651-XIV • «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. № 1556-VII • «Про позашкільну освіту» від 22.06.2000 р. № 1841-III • «Про професійно-технічну освіту» від 10.02.1998 р. № 103/98-ВРЖ
Охорона здоров'я	• «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-XII
Соціальний захист та соціальне забезпечення	• «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» від 16.12.1993 р. № 3721-XII • «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20.12.1991 р. № 2011-XII • «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22.10.1993 р. № 3551-XII

Сфери повноважень	Закони України
	• «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 р. № 796-XII • «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 р. № 875-XII • «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» від 02.06.2005 р. № 2623-IV • «Про соціальні послуги» від 19.06.2003 р. № 966-IV • «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. № 2017-III • «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. № 1706-VII
Культура	• «Про культуру» від 14.12.2010 р. № 2778-VI
Фізична культура і спорт	• «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 р. № 3808-XII

2.3. Компетенція, повноваження та послуги ОТГ

Стаття 143 Конституції України встановлює такі сфери, в яких територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження:

- управління майном, що є в комунальній власності;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль їх виконання;
- затвердження бюджетів відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контроль їх виконання;
- встановлення місцевих податків і зборів відповідно до закону;
- забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізація їх результатів;
- утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств, організацій і установ, а також здійснення контролю за їх діяльністю;
- вирішення інших питань місцевого значення, віднесених законом до їхньої компетенції.

Згідно з Конституцією України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади, так звані делеговані повноваження. Держава має фінансувати здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, передавати органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Необхідно відзначити, що базовий закон «Про місцеве самоврядування в Україні» не розрізняє обсяг компетенції органів місцевого самоврядування ОТГ та інших сіл, селищ, міст, які не утворили об’єднаних громад. За цим законом повноваження сільських, селищних та міських рад (стаття 26), виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (статті 27-40), сільського, селищного, міського голови (стаття 42) є однаковими як для ОТГ, так і для інших (необ’єднаних) громад. Нормативно-правовим актом, який на сьогодні встановлює особливості повноважень органів місцевого самоврядування ОТГ на відміну від необ’єднаних громад, є Бюджетний кодекс України. Зокрема, через визначення складу видатків, що здійснюються з бюджетів ОТГ (стаття 89), органи місцевого самоврядування ОТГ практично прирівняні до міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, а також районів.

В узагальненому вигляді повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ представлені на Рисунку 2.1.

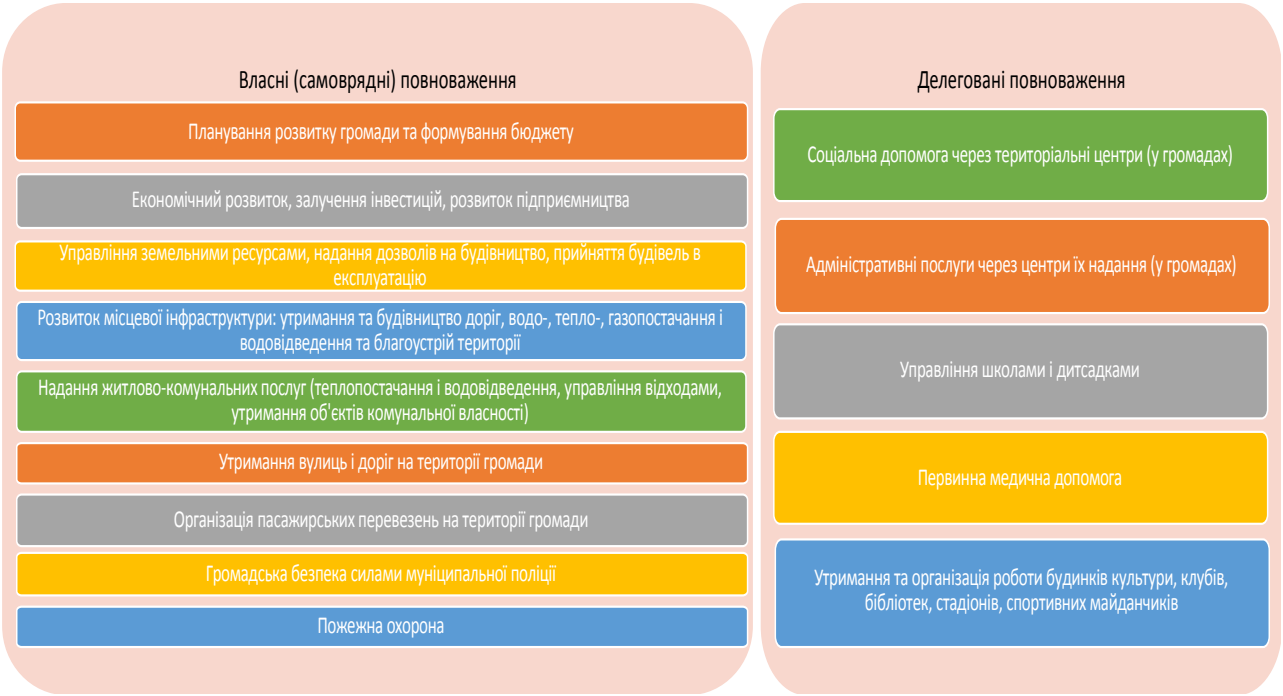


Рисунок 2.1. Власні (самоврядні) та делеговані повноваження ОТГ

Як показала практика створення ОТГ, найбільше проблем виникає із відсутністю законодавчих норм щодо чіткого розмежування повноважень між новоутвореними ОТГ та районами, на території яких створені ОТГ. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, у 18 випадках результатом об'єднання стало утворення однієї ОТГ, межі яких повністю збігаються із межами відповідного району[8]. Тільки у випадку Лиманської ОТГ ще 17.10.1988 р. Указом Президії Верховної Ради УРСР Краснолиманська міська рада народних депутатів та Краснолиманська районна рада народних депутатів об'єдналися в єдину раду – Краснолиманську (нині Лиманську) міську раду народних депутатів, а район було передано в адміністративну підпорядкованість міської ради Красного Лиману. В інших п'яти районах продовжують функціонувати і утримувати свої апарати районна рада і районна державна адміністрація, хоча більша частина повноважень від них, відповідно до законодавства, має перейти до ОТГ. Відтак виникають проблеми щодо розподілу повноважень та організації влади на цих територіях, які потребують законодавчого унормування.

Одним із найважливіших напрямів діяльності органів місцевого самоврядування в ОТГ стало надання адміністративних послуг. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України станом на 01.10.2018 р. в Україні утворено 775 центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів), з них 123 працюють в ОТГ[9]. Необхідність утворення ЦНАПів в ОТГ стала наслідком передання їм нових повноважень щодо надання адміністративних послуг від центральних органів виконавчої влади. Зокрема, було передано такі повноваження:

- надання послуг Держархбудконтролю (з 01.09.2015 р.) згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації

[8]Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 квітня 2019 року / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. - https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/396/10.04.2019.pdf

[9]Звіт про розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг за III квартали 2018 року. Інфографіка щодо центрів надання адміністративних послуг в Україні станом на 01.10.2018 р. http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=4288d3e5-5080-4dcb-8faf-91ee68e38223

повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 р. № 320-VIII;

- надання послуг з реєстрації бізнесу та нерухомості (з 01.01.2016 р.) відповідно до законів України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 26.11.2015 р. № 835-VIII та «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 26.11.2015 р. № 834-VIII;
- надання відомостей із Державного земельного кадастру (з 01.03.2016 р.) згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. № 888-VIII;
- надання послуг з реєстрації місця проживання (з 04.04.2016 р.) відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. № 888-VIII та постанови КМУ «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до ЄДДР» від 02.03.2016 р. № 207[10];
- надання послуг реєстрації актів цивільного стану (РАЦС) (для обласних центрів і міст обласного значення) (з 01.10.2018 р.) відповідно до наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження змін до деяких нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану» від 29.08.2018 р. № 2825/5.

2.4. Управління ОТГ

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 5), система місцевого самоврядування на базовому рівні (рівні територіальної громади) включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- органи самоорганізації населення (ОСН).

Стаття 1 зазначеного закону визначає *територіальну громаду* як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, вона обирає місцеву раду, сільського, селищного чи міського голову і старост, які представляють та захищають інтереси всієї громади.

Сільська, селищна, міська рада обирається жителями села, селища, міста на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Сільська, селищна, міська рада наділені законом низкою повноважень, які умовно діляться на установчі, нормативні та контрольні. До установчих повноважень належать повноваження щодо утворення постійних та тимчасових комісій ради, утворення виконавчих органів ради.

[10]Діяльність ЦНАП та оцінка якості надання адміністративних послуг. – Практичний посібник / Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС), м. Київ, 2017 р. - http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Reports-color-web.pdf

До нормативних повноважень ради належить право на прийняття рішень нормативного характеру, які є обов'язковими до виконання на всій території юрисдикції ради, якщо вони прийняті відповідно до наданої законом компетенції та в межах своїх повноважень. До контрольних повноважень належить контроль над виконанням бюджету, діяльністю органів, утворених радою, чи посадових осіб[11].

Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий орган ради та головує на засіданнях виконавчого комітету та ради. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяє сільських, селищних, міських голів вагомими повноваженнями як у сфері організації роботи місцевих рад та їх виконавчих органів, так і широкими представницькими повноваженнями. Кадрові повноваження голови включають: внесення на розгляд ради пропозицій щодо кандидатури на посаду секретаря ради, про кількісний і персональний склад виконавчого комітету ради, про структуру й штати виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, призначення на посади та звільнення з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності.

Фінансові та майнові повноваження голови включають: забезпечення підготовки на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання. Голова є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою. Організаційні та представницькі повноваження включають: ведення засідань ради і виконкому, підписання прийнятих ними рішень, оприлюднення їх. Голова представляє раду та громаду на публічних заходах, візитах, веде переговори та укладає від імені громади різні договори, у т.ч. з іноземними партнерами без доручення.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, згідно з законом «Про місцеве самоврядування в Україні», є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Виконавчий комітет – колегіальний орган, що утворюється за рішенням ради. Право на внесення пропозицій з подання кандидатур до складу виконкому належить голові. Чинне законодавство не містить чітких вимог щодо кількісного чи персонального складу виконавчого комітету. При цьому в обов'язковому порядку до його складу входять голова, секретар ради та староста відповідної громади.

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження виконавчого комітету поширюються на:

- сферу соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (стаття 27);
- галузь бюджету, фінансів і цін (стаття 28);
- сферу управління комунальною власністю (стаття 29);
- галузь житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (стаття 30);
- галузь будівництва (стаття 31);
- сферу освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (стаття 32);

[11]Ткачук А.Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с. https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Diyalnist-oms.pdf

- сферу регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища (стаття 33);
- сферу соціального захисту населення (стаття 34);
- галузь зовнішньоекономічної діяльності (стаття 35);
- галузь оборонної роботи (стаття 36);
- сферу адміністративно-територіального устрою (стаття 37).

На рівні села, селища, які увійшли до складу ОТГ, обирається *староста*, який представляє інтереси мешканців територіальної громади. Відповідно до ч. 2 ст. 14^1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування і здійснює свої повноваження на постійній основі.

На старосту як посадову особу місцевого самоврядування відповідно до статті 54^1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладені такі повноваження:

1) представляти інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради;

2) брати участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій;

3) право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища;

4) сприяти жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування тощо.

Цей перелік не є вичерпним, адже п. 13 ст. 54^1 цього Закону говорить, що староста може здійснювати інші повноваження, визначені цим та іншими законами.

Органи самоорганізації населення є представницькими органами, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. ОСН є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Їхня діяльність регулюється Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625-III. ОСН створюються з ініціативи зборів (конференції) жителів та надання дозволу на створення відповідною місцевою радою.

ОСН виконують власні (віднесені законом до відання цього органу) та делеговані повноваження. Серед власних повноважень ОСН найбільш вагомими є такі: ведення обліку громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності ОСН; представлення інтересів жителів відповідної території у місцевій раді та її виконавчих органах; внесення пропозиції до проектів місцевих програм і місцевих бюджетів; здійснення контролю за якістю наданих громадянам житлово-комунальних послуг; залучення населення до участі у проведенні робіт з благоустрою, озеленення, обладнання дитячих і спортивних майданчиків і т. ін. Щодо делегованих повноважень ОСН, то ними може бути частина повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради, делегована нею цьому органу з одночасною передачею йому відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів.

2.5. Людські ресурси в управлінні ОТГ

З упровадженням реформи децентралізації, розширенням повноважень ОТГ помітно зросла потреба у забезпеченні відповідних органів місцевого самоврядування людськими ресурсами. Як показала практика створення ОТГ, ті з них, які утворилися навколо населених пунктів – районних центрів, мають краще забезпечення людськими ресурсами. У таких громадах, як правило, до новоутворених органів місцевого самоврядування об'єднаної

громади переходять працівники районних державних адміністрацій. Однак, керівний і фаховий корпус новостворених ОТГ починає функціонувати в новій системі управлінських і організаційних відносин, які стали складнішими і нетрадиційними, у зв'язку з чим навіть наявний минулий досвід окремого працівника або цілої організації не можуть задовольнити різноманітні, неординарні і нестереотипні управлінські ситуації, які потребують нових технологій реагування і прийняття професійно обґрунтованих управлінських рішень.

Набагато гірша ситуація із забезпеченням людськими ресурсами в разі створення сільських ОТГ навколо населених пунктів, які не мали статусу адміністративних центрів. При цьому виникає потреба у таких фахівцях, які б були здатні працювати в умовах розширення повноважень місцевого самоврядування і вирішувати завдання, які раніше не виконувалися органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст (а саме міст районного значення).

Якщо обсяг фінансових ресурсів чи стан об'єктів інфраструктури може бути заздалегідь прорахований, то формування управлінських ресурсів у сільській місцевості є практично непередбачуваним процесом. Натомість сильна управлінська команда є значною мірою запорукою успіху громади. Не менш важливим у діяльності ОТГ є і якісний склад депутатського корпусу та ефективна робота старост.

Відсутність необхідних фахівців в ОТГ, недостатність кваліфікації наявних посадових осіб для виконання нових функцій призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток громад. Органи місцевого самоврядування сільських ОТГ часто неспроможні підготувати якісні інвестиційні проекти для отримання коштів державної підтримки та коштів міжнародної допомоги, не готові до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад.

Таким чином, у багатьох ОТГ наявна проблема із недостатнім рівнем професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, актуальною для ОТГ є проблема добору управлінців внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності роботи в органах місцевого самоврядування. За даними Державної служби зайнятості, станом на 01.09.2018 р. налічується 9 тис. вакансій до ОТГ[12].

Вирішення наявних проблем у забезпеченні людськими ресурсами для управління ОТГ лежить у площині професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, запровадження дієвих програм підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, створення правових передумов для підвищення престижності служби в органах місцевого самоврядування, стимулювання кар'єрного зростання, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування, запровадження нової моделі оплати праці. Ці завдання могли б бути вирішені з прийняттям нового закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 8369 від 17.05.2018 р., нова редакція) передбачає створення правових передумов для:

- врегулювання статусу службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування;
- забезпечення політичної нейтральності службовців місцевого самоврядування;
- відкритого конкурсу як основної процедури для вступу на посаду службовця місцевого самоврядування та для переходу на посади вищої категорії;

[12]Децентралізація зайнятості. Яких фахівців потребують громади, чи є вони на ринку праці та як поєднати попит і пропозицію? - https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2542639-decentralizacia-zajnatosti-akih-fahivciv-potrebuut-gromadi.html

- надання органам місцевого самоврядування повноважень самостійно вирішувати питання формування умов оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, інші питання проходження служби та встановлення загальних правил і гарантій для здійснення таких повноважень;
- адаптації служби в органах місцевого самоврядування до концептуальних підходів, закладених Законом України «Про державну службу», зокрема щодо класифікації посад та рангів службовців, оцінювання результатів службової діяльності, порядку, підстав для притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності та видів дисциплінарних проступків і дисциплінарних стягнень, підстав припинення служби тощо;
- переведення посад керуючих справами виконавчих комітетів рад із категорії виборних посад до категорії службовців, передачі їм значної частини кадрових повноважень;
- упорядкування структури заробітних плат шляхом збільшення частки посадового окладу, зменшення кількості та частки надбавок і премій для підвищення стабільності заробітної плати службовців місцевого самоврядування;
- створення умов для підвищення кваліфікації виборних посадових осіб та службовців місцевого самоврядування.

2.6. Місцеві фінанси

Місцеві фінанси є одним із надзвичайно важливих видів ресурсного забезпечення громади. Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування отримати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення та райони. Склад доходів загального фонду бюджетів ОТГ визначено статтею 64 Бюджетного кодексу України. Серед найбільш значимих доходів бюджетів ОТГ такі:

- 60% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території;
- місцеві податки і збори (податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір);
- акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів;
- плата за надання адміністративних послуг та адміністративні збори за проведення державної реєстрації, що справляється за місцем надання послуг;
- надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є ОТГ;
- рентна плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання водних об'єктів місцевого значення; рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів;
- орендна плата за водні об'єкти (їх частини), що надаються в користування на умовах оренди місцевими радами;
- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, засновником яких є ОТГ;
- частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету в порядку, визначеному відповідними місцевими радами та ін.

Зважаючи на зміну структури місцевих податків і зборів, їх частка у доходах місцевих бюджетів значно зросла впродовж останніх років. Якщо протягом 2007-2010 рр. їх частка складала лише 1,1%-1,4%, то починаючи з 2011 р. і до 2014 р. вона зросла до 8,8%, а в

2017 р. вже становила 24,7%. Найбільшу питому вагу у структурі місцевих податків і зборів займають надходження від плати за землю (50%) та єдиного податку (понад 44%)[13].

ОТГ мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. До реформи їх мали тільки обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення. Для виконання делегованих державою повноважень їм надають відповідні трансферти: дотації, освітню та медичну субвенції, субвенцію на розвиток інфраструктури громад тощо.

Додатковим фінансовим інструментом стимулювання розвитку ОТГ став Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) у складі державного бюджету. З ДФРР можуть співфінансуватися (з місцевих бюджетів на рівні 10%) інвестиційні програми і проекти, які мають відповідати пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та планах заходів з їх реалізації або впроваджуватися як проекти співробітництва територіальних громад, або ж підтримувати добровільне об'єднаних територіальних громад.

У 2015 р. з ДФРР було відібрано 877 проектів, але у зв'язку із складною процедурою погодження використано лише близько 60% коштів на їх реалізацію на суму 2,38 млрд грн. У 2016 р. було профінансовано 777 проектів на суму майже 3 млрд грн, у 2017 р.– близько 800 проектів на 3,5 млрд грн. На 2018 р. у державному бюджеті на ДФРР передбачено 6 млрд грн.

Для стимулювання об'єднання територіальних громад та забезпечення новостворених ОТГ додатковими фінансовими ресурсами в 2016 р. було запроваджено надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ. Базовою умовою надання субвенції є її використання виключно на капітальні видатки лише за умови розробки цільових проектів. При цьому кожен проект повинен бути частиною плану соціально-економічного розвитку громади. У 2016 р. з державного бюджету громадам на розвиток інфраструктури було передбачено субвенцію у розмірі 1 млрд грн. Кошти субвенції розподілилися між 159 об'єднаними громадами за чіткою формулою: в залежності від кількості сільського населення і площі громади. У 2017 р. субвенція становила 1,5 млрд грн. На 2018 р. у державному бюджеті закладено кошти на реалізацію проектів інфраструктурної субвенції у розмірі 1,9 млрд грн, проте зросла й кількість ОТГ. Відповідно, кожна громада отримала ще менше ресурсу на фінансування своїх проектів.

Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення економічного розвитку. Так, рада об'єднаної територіальної громади має право здійснювати як місцеві, так і внутрішні запозичення, у т.ч. шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій. Запозичення здійснюються до бюджету розвитку і кошти спрямовуються на реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, впровадження ресурсозберігаючих технологій, створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення їх громад.

Водночас спільною проблемою багатьох громад, у т.ч. ОТГ, є те, що на реалізацію певних ініціатив часто не вдається залучити достатньо ресурсів не стільки через їх недоступність, скільки через брак досвіду, неспроможність підготовки проектних заявок чи інших необхідних документів, представлення всім зацікавленим сторонам інвестиційних та інших проектів. Розвиток навичок залучення фінансових ресурсів з усіх доступних джерел залишається ключовим чинником успіху в реалізації будь-яких ініціатив у сфері місцевого розвитку.

---

[13]Місцеві податки і збори / Групи фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (за підтримки Програми «U-LEAD з Європою» та проекту SKL International): http://www.tsatu.edu.ua/ipod/wp-content/uploads/sites/46/miscevi-podatky-i-zbory.pdf

2.7. Система професійного навчання

Процеси децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування висувають нові вимоги до професійних якостей посадових осіб місцевого самоврядування, актуалізують необхідність розвитку їхньої професійної компетентності, у т.ч. шляхом навчання.

Національна система професійного навчання посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні включає такі інституції:

- Національну академію державного управління при Президентові України (НАДУ) та її регіональні інститути;
- інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів і бакалаврів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»;
- регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій;
- державні (галузеві) заклади післядипломної освіти.

Місією НАДУ є: підтримка та підвищення ефективності системи державного управління України; забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування високопрофесійними управлінськими кадрами вищої кваліфікації; розвиток освітньої й наукової галузі «Державне управління» у ціннісному вимірі демократії; забезпечення прав і свобод людини, стабільного соціально-економічного та політичного розвитку держави. У структурі закладу навчальний та науковий процес на 01.03.2018 р. забезпечував Інститут публічного управління та адміністрування (м. Київ), Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів, Інститут експертно-аналітичних та наукових досліджень і 4 регіональних інститути державного управління в містах Дніпро, Львів, Одеса та Харків, 9 факультетів, 44 кафедри (з них 11 – у Києві). Сьогодні НАДУ пропонує магістерську підготовку за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування». Починаючи з 1995 р., НАДУ підготувала близько 30 тис. магістрів, у т.ч. понад 20 тис. – за державним замовленням, майже 10 тис. бакалаврів і спеціалістів.

У 2017 р. в НАДУ та її регіональних інститутах проходили підготовку за магістерськими програмами освітніх галузей «Публічне управління та адміністрування» та «Державне управління» 6 176 осіб, у т.ч. за державним замовленням 3 022 особи, за суміжними спеціальностями навчалися 1 374 особи. У 2017 р. підготовлено 1 582 магістри, з них за державним замовленням 980. За 2017 р. 16 695 осіб пройшли підвищення кваліфікації, у т.ч. 4 480 осіб за державним замовленням, 1 944 особи за замовленням обласних рад, 356 осіб за замовленням міських рад[14].

На сьогодні НАДУ є однією з найбільших (за кількісними показниками) шкіл публічної адміністрації у світі. Так, Національна школа адміністрації (ENA) у Франції набирає близько 130 слухачів на рік. Професійна школа управління Гарвардського університету щороку має 295 студентів магістерських програм, зокрема, 70 студентів − з публічного адміністрування і 225 − з публічної політики. На сьогодні НАДУ є гібридом різноманітних моделей. Так, упродовж тривалого часу просувалась ідея «вузифікації» Національної академії зі збільшенням кількості співробітників і слухачів (магістрів), аспірантів та докторантів, а також утворенням нових кафедр і структурних підрозділів[15].

---

[14]Основні звітні дані про діяльність Національної академії державного управління при Президентові України за 2017 рік http://academy.gov.ua/pages/dop/181/files/965bc1fe-a887-4cb4-b856-1b62b2601dc2.pdf

[15]Інформаційно-аналітичний звіт «Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні» / Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС), С. 15. - http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/Analytical-report_Institution-Training-2017_7July_Final.pdf

Мережа навчальних закладів з підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, посади яких віднесено до першої-сьомої категорій посад в органах місцевого самоврядування, формується Національним агентством України з питань державної служби на конкурсній основі в порядку, установленому Міністерством освіти і науки України.

У кожному регіоні України (за винятком тих, де функціонують регіональні інститути НАДУ) створено обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. У цих центрах сільські, селищні, міські голови ОТГ, посадові особи виконавчих органів місцевого самоврядування, депутати місцевих рад отримують можливість підвищувати свою професійну компетентність.

Важливу роль в організації навчання та підвищенні кваліфікації службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування відіграють самі органи місцевого самоврядування. В Україні вже непоодинокі випадки, коли ОТГ формують своє замовлення на навчання депутатів місцевої ради та посадових осіб виконавчих органів.

3. Вплив реформи децентралізації на систему місцевого самоврядування

3.1. Зміни в завданнях і функціях органів місцевого самоврядування

Розпочата в 2015 році реформа децентралізації триває в багатьох напрямах. Ця реформа призвела до значних змін у завданнях і функціях органів місцевого самоврядування, утворених внаслідок об'єднання територіальних громад. Об'єднані громади є просторами, де відбуваються реальні зміни навіть у ситуації, коли немає поправок до Конституції, нових законів про місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій. У процесі дослідження респондентів запитували, які завдання та функції, на їхню думку, на сьогодні є найбільш важливими для різних органів місцевого самоврядування та які зміни в завданнях і функціях сталися за останні три роки.

В середньому, після створення ОТГ органи місцевого самоврядування почали додатково реалізовувати, за словами респондентів, опитаних методом телефонного інтерв'ю, 9 повноважень (Рисунок 3.1). Лише 10% респондентів говорять про те, що вони додатково стали здійснювати до 5 повноважень, 53% – 5-10, 36% – понад 10 повноважень. Найбільше представників ОТГ говорили про такі «нові» повноваження, як забезпечення загальної середньої освіти (77.0%), управління земельними ресурсами (74.9%), розвиток інфраструктури (73.7%), соціальний захист та соціальне забезпечення (70.2%), утримання вулиць та доріг (70.2%), організація культурно-освітніх закладів (68.7%).

Рисунок 3.1. Нові повноваження, які стали виконувати органи місцевого самоврядування за останні 3 роки (% серед усіх респондентів)

Серед змін також збільшення ресурсної бази, щоб забезпечити децентралізовані повноваження відповідними ресурсами для їх якісного виконання. Законодавчі зміни також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети не залежно від прийняття закону про державний бюджет.

Об'єднані територіальні громади, крім зростання власних фінансових можливостей, у

результаті децентралізації мають й інші інструменти забезпечення розвитку – здійснення зовнішніх запозичень, самостійне обрання установ з обслуговування власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та вдосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику. Громади дістали право розпоряджатися землями за межами населених пунктів. Прийняті Верховною Радою України закони надають можливість децентралізувати частину повноважень центральних органів виконавчої влади щодо надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи, передавши їх на рівень громад.

Передача на місцевий рівень повноважень у сфері середньої освіти та послуг охорони здоров'я – це надзвичайно важливі аспекти реформи децентралізації. У червні 2018 року 5 855 школами, або 38% усіх шкіл в Україні, управляли органи місцевого самоврядування в містах обласного значення або ж ОТГ. При цьому 530 шкіл отримали статус так званих опорних. Завданням опорних шкіл є підтримка 986 філій, які функціонують у менших населених пунктах. Разом із тим нові опорні школи було досі створено тільки в менш ніж третині всіх ОТГ, а саме в 224.

Основний виклик реформ у сфері освіти – як підвищити рівень освітніх послуг попри відмінності у професійному потенціалі різних громад. І як, зокрема, зменшити розрив у якості середньої освіти між міськими й сільськими школами. Понад 60% усіх шкіл усе ще очікують переведення свого підпорядкування від районних державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування. І тільки третина вже об'єднаних громад повністю здійснює нові повноваження у сфері середньої освіти. Таким чином, успіхи децентралізації надання освітніх послуг поки що фрагментовані. Консолідація цього процесу потребує, зокрема, залучення дедалі більшої кількості ОТГ, посилення їхнього інституційного потенціалу й підвищення системності в передачі закладів для фінансування середньої освіти на місцевий рівень.

В Україні також розпочався процес децентралізації у сфері медичних послуг. Підвищити їхню якість передбачається, зокрема, і створенням госпітальних округів, які будуть основою для функціонального об'єднання лікарень на території відповідного округу. Нові госпітальні округи об'єднають кілька громад у галузі надання медичних послуг. Вони також будуть рамковим інструментом для довгострокового розвитку місцевих лікарень та їхнього персоналу. Ухвалена реформа дозволяє громадам обирати різні шляхи надання громадянам якісних медичних послуг – від створення власних комунальних лікарень до укладання договорів із приватними закладами охорони здоров'я та лікарями індивідуальної практики.

Реформа повинна також сприяти поліпшенню доступності первинної медичної допомоги у віддалених районах ОТГ, ефективному використанню медичної субвенції, розробці якісних планів розвитку для госпітальних округів, а також наданню спеціалізованої (вторинної і третинної) медичної допомоги незаможним пацієнтам. На цей момент, однак, нова система охорони здоров'я передбачає, що кошти для забезпечення функціонування цих закладів надходитимуть від Національної служби здоров'я України, а не з місцевих бюджетів, тоді як органи місцевого самоврядування залишаться або ж стануть власниками лікарень і відповідного обладнання.

Для ОТГ в результаті зміни обсягу та кола повноважень актуальними стали такі питання, як оформлення договірних відносин, здійснення тендерних процедур, чого раніше більшість органів місцевого самоврядування до об’єднання не робили. У багатьох з утворених ОТГ немає інституційної пам’яті щодо здійснення цих процедур. Як наслідок – проведення тендерних процедур із запізненням, а також початок будівництва об’єктів із значним запізненням по строках, а відповідно об’єкти інфраструктури здаються в експлуатацію не вчасно.

В ОТГ, які створилися на базі сіл, селищ та міст районного значення, є брак

організаційної і фахової спроможності при виконанні практично всіх повноважень. *«Якщо вони ніколи не самоврядували, то й не вміють справлятися з тими новими повноваженнями і ресурсами, які отримали в процесі об'єднання»*. У таких ОТГ немає ні фахівців, ні інколи навіть приміщень, де можна розташуватися органам місцевого самоврядування. Практично по всіх публічних послугах, які мають надаватися органами місцевого самоврядування, виникають проблеми. Це й адміністративні послуги, і послуги в сфері охорони здоров'я, й освіти, і в інших сферах. Відповідно, зростає роль системи професійного навчання, яка в першу чергу має бути орієнтована на розвиток фахової спроможності посадових осіб органів місцевого самоврядування таких ОТГ.

Для обласних рад найбільш важливими функціями наразі є економічний розвиток та залучення інвесторів, оскільки жодна ОТГ не в змозі вирішити ці питання поодинці. Також вагоме місце серед пріоритетів діяльності обласних рад займають питання міжмуніципального співробітництва та міжкордонного співробітництва (для прикордонних областей).

Водночас, на думку деяких респондентів, поза сферою уваги органів місцевого самоврядування залишаються гуманітарні питання, зокрема утримання інфраструктури соціального забезпечення. Наприклад, ті об'єкти (центри обслуговування літніх людей чи центри дитячого розвитку), які раніше утримувалися за рахунок коштів районних бюджетів, з утворенням ОТГ залишилися в скрутному становищі через брак фінансових коштів на їх утримання. Об'єднані громади сьогодні подекуди не хочуть брати на себе утримання цих закладів, а на рівні району залишилося менше коштів, щоб їх утримувати.

Гострим залишається питання утримання професійно-технічних училищ. Держава кожного року перекладає прийняття цього рішення. Так, у 2016 році фінансування закладів професійно-технічної освіти повністю переклали на бюджети місцевого самоврядування. Коли виникнув повний колапс, усі ПТУ перевели на фінансування з обласних бюджетів та надали субвенції з державного бюджету. Однак ПТУ обласних центрів залишили на утриманні бюджетів цих міст. Це додатковий тягар для міст обласного значення, адже на це витрачається від 60 до 400 мільйонів гривень (в залежності від розміру обласного центру і кількості закладів). Фактично міська рада утримує заклад, навчає за свої кошти іногородніх учнів, а розпорядником майна залишається держава. Директора ПТУ міська рада не може змінити чи призначити. Директор ПТУ підпорядкований по вертикалі обласній владі.

Переважна більшість представників ОТГ (70.2%), опитаних методом телефонного інтерв'ю, своїм топ-пріоритетом на існуючий термін повноважень бачать інфраструктурні інвестиції (Рисунок 3.2). Значно рідше респонденти говорили про стабілізацію бюджету (30.8%), соціальну політику (26.7%), залучення громадян до ухвалення рішень (24.4%), підвищення якості послуг (23.8%).

Рисунок 3.2. Пріоритети діяльності органів місцевого самоврядування на існуючий термін повноважень (% серед усіх респондентів)

Законодавство передбачає, що ОТГ виконують одночасно багато складних завдань і жодне повноваження не може бути не реалізованим. Однак існують повноваження, які є більш важливими для цілей бюджетного планування, тому представники ОТГ «особливим» фокусом діяльності органу самоврядування бачать шкільну/дошкільну освіту (65.4%), утримання вулиць і доріг (41.6%), місцевий економічний розвиток (40.2%) і охорону здоров'я (35.4%) (Рисунок 3.3).

Рисунок 3.3. Пріоритетні сфери повноважень органів місцевого самоврядування (% серед усіх респондентів)

3.2. Успіхи реформи децентралізації

Практично всі учасники дослідження одностайні в позитивних оцінках реформи децентралізації, вважаючи її найбільш масштабною реформою серед багатьох інших, ініційованих Українським урядом. За деякими оцінками, це можливо єдина реформа, яка запрацювала в країні.

Серед найбільших змін – підвищення рівня самоврядності, а саме поява реального місцевого самоврядування на базовому рівні (сіл, селищ, міст районного значення). Тобто базовий рівень нарешті почав ставати тим, що можна називати реальним самоврядуванням, бо до реформи на цьому рівні не було реального самоврядування. *«Там не було ні ресурсів, ні повноважень, ні відповідальності. Це була тільки одна назва»*. Тобто це найбільше досягнення, що на базовому рівні почало формуватися реальне самоврядування. Сталося це завдяки децентралізації повноважень і ресурсів.

Як зазначив один з учасників дослідження: *«Ми працюємо з 2015 року як об'єднана громада. Ми були серед перших, які об'єдналися три роки тому. Ми йшли непротореним шляхом. Звісно, зміни сталися дуже великі. Я вважаю, що до 2015 року місцевого самоврядування як такого взагалі не було. Усе вирішували районні державні адміністрації і далі по вертикалі. Місцеве самоврядування було тільки в місті Києві та Севастополі. Переважна більшість місцевих бюджетів були дотаційними. Кошти розподілялися за якимись умовними нормативами, і цих коштів не вистачало. Тому найбільшим позитивом реформи я вважаю відродження місцевого самоврядування, надання реальних повноважень і ресурсів місцевим громадам»*.

Серед беззаперечних успіхів реформи децентралізації – одержані в результаті децентралізації повноваження та ресурси надали органам місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури. Місцева влада тепер зацікавлена в розвитку інвестиційної привабливості своїх територій на благо громади, адже сплачені тут податки підуть на підвищення якості життя мешканців цієї території. Громади можуть самостійно залучати інвестиції, сприяючи соціально-економічному розвитку. Різноманітні дозволи та реєстраційні документи для ведення бізнесу можна отримувати на місцях. Звісно, є питання, як кожний орган місцевого самоврядування справляється з цими новими повноваження, але безумовно, створення ОТГ та збільшення їх повноважень і ресурсів є успіхом реформи.

Зміни, спричинені реформою децентралізації, спостерігаються практично на всіх рівнях місцевого самоврядування. При цьому найбільше – саме на базовому рівні місцевого самоврядування. Реформа дала поштовх до повноцінного розвитку громад, можливості поліпшити життя у кожному населеному пункті та в країні в цілому і дозволяє громадянам самостійно господарювати там, де вони живуть. Переваги реформи безліч територіальних громад відчули вже сьогодні: в їхніх містах, селах і селищах почали приводити до ладу дороги, будувати водогони, ремонтувати медичні та освітні заклади – усе те, що десятиліттями перебувало у занепаді. *«Коштів звісно стало більше. Якщо до 2015 року ми не могли в громаді нічого будувати, ремонтувати, взагалі про якийсь розвиток говорити (ми тільки зарплату бюджетникам виплачували, а решта десь вирішувалось), то зараз ми маємо ресурси для розвитку. Ми самі визначаємо, яку дорогу нам ремонтувати, яку школу, дитячий садок чи клуб ремонтувати. Ми за три роки відремонтували п'ять з шести клубів»*.

Завдяки децентралізації фінансових ресурсів громади почали відчувати себе господарями і рахувати гроші, які в них збираються на території або надаються у вигляді державної допомоги. *«Бо вони вже рахують, у скільки їм обійдуться роботи чи послуги, де їх замовити дешевше. Раніше їм було все одно, вони не мали впливу на це. Кошти йшли через райраду, передавалися на сільраду»*.

Збільшення повноважень та ресурсів підвищило рівень прозорості в діяльності новоутворених громад. *«Органи місцевого самоврядування намагаються ставати прозорішими в своїй діяльності і залучати мешканців до свої роботи»*. Беззаперечним результатом першої хвилі створення ОТГ стало виявлення справжніх лідерів громад. На думку багатьох респондентів, перші утворені громади в 2015 році найбільше скористалися перевагами, які надала реформа децентралізації. Саме вони наразі показують значні досягнення і демонструють багато успішних практик. Водночас, ті громади, що формуються в 2018 році, утворюються переважно з політичних мотивів чи бізнесових інтересів певних впливових осіб чи груп. Серед інших позитивних змін, спричинених реформою децентралізації, — можливість приєднуватися невеликим громадам до вже створених ОТГ чи до міст обласного значення. Такі можливості інтенсифікували процеси укрупнення громад, а також певною мірою дозволяють містам обласного значення вирішувати завдання подальшого розвитку.

Поява на базовому рівні спроможних органів місцевого самоврядування каталізувала й інші процеси, які до цього відбувалися досить повільно. А саме – процеси співробітництва територіальних громад. Якщо раніше спільні питання місцевого розвитку вирішувалися на районному рівні, то створення ОТГ дозволило їм об'єднувати свої ресурси і зусилля й вирішувати питання локального значення швидше та ефективніше.

На обласному рівні також спостерігаються певні позитивні зміни. Опитані голови обласних рад відзначають, що їхні обласні ради стали більш активними, дискусії стали більш широкими, підняті питання глибше аналізуються. *«Піднімаються питання, на які не звертали увагу обласні державні адміністрації. Найбільший об'єктив для обласної ради – це те, що відбувається кращий діалог між органами місцевого самоврядування, а саме об'єднаними територіальними громадами та обласною радою»*.

3.3. Виклики реформи децентралізації

Разом з тим, на думку деяких представників ОТГ, про успіхи реформи децентралізації потрібно говорити досить обережно. Залишається значна кількість невирішених питань, які загострилися в процесі реформи, та виникло багато нових проблем, зумовлених непродуманістю прийнятих рішень. Так, найбільшими труднощами респонденти вважають нестабільність законодавства (51.1%), відсутність належного фінансування делегованих повноважень (33.8%), брак власних доходів (33.5%) і правова невизначеність в окремих сферах (30.0%) (Рисунок 3.4).

Рисунок 3.4. Найбільші труднощі в поточній діяльності органів місцевого самоврядування (% серед усіх респондентів)

Респондентів телефонного інтерв'ю просили оцінити, наскільки належним чином виконуються завдання в 35 сферах повноважень місцевого самоврядування. Відповідно до отриманих оцінок ці сфери розподілено на три категорії:

1) сфери, в яких у більшості випадків завдання виконуються належним чином. Досить часто зазначається про наявність труднощів, але в абсолютній більшості випадків – це труднощі, які вирішуються;

2) сфери, в яких часто виникають труднощі, але в абсолютній більшості – це труднощі, які вирішуються і рідко коли мова йде про завдання, виконання яких є проблематичним;

3) сфери, щодо яких більшість респондентів відзначила труднощі і достатньо часто – труднощі, вирішення яких є проблематичним.

З 35 сфер, які респонденти телефонного інтерв'ю мали оцінити на належність реалізації завдань, є 4 найбільш проблематичні сфери: захист довкілля (52.2% говорять про вирішувані труднощі і 26.9% говорять про великі труднощі), управління водними ресурсами та твердими відходами (відповідно, 43.5% і 24.0%), місцевий публічний транспорт (43.5% і 36.4%), вивчення мов (23.0% і 32.7%). Серед інших сфер, в основному, від третини до

половини респондентів відзначають усе-таки наявність труднощів у реалізації завдань (хоча й переважно мова йде про труднощі, які, за словами респондентів, можна вирішити). Відносно найкраща ситуація у сфері організації роботи (62.3% говорять про належну організацію), але навіть у цій сфері 35.8% респондентів обрали варіант «Існують труднощі у виконанні завдань, але вони вирішуються» (Таблиця 3.1).

Таблиця 3.1. **Оцінка стану реалізації різних сфер діяльності та завдань органу місцевого самоврядування** (% серед усіх респондентів)

Сфери повноважень	Завдання виконуються належним чином і без серйозних перешкод	Існують труднощі у виконанні завдань, але вони вирішуються	Існують великі труднощі у виконанні завдань, і їх вирішення є дуже проблематичним	Не впевнений / немає досвіду
В більшості випадків завдання виконуються належним чином, хоча є й труднощі, які, утім, вирішуються				
Організація роботи на робочому місці	62.3	35.8	1.5	0.4
Управління освітніми закладами	59.8	36.4	2.9	1.0
Публічні закупівлі, організація та проведення тендерів	58.2	37.3	3.5	1.0
Етика та попередження корупції	54.2	38.5	2.3	5.0
Бухгалтерський облік	52.8	42.9	3.5	0.8
Управління закладами культури, реалізація політики в сфері культури	50.9	44.3	3.7	1.2
Управління часом	50.7	42.9	5.0	1.4
Управління спортивними закладами	45.3	32.9	5.6	16.2
Захист прав національних меншин	42.2	16.2	4.3	37.3
Часто існують труднощі, але вони вирішуються. Рідко коли існують труднощі, вирішення яких є проблематичним				
Управління командами, робота в команді, вирішення конфліктів	48.5	46.2	3.7	1.5
Надання адміністративних послуг	47.0	40.8	7.0	5.2
Управління комунальною власністю	46.4	44.9	5.8	2.9
Планування та реалізація інфраструктурних проектів	45.8	49.7	3.7	0.8
Співпраця з неурядовими організаціями	43.5	43.3	7.5	5.6
Комунікації з громадськістю	43.1	50.7	5.6	0.6
Комп’ютерна грамотність, використання ІТ-інструментів та технологій	42.2	50.9	6.2	0.8
Управління фінансовими ресурсами територіальної громади, місцеві податки та збори	42.0	53.4	4.3	0.4
Надання послуг споживачам, організація роботи центру надання послуг	39.8	33.8	6.6	19.7
Стратегічне планування та управління діяльністю органу місцевого самоврядування (виконавчого комітету)	39.8	48.7	7.0	4.4
Соціальна політика	39.5	51.5	5.4	3.7
Запровадження е-врядування та комп'ютеризація діяльності органу місцевого самоврядування	39.3	43.5	8.7	8.5
Формування молодіжної політики та політики в сфері культури на місцевому	36.6	52.0	8.7	2.7

Сфери повноважень	Завдання виконуються належним чином і без серйозних перешкод	Існують труднощі у виконанні завдань, але вони вирішуються	Існують великі труднощі у виконанні завдань, і їх вирішення є дуже проблематичним	Не впевнений / немає досвіду
рівні				
Управління проектами	34.8	52.4	10.8	1.9
Використання коштів технічної допомоги	34.0	27.1	9.5	29.4
Управління людськими ресурсами, політика в сфері управління людськими ресурсами	30.8	56.5	8.9	3.9
Надзвичайні ситуації та управління кризовими ситуаціями	26.3	52.8	12.0	8.9
Управління закладами охорони здоров'я	24.2	39.8	12.2	23.8
Просторове планування та управління нерухомістю	23.8	44.1	18.6	13.5
Місцевий економічний розвиток та залучення інвестицій	23.4	54.7	18.4	3.5
Внутрішній аудит, аудит управлінської діяльності	21.3	49.7	9.9	19.1
Сільське господарство та розвиток сільських територій	20.5	58.4	8.9	12.2
В більшості випадків виникають труднощі. Досить часто їх неможливо вирішити				
Захист навколишнього середовища	16.2	52.2	26.9	4.6
Управління водними ресурсами та управління твердими відходами	12.4	43.5	24.0	20.1
Місцевий публічний транспорт та дороги місцевого значення	11.4	43.5	36.4	8.7
Вивчення мови, певних іноземних мов	9.9	23.0	32.7	34.4

Серед найбільших викликів реформи – невизначеність законодавства щодо розподілу повноважень між ОТГ, районною та обласною владою. У першу чергу, це невирішеність статусу районних рад та районних державних адміністрацій. Адже у випадках, коли всю територію району об'єднала одна громада або декілька ОТГ покривають територію всього району, і навіть коли в районі ще залишилися необ'єднані громади, районні ради фактично не мають повноважень. *«Що це за районна рада, яка сама собі шукає, чим би зайнятися, бо реально вони стали не потрібні?»*. Тому серед невдач реформи децентралізації – недореформованість територіального устрою, зокрема районів. Це має наслідком затягування прийняття необхідних рішень, додаткові перешкоди в передачі об'єктів інфраструктури на утримання в ОТГ, втрати в ефективності (через витрачання коштів на утримання апаратів районних рад).

На думку опитаних експертів, непоодинокі випадки, коли окремі громади можливо втратили розуміння взаємодії з районними й обласними адміністраціями, що є певні зв'язки з іншими органами влади, які мають функціонувати. *«Вони трохи переплутали, що самодостатність – це не вседозволеність»*. Головною причиною такого стану респонденти називають те, що політики не готові віддавати з центрального рівня свої впливи і ресурси й тому голосують дуже повільно за деякі закони, які потрібно приймати швидше. Це закони для розвитку реформи децентралізації, для розвитку започаткованих процесів та їх удосконалення. «*Для прикладу, закон про можливості приєднання до ОТГ «варився» десь близько року; закон про приєднання до міст обласного значення теж дуже довго проходив. Закон про просторове планування (тобто про повсюдність місцевого самоврядування,*

тобто щоби рада ОТГ могла планувати всю територію, а не Держгеокадастр) «вариться» вже два роки». Тобто повільність прийняття політичних рішень стала суттєвим гальмом на шляху децентралізації.

Разом із затягуванням прийняття політичних рішень часто спостерігається непродуманість певних дій, непрогнозованість і непродуманість наслідків деяких рішень. При прийнятті законодавства не завжди проводяться консультації з тими суб'єктами, на кого безпосередньо впливатиме той чи інший нормативно-правовий акт. *«Як приклад, сільські ради, приєднавшись до міста, до якого 30 км, втратили свій статус, бо нотаріальні послуги вони вже не можуть надавати. Бо за законом вони мають надаватися в центральному органі місцевого самоврядування»*. Забезпечення відповідності законодавства новому формату управління місцевим розвитком – це сьогодні досить важливе завдання.

Значна частина проблем пов'язана з нечітким опрацюванням питань об'єднання громад чи приєднання нових громад до вже утворених ОТГ. У процесі об'єднання найбільш проблемним виявився принцип добровільності: *«принцип добровільності зіграв злу штуку. У нас зараз в районі половина – це об'єднані громади, а половина – необ'єднані»*. Багато питань виникає у процесі реалізації положень закону про приєднання територіальних громад. Ті перспективні плани, які ухвалює обласна рада, а потім затверджує КМУ, як правило, далекі від реалій і бажань громад приєднуватися. *«Деякі міста роблять це формально. Приєднавши один населений пункт, вони вже стали об'єднаною міською громадою»*.

Значна частина проблем в процесі реформи децентралізації виникає через те, що взяті на себе зобов'язання держава не завжди виконує, наприклад по субвенціям, по ДФРР, по різних фінансових інструментах, по оподаткуванню, по перерозподілу податків (з тим самим акцизом на пальне). Політика держави не завжди послідовна, щороку вносяться зміни, які суттєво впливають на рівень фінансового забезпечення повноважень місцевого самоврядування.

Обсяги фінансових ресурсів, які передаються у вигляді субвенцій, не достатні для належного забезпечення надання відповідних послуг. Так, *«на 2019 рік приблизно на 25% недофінансована освітня субвенція і на 35% медична субвенція. У більшості органів місцевого самоврядування немає коштів, щоб дофінансовувати надання відповідних послуг. Це означає, що десь приблизно з літа, можливо навіть з початку літа не буде грошей на зарплати, тому що не враховано в цих недофінансуваннях зарплати не вчителям і лікарям, а обслуговуючому персоналу. І не враховані борги або платіжки за газ або електроенергію».*

Також значним мінусом є те, що вторинна ланка медицини відстає від реформування первинної ланки. Якщо на первинному рівні зміни відбуваються і гроші йдуть за пацієнтом і надходять лікарю, який лікує цього пацієнта, то вторинна ланка охорони здоров'я пробуксовує. *«У нас в районі це велика проблема. Є пологовий будинок, в якому приймають 3-4 пологи на місяць, це колосальні витрати на утримання. Але питання: чи доцільно утримувати такий пологовий будинок, чи не краще народжувати в іншому місці? Бо без практики прийняття пологів чи не нашкодять такі лікарі при пологах? Але ніхто не наважується сказати, що треба закрити пологовий будинок, бо це вже політичне питання. Бо хто ж наважиться закрити пологовий будинок, враховуючи, яка в нас демографічна ситуація?»*.

Таким чином, головними невдачами реформи децентралізації респонденти назвали її незавершеність, зупинку лише на базовому рівні місцевого самоврядування, несинхронізованість реформи з іншими суспільно-політичними, зокрема секторальними, реформами, постійні зміни в розподілі фінансових ресурсів між бюджетами.

4. Співпраця органів місцевого самоврядування з ключовими стейкхолдерами

4.1. Взаємодія з територіальною громадою

Передаючи дедалі більше ресурсів і повноважень місцевому самоврядуванню, важливо створити умови для ефективного громадського контролю за їх використанням, а також максимального залучення жителів громад у процеси розроблення й ухвалення рішень на місцях. Забезпечити це можуть чинні інститути прямої місцевої демократії, такі як громадські слухання, збори громадян, місцеві ініціативи та петиції, органи самоорганізації населення тощо. Однак цей компонент повноцінної реформи децентралізації реформи поки що найслабший. Із початку перетворень практично нічого в цьому напрямі не змінилося, за винятком того, що в 2015 році з'явилася можливість подавати місцеві електронні петиції, а також повсюдно активно впроваджується бюджет участі. Як наслідок, багато досліджень показують, що громадяни належним чином не залучені у процеси об'єднання громад та подальшого розвитку новостворених ОТГ. Вони також не відчувають достатнього впливу на місцеве самоврядування.

Суть проблеми полягає в тому, що чинне законодавство України у сфері прямої місцевої демократії є неповним і значною мірою застарілим. Відповідно до моделі, що утвердилася в попередні роки, можливість громадян брати участь в ухваленні рішень на місцевому рівні залежить від доброї волі місцевих рад, їхніх посадових осіб та наявності якісних місцевих нормативно-правових актів, зокрема статуту територіальної громади, ухвалювати який до того ж необов'язково. Отже, якщо керівництво громади бажає залучати громадян до ухвалення рішень, то воно це робитиме; якщо ж ні (а таких випадків більшість), тоді є безліч способів звести нанівець будь-яку громадську ініціативу.

Як показали результати дослідження, взаємодія органів місцевого самоврядування з жителями територіальних громад відбувається по-різному. Загальною проблемою для всіх органів місцевого самоврядування є недовіра громадян до органів влади і це суттєво знижує їхню активність у вирішенні місцевих питань. Таким чином, великою потребою новостворених ОТГ стало «зламати» інертність громадян, активізувати їх і переконати в тому, що орган місцевого самоврядування працює заради їхніх інтересів. Цей процес дуже непростий і потребує багато часу. Але є певні успіхи в цьому напрямі. Наприклад, бюджет участі (або партисипаторний, або громадський бюджет), який набуває популярності серед міст України і не тільки серед міст. Коли люди бачать, що їхня думка враховується при розподілі навіть певної частини коштів місцевого бюджету і є можливість вирішити якусь локальну проблему, вони більш сприятливо сприймають інші ініціативи органу місцевого самоврядування.

Немаловажну роль в активізації залучення територіальних громад до розроблення та прийняття місцевих рішень стало об'єднання громад. Адже перед об’єднанням жителям давалися певні обіцянки, особливо коли збирали жителів населених пунктів і агітували об’єднуватися в територіальну громаду. З жителями треба було домовлятися – без цих домовленостей не відбулося би об’єднання. Тому наразі є діалог, співпраця – як виконуються ці обіцянки. Орган місцевого самоврядування фактично мусить пояснювати, інформувати, звітувати перед громадою, чому те, що було обіцяно до об’єднання, наприклад, не можна зробити за рік або два. Але цей діалог вже зовсім інший, він конструктивний, в його основі інші засади співпраці в площині «місцева влада – громадянин». На думку деяких респондентів, *«довіра, яка виникла під час об’єднання, є великою цінністю, яку треба зберегти. І голови ОТГ хочуть зберегти цю довіру і працюють на довіру, тому багато роблять для залучення громадян до місцевих ініціатив. Думаю, така співпраця буде лише нарощуватися»*.

Сам процес об’єднання змінив відносини жителів громади і органів місцевого самоврядування. *«Громадяни стали партнерами. Жителі громади стали партнерами змін*

та рівні територіальних громад. Тому баланс сил тепер на стороні громадян. Як вони цим скористаються – друге питання». Звичайно, громадянам не цікавий сам процес об'єднання, питання становлення відповідних організаційних структур або виконавчих органів міської ради. Їх цікавить дуже просте питання – вони отримують послуги, на щоденній основі, бажано, щоб ці послуги вони отримували саме в тих населених пунктах, де вони проживають, при цьому, не плануючи поїздки до адміністративного центру або навіть до центру старостинського округу.

Водночас, деякі голови ОТГ відзначають, що очікування жителів територіальних громад весь час зростають, і зростають непропорційно можливостям, які мають органи місцевого самоврядування: *«Чим більше ми робимо, тим більше вони вважають, що ми нічого не робимо, і хочуть ще. Це безперервний процес»*. Їхні очікування (громадян) занадто завищені, їх зараз ніхто не зможе виконати. Це буде під силу лише фінансово спроможним громадам, але в цих громад (органів місцевого самоврядування) і раніше не було жодних проблем із реалізацією місцевих ініціатив.

«З жителями треба вести активний діалог, оскільки треба контролювати їхні запити. Тому жителів населених пунктів потрібно залучати як до планування, так і реалізації всіх без виключення місцевих ініціатив. З ними потрібно говорити, залучати, пояснювати, причому як успіхи, так і ще більше пояснювати невдачі». Розвивати об'єднану територіальну громаду без участі жителів громади тепер просто неможливо. Починаючи від планування розвитку громади, закінчуючи тим, які об'єкти повинні залишатися і розвиватися на території громади.

Багато територіальних громад пішли дуже далеко з точки зору співпраці з жителями завдяки проектам і програмам міжнародної технічної допомоги, впровадили кращі практики, як то медіація, бюджет участі, які використовуються досить активно на місцевому рівні. Більшість органів місцевого самоврядування мають місцеві акти, що передбачають впровадження і громадських експертиз, і громадських обговорень, і всього іншого. *«Але практика застосування дуже різна і насправді дуже слабка. Причини двосторонні. Одна причина – це органи місцевого самоврядування. Швидше не стільки невміння взаємодіяти з громадськістю, а швидше позиція: «Ми прийшли до влади, навіщо нам чиясь думка». По-друге, нерозуміння важливості цього. Вони починають розуміти важливість залучення громади за рік до виборів і починають розвивати свою активність у цьому напрямі перед виборами»*.

На думку опитаних експертів, ступінь та «глибина» залучення громадян у процес прийняття рішень місцевою радою залежить від особистого розуміння цієї необхідності відповідно сільським, селищним, міським головою та депутатами ради, оскільки тільки вони є суб'єктами прийняття рішень щодо забезпечення відкритості у діяльності місцевої ради та відповідно порядку залучення громадян у процес їх підготовки. *«Це не набуло сталості, популярності, критичної маси такі підходи, коли громадяни залучаються до прийняття рішень. Переважна частина ОТГ все ж таки не дуже використовує ці механізми. Є також і такі органи місцевого самоврядування, які дуже формально використовують механізми участі громадян за принципом: якщо треба, то хай буде»*.

На думку представників органів місцевого самоврядування та експертів, є зворотний бік відносин влади і громади – це сама громада, тому що *«як мінімум 80% громадян не хочуть брати в чомусь участь. Це пасивність громади, несформованість експертно-громадського середовища. Більшість громадських організацій діляться на декілька категорій: 1) ті, які просто зареєстровані і нічого не роблять, а чекають свого часу – можливо для чогось знадобляться комусь; 2) ті, які є абсолютно протестними, при чому вони протестують проти всього, часто не конструктивно, просто виступають проти всього; 3) ті, які живуть на гранти, які завжди якимось чином комунікують з владою, тому що інакше не отримують листи-підтримки; 4) є «нормальні», які працюють, існують, або можливо не виконують повністю свої функції, наприклад волонтерські організації».* Тобто

рівень активності жителів територіальних та громадське середовище у вигляді інститутів громадянського суспільства не рівномірні.

Значною проблемою в залученні громадян до участі в житті громад є пасивність громадян. *«Вони звикли жити по-старому. Це ж треба встати, треба піти і т.ін. Якщо 27 років вони ні в чому не брали участі і покоління молоді вже виросло в таких умовах. Тобто дуже важко активізувати громаду»*.

Таким чином, багатьма респондентами визнається важлива роль жителів територіальних громад у визначенні питань місцевого значення, і ця роль значно зросла в процесі реформи децентралізації й утворення ОТГ. Процеси утворення ОТГ об'єктивно зумовили підвищення ролі територіальної громади як носія місцевого самоврядування. Разом з тим, наявні проблеми з активністю громадян, їхніми завищеними очікуваннями, несталістю процесів залучення громадян, невмінням органів місцевого самоврядування взаємодіяти з громадянами.

4.2. Взаємовідносини з місцевими органами виконавчої влади

У процесі дослідження респондентів запитували про їхню оцінку співпраці органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, у яких питаннях органи місцевого самоврядування співпрацюють (якщо така співпраця існує) з обласними та районними радами. Як показали результати глибинних інтерв'ю та фокус-груп, відносини органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади будуються по-різному, десь наявні приклади позитивних відносин, десь між ними відбувається конфронтація.

На думку переважної більшості опитаних, приклади позитивної співпраці стаються не завдяки усталеним правилам та практикам, а переважно завдяки особистим зв'язкам між керівниками органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Зараз взаємовідносини між ОТГ та місцевими органами виконавчої влади – це не інституційна взаємодія, а взаємодія на особистому рівні між працівниками ОТГ та працівниками райдержадміністрації та облдержадміністрації. *«З моменту об'єднання ми залишилися самі по собі, і чим більше ОТГ розвивається, тим більше ми втрачаємо розуміння з боку місцевих органів влади»*.

В оцінці відносин між ОТГ та обласними державними адміністраціями думки респондентів розділилися. Так, в одних ОТГ склалися найкращі відносини саме з ОДА, оскільки *«процесом децентралізації займаються обласні адміністрації, вони більше знають про ОТГ. Далі, усі фінансові програми розподіляються на обласному рівні за участю ОТГ»*. Але не в усіх областях цей ключовий партнер допомагав ОТГ. *«Так, для ОТГ Хмельницької, Дніпропетровської, Житомирської, Тернопільської областей в процесі об'єднання це була справжня підтримка. І не лише об'єднання, а й перших кроків після створення ОТГ. Якщо говорити про Одеську, Херсонську та Кіровоградську області – то тут було зовсім інше, ОДА не сприймали і не підтримували новостворені громади»*.

Саме обласні державні адміністрації сьогодні вийшли максимально на співпрацю з об'єднаними громадами. Раніше такого не було. Раніше для голови громади максимальний рівень дотику до виконавчої влади був райдержадміністрація. Сьогодні обласна державна адміністрація спілкується з головами ОТГ напряму. *«Якщо взяти нашу область, ОДА – це теж один з основних партнерів ОТГ. Тому що державні субвенції на будівництво амбулаторій, на модернізацію освіти – це виключно співпраця з обласною державною адміністрацією»*.

На думку інших респондентів, ключовий партнер у процесі децентралізації – ОДА – не підтримує територіальні громади. На думку деяких опитаних, на сьогодні взагалі немає жодної ефективної співпраці з місцевими органами влади. Як приклад, сфера житлово-комунального господарства: *«Наш спеціаліст з питань ЖКГ залучений до підготовки*

надзвичайно великої кількості звітів. Фактично можна сказати, що наші спеціалісти зранку до вечора працюють виключно на ОДА – кожної середи, кожної п'ятниці і т.д. треба подавати якусь інформацію. Причому працівники ОДА просто переклали на нас усі завдання та відповідальність. Плюс ми не можемо отримати мінімальної допомоги, і навіть інформації від ОДА».

Найбільше проблем в ОТГ виникає з районними державними адміністраціями. *«Райдержадміністрації всерйоз взагалі не розглядали і не вірили в реформу децентралізації»*. При цьому ці проблем і навіть протистояння почалися з самого початку процесу об'єднання. *«Особливо це стосувалося, коли ми пробували вносити зміни до нашої організаційної структури та шукали професійних людей для залучення до міської ради. Ми звичайно, у т.ч., шукали професійних людей серед працівників РДА, і звичайно це їм не подобалося, хоча вони розуміли, що рано чи пізно почнеться реорганізація районної державної адміністрації у зв'язку зі зменшенням повноважень, які виконувалися на рівні районної ради та адміністрації. У нас були дуже складні відносини, коли на рівень ОТГ ми забирали первинну медицину, освіту та культуру. Певна робота в т.ч. мала вестися з райдержадміністрацією та райрадою, однак, РДА не хотіла протягнути нам руку, і фактично ми займалися всіма питаннями самостійно»*.

Проблеми у взаємовідносинах з РДА часто зумовлені нечітким розподілом повноважень та фінансових ресурсів між різними органами управління. Так, за словами респондентів, *«зараз ми маємо проблемні моменти із соціальним захистом. РДА не вистачає коштів, тому вони скидають цю функцію на нас, стверджуючи, що соціальне забезпечення перш за все потрібно нам на території нашої ОТГ»*. Залишаються невизначеними питання збору даних та підготовки і передачі звітності іншим органам влади. Так, *«в частині звітності перед обласною адміністрацією, раніше певні дані передавалися через РДА, саме вона їх збирала й узагальнювала, тепер це робимо ми напряму, а РДА стверджує, що не має до цього жодного стосунку. Фактично РДА інколи навіть забуває нас включати в ті питання, там де є спільні інтереси, особливо в частині інфраструктури, доріг, де ОТГ не може вирішити самостійно питання»*.

У питаннях взаємодії з місцевими органами ЦОВВ ситуація різна в різних районах і областях. Рівень взаємовідносин знову ж залежить від особистих стосунків між керівниками різних органів. *«Якщо Казначейство працює як годинник і до них питань немає, то наприклад по податковій – у них масове скорочення йде, на районному рівні саме адміністрування податку в нас погіршилося. Можливо в нас в районі вони в цілому занедбали адміністрування податків. У перехідний період реформування податкової служби – це не дуже добре»*.

Таким чином, процес об'єднання громад поступово призводить до того, що районна ланка управління в її нинішньому вигляді стає зайвою. При чому це стосується як районних рад, так і значною мірою районних державних адміністрацій. Тому в районах, де всі або більшість громад об'єдналися, зникає сенс в існуванні районної ради як такої, а повноваження РДА суттєво звужуються. Разом з тим, в умовах, коли реформування субрегіонального рівня територіального устрою фактично загальмовано, об'єднаним громадам необхідно комунікувати з районною владою. Загалом культура взаємодії як з районною владою, так і з органами виконавчої влади обласного рівня, потребує вдосконалення. ОТГ потребують розвитку своєї спроможності у веденні діалогу з органами виконавчої влади, вміння вести конструктивні переговори.

4.3. Співпраця з іншими стейкхолдерами

Серед ключових зовнішніх партнерів ОТГ – організації громадянського суспільства. В умовах демократії вони відіграють провідну роль у комунікаціях влади з громадою, саме вони уособлюють громадську думку, виражають інтереси своїх цільових груп при розгляді та вирішенні певних проблем. Органи місцевого самоврядування співпрацюють з такими

організаціями шляхом інформування, залучення їх до проведення консультацій щодо проектів рішень, проводячи з ними спільні заходи, виступаючи як партнери в реалізації різноманітних проектів.

На думку опитаних експертів, сьогодні об'єднані територіальні громади починають розуміти, що працювати з пасивним мешканцем не є ефективним, мешканець має бути максимально залученим у життя громади. Тому взаємодія з громадськими організаціями сьогодні вийшла на одну з лідируючих позицій серед пріоритетів діяльності ОТГ. Громадські організації виступають партнерами ОТГ в багатьох проектах.

Ще одну важливу групу партнерів представляє бізнес. Бізнес є платником податків, створює робочі місця для мешканців громади, може проводити діяльність з корпоративної відповідальності і таким чином робити свій внесок у вирішення проблем громади та її розвиток. Бізнес може бути партнером органів місцевого самоврядування в реалізації інвестиційних проектів, у залученні зовнішніх інвесторів.

При цьому серед підприємств різного розміру найбільш важливими для ОТГ є середні підприємства: *«Ключовий партнер для будь-якого органу місцевого самоврядування на сьогодні – це представники середнього бізнесу. Про великий бізнес вони звичайно мріють, коли до них зайде велика сонячна станція. Ну зрозуміло, що такі інвестори приходять за допомогою обласних структур. А от середній бізнес є для них максимально потрібною структурою, з якою можна на сьогодні працювати і розвивати громади. І вони це стараються робити. Орієнтація на середній бізнес досить велика в громадах на сьогодні»*.

Навчальні заклади (зокрема, ЦППК) теж називалися опитаними представниками органів місцевого самоврядування як ключові зовнішні партнери. Водночас, оцінка їхньої діяльності не завжди позитивна. *«Навчальні заклади не такі гнучкі, більш закостенілі. Вони жорстко обмежені графіком навчання, тому не настільки швидко реагують на зміни. А органи місцевого самоврядування інколи потребують швидких рішень, швидкої підтримки»*.

Серед найбільш впливових партнерів органів місцевого самоврядування практично всі опитані респонденти назвали проекти міжнародної технічної допомоги, які дозволяють органам місцевого самоврядування застосовувати кращі практики і звісно отримувати ресурси для свого розвитку. Проект U-LEAD і його регіональні центри розвитку місцевого самоврядування стали певною мірою підтримкою для новостворених ОТГ. *«Вони були незалежні, їм не треба було підтримки з боку ОДА для того, щоб працювати. Більше того, вони не повинні були узгоджувати свої дії з працівниками ОДА, і це спрацьовувало»*.

На думку одного з голів ОТГ, «*завдяки співпраці з програмами міжнародної технічної допомоги ми виходимо на новий рівень уже позабюджетних відносин. За 3 роки станом на вересень ми залучили до себе 30 млн грн з різних напрямів: від інфраструктурних субвенцій до закордонних грантів. Вони з нами співпрацюють, бо їм зрозуміло, що таке громада, а не селищна рада чи адміністрація. Це U-LEAD, USAID, Український фонд соціальних інвестицій, ПРООН*».

Водночас, на думку представників експертного кола, *«міжнародна технічна допомога буває і в «мінусі» через можливо навіть не проекти, а політику донорів, які фінансують проекти. Кожен донор диктує свої власні інтереси. Але не тільки і не стільки в цьому винні проекти і донори, скільки Міністерство економічного розвитку і торгівлі, де є департамент, який власне займається тільки тим, що реєструє ці проекти. Цей департамент мав би відпрацьовувати політику допомоги. Але немає загальної стратегії роботи з донорами і проектами»*.

Крім того, незважаючи на широку навчальну підтримку органів місцевого самоврядування в питаннях підготовки та управління проектами міжнародної технічної допомоги, достатньої спроможності так і не сформовано в багатьох громадах. Серед основних проблем залучення коштів міжнародних програм для розвитку громад респонденти називали: відсутність довгострокового стратегічного плану розвитку громади; недостатню кваліфікацію, професіоналізм чиновників та органів місцевого самоврядування; неготовність

органів місцевого самоврядування брати на себе відповідальність за реалізацію проектів міжнародної технічної допомоги.

Водночас, значною мірою завдяки діяльності проектів і програм міжнародної технічної допомоги на рівні районів чи регіонів почали формуватися експертні кола, які можна в подальшому розглядати як ключові зовнішні партнери ОТГ. Однак повноцінний ринок консалтингових послуг для органів місцевого самоврядування ще не сформувався. *«Органи місцевого самоврядування та їхні керівники не розуміють, що ця робота теж чогось коштує і повинна оплачуватися. Щоб розробити місцеві нормативні акти, створити сприятливе регуляторне середовище, зробити якісні програмні документи, потрібно залучати експертів»*.

На думку багатьох опитаних респондентів, органам місцевого самоврядування треба виходити на зв'язки з різними інституціями, які їм можуть привнести ресурси, не лише фінансові, а будь-які ресурси, надати технічну допомогу в будь-якому вигляді. Вони повинні будувати мережу таких партнерів, мережу різних експертних організацій для того, щоб опертися на їхні ресурси і розбудувати власну спроможність, свої організації, які далі будуть підтримувати сталість започаткованих процесів.

4.4. Роль асоціацій органів місцевого самоврядування

Серед ключових зовнішніх партнерів органів місцевого самоврядування практично всі опитані респонденти назвали асоціації органів місцевого самоврядування. Асоціації відіграли важливу роль як в процесі створення ОТГ, так і під час їх становлення. Асоціації надають консультації органам місцевого самоврядування, які бажають об'єднатися, яким чином пройти процес об'єднання, якими мають бути їхні дії.

Роль асоціацій, на думку респондентів, має включати декілька напрямів. По-перше, і найголовніше, асоціації мають представляти інтереси ОТГ в урядових структурах. *«Асоціації повинні відігравати таку роль, наприклад, – в частині консультаційного супроводу, в частині розробки відповідних програм»*. *«Єдина система, яку можуть створити органи місцевого самоврядування – це асоціація. І якщо вони створюють сильну асоціацію, тоді вони говорять з державою як система з системою. Це їхній єдиний шанс»*. На рівні обласних та українських асоціацій представники органів місцевого самоврядування висловлюють свої думки до Кабінету Міністрів України, до Комітету Верховної Ради з питань місцевого самоврядування, до Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

На думку представників асоціацій, в Україні може бути впроваджена шведська модель асоціації органів місцевого самоврядування (SKL). *«У них було декілька асоціацій, потім вони створили національний конгрес. У нас теж є три всеукраїнські асоціації відповідно до чинного законодавства: Асоціація міст, Асоціація обласних і районних рад та Асоціація сільських і селищних рад. Решта, що створюються, не можуть отримати статусу всеукраїнських. Є національний конгрес, який об'єднує всі органи місцевого самоврядування, але він у нас в Україні на папері. Рано чи пізно в Україні, провівши реформи, нам потрібно створити єдиний національний конгрес органів місцевого самоврядування з відповідними секціями, який лобіював би (в гарному сенсі) інтереси органів місцевого самоврядування і допомагав би супроводжувати державну політику в цій сфері»*.

По-друге, асоціації мають створити доступні ресурси для органів місцевого самоврядування. Мають бути широкі он-лайн мережі. Вони мають працювати як експертні платформи з метою надання максимальної консультаційної, експертної, навчальної підтримки по тим питанням, які можуть ставити органи місцевого самоврядування. *«Тому тут добре вкладається концепція НАДС щодо системи професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, яка дозволить використовувати потенціал асоціацій і стати реальним партнером для органів місцевого самоврядування»*.

У цій частині також доцільним є запровадження елементів шведської моделі. У Швеції держава, створивши умови і побачивши, що потужний конгрес асоціацій працює, делегувала йому повноваження по навчанню кадрів. Національний конгрес є не тільки замовником, але й надавачем відповідних послуг.

Прикладом такої роботи може бути асоціація органів місцевого самоврядування Харківської області. *«Ми співпрацюємо постійно з Харківським регіональним інститутом НАДУ і з вищими навчальними закладами, залучаємо їхніх експертів. У нас при асоціації створено ресурсний центр, підписано чотири угоди з провідними вищими навчальними закладами, які спеціалізуються якраз на підготовці кадрів у питаннях розвитку громад. Це Національний університет імені Каразіна, Університет міського господарства імені Бєкєтова, Національний інженерно-економічний університет імені Симона Кузнеця і Харківський регіональний інститут НАДУ. Ми проводимо на їхній базі заходи, залучаємо кожен раз фахівців на нашу дискусію. Це взаємовигідна робота, для практиків – це пізнання теорії і системного підходу, для тих, хто займається теорією, - мислити системно і наповнюватися практичним досвідом»*.

По-третє, асоціація органів місцевого самоврядування – дуже хороший інструмент і платформа для спілкування, для обміну кращими практиками та поширення успішного досвіду. Як приклад такої платформи спілкування може також слугувати модель роботи Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області. *«В області в асоціацію органів місцевого самоврядування входять усі без винятку органи місцевого самоврядування області. Це не формальна асоціація. Один з віце-президентів одночасно є керівником секції районних рад. Інший віце-президент очолює секцію міст, так само ще один віце-президент є керівником секції сільських рад. Є також недавно створена секція об'єднаних територіальних громад і її керівник також є віце-президентом. І таким чином є можливість дослухатися до всіх проблем, генерувати їх і балансувати у відносинах між районом, областю і громадами базового рівня»*.

Попри беззаперечно важливу роль асоціацій органів місцевого самоврядування, не всі органи місцевого самоврядування усвідомлюють це. *«Вони мають усвідомити необхідність взаємодіяти між собою – утворення й підсилення асоціацій для формування єдиного голосу. Тому усвідомлення необхідності асоціювання, об'єднання в асоціації їм дуже потрібне»*.

5. Діяльність органів місцевого самоврядування

5.1. Оцінка ефективності органів місцевого самоврядування

Респондентів просили оцінити діяльність органів місцевого самоврядування в Україні за шкалою від 0 до 5, де 5 – найвища оцінка. У переважній більшості опитані представники органів місцевого самоврядування та експерти відзначили, що в цілому ефективність діяльності органів місцевого самоврядування покращилася. Змінилися умови, в яких функціонують органи, і це зумовлено процесом децентралізації, який розпочався в країні. Водночас, давати загальну оцінку ефективності діяльності всіх органів місцевого самоврядування, виявилося досить складним, оскільки якісь органи місцевого самоврядування працюють довше, якісь були щойно створені як об'єднані територіальні громади і лише розпочинають свою діяльність.

При цьому представники органів місцевого самоврядування давали оцінку діяльності своїх органів. На думку голів ОТГ, при оцінюванні діяльності потрібно брати до уваги зміни, які в них відбулися, тобто порівняти, що було до об'єднання, і чого вдалося досягти в процесі діяльності. Голови ОТГ переважно оцінили свою діяльність на «4» (оскільки все ще існує простір для вдосконалення їх роботи), в окремих випадках – на «5».Окремі голови ОТГ вважають, що відмінну оцінку їхній роботі може поставити тільки територіальна громада.

На користь такої оцінки надано такі аргументи: злагодженість роботи місцевої ради; розвиток та організація умов для діяльності центру надання адміністративних послуг (*«на сьогоднішній день Центром надається 160 видів адміністративних послуг, хоча починали ми зі значно меншої кількості послуг»*);відновлення роботи закладів освіти (*«відремонтували, запустили по-новому систему харчування»*) тощо.

Представники ОТГ, опитані методом телефонного інтерв'ю, загалом трохи краще, ніж посередньо, оцінюють ефективність своєї діяльності: за 7-бальною шкалою (де 7 – дуже висока ефективність) на 6-7 балів оцінили лише 19.0% респондентів, а найбільше – 52.6% – оцінили на 5 балів (Рисунок 5.1). Водночас, лише 3.7% представників оцінили на 1-3 бали. Загалом, середня оцінка – 5.5 балів.

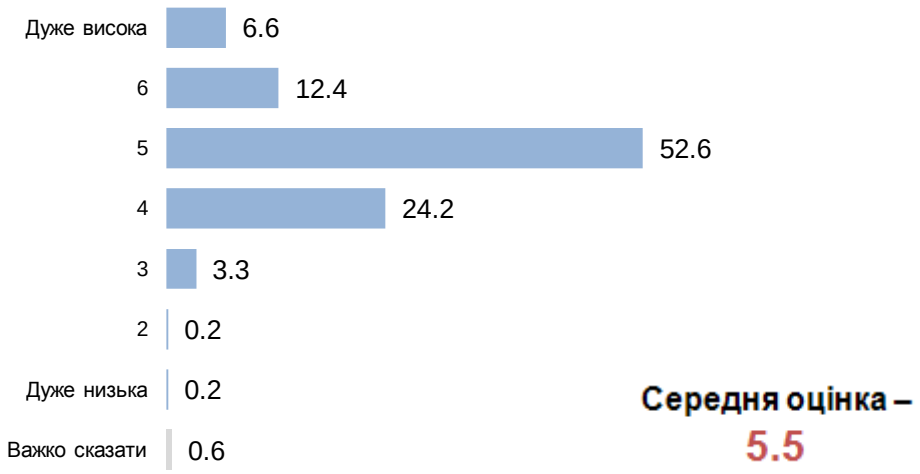


Рисунок 5.1. Оцінка ефективності роботи органів місцевого самоврядування ОТГ (% серед усіх респондентів)

Ефективність діяльності ОТГ також оцінювалася за окремими напрямами. Так, залежно від сфери 92.5-99% представників ОТГ дають оцінку не нижче «достатнього» рівня, але «дуже добре» оцінюють не більше 23.4% (Рисунок 5.2). За 5-бальною шкалою, де 5 – «дуже добре», середня оцінка кожної сфери коливається в межах 3.5-3.9, що означає, що в середньому оцінки трохи не дотягують до «досить хорошого рівня», але вочевидь є вищими за просто «достатній» рівень.

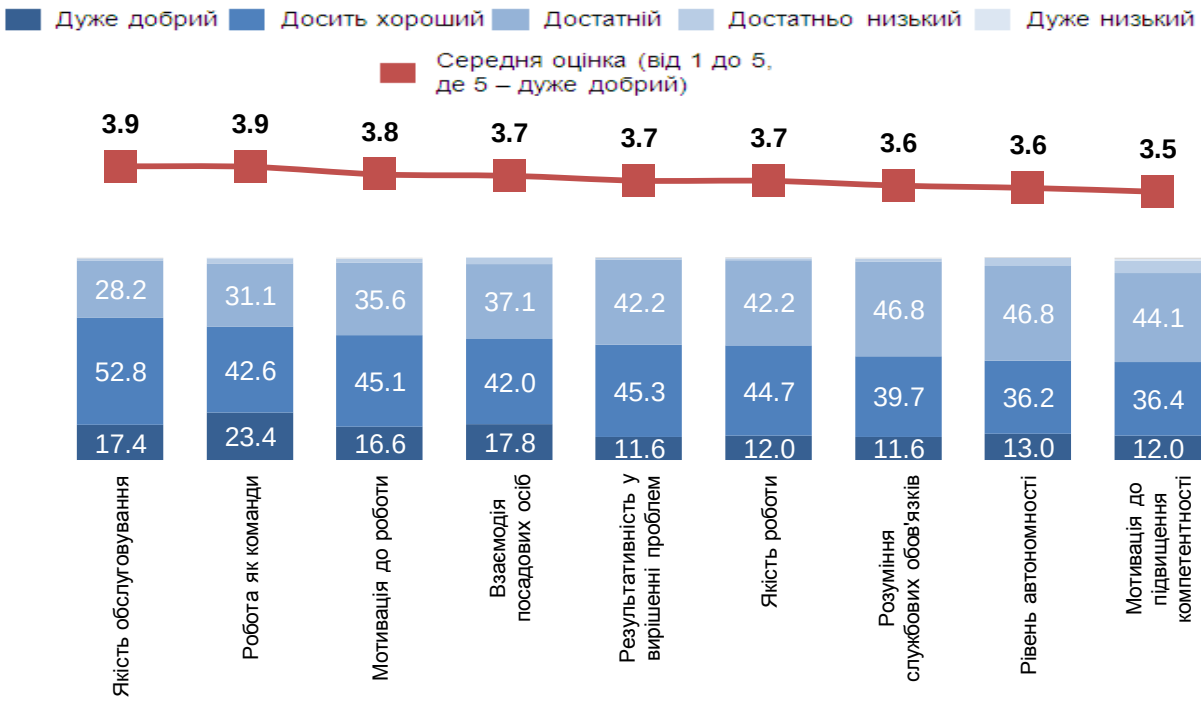


Рисунок 5.2. Середні оцінки органів місцевого самоврядування за окремими напрямами (% серед усіх респондентів)

Усі голови ОТГ, опитані методом глибинного інтерв'ю, одностайні в тому, що їм щось вдається, а щось ні. Але невдачі – це теж можливості для вдосконалення. *«На невдачах ми вчимося, рухаємося вперед»*. Водночас, є певні проблеми, наприклад, у сфері надання вторинної медичної допомоги, але вони не стільки залежать від ОТГ, як від центральної влади. Буває обмежений фінансовий ресурс, буває обмежений час, бувають інші виклики, які дозволяють щось зробити або не дозволяють це зробити.

Голови обласних рад також достатньо високо оцінили свою діяльність: на «4» та «5». У тих випадках, коли свою діяльність голови обласних рад оцінюють на «4», вони вважають, що відмінну оцінку не можна поставити через надмірно високий рівень заполітизованості депутатів обласної ради.

Оцінки представників асоціацій органів місцевого самоврядування значно різняться для окремих рівнів місцевого самоврядування. Районний рівень – на «1» в середньому, за невеликими винятками; сільські та селищні ради на «1» - «1,5», ОТГ – десь на «3», *«оскільки місцеве самоврядування найактивніше працює і прогресує на сьогодні в ОТГ»*. Разом з тим є певні об'єднані територіальні громади, ефективність яких можна оцінювати на рівні показника «2».

Оцінки загалом вищі для міст обласного значення, оскільки вони виділяються з цього спектру органів місцевого самоврядування, їх оцінка може сягати позначки 4 і навіть вище. В середньому оцінка всіх органів місцевого самоврядування представників асоціацій варіює від 2 до 3.5 – 4 балів.

Оцінки експертів також різняться для окремих рівнів місцевого самоврядування. Тим ОТГ, що об'єдналися раніше, оцінка коливається на рівні 3-4 бали. Найбільш високо експерти оцінюють міські об'єднані територіальні громади, хоча є сільські та селищні, діяльність яких також може бути оцінена вище. Разом з тим *«оцінку новостворених ОТГ давати взагалі складно, оскільки вони тільки розпочали свою діяльність»*. *«Новоствореним органам місцевого самоврядування добровільно об'єднаних громад необхідно більше вчитися щодо можливостей та вмінь з організаційно-управлінського інструментарію, реалізовувати отримані повноваження, посилювати аналітичну складову персоналу з метою підвищення*

ефективності використання наявних ресурсів, проектний менеджмент для навичок залучення інвестицій та ін.».

Сільські, селищні, міські ради (як правило, міст районного значення), що не об'єднані і не мають ні достатніх фінансових джерел наповнення місцевих бюджетів, ні відповідно повноважень на реалізацію «повноцінного» місцевого самоврядування, оцінені експертами на «2». Так само низько оцінено діяльність районних рад, які в ситуації трансформації базового рівня місцевого самоврядування потребують перегляду їхніх повноважень, – на рівні 2 балів.

На думку деяких експертів, оцінку діяльності органів місцевого самоврядування доцільно ставити за окремими аспектами, такими як ефективність, прозорість, некорумпованість. *«За ефективністю в принципі можливо ставити і четвірку, деяким органам навіть четвірку з плюсом»*. З точки зору прозорості також відзначено достатньо високий рівень, навіть «п'ять з мінусом» (доступ до засідань місцевих рад, відкритість, публікація проектів рішень і т.п.), не зважаючи на окремі випадки недотримання принципу прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. За рівнем некорумпованості, на думку експертів, органам місцевого самоврядування можливо поставити «1», тому що через низький рівень оплати праці в посадових осіб місцевого самоврядування немає відповідальності за те, що відбувається в органах місцевого самоврядування.

Окрім того, в рамках дослідження ставилося завдання визначити, які інструменти використовували ОТГ для проведення оцінки ефективності своєї діяльності. Трохи більше половини респондентів (54.0%), опитаних методом телефонного інтерв'ю, говорять, що впродовж останніх двох років у їхньому органі проводилася оцінка ефективності діяльності (Рисунок 5.3). Основними інструментами оцінювання ефективності є такі: опитування населення (39.6% серед тих, у кого проводилося оцінювання, зазначили цей інструмент), збори громадян, обговорення (29.1%), публічні звіти (23.0%).

Рисунок 5.3. Інструменти оцінювання ефективності (самооцінки) органів місцевого самоврядування (% серед усіх респондентів)

Респондентів також запитували, яким, в їхньому розумінні, є ефективний орган місцевого самоврядування. Узагальнено ефективний орган місцевого самоврядування має відповідати таким характеристикам:

- приймає зважені, доцільні, обґрунтовані рішення, завдяки яким розвивається відповідна територіальна громада міста, села, селища, району чи області;
- забезпечує розвиток громад, тобто покращує добробут їхніх мешканців, пріоритетом завжди виступають інтереси громад і їхній добробут, а не внутрішньополітичні інтереси чи інтереси окремих груп;
- забезпечує доступ до якісних послуг (адміністративних, соціальних і інших) визначеного зразка (стандарту) для жителів громад;
- забезпечує раціональне використання всіх наявних ресурсів – природних, фінансових, людських;
- використовує в своїй роботі принципи доброго врядування, тобто це прозорий і відкритий орган, який ухвалює рішення, базуючись на принципі участі;
- вміє визначати пріоритети, тобто реалістично оцінює свої можливості та встановлює цілі;
- має достатній апарат належної спроможності і професіоналізму, який здатен забезпечити якість різних послуг;
- забезпечує лідерство в громаді;
- здатний досягати політичного компромісу з різними групами інтересів;
- здійснює діяльність в межах законодавчого поля;
- максимально залучає до місцевого бюджету податкові надходження завдяки створенню робочих місць, детінізації діяльності);
- витрачає раціонально кошти місцевого бюджету на утримання закладів (енергоаудит, енергозбереження).

Окрім того, в рамках дослідження було здійснено аналіз чинників, які впливають або можуть впливати на підвищення ефективності діяльності ОТГ. Хоча недостатня компетентність не сприймається представниками ОТГ як одна з головних труднощів у діяльності органу самоврядування, але водночас **56.9%** опитаних методом телефонного інтерв'ю **вважають, що саме підвищення рівня компетентності працівників виконавчих органів є чинником підвищення ефективності їхньої роботи** (Рисунок 5.4). Рідше як чинники підвищення ефективності роботи називалися підвищення оплати (31.3%), запровадження системи оцінювання результатів діяльності (26.5%) і запровадження нових процедур діяльності органів місцевого самоврядування (25.3%).

Рисунок 5.4. Чинники підвищення ефективності роботи виконавчих органів ОТГ (% серед усіх респондентів)

5.2. Проблеми у виконанні повноважень органів місцевого самоврядування

Учасників дослідження запитували, якими, на їхню думку, є сфери діяльності (повноваження), які викликають найбільші труднощі в діяльності органів місцевого самоврядування, а також що спричиняє наявність цих проблем. На думку голів ОТГ, *«усі повноваження, які ОТГ брали на виконання, викликали проблеми. Нові повноваження вимагали застосування нових механізмів, інструментів реалізації повноважень»*. За сферами повноважень органів місцевого самоврядування, на думку більшості респондентів, проблеми виникають у таких **сферах**:

1. Охорона здоров'я. На думку респондентів, проблеми виникають через неготовність органів місцевого самоврядування прийняти на себе повноваження в силу слабкого осягнення масштабів, можливостей, цілей, змісту реформи, неготовність працівників системи охорони здоров'я до реформи. Проблеми в сфері охорони здоров'я, на думку більшості респондентів, виникають через певну політику на загальнодержавному рівні, відсутність комунікації щодо реформи, неврахування в законодавстві всіх обставин, які можуть виникнути при його практичному застосуванні. Тому в цій сфері критично важливу роль відіграє комунікація з усіма зацікавленими сторонами, зустрічі, роз'яснення, обговорення, презентації і т.п.

2. Освіта. На думку багатьох учасників дослідження, це можливо найскладніша сфера повноважень для органів місцевого самоврядування. Посадовим особам місцевого самоврядування не вистачає знань як краще, більш ефективно здійснювати управління мережею освітніх закладів, які є на території громади. Треба було виконувати багато нових дій в дуже короткі терміни і без усіх наявних на той момент інструментів.

Проблеми виникають також через те, що в процесі реформи органам місцевого самоврядування надають повноваження, але фінансові ресурси, які передаються, несумірні з цими повноваженнями. Багато питань залишається невирішеними. Так, формула визначення розміру освітньої субвенції на 2018 рік зменшила розмір надходжень, на які можуть розраховувати міста обласного значення, що об'єднали сільські ради (для всіх населених пунктів міської ОТГ застосовується норматив субвенції для міст, а не для сіл).

Найбільші проблеми, як правило, виникають з оптимізацією мережі освітніх закладів. Через страх піти на конфлікт з жителями громади і прийняти непопулярні рішення щодо закриття того чи іншого закладу, оптимізація освітніх закладів відбувається більш повільними темпами, ніж очікувалося, а також відбувається розпорошення ресурсів, які можна було використати на інші цілі – наприклад на розвиток територіальної громади. Критерії для створення опорних шкіл не враховують специфіку сільських громад, у деяких з них навіть при створенні опорної школи неможливо буде відповідати критеріям, встановленим Міністерством освіти і науки для отримання субвенції на розвиток опорних шкіл.

У сфері освіти, так само як в охороні здоров'я, працівники освітніх закладів не готові до реформи. Причини проблем знову лежать в площині комунікації: консультаційна підтримка, просування проведення цієї реформи не таке, яке очікували ОТГ.

3. Соціальні послуги. *«Соціальні послуги залишилися «сиротами», оскільки ОТГ до кінця не зрозуміли, а влада не артикулювала, що соціальні послуги – це одні з ключових послуг, які переходять до ОТГ»*. Проблема також полягає в чіткості реформи, її незрозумілості всім залученим дійовим особам, недостатності інформаційних ресурсів. *«Немає розуміння, як їх впроваджувати – як ресурси, відповідальність розмежовані між різними рівнями, ну і звичайно фаховий рівень спеціалістів теж низький»*.

4. Земельні ресурси та просторове планування. На думку опитаних голів ОТГ та експертів, у цій сфері кількість проблем збільшується. По-перше, ті спеціалісти, які раніше займалися питаннями земельних відносин, мали значно вужчі завдання, ніж до об'єднання. По-друге, законодавство в сфері земельних відносин дуже швидко змінюється, і тут працівникам новостворених громад потрібно дуже швидко реагувати. Наприклад, з 1 січня

2019 року набуває чинності новий закон щодо рейдерства з землею, а це означає, що буде змінена оцінка землі. А для ОТГ це питання дуже важливе, оскільки вони отримують повноваження розпоряджатися землею за межами населених пунктів, яка перебуває в державній власності.

Особливо складними питання просторового планування стали для міських ОТГ. У них немає відчуття «єдності простору» - об'єднання всіх елементів в одне ціле й узгодження пріоритетності в просторовому плануванні території. *«Вони знали, як розвивати своє місто, але зіткнулися з тим, що не знають, як підходити до розвитку населених пунктів, що приєдналися до міста. Тобто просторове планування виходить за межі того простору, який завжди був для них орієнтиром»*.

Складнощі у виконанні цих повноважень мають свої негативні наслідки для всіх суб'єктів на рівні територіальної громади. Нерозуміння сфери поводження з землею – проблеми для фермера, підприємців, незнання архітектурного планування – знову ж таки проблеми для бізнесу, але всі без винятку сфери призводять до проблем і для самих службовців – вони часто не знають, що робити з цими повноваженнями.

5. Економічний розвиток. Українські громади відстають у роботі з інвесторами. Розуміючи ризики для інвесторів в Україні, тим не менш без залучення зовнішніх інвестицій подальший розвиток буде дуже повільним. Таким чином, громадам потрібно вчитися, як працювати з інвесторами, як розробляти інвестиційний паспорт території, як готувати інвестиційні пропозиції, як втілювати інвестиційні проекти. Як правило, економічні управління чи відділи займаються зовсім не тим, чим потрібно. Є дуже мало громад, які мають дійсно потужні економічні підрозділи, що займаються інвестиціями, зовнішньоекономічною діяльністю, підтримкою бізнесу.

6. Благоустрій. Складність у виконанні повноважень виникає через відсутність професійного підходу до реалізації завдань у цій сфері. Наприклад, поводження з твердими побутовими відходами – це проблема для всієї України і її ще ніхто не вирішив системно.

7. Управління комунальною власністю. У громадах практично немає фахівців, які б могли управляти комунальною власністю на ринкових засадах, тобто як активом, що може генерувати додаткові надходження до місцевого бюджету.

Щодо **загальних функцій управління** в органах місцевого самоврядування, то на думку опитаних учасників дослідження, найбільше проблем виникає з виконанням таких функцій:

1. Планування. На думку голів ОТГ, найскладнішим виявився процес планування (спочатку операційного), а далі стратегічного та формування під це відповідного бюджету. При цьому виявляється складно обрати чіткі пріоритети на середньострокову перспективу, сфокусувати ресурси та зусилля на цих пріоритетах.

2. Управління фінансовими ресурсами. Фактично, ОТГ зіштовхнулися з неймовірним викликом – раніше вони лише використовували фінансові ресурси, передані з районного рівня, а після об'єднання необхідно було здійснювати повноцінне бюджетне планування. Особливо сільські та селищні ОТГ не були готові до виконання таких функцій, оскільки в них не було спеціалістів з бюджетного планування. Заскладним для об'єднаних громад виявилося застосування програмно-цільового методу бюджетування.

3. Проектне планування та проектний менеджмент. Для ОТГ, особливо для перших з них, відкрилися значні можливості в залученні проектного фінансування, але цими можливостями треба було вміти скористатися. Ця функція ніколи не сприймалася серйозно на рівні органів місцевого самоврядування, при чому на всіх рівнях. Велика кількість органів місцевого самоврядування не були готові навіть залучати кошти з ДФРР, починаючи від написання проектних заявок і закінчуючи використанням отриманих коштів на реалізацію проектів.

4. Людські ресурси. На рівні органів місцевого самоврядування завжди був брак професійних фахівців. Створення об'єднаних громад цю проблему лише посилило. З'явилися повноваження, які треба виконувати одразу, а фахівці не готові їх виконувати. Служби персоналу не були готові до застосування нових інструментів управління людськими ресурсами.

5. Договірні відносини і публічні закупівлі. Цього раніше більшість органів місцевого самоврядування до об'єднання не здійснювали. У них немає інституційної пам'яті щодо цих процедур. Як наслідок – проведення тендерних процедур із запізненням, а також початок будівництва із значним запізненням по строках – відповідно об'єкти інфраструктури здавалися або могли здатися в експлуатацію не вчасно.

Проблеми у діяльності певних органів місцевого самоврядування виникають також і з **політичних чинників**. Зокрема, загрозливих тенденцій набувають випадки усунення голів громад від виконання своїх повноважень шляхом висловлення недовіри місцевою радою. Ці випадки свідчать, з одного боку, про загострення політичної боротьби на територіальному рівні, а з іншого боку – про невміння домовлятися, вести переговори, досягати компромісу. Органам місцевого самоврядування треба багато в цьому плані вчитися. Від цього страждають усі, і в першу чергу звісно громадяни. Бо коли йде така боротьба, не приймаються важливі для громади рішення, не затверджуються місцеві програми щодо розвитку окремих напрямів. Громада фактично стагнує.

В містах такі проблеми виникають через наявні дисбаланси між виборними органами, оскільки і міський голова, і міська рада обираються шляхом прямих виборів. Не маючи достатньо розвиненої політичної культури в суспільстві, трапляються непоодинокі випадки, коли голову громади обирають, не зважаючи на його політичні вподобання, а на підставі його/її особистих якостей. Тоді як міські ради формуються за партійними списками. І потім виходить, що обраний міський голова не отримує політичної підтримки серед депутатів міської ради, бо їхні погляди різняться.

5.3. Практика визначення проблем у діяльності органів місцевого самоврядування

Респондентів запитували, яким чином орган місцевого самоврядування визначає проблеми, пов'язані з їхньою діяльністю, та які методи (формальні або неформальні) використовуються при визначенні проблем. Відповіді на це запитання показали, що органи місцевого самоврядування застосовують різну практику.

Ті органи місцевого самоврядування (особливо це стосується ОТГ), хто вже попрацював хоча б певний час (принаймні рік), уже усвідомлюють свої проблеми. Ті, які ще не бралися за нові повноваження, вважають, що вони з ними справляться. А ті, хто пробує, уже розуміють, у чому їхні вади. Разом з тим в органах місцевого самоврядування часто немає поки що системи, яка б дозволяла об'єктивно виявляти й оцінювати ці прогалини. Треба створити таку систему, яка би дозволяла органам місцевого самоврядування об'єктивно оцінити свою спроможність і виявити, де чого їм бракує і потім надолужувати, чого не вистачає.

На думку опитаних експертів, органи місцевого самоврядування ще дуже часто діють навпомацки, тобто методом спроб і помилок. *«Спробували, не вийшло – значить будемо по-іншому робити»*. Органи місцевого самоврядування часто й не визначають проблеми. Вони не розуміють, що зіштовхнулися з проблемою, а просто продовжують працювати далі, і часом заганяючи себе ще глибше в проблему. Наприклад у процесі реформи освіти, розуміючи проблему, можна було підготувалися, бо був певний період часу, коли була розкачка, проводилася певна робота на різних рівнях. Тому про існування проблеми у сфері освіти вони розуміли або принаймні здогадувалися, але нічого не робили, щоб підготуватися до її вирішення.

На думку експертів, орган самоврядування сьогодні переважно працює за принципом: *«як сказав голова, так і правильно»*. Більшість голів громад вважає, що вони все знають. Системного розуміння наявних проблем та як їх вирішити у них немає, тобто який потрібно мати набір навиків, які організаційні і фахові спроможності необхідні.

За висловами експертів, з одного боку, органи місцевого самоврядування нібито говорять про свої проблеми, але вони не правильно їх ідентифікують. Тобто вони вважають, що проблема – відсутність коштів. Але це не проблема. Відсутність коштів – це вже наслідок іншої проблеми, набагато глибшої: низької спроможності, непрофесійного апарату, нерозуміння стратегії. А під це вже не вистачає коштів.

Більшість органів місцевого самоврядування не можуть самостійно (без підтримки проектів міжнародної технічної допомоги) ідентифікувати проблеми, тому що це «зашито» в проблему формування виконавчих органів і самої місцевої ради, а саме через вплив політичних чинників. Оскільки ті ж заступники міського голови пропонуються партіями і в більшості випадків не відповідають необхідному фаховому рівню. І тому їм часто не вистачає знань, умінь щось робити і впроваджувати правильні рішення.

Є органи місцевого самоврядування, які вивчають думку мешканців перед тим, як розробити якийсь документ. Більшою мірою це стосується міст, які працюють з проектами міжнародної технічної допомоги, особливо при розробленні стратегій розвитку. Тоді проводяться опитування мешканців, вони залучаються до відповідних стратегічних чи робочих груп, тобто шляхом демократії участі виявляються та враховуються проблеми і потреби громади.

Проблеми часто ідентифікуються, наприклад, коли робиться загальний SWOT-аналіз громади. Але *«у більшості випадків органи місцевого самоврядування розуміють, що є проблеми, але при цьому багато хто вказує на такі проблеми, як (умовно кажучи) тече дах або кусок дороги не залатаний чи ще щось. Хоча це вже не є проблема сама, а наслідки цієї проблеми. Проблема полягає дещо в іншому. Органи місцевого самоврядування в багатьох випадках самі не можуть ідентифікувати ці проблеми і причини виникнення цих проблем»*.

У деяких містах за підтримки проектів міжнародної технічної допомоги набувають поширення такі інструменти, як відкрите місто (OpenCity). Завдяки IT-інструментам є можливість швидко отримувати зворотний зв’язок від громади, бачити проблеми, з якими громадяни звертаються до влади. І головне, що все це відбувається прозоро, уся інформація відображається на відповідному сайті. Те ж саме можна сказати про електронні петиції.

Для багатьох органів місцевого самоврядування традиційними залишаються такі інструменти виявлення проблем, як аналіз звернень громадян з тих чи інших питань. Крім того, на постійних комісіях місцевої ради за тематичними напрямами обговорюються різноманітні питання. Таким чином виявляються різні проблеми, які потім беруться для розгляду.

Часто органи місцевого самоврядування ідентифікують проблеми під час планування наступної діяльності. *«Плануючи свою діяльність навіть на короткий проміжок часу, починають думати, з якими проблемними питаннями можуть зіштовхнутися. Звичайно, не всі проблеми випливають відразу, але більшість можливо ідентифікувати»*. Також, на думку опитаних голів ОТГ, джерелом для визначення проблем є посадові особи органу місцевого самоврядування: *«Якщо раніше в нас було 10 осіб, то тепер 55. Тому на рівні території достатньо багато осіб для визначення проблем»*.

Окрім того, ще одним інструментом визначення проблем може слугувати Стратегія розвитку територіальної громади. Трохи більше половини респондентів (55.3%), опитаних методом телефонного інтерв’ю, стверджують, що у них є затверджена Стратегія розвитку громади (Рисунок 5.5). Такий документ розробляють із залученням значної кількості експертів, у т.ч. громадян. Серед тих, у кого є Стратегія, 96.8% говорять про залучення мешканців у тій чи іншій мірі до процесу ухвалення, в т.ч. 82.2% говорять про активну участь мешканців до, власне, процесу розробки.

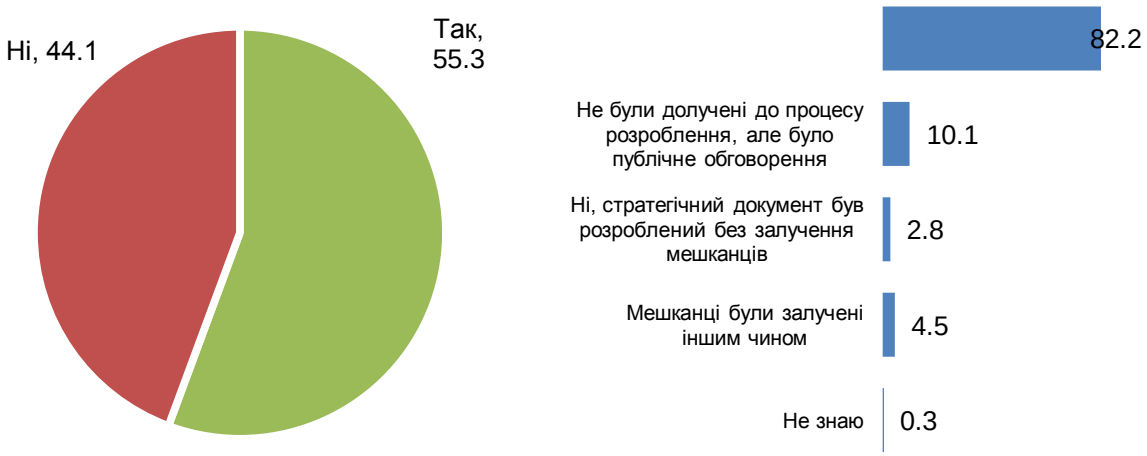


Рисунок 5.5. Наявність стратегії розвитку громади та залучення мешканців до її розроблення (% серед усіх респондентів)

5.4. Зміни у функціонуванні органів місцевого самоврядування

За період від започаткування реформи децентралізації в Україні значно змінились акценти у напрямах роботи посадових осіб місцевого самоврядування щодо виконання ними функціональних обов'язків. Саме вони повинні бути ініціаторами і головними проектувальниками демократичних перетворень у місцевому самоврядуванні, ефективними менеджерами, лідерами команд, яким сьогодні вже не достатньо просто мати знання в економічній, соціальній і правовій сферах та вміти застосувати їх на практиці. Вони також мають володіти численними управлінськими та комунікативними навичками. Основні зміни пов'язані із спроможністю місцевих влад ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передається їм органами виконавчої влади з метою надання більш якісних і доступних послуг громадянам.

Під час дослідження учасників запитували, які зміни в структурі виконавчих органів місцевого самоврядування відбулися в останні роки і чи є потреба в змінах надалі. Як показало дослідження, найбільш сталими на сьогодні є апарати обласних рад, особливо там, де голови обласних рад обрані на другий і більше терміни: *«В обласній раді апарат уже сформований. Я прийшов у 2006 році, зараз уже третій раз є головою обласної ради. Апарат в обласній раді майже той самий, вони вже все правильно роблять, всьому навчилися»*. У деяких обласних радах зміни все ж стаються залежно від завдань, які ставляться: *«Зараз ми ввели в структуру апарату ще одну посаду по управлінню комунальним майном, оскільки повноваження обласної ради розширилися щодо управління спільною власністю територіальних громад області»*.

Найбільші зміни в організаційній структурі виконавчих органів місцевого самоврядування відбуваються в об'єднаних громадах, і, за словами опитаних голів ОТГ, надалі потреба в таких змінах буде актуальною. Зміни в основному зумовлені прийняттям нових повноважень і потребою формування нових управлінських структур для їх виконання: *«Кожен рік змінюємо структуру, якщо держава добавляє повноваження, ми повинні їх на когось покласти»*.

Другим важливим чинником організаційних змін є прагнення до постійного вдосконалення певних послуг та підвищення ефективності використання бюджетних коштів, що зумовлює відповідне підлаштування організаційної структури виконавчих органів. *«За три роки я й зменшував чисельність апарату, ліквідовував посади. Тому що бачимо, якщо*

неефективно, то ми зводили дві структури в одну. У нас комунальний заклад «Соціальна служба» має два підрозділи. Один надає послуги людям літнього віку, другий надає послуги по супроводженню неблагонадійних сімей. Якщо в районі на сьогодні це дві комунальні структури, то в нас одна, що складається з двох відділень, але керівник один». Водночас, як зазначили деякі опитані, є ОТГ, які 80% бюджету громади витрачають на утримання свого апарату.

Найбільш вагомі організаційні зміни, на думку багатьох опитаних респондентів, відбувалися в частині надання послуг. Особливо помітно це на прикладі надання адміністративних послуг – через створений ЦНАП чи через визначених фахівців. Водночас завдяки створенню ЦНАПів об'єднані громади отримали нові повноваження і забезпечили надання відповідних послуг – реєстрацію нерухомості, місця проживання і т.п.

Третім чинником змін організаційної структури деякі опитані голови ОТГ та учасники фокус-груп називали відсутність рекомендованої чи типової організаційної структури для ОТГ. Відповідно, кожна ОТГ створювала свою організаційну структуру самостійно, часто копіюючи відповідну структуру РДА, хіба що з меншою кількістю працівників. У процесі подальшої діяльності виявлялися певні проблеми та невідповідності і це спричиняло підлаштування організаційної структури під потреби ОТГ.

На думку інших голів ОТГ, розробляти певну типову організаційну структуру для ОТГ не доцільно, оскільки вони досить різняться між собою і тому не може бути однакової організаційної структури. *«Громади у нас від 2 тис до 40 тис населення і кожна громада під свою чисельність населення створює організаційну структуру. У них різні проблеми, наприклад питання по дітям і сім'ям – у когось це може бути окрема служба, а комусь треба домовлятися із сусідньою громадою і спільно утримувати цю службу. Якщо в тебе 3,5 тис населення, ти робиш структуру під себе. Відповідно ти створюєш таку структуру, якої ніде немає, якщо ти хочеш ефективно використовувати гроші на утримання апарату. Тобто така проблема є, що потрібно голові приймати рішення разом зі своїм апаратом, скільки людей взяти, щоб виконувати ту послугу саме на свою чисельність населення»*.

Новими для ОТГ стали посади старост, які мають відігравати важливу роль у забезпеченні комунікації з жителями об'єднаної громади. *«Староста в старостинському округі приймає на себе все задоволення/ незадоволення жителів»*. У багатьох ОТГ практикується підхід щодо збереження певної кількості посадових осіб в старостинському окрузі, які раніше працювали в сільській раді, що увійшла до складу ОТГ. Деякі опитані голови ОТГ відзначили, що з таким підходом згодом виникають проблеми і відповідно є потреба переглянути склад старостинських округів та працівників у кожному окрузі. Лиманська ОТГ, наприклад, кількість посадових осіб у кожному старостинському окрузі визначила в залежності від кількості населення старостинського округу і відповідно передбачила посади головного спеціаліста (які обійняли колишні секретарі сільських рад) та діловода (як правило, колишні інспектори паспортного столу). Ці посадові особи займаються наданням послуг безпосередньо на рівні старостинського округу. У певних старостинських округах (для найбільш віддалених населених пунктів) на постійній основі як віддалений працівник працює спеціаліст-землевпорядник. Тобто він обслуговує населення на території, хоча є посадовою особою відділу земельних ресурсів виконавчого комітету. Також у Лиманській громаді працюють мобільні групи, які згідно з графіком надають послуги на рівні населених пунктів. Наприклад, так організована робота з отримання субсидії або матеріальної допомоги для соціально незахищених верств населення. Наведений приклад наочно показує необхідність застосування гнучких підходів до формування організаційних структур в ОТГ.

Як показало дослідження, найбільше питань виникає при створенні в ОТГ системи управління освітою, оскільки на рівні сіл, селищ та міст районного значення раніше ці функції виконували районні відділи освіти. З передачею в управління ОТГ загальноосвітніх середніх навчальних закладів вони також мають забезпечити методичне керівництво

освітніми закладами. Як показало опитування, спостерігаються різні підходи до вирішення цього завдання, при цьому не завжди успішні. Так, у деяких громадах створюють відділи освіти, штатна чисельність яких перевищує навіть ту, яка була раніше на рівні району: *«Наприклад, в ОТГ є 2 школи, а відділ освіти має 6 осіб. У районних адміністраціях міста Запоріжжя навіть у району не було стільки штатних осіб. Ідуть певні перекоси».* *«У нас в районі створені 4 громади. У кожній є свій начальник відділу освіти, тобто загалом 4 начальники відділів освіти. У районі був лише один, і було в апараті 4 особи з методистом. Зараз стало – 12. І що покращилось в освіті завдяки цьому? Ми розуміємо, що поки не маємо результату»*. Крім того, при створенні відділів освіти в ОТГ їхніми керівниками чи працівниками стають переважно колишні директори шкіл чи вчителі, які *«окрім виховної і навчальної роботи нічим іншим раніше не займалися, зокрема менеджерськими функціями»*.

Разом з тим, окремі ОТГ демонструють позитивні приклади створення систем управління освітою. Наприклад: *«Ми підписали угоду щодо методичного забезпечення освітнього процесу з нашим педагогічним інститутом. Що це означає на практиці – що більше в межах виконкому не потрібні методисти, які є частиною відділу освіти. Я можу говорити або ставити питання – скільки людей повинно працювати у відділі освіти – залежно від завдань або функцій, які вони продовжують виконувати»*.

Подібна ситуація, наприклад, спостерігається і в сфері соціального захисту. Тут теж може бути кілька варіантів. По-перше, ОТГ співпрацюють у цьому питанні з районною радою та укладають договір з районним управлінням соціального захисту. Район фактично обслуговує цю ОТГ. Другий варіант, коли ОТГ починають створювати у себе свій орган соціального захисту: відділ з працівниками, що з часом виявляється неефективно. Чи можливий третій варіант, коли декілька ОТГ об'єднуються і створюють спільну структуру для надання послуг соціального захисту.

Тобто, як показала практика функціонування ОТГ, для виконання деяких повноважень і створення систем управління в певних сферах повноважень актуальним є співробітництво територіальних громад, що може суттєво підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів і забезпечити якість послуг.

5.5. Компетентність посадових осіб місцевого самоврядування

Учасникам дослідження пропонувалось оцінити компетентність (професійний рівень) посадових осіб місцевого самоврядування за шкалою від 0 до 5, де 5 – найвища оцінка, а також висловити свої думки, чи володіють посадові особи рівнем знань, умінь і навичок, достатнім для ефективного виконання покладених на них службових обов’язків. Відповідаючи на це запитання, учасники дослідження висловили своє бачення компетентної посадової особи місцевого самоврядування. Так, на їхню думку, для виборних осіб (для голів) критичними є такі компетентності:

- лідерство;
- професіоналізм;
- креативність.

На думку деяких респондентів, перед тим, як подавати документи у виборчу комісію, кандидати на виборні посади в місцевому самоврядуванні мають подавати документ, що підтверджує їхню кваліфікацію, чи що вони мають якесь уявлення, що таке державне управління, місцеве самоврядування.

Компетентна посадова особа місцевого самоврядування (яка призначається на посаду), на думку учасників дослідження, повинна володіти такими компетентностями:

- лідерство;
- комунікативність;
- уміння взаємодіяти з різними стейкхолдерами;
- проектний менеджмент;

- просторове планування;
- знання всіх інструментів роботи;
- брати відповідальність на себе за команду та ввірену сферу повноважень;
- той, який працює над собою і розвивається (вмотивований, прийшов розвивати громаду).

Окрім того, така особа має бути професіоналом у своїй справі, мати відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень та досвід роботи в органах влади.

Оцінки рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування різняться як серед самих представників цих органів, так і серед експертів. Представники органів місцевого самоврядування сходяться в думці, що в середньому можна поставити оцінку «4», хоча й з варіацією для деяких органів місцевого самоврядування: *«Районні, міські ради – на «4», ОТГ, напевно на «3»*.

Безпосередньо посадових осіб у своїх органах місцевого самоврядування голови громад також переважно оцінили на рівні «4». *«Але це оцінка на сьогодні. Завтра все може змінитися, бо будуть нові завдання, а значить може знадобитися щось нове. Сподіваюся що достатній, і ми цей рівень пробуємо підтримувати»*.

Деякі голови громад відзначають загалом високий фаховий рівень працівників своїх рад у порівнянні з іншими громадами: *«У мене завищені вимоги взагалі. Якщо порівняти наших працівників з іншими громадами, які я знаю, то наші працівники на голову вище. Але, враховуючи самокритичність і самонаціленість, ставлю тверду «4»*. Для того, щоб отримати відмінну оцінку, фізично не вистачає часу: *«Враховуючи кількість реформ і тих викликів, які стоять перед нами, нам не вистачає мабуть часу. Якби ці процеси можна було розтягти довше, усе було б добре»*.

Водночас, на думку тих голів громад, які в середньому рівень фахової компетентності працівників оцінили на «4», серед них є такі, які працюють краще, але є такі, які працюють є гірше: *«Усе залежить від особистості»*.

Безсумнівною запорукою достатньо високого рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування практично всі відзначили участь у різноманітних навчальних заходах: *«Я сам вчився, і всі мої працівники різною мірою були до цього залучені. Я стараюся використати кожну таку можливість для розвитку своїх людей та міської ради»*; *«За три роки ми беремо участь в усіх навчаннях, в усіх грантових, тренінгових, закордонних програмах. Тобто всюди беремо участь, тим більше закордон – безкоштовно, усе фінансується за рахунок європейських, різних грантових програм»*.

На думку представників експертного середовища, у різних органах місцевого самоврядування різна ситуація з фаховим рівнем їхніх працівників. Найбільш критичні оцінки – на рівні «1» – переважно надані районним радам та працівникам їхніх апаратів. Вище оцінено фахову компетентність працівників ОТГ – в середньому за різними оцінками десь на рівні «3». При цьому тут відбувається позитивна динаміка, тобто постійний процес підвищення фахового рівня: *«Вони дуже швидко навчаються, у них просто немає часу – вони мусять освоювати все на ходу»*.

Як відзначають представники регіональних ЦППК, у перший і другий рік створення ОТГ критичними для них були загальні компетентності (проведення засідань, організація роботи виконкому, створення організаційної структури, розподіл повноваження і т.п.). В наступні роки критичними виступають спеціальні, більш професійні компетентності: управління змінами, стратегічне планування, бюджетування, управління людськими ресурсами, розвиток територій і т.п. У тих громадах, які вже створилися, уже є такі компетентності. При цьому базовий рівень місцевого самоврядування, де не створено ОТГ, має набагато гіршу ситуацію із професійною компетентністю своїх працівників: *«Система відповідальності в них набагато нижча, тому відповідно і знань у них таких немає. Вони не розпоряджаються ресурсами, ресурсами розпоряджається район»*.

Щодо міст обласного значення, оцінка рівня компетентності посадових осіб відповідних органів місцевого самоврядування загалом вища, ніж у інших, оскільки там і до реформи децентралізації був певний рівень самоврядності. Однак, на думку експертів, *«міста обласного значення і великі міста мають спроможність, але в них немає динаміки. Багато які з них зупинилися в своєму розвитку. Тому дехто з них зараз жаліються на реформу, тому що села навколо них об'єдналися. Але вони довгий час говорили, що їм і так добре. А за цей час багато які села навколо них об'єдналися. А тепер вони жаліються, що їм території немає для розширення. Тому там є компетентність, але немає динаміки в її розвитку»*.

На думку деяких експертів, *«сильні, спроможні, професійно компетентні посадові особи є критичною масою навіть у менше чверті органів місцевого самоврядування. І це там, де і до того були сильні органи місцевого самоврядування. А ті ОТГ, що створилися, не стали сильнішими, і, на жаль, ці питання відходять на задній план, тобто не є в пріоритетах»*.

Разом з тим, експерти відзначають, що *«серед посадових осіб є розуміння як діяти, як реалізовувати повноваження, але знань ще недостатньо. Але навіть те, що вони знають, як підійти до проблеми, дуже важливо. Вони не сидять місяцями на робочому місці, а пробують на місцях вирішувати проблеми. Ну і звичайно, вони змінюють своє ставлення до роботи і стараються знайти правильні рішення»*. *«У них точно додалося впевненості»*.

Серед найбільших прогалин у забезпеченні органів місцевого самоврядування компетентними посадовцями, названо, у першу чергу, відсутність фахових юристів, які саме знають специфіку місцевого самоврядування. *«Бо переважна більшість юристів сконцентрована в містах. А в село заманити юриста дуже важно. Відповідно, для таких органів місцевого самоврядування підготовка різного роду документів, рішень сесій є проблемою»*. Інша прогалина в забезпеченні органів місцевого самоврядування фахівцями полягає в тому, що не здійснюється підготовка спеціалізованих бухгалтерів/фінансистів для бюджетної сфери. *«Сьогодні закритий єдиний вуз чи технікум, який готував бухгалтерів для бюджетної сфери»*.

Вагомою причиною недостатнього рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування експерти назвали літній вік багатьох з них та брак молодих фахівців. *«Тобто наявна глобальна проблема кадрового забезпечення реформи місцевого самоврядування і децентралізації влади не тільки для того, щоб працювати в органах місцевого самоврядування, а й взагалі в рамках секторальних політик»*. На думку експертів, існує потреба в запровадженні або поверненні до певних інструментів регулювання розподілу фахівців територією країни (направлення на село). Крім того, органи місцевого самоврядування мають бути більш активними в залученні потрібних їм фахівців та використовувати для цього власні ресурси, у т.ч. забезпечення муніципальним житлом. В Україні вже непоодинокі випадки, коли ОТГ створюють умови для фахівця того чи іншого напряму та залучають його/її з інших місць. *«У нас (у Дніпропетровській області) дуже багато громад у 2018 році побудували муніципальне житло і роздали його молодим спеціалістам. В залежності від того, чи це сімейний чи одинокий спеціаліст, вони отримали – одно-, дво-, трикімнатні квартири. В ОТГ прекрасно розуміють: якщо вони сьогодні не будуть утримувати молодь, то з ким вони завтра залишаться?»*.

Як показує практика та підтвердили учасники дослідження, у деяких ОТГ проблему забезпечення необхідними фахівцями частково вирішують шляхом залучення певних осіб з районних державних адміністрацій. Однак, у деяких випадках це не спрацьовує, оскільки такі фахівці *«не готові працювати в органах місцевого самоврядування. Вони працюють, лише коли є вказівка. Тобто в них немає ініціативності, бажання діяти на випередження, щось придумувати. А в нас так неможливо. У нас шалений темп, який треба витримувати»*.

Разом з тим, практично всі учасники дослідження одностайні в тому, що посадові особи місцевого самоврядування потребують постійного вдосконалення свого фахового рівня в залежності від зміни законодавства, суспільного розвитку в цілому, розвитку інноваційних методів і технологій.

Окрім того, існує пряма залежність між ефективністю діяльності органів місцевого самоврядування та компетентністю посадових осіб. Трохи більше половини респондентів телефонного інтерв'ю (50.3%) допускають, що проблеми в діяльності органу самоврядування спричиняються недостатнім рівнем знань працівників, але з них повністю переконані в цьому – 16.1% (Рисунок 5.6).

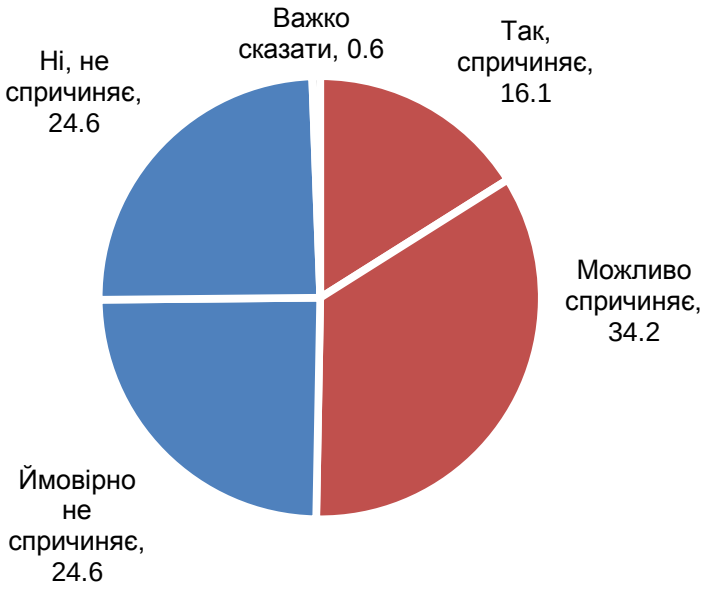


Рисунок 5.6. Вплив недостатнього рівня знань працівників на проблеми в діяльності органів місцевого самоврядування ОТГ (% серед усіх респондентів)

5.6. Привабливість роботи в органах місцевого самоврядування

Під час глибинних інтерв'ю респондентів просили назвати чинники, які впливають на рівень мотивації працівників і привабливість роботи в органах місцевого самоврядування. Загалом усі названі чинники, не в порядку їх пріоритетності чи важливості, включають:

- ***Рівень оплати праці.*** На думку деяких опитаних голів ОТГ, *«заробітна плата виступає основним мотиваційним чинником. Збільшення заробітної плати звичайно стимулює до роботи в міській раді нових людей, служба в органах місцевого самоврядування стає більш привабливою для молоді»*. При цьому *«заробітна плата має бути гідна рівню професійної підготовки та особистісним умінням»*.
- ***Можливість просування по службі***. У працівника органу місцевого самоврядування має бути *«упевненість у можливості кар'єрного росту в залежності від особистого виконання завдань на посаді»*.
- ***Можливості для особистого розвитку.*** На думку деяких респондентів, можливості навчатися, що сьогодні є в органах місцевого самоврядування, приваблюють туди молодих людей, які хочуть набути певних компетентностей і далі можливо працювати в інших секторах. При цьому деякі голови громад (переважно міських) вважають, що в цьому немає нічого поганого, адже в органах місцевого самоврядування постійно йде рух. А ті молоді працівники, які розвинули свій фаховий рівень і далі пішли працювати в інші сектори, теж приносять користь громаді.

- ***Цікава робота і нестандартні завдання***, особливо які стоять зараз перед органами місцевого самоврядування. *«Нарешті стало цікаво працювати в багатьох органах місцевого самоврядування, бо там з'явилася самоврядність. Є непоодинокі випадки, коли люди просто переїжджають в ОТГ з районних, обласних центрів на роботу. В ОТГ все швидко змінюється і там багато практичних кейсів напрацьовується за короткий час. І люди, які хочуть опанувати ці практичні кейси, дуже часто ідуть саме за цим у місцеве самоврядування»*.
- ***Можливість змінювати громади.*** Для деяких осіб, які зараз приходять на роботу в органи місцевого самоврядування, мотивуючим чинником є *«можливість долучитися і реально реалізувати певні ініціативи на території громади. Тому що людина, яка живе на території громади, зацікавлена в її розвитку. Тому тут мотиваційою виступає причетність до змін»*. *«Результати їхньої роботи стають на сьогодні найбільшим мотиваційним чинником. Нові якісні освітні послуги, опорні школи, капітально відремонтовані чи збудовані дитячі садочки, медичні амбулаторії – інфраструктура, яка сьогодні є в них, відновлюється. Це найбільша мотивація»*.
- ***Відсутність іншої роботи.*** Особливо це стосується сільської місцевості. *«Якщо людина передпенсійного віку, то дочекатися пенсії, бо іншої альтернативи просто немає»*.
- ***Соціальний статус***. Особливо це виступає мотивуючим чинником для керівників громад чи для керівників структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування.
- ***Стабільна робота.***
- ***Взаємовідносини в колективі.***
- ***Соціально-суспільні преференції посади.***

Потрібно зауважити, що в оцінці оплати праці як критичного мотивуючого чинника для роботи в органах місцевого самоврядування думки респондентів розділилися. Дехто вважає, що саме заробітна плата є таким чинником. Як аргумент наводять зміни в оплати праці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: *«Спочатку був відтік кадрів з органів місцевого самоврядування до виконавчих органів державної влади, коли набрав чинності новий закон про державну службу. Потім, коли було дещо вирівняно рівень оплати між державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, почався відтік в іншу сторону – в органи місцевого самоврядування. Чим більше повноважень буде передаватися на рівень місцевого самоврядування, тим більше людей з місцевих органів державної влади буде потрібніше саме в цих органах. Ну і зарплата буде цьому лише сприяти»*. На думку інших опитаних, рівень оплати праці на сьогодні не виступає критичним мотивом, домінують інші, названі вище.

Водночас, голови громад на запитання: «Які дії (заходи) Ви (або керівництво органу місцевого самоврядування, в якому Ви працюєте) здійснюєте для мотивації працівників?» зазначили різноманітні заходи матеріального стимулювання: встановлення заохочувальних надбавок, премій за кращі досягнення в роботі, за володіння певними навичками (наприклад, за володіння іноземною мовою та її використання в роботі). *«Платимо високу заробітну плату. Ми втримуємо працівників завдяки високій оплаті праці. Я даю їм по 80% премії. Тим працівникам, у кого менша заробітна плата, даємо премію 100%. У них зараз дуже висока заробітна плата. Ми ж підняли заробітну плату в 2-3 рази. Заробітна плата конкурентна для міста»*. *«Відмовляємося від автоматичної виплати премії. Раніше усім ставили 50%, люди сприймали це як належне. Зараз ми впроваджуємо таку систему, щоб керівники управлінь щомісяця візували відповідне розпорядження і стимулювати, якщо хтось у тому чи іншому місяці добре попрацював і обласна рада в цілому, завдячуючи цьому, досягла переваги, то його треба стимулювати підвищенням премії. Якщо хтось завадив цьому або неякісно спрацював і це видно абсолютно всім – значить треба врахувати це»*.

Для сільських громад, розташованих біля великих міст, питання мотивації і втримання працівників стає надзвичайно складним, оскільки вони не можуть конкурувати з

містами: *«Ми сільська рада в кількох кілометрах від Одеси. Одна справа нам як органу місцевого самоврядування конкурувати на ринку праці, друга справа – конкурувати з містом Одеса, де можливості для працевлаштування, отримання більшого розміру заробітної плати просто неймовірні. Ми стикаємося з постійними процесами міграції працівників, більше того, наші мотиваційні чинники сильно обмежені»*. Для громад, в яких менші можливості застосовувати засоби матеріального стимулювання, невжиття каральних заходів розглядається як певний засіб мотивації: *«Щонайменше, ми не караємо»*.

Поряд із матеріальними стимулами органи місцевого самоврядування широко практикують і нематеріальні: переважне просування по службі і дострокове присвоєння чергового рангу, визнання результатів роботи шляхом надання грамот, професійних чи місцевих відзнак і т.п. *«Ми використовуємо нагороди обласної ради. Намагаємося робити це публічно. Згуртовуємо людей поїздками, змаганнями, участю в розважальних заходах»*.

Використання демократичного стилю управління громадою також називається як певний засіб для мотивації працівників: *«Я дозволив керівникам свої структурних підрозділів самостійно приймати рішення за умови погоджених цілей, які ми хочемо досягти в кожній сфері. Стосунки в колективі, не авторитарний управлінський стиль, який я сповідую. Трактування працівників виконкому як своїх партнерів, колег і делегування повноважень»*.

Серед респондентів, опитаних методом телефонного інтерв'ю, 49.9% дуже задоволені або достатньо задоволені своєю роботою в органі місцевого самоврядування (оцінили на 6-7 балів за 7-бальною шкалою), ще 28.8% скоріше задоволені (оцінили на 5 балів) (Рисунок 5.7). Середня задоволеність складає 5.4 бала. Водночас, лише 26.9% вважають, що робота в органі місцевого самоврядування дуже приваблива або приваблива по відношенню до інших пропозиції на ринку праці (оцінили на 6-7 за 7-бальною шкалою), ще 33.1% вважають скоріше привабливою (оцінили на 5 балів). В середньому, респонденти на 4.8 з 7 можливих балів оцінили привабність роботи.

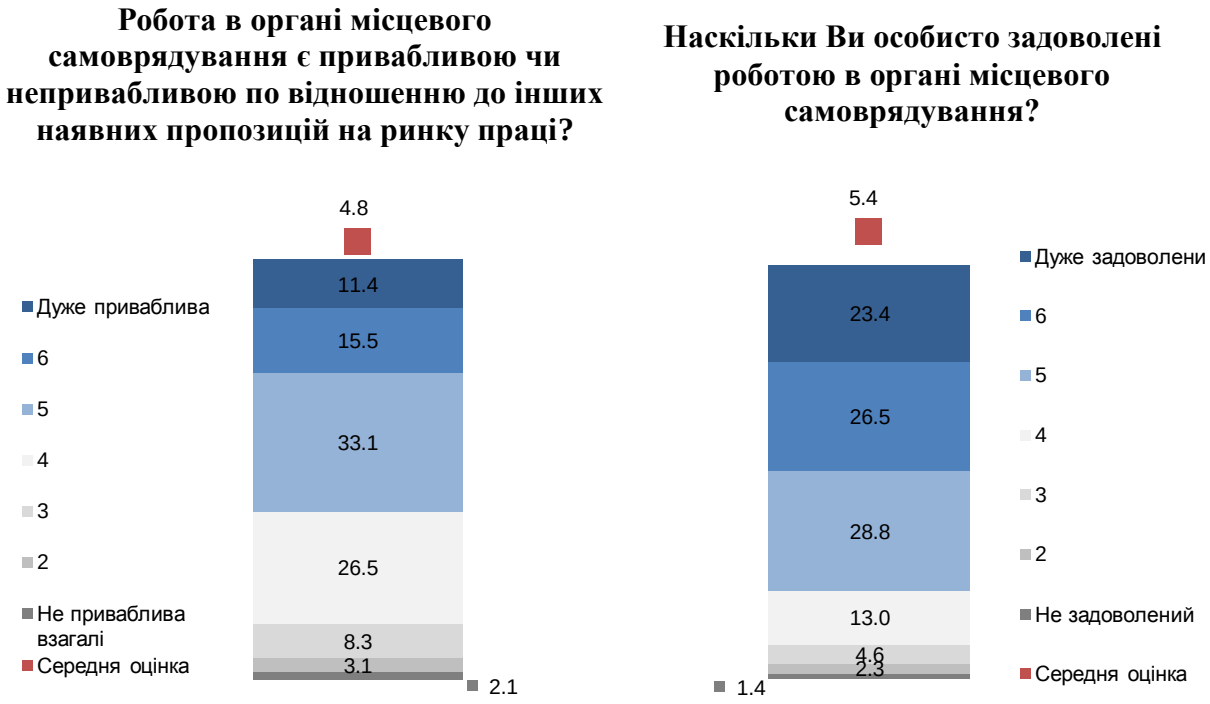
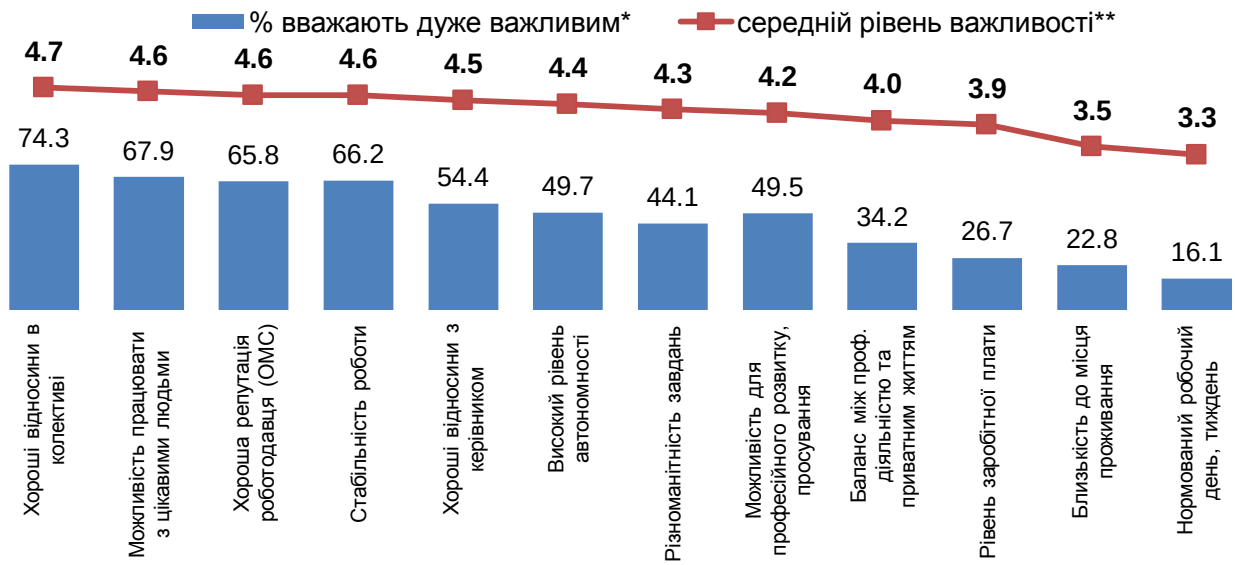


Рисунок 5.7. Оцінка привабливості та задоволеності роботою в органі місцевого самоврядування (% серед усіх респондентів)

Серед чинників привабливості, на думку респондентів, у першу чергу важливими є хороші відносини в колективі (74.3% вважають фактор дуже важливим), можливість

працювати з цікавими людьми (67.9%), хороша репутація роботодавця (65.8%), стабільність роботи (66.2%). До чинників «другої» черги доцільно зарахувати хороші відносини з керівником, високий рівень автономності, різноманітність завдань, можливість для професійного розвитку (по 44-54% вважають дуже важливими). Інші чинники вважають дуже важливими не більше третини респондентів. (Рисунок 5.8).



** Ті, хто на запитання відповіли «дуже важливий».*
*** Середнє значення на шкалі від 1 до 5, де 1 означає «зовсім неважливий», а 5 – «дуже важливий».*

Рисунок 5.8. Перелік чинників, які мають вплив на рівень привабливості роботи в органі місцевого самоврядування (% усіх респондентів)

Для самих респондентів топ-3 чинниками є хороші відносини в колективі (57.3%), можливість працювати з цікавими людьми (33.7%) і стабільність роботи (33.3%) (Рисунок 5.9).

Рисунок 5.9. Чинники, які мають вплив на рівень привабливості роботи в органі місцевого самоврядування особисто для опитаних респондентів (% серед усіх респондентів)

Водночас, на думку 83.8% респондентів, для «звичайних» працівників одним з топ-чинників є саме рівень зарплати. Також до топ-чинників для «звичайних» працівників належать хороші відносини в колективі (62.1%), стабільність роботи (39.1%) і можливості для професійного розвитку (33.8%) (Рисунок 5.10).

Рисунок 5.10. Чинники, які є найбільш важливими для працівників органу місцевого самоврядування і роблять його привабливим місцем роботи (% серед усіх респондентів)

6. Потреби в розвитку професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування

6.1. Навчальні потреби посадових осіб місцевого самоврядування

Щодо того, які компетентності необхідно розвивати посадовим особам місцевого самоврядування та наскільки вони є важливими для органу місцевого самоврядування, респонденти, опитані методом глибинного інтерв'ю, одностайні в тому, що перелік компетентностей значною мірою похідний від тих сфер повноважень органів місцевого самоврядування, у виконанні яких виникають проблеми. Також учасники дослідження відзначили, що навчальні потреби посадових осіб місцевого самоврядування постійно змінюються. В останні три роки вони звичайно змінилися, оскільки змінилися завдання та з'явилися повноваження, які раніше не виконувалися органами місцевого самоврядування. Навчальні потреби також різняться в органах місцевого самоврядування з точки зору деталізації розкриття тієї чи іншої сфери.

Серед найважливіших компетентностей, які потрібно розвивати посадовим особам місцевого самоврядування, практично всі респонденти зазначили так звані тверді компетентності:

1. ***Стратегічне планування.*** *«Для переважної більшості ОТГ стратегічне планування – це щось абсолютно нове, чим вони раніше не займалися. Тобто це абсолютне незнання, нерозуміння. Нещодавно вони складали план чи програму соціально-економічного розвитку на 2-3 сторінки, а зараз їм потрібно цілий талмуд скласти»*. Відсутність стратегії розвитку стала причиною того, що деякі перші з новостворених громад зупинилися в своєму розвитку: *«При відсутності стратегії розвитку пройшло 2 роки і вони вже «пасуть задніх». І це чітко говорить про відсутність розуміння стратегії розвитку цих громад»*.

Ті, громади, які здійснювали стратегічне планування, зіштовхнулися з відсутністю потрібних умінь і навіть стратегічного мислення: *«Складність викликало просте питання – як відрізнити цілі, наприклад стратегічні цілі від операційної діяльності самого органу»*. На думку опитаних експертів, переважна більшість органів місцевого самоврядування звикли мислити містечковими проблемами і їм складно вийти за горизонт операційного планування. Крім того, значною проблемою залишається впровадження ухвалених стратегій розвитку, часто стратегія є формальним документом, який не використовується для планування всієї діяльності органу місцевого самоврядування, безпосередні виконавці не чітко знають про зміст цього документу. *«В одній громаді ми запитали: У вас є Стратегія розвитку, що вона містить, які її основні напрями? Нам відповіли: Так, у нас є стратегія, вона розміщена на сайті, ви можете там її почитати»*.

2. ***Проектний менеджмент.*** Важливість навчання цій компетентності відзначена як представниками експертного середовища, так і самих органів місцевого самоврядування. При цьому ця компетентність включає як оволодіння навиками підготовки проектів для залучення грантових ресурсів та управління такими проектами *(«бо зараз… дуже мало громад вміють їх якісно залучати, робити якісні проекти на отримання грантів і міжнародної технічної допомоги»*), так і *«проектний підхід взагалі до всіх процесів управління»*. До діяльності органу місцевого самоврядування *«треба підходити як до проекту від самого початку, від першої проведеної сесії. Бо проектний менеджмент дозволить сформувати команду, визначити необхідні ресурси і т.п. Через проектний менеджмент можна показати, як організувати роботу муніципалітету в цілому»*.

3. ***Інструменти взаємодії з різними зацікавленими сторонами*** – громадою, органами влади, проектами міжнародної технічної допомоги, з усіма зацікавленими сторонами, як їх залучити до прийняття управлінських рішень. *«Органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи мусять навчитися орієнтуватися в цьому просторі. Той, хто знає, куди стукати, швидше відкриває двері – тут важлива комунікація,*

дипломатія, взаємодія».

4. ***Правова грамотність*** *– «як застосовувати законодавство: як загальне (закон про місцеве самоврядування, про службу в органах місцевого самоврядування, про запобігання корупції), так і профільне законодавство».*

5. ***Фінансовий менеджмент.*** ОТГ вперше зіштовхнулися з таким обсягом доходів і видатків місцевих бюджетів, *«у них усіх в сім – десять разів «стрибнули» бюджети»*. Треба навчати посадових осіб місцевого самоврядування, як прогнозувати, планувати надходження та видатки місцевого бюджету, як розподіляти кошти бюджету у взаємозв'язку із стратегічними цілями розвитку громади, як ефективно управляти фінансовими ресурсами.

В контексті менеджменту місцевих фінансів необхідно також навчати ґендерно-орієнтованому бюджетуванні, адже в *«посадовців місцевого самоврядування знань у цьому напрямі зараз дуже мало. Хоча це вже не нульовий рівень, однак тільки початковий».*

6. ***Адміністративні послуги***.

7. ***Управління комунальною власністю***.

8. ***Просторове планування***, включаючи управління земельними ресурсами. *«Треба відпрацьовувати ці питання в умовах того, що будуть нові повноваження. Тобто юридичні аспекти, які стосуються управління землями».*

9. ***Енергоефективність та енергоменеджмент***.

10. ***Організація надання житлово-комунальних послуг.*** *«Треба, наприклад, навчити директорів комунальних підприємств, як поводитися з твердими побутовими відходами».*

11. ***Залучення інвестицій та інших альтернативних джерел фінансування для місцевого розвитку***.

12. ***Застосування електронного врядування та е-демократії в управлінській діяльності***.

13. ***Управління людськими ресурсами***.

14. ***Управління в медицині***.

15. ***Управління в освіті***.

16. ***Управління культурою***. *«Ми поробили ремонти клубів, а фахівці з культури у нас самоучки. Фахових людей немає зовсім. Хотілося б, щоб прийшла молодь, яка навчалася, і сказала, як треба робити. А поки що працюємо зі старими кадрами, які є».*

При цьому по трьом останнім компетентностям респонденти зазначили, що для кращого розвитку цих сфер участь у навчальних заходах мають брати не тільки керівники чи працівники відповідних закладів, а й представники виконавчих органів місцевого самоврядування, які курирують відповідну сферу. «*Моїм працівникам будуть більш зрозумілі і питання, і звичайно проблеми, пов'язані з ліцензуванням, укладенням контрактів із Національною службою здоров'я… Бо так виходить, що я маю лише часткові знання, особливо в частині адміністрування системи та здійснення контролю/нагляду за системою… Варто проводити спільні навчання, тоді кожна категорія осіб буде краще розуміти проблеми іншої і ставитися до таких проблем по-іншому».*

Названі «тверді» компетентності є критично важливими, адже без них не можливо забезпечити виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Водночас усе більшої ваги набувають «м'які» компетентності. На відміну від жорстких – спеціальних вузькопрофесійних навичок, м'які компетентності не мають однозначної прив'язки до конкретної професії, а є певною мірою наскрізними. Часто м'які навички називають також універсальними або функціональними компетентностями сучасного службовця. До таких навичок учасники дослідження віднесли:

1. ***Лідерство***, що виступає важливим чинником для розвитку громад. *«ОТГ отримали нові можливості, але їх реалізація можлива за наявності лідера»*. Тому через навчання треба формувати лідера. Лідер потрібен для формування ефективної команди органу місцевого

самоврядування, лідер потрібен для того, щоб гнучко реагувати на зміни в середовищі.

2. ***Управління змінами***. Сучасний менеджмент в органах місцевого самоврядування повинен бути направлений на забезпечення адаптації громади до постійно змінюваних умов з метою досягнення найкращих результатів у поєднанні з високою ефективністю використання ресурсів. Посадовим особам місцевого самоврядування необхідно володіти інструментарієм управління змінами, уміти визначати, коли потрібні зміни в органі місцевого самоврядування, здійснювати планування змін, застосовувати типові моделі управління змінами, уміти розробляти дієвий план дій по запровадженню змін, здійснювати керівництво процесом змін на різних етапах і т.ін.

3. ***Командна робота***. *«Керівники структурних підрозділів… повинні вміти працювати з людьми, делегувати повноваження. Здається, що ці питання не мають прямого відношення до службових обов'язків, але вони дуже впливають на ефективність роботи працівників, а значить міської ради в цілому»*.

4. ***Комунікабельність***, знаходити можливість діалогу. *«У виконавчому органі це дуже важливо – діалог між собою, діалог з депутатами, діалог з органами місцевого самоврядування різних громад, районів, комунікації з інвесторами, з міжнародними організаціями. Цьому треба вчитися»*.

5. ***Етика***. *«Досить часто люди не розуміють, як це застосовується і які наслідки може мати, тому курс по етиці необхідний для кожного працівника»*.

6. ***Самовдосконалення***. *«Посадовці повинні мати таку якість, щоб самим себе розвивати і приходити до голови і керівників структурних підрозділів з пропозицією, а не чекати, щоб я дав завдання»*.

7. ***Стресостійкість*** і уміння швидко адаптуватися до нових умов роботи.

На думку деяких опитаних експертів, окрема увага має бути приділена ***навчанню голів громад***. *«Їх треба вчити, як комплексно управляти громадою. Тобто давати їм розуміння взаємозв'язків між різними секторами, сферами, питаннями. Їх треба вчити комплексному підходу. Щоб вони стратегії писали не для самого писання, а для роботи. Що вони розуміли весь процес, починаючи від стратегування, обмірковування і закінчуючи, як робити. Тобто щоб робити все в комплексі»*.

Поряд із переліком актуальних на сьогодні навчальних потреб під час дослідження респондентів запитували, як змінюватимуться навчальні потреби в найближчі 2-3-4 роки, які компетентності чи фахівці будуть потрібні для роботи в органах місцевого самоврядування, враховуючи курс реформ в Україні, зміни на ринку праці, глобальні тенденції, процеси розвитку суспільних відносин. Адже *«система підготовки фахівців повинна діяти на випередження, а не реагувати на вчорашні запити. Бо зараз їм бракує знань з бюджетування, і звичайно їх треба розвивати, бо ці знання будуть потрібні органам місцевого самоврядування постійно. Треба підвищувати рівень розуміння в сфері управління земельними ресурсами. Але головне – зрозуміти, чого не вистачатиме завтра»*.

На думку експертів, *«потрібно вчити посадових осіб **мислити глобально**…, бо саме такий більш глобальний філософський підхід потрібен для того, щоб планувати розвиток громади»*. Для посадових осіб місцевого самоврядування все більшої важливості набуває *«здатність розуміти сучасний глобалізований світ, його виклики, його нові підходи. Їх треба застосовувати на практиці»*. *«Потрібно включати в навчальні програми речі, які стосуються глобальних змін і як на них реагувати. Бо зараз більшість людей не розуміє глобальні виклики і як на них реагувати»*.

*«Більше уваги потрібно приділяти питанням **економічного розвитку громад**. Треба більше вивчати нові технології, індустрії, які дадуть прорив в економічному розвитку»*. Водночас, вивчаючи моделі та інструменти місцевого економічного розвитку, потрібно більше *«зосереджуватися на економічному розвитку, що базується на використанні внутрішніх ресурсів. Тобто це інклюзивний економічний розвиток, вишуковування всіх*

можливих переваг громади, так звані креативні індустрії (які базуються на тому, що є в громаді такого, чого немає в сусідів), економічна спеціалізація або смарт-спеціалізація регіонів, локальні бренди, ремесла. Тобто вилаштовувати невелику дрібну економіку, базовану на перевагах громади, культурному пласті цієї громади, наприклад, особливий рецепт борщу в цій громаді». У такій моделі економічного розвитку важливим є співробітництво громад. Наприклад, *«на Полтавщині п'ять громад об'єдналися, щоб робити спільну туристичну територію, розуміючи, що дестинації однієї громади не достатньо, щоб затримати туриста якомога довше. Тобто кооперація між собою, щоб не створювати надлишкової інфраструктури. Тобто оптимізація витрат і активний пошук ґрунту для власної, оригінальної, креативної, унікальної економіки»*.

Враховуючи сучасні процеси урбанізації в світі та в Україні, зростаючу роль міст в економічному та культурному житті, затребуваними для міст стають ***фахівці з урбаністики***, *«бо зараз мало хто про це говорить. Є тільки проект GIZ, але правильна побудова міст, нові тренди – цього ніхто не знає і ніхто цьому не вчить. Те, що в нас викладають в тому ж Київському національному університеті будівництва і архітектури – зовсім не те, що потрібно в 21 столітті»*. Уже сьогодні містам не вистачає ***фахових архітекторів***. *«Бо в плануванні громади повинен бути комплексний гармонійний розвиток, який повинен керуватися певними просторовими особливостями. А сьогодні знайти фахового архітектора неможливо»*.

З огляду на швидкий розвиток інформаційних технологій та їх проникнення в усі сфері суспільного життя, затребуваними компетентностями посадових осіб місцевого самоврядування будуть «***використання IT-інструментів***, *штучного інтелекту для прийняття управлінських рішень, вміння працювати в мережах»*.

Також, на думку голів громад, уже зараз їм дуже не вистачає ***фахових юристів***, ***енергоменеджерів*** (щоб займатися якісним управлінням енергоресурсами), потрібно вивчати ***іноземні мови***.

З огляду на перспективи запровадження в Україні нового адміністративно-територіального устрою районів, реформування субрегіонального рівня влади, *«треба вивчати питання **взаємодії префектур** з об'єднаними територіальними громадами»*.

Представники ОТГ вважають, що топ-пріоритетами для підвищення кваліфікації працівників мають бути сфери щодо місцевого економічного розвитку (48.9%), управління проектами (40.8%), управління фінансовими ресурсами (26.7%), бухгалтерський облік (25.1%), сільське господарство (21.7%), планування та реалізація інфраструктурних проектів (21.3%), надання адміністративних послуг (21.1%) (Таблиця 6.1). Для самих респондентів топ-темами є місцевий економічний розвиток (46.0%), управління проектами (32.1%), управління фінансовими ресурсами (28.0%), планування і реалізація інфраструктурних проектів (23.4%), стратегічне планування (20.7%).

Таблиця 6.1. Найважливіші сфери підвищення професійного рівня та більш ефективного виконання службових завдань (% серед усіх респондентів)

Теми підвищення кваліфікації	Топ-теми для інших працівників	Топ-теми для самих респондентів	% стверджують, що є труднощі (вирішувані і ні) в діяльності
Місцевий економічний розвиток та залучення інвестицій	**48.9**	**46.0**	**73.1**
Управління проектами	**40.8**	**32.1**	**63.2**
Управління фінансовими ресурсами територіальної громади, місцеві податки та збори	**26.7**	**28.0**	**57.6**
Бухгалтерський облік	**25.1**	18.2	**46.4**

Теми підвищення кваліфікації	Топ-теми для інших працівників	Топ-теми для самих респондентів	% стверджують, що є труднощі (вирішувані і ні) в діяльності
Сільське господарство та розвиток сільських територій	**21.7**	17.0	**67.3**
Планування та реалізація інфраструктурних проектів	**21.3**	**23.4**	**53.4**
Надання адміністративних послуг	**21.1**	14.5	**47.8**
Внутрішній аудит, аудит управлінської діяльності	17.2	15.3	59.6
Комунікації з громадськістю	16.2	19.5	56.3
Комп'ютерна грамотність, використання ІТ-інструментів та технологій	16.1	13.9	57.1
Захист навколишнього середовища	16.1	12.4	79.1
Формування молодіжної політики та політики в сфері культури на місцевому рівні	15.7	12.6	60.7
Місцевий публічний транспорт та дороги місцевого значення	15.3	14.9	79.9
Запровадження е-урядування та комп'ютеризація діяльності органу місцевого самоврядування	14.9	11.4	52.2
Вивчення мови, певних іноземних мов	13.7	18.6	55.7
Стратегічне планування та управління діяльністю органу місцевого самоврядування (виконавчого комітету)	13.2	**20.7**	55.7
Управління закладами охорони здоров'я	12.4	10.4	52.0
Управління водними ресурсами та управління твердими відходами	12.0	12.2	67.5
Надзвичайні ситуації та управління кризовими ситуаціями	10.8	10.1	64.8
Управління освітніми закладами	10.4	9.3	39.3
Управління комунальною власністю	10.1	12.0	50.7
Співпраця з неурядовими організаціями	9.9	8.9	50.9
Публічні закупівлі, організація та проведення тендерів	8.7	10.1	40.8
Просторове планування та управління нерухомістю	8.3	11.8	62.7
Управління людськими ресурсами, політика в сфері управління людськими ресурсами	7.5	11.6	65.4
Соціальна політика	6.8	9.5	56.9
Управління командами, робота в команді, вирішення конфліктів	6.2	10.6	49.9
Використання коштів технічної допомоги	6.2	9.3	36.6
Етика та попередження корупції	4.8	5.0	40.8
Управління закладами культури, реалізація політики в сфері культури	3.3	2.5	48.0
Управління спортивними закладами	2.3	1.9	38.5
Організація роботи на робочому місці	2.3	2.9	37.3
Надання послуг споживачам, організація роботи центру надання послуг	2.1	4.8	40.4
Управління часом	2.1	4.3	48.0
Захист прав національних меншин	0.2	0.0	20.5

Необхідно зазначити, що згадані сфери, де потрібно підвищувати компетентність посадових осіб місцевого самоврядування, можна вважати **ключовими або стратегічними**, оскільки вони мають безпосередній влив на ефективність діяльності органу місцевого самоврядування. Саме брак зазначених вище комтепетентностей у посадових осіб місцевого самоврядування призводить до низького рівня (або зниження рівня) виконання повноважень/завдань органів місцевого самоврядування.

Посадові особи не завжди відчувають взаємозв'язок між браком компетентностей та ефективністю діяльності. Тому до потенційних «компетентістних ніш», які потрібно розвивати у посадових осіб місцевого самоврядування, належать саме ті, де існують труднощі при виконанні службових завдань. Як показав аналіз, це місцевий публічний транспорт та дороги місцевого значення (79.9%), захист навколишнього середовища (79.1%), управління водними ресурсами та управління твердими відходами (67.5%), сільське господарство та розвиток сільських територій (67.3%).

Окрім того, на основі аналізу навчальних потреб посадових осіб місцевого самоврядування, при плануванні відповідних програм підвищення кваліфікації необхідно брати до уваги характеристику органу місцевого самоврядування – сільську, селищну чи міську раду. Як показує Рисунок 6.1., компетентність у сфері місцевого економічного розвитку та залучення інвестицій; внутрішнього аудиту, аудиту управлінської діяльності; комунікації з громадськістю необхідно розвивати всім органам місцевого самоврядування. Тоді як компетентність у сфері бухгалтерського обліку потребує найбільшого вдосконалення в сільських та селищних радах (і пояснити це можна збільшенням завдань після створення об'єднаних територіальних громад).

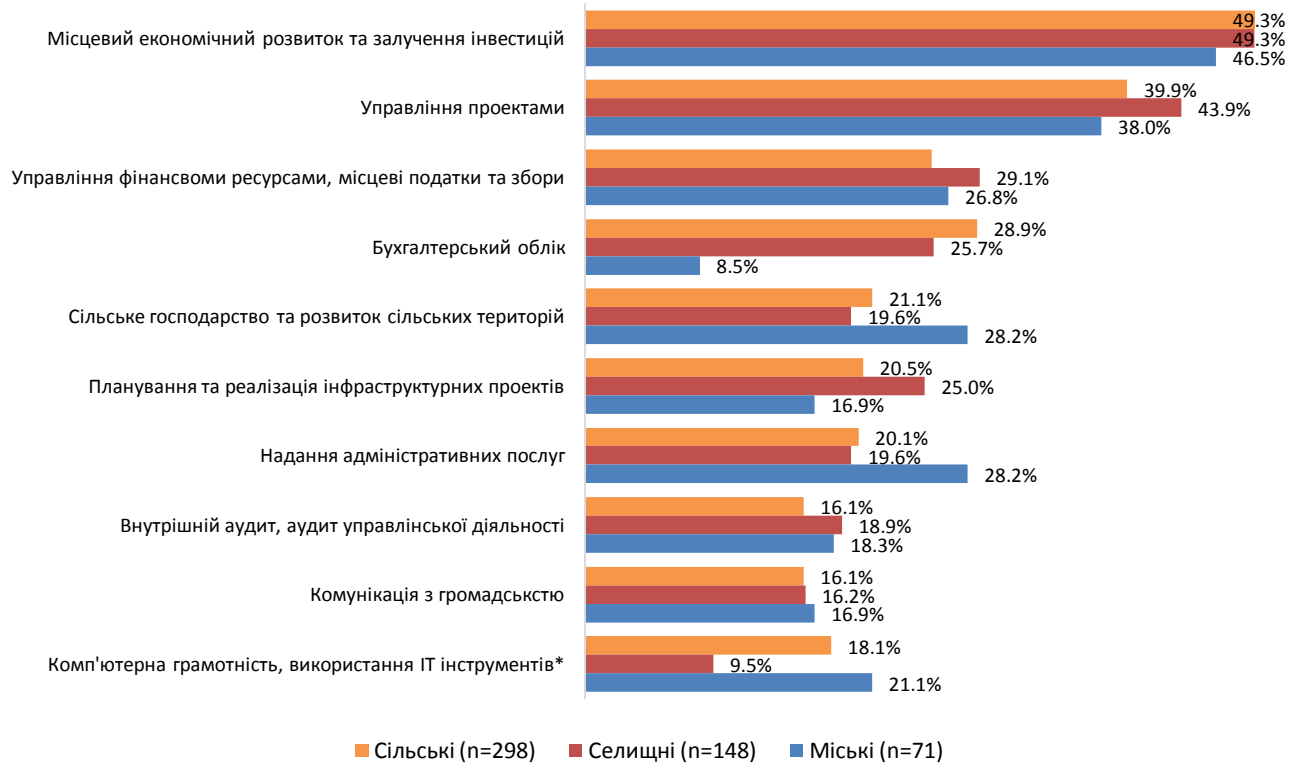


Рисунок 6.1. Пріоритетні напрями підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування в розрізі органів місцевого самоврядування (% серед усіх респондентів)

6.2. Потреби в навчанні депутатів місцевих рад

Стаття 33-1 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» встановлює, що депутат місцевої ради має право на підвищення своєї кваліфікації. Порядок організації підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад визначає відповідна рада. Разом з тим, усталених практик підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад в порядку, визначеному місцевою радою, в Україні мало. Навчання депутатів місцевих рад визнається необхідною передумовою налагодження взаємодії та партнерських відносин між депутатами місцевої ради та посадовими особами виконавчих органів, а також засобом підвищення якості рішень, які опрацьовуються та схвалюються місцевою радою.

Як правило, заходи з підвищення кваліфікації депутатів передбачаються місцевими програмами розвитку та фінансової підтримки органу місцевого самоврядування і часто включають участь депутатів у навчальних заходах, а також заходах з вивчення, аналізу, узагальнення і впровадження вітчизняного та світового досвіду розвитку місцевого самоврядування. Наприклад: *«у нас є програма розвитку органів місцевого самоврядування, яка передбачає навчання і депутатів. Часом для помічників депутатів (яких може бути до 5 на громадських засадах) ми проводимо навчання. За кошти Центру розвитку місцевого самоврядування ми вивозимо депутатів обласної ради в ОТГ, щоб вони зрозуміли, для чого потрібне об'єднання територіальних громад»*.

Учасники дослідження майже одностайні в думці, що потрібно підвищувати рівень професійної компетентності депутатів місцевих рад і це дозволить покращити ефективність органу місцевого самоврядування та позитивно вплине на розвиток територіальної громади в цілому. Лише у випадку, якщо депутати місцевої ради будуть професійними та компетентними, територіальна громада буде розвиватися успішно. *«Якщо ми будемо мати грамотних людей на території громади – це чудово. Звичайно, орган місцевого самоврядування буде себе почувати краще, і реалізовувати швидше рішення, якщо буде кваліфікований депутат»*. *«Ми депутатів наших пробуємо залучати до навчальних або освітніх закладів, які проводить міська рада для своїх працівників, тому що впевнені: чим краще вони розуміють систему, тим простіше нам спільно реалізовувати міські ініціативи»*.

За спостереженнями, 60% складу депутатів змінюється кожного скликання, тому, з одного боку, виникають питання щодо доцільності вкладання коштів у навчання депутатів. *«Але новообраних депутатів потрібно вчити, для них має бути мінімальний навчальний пакет – такий собі лікбез одразу після проведення першої сесії… Якщо вкладеш гроші в людей, які в твоїй громаді, це на користь громади, навіть якщо він піде з депутатства»*. Цей мінімальний навчальний пакет для новообраних депутатів має включати розвиток таких компетентностей:

- загальні права та обов'язки депутата;
- компетенція органів місцевого самоврядування;
- уміння вести конструктивний діалог, вести переговори, приймати узгоджені рішення, оскільки *«депутати діють виключно в інтересах своїх виборців, і не хочуть дивитися ширше, що вони представляють цілу громаду. А відтак, одвічна проблема з пріоритетами, коли за обмежених ресурсів потрібно зробити все: благоустрій, освітлення, тощо. Основна проблема – вони не хочуть працювати як одне ціле»*;
- регламент місцевої ради;
- бюджетний процес;
- стратегічне планування;
- нормотворчість (у тому варіанті, який стосується депутатів місцевих рад).

Навчання новообраних депутатів потрібно проводити *«на початку їхніх повноважень – оскільки вони не ототожнюють себе з міською радою, тому були такі питання: що таке постійна комісія, чим вона займається, які повноваження в депутата, конфлікт інтересів для виборних посадових осіб»*.

Для депутатів, які не вперше обираються до складу місцевої ради, потрібне навчання вже інших компетентностям, *«оскільки вони вже багато процесів розуміють і знають. Серед наших депутатів – колишній заступник міського голови, фермер, директор великого підприємства. Тобто є декілька сильних депутатів, на яких ми розраховуємо»*. Також, звичайно, депутатів потрібно вчити і протягом терміну виконання депутатських повноважень. *«Не всі вони, на жаль, знають, чим займаються органи місцевого самоврядування… Тому ми приділяємо велику увагу підвищенню їхнього рівня, і далі будемо продовжувати це робити»*. *«Серед депутатів обласної ради багато тих, які вже були депутатами місцевих рад, але все одно бувають досить «дивні» рішення»*. У цьому контексті навіть окремі експерти висловлювали думку, що можливо потрібно переходити на таку модель, як в інших країнах, наприклад у Канаді. *«Там є невелика кількість депутатів, які мають необхідний фаховий рівень і які на професійній основі виконують депутатські обов'язки»*.

На думку багатьох голів місцевих рад, значну роль у підвищенні фахового рівня депутатів відіграють виконавчі органи місцевого самоврядування, яким чином вони комунікують з депутатами та роз'яснюють їм сутність проектів підготовлених рішень. *«Ми перед сесією.... обов'язково проводимо депутатський день, щоб більш ефективно потім обговорювати питання, які виносяться на сесію»*. На думку деяких респондентів, *«грамотна така міська рада, яка навіть з ненавченим депутатом зможе працювати і зрозумілою для нього мовою пояснить бюджет і інші якісь процеси, які відбуваються в громаді. І тоді не буде сутичок і всього решта… Завдання спеціалістів міської ради – дуже коректно працювати з депутатом і допомагати виконувати йому депутатські повноваження. Не протиставляти себе»*. *«В апараті обласної ради за кожну комісію відповідає спеціаліст. То цей спеціаліст розказує депутатам, що і як потрібно робити»*.

Попри беззаперечну потребу в навчанні депутатів місцевих рад відкритим залишається питання їхньої мотивації брати участь у навчанні, що обумовлено правовим статусом депутатів місцевих рад. Адже закон «Про статус депутатів місцевих рад» встановлює право, а не обов'язок депутатів підвищувати свою кваліфікацію. Крім того, депутати виконують свої повноваження на громадських засадах і поза цим зайняті своєю основною діяльністю. Таким чином, виникає проблема з можливістю витрачати додатковий час на участь у навчальних заходах. Деякі респонденти визнали, що в них практично відсутні засоби мотивації депутатів брати участь у навчальних заходах: *«Депутат фактично волонтер, він на громадських засадах виконує депутатські повноваження»*. *«Ми намагалися їх навчати, але вони не дуже хочуть. Я не знаю, як їх мотивувати»*. *«Вони працюють на своїй роботі і живуть своїм життям»*.

Думки респондентів розділилися в питанні, хто має фінансувати навчання депутатів місцевих рад. У цьому питанні є декілька позицій щодо можливих джерел фінансування:

1. Політичні партії, які отримують бюджетне фінансування. *«Не органи місцевої влади повинні цим займатися, а саме політичні партії. Причому в них є на це ресурси. Колись ми запропонували дуже простий підхід – політичні партії тут в центрі запрошують місцевих депутатів – наприклад з обласного рівня – і проводять централізовано короткі навчання з земельних питань, бюджетних і т.д. а потім такі ж самі заходи кущовим методом повинні бути спущені вниз»*. *«Для базового рівня місцевого самоврядування так само»*.

Однак, деякі експерти вважають таку можливість малоймовірною для реалізації: *«Не вірю в те, що за рахунок коштів політичних партій можна буде вчити депутатів місцевих рад»*.

2. За рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів: *«Думаю, що їх потрібно навчати за рахунок місцевого бюджету, оскільки вони працюють на місцеву громаду»*. *«Держава однозначно не має їх учити. Фінансувати їх навчання треба з місцевого бюджету. Бо місцевий бюджет ким голосується? – Депутатами. Якщо вони захочуть вчитися, вони виділять на себе гроші і оберуть відповідні інституції»*. *«Підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад має бути не турботою держави, а турботою органу місцевого самоврядування.*

І в бюджеті має закладатися певний відсоток, хай це буде 1% від загального бюджету, але це мають бути закладені кошти на підвищення кваліфікації депутатів».

3. Асоціації органів місцевого самоврядування. Однак, на думку самих представників асоціації ОТГ, *«ми як асоціація не скоро займемо цю нішу, але вона цікава і буде розвиватися, оскільки системно цією цільовою групою ніхто не займається»*.

6.3. Практика визначення навчальних потреб в органах місцевого самоврядування

Одним із завдань дослідження було виявити, якою на сьогодні є практика визначення навчальних потреб працівників в органах місцевого самоврядування, яким чином вони збирають та/або отримують інформацію щодо потреб працівників, наскільки формалізовано такий аналіз та як регулярно він здійснюється. Як показали проведені глибинні інтерв'ю, у певній частині органів місцевого самоврядування не використовуються жодні формалізовані інструменти вивчення навчальних потреб працівників: *«Ні, поки ми такого не застосовуємо»; «Такої практики визначення навчальних потреб немає»*; *«Про таку практику я не знаю»*; *«Цього, як такого, у нас зараз немає. Це однозначно»*.

Переважна більшість опитаних голів громад зазначили, що в їхніх органах місцевого самоврядування спеціально не вивчають навчальних потреб, а визначають, кого направити на навчання, залежно від тематики навчальних заходів і кола посадових обов'язків. *«Нам приходить запрошення, яка тематика поїздки, які напрями. Ми дивимося, хто за цим напрямом працює і, наприклад, юриста відправили, керівника прес-служби відправили»*. *«Я визначаю за напрямом навчання. Якщо це земельний напрям, то керівник відділу земельних ресурсів»*. *«Я дивлюся, на яку тематику приходить запрошення. Якщо по тематиці я відчуваю, що є фахівці, яким треба підсилити свої знання, навички, я зразу пишу загальному відділу підготувати відрядження на цю людину»*.

Разом з тим, такий підхід (навчання на основі пропозиції) вже не задовольняє потреби органів місцевого самоврядування, оскільки тематика навчальних заходів повторюється, але не покриваються всі наявні навчальні потреби. *«Ми починаємо відмовлятися від навчань на певні теми. Наприклад, тренінги по плануванню. Ми їздили на всі, які нам пропонували, у т.ч. донори (з нами працюють ПРООН). Після третього чи четвертого кругу тренінгів на цю тематику ми зрозуміли, що доданої вартості вже немає – тобто нам почали розказувати те, що ми вже знаємо, тому туди ми більше не їдемо. Тобто починаємо вибирати, щоб навчання було ефективним, а не навчання заради навчання»*.

Поширеною практикою є визначення осіб, яким треба підвищити кваліфікацію, для дотримання обов'язкових вимог щодо періодичності підвищення кваліфікації, встановлених у законодавстві: *«Хто вперше призначений на посади, хто вже три роки не підвищував кваліфікацію і має пройти обов'язково навчання»*. Таким чином, направлення на навчання посадових осіб у цих органах місцевого самоврядування відбувається скоріше не з огляду на реальні потреби в підвищенні рівня професійної компетентності, а як реакція на пропозицію тематики навчальних заходів. За такої ситуації існує ризик того, що тематика навчання не задовольняє реальні навчальні потреби, а також направлення на навчання працівників, які насправді не потребують такого навчання. В цілому це призводить до зниження результативності навчання та ефективності використання коштів, витрачених на навчання.

Досить поширений підхід до навчання посадових осіб місцевого самоврядування, який більше базується на потребах, коли органи місцевого самоврядування надають запити відповідним провайдерам освітніх послуг щодо навчання новим повноваженням, які в них з'явилися *(«якщо реформа галузі системна»*, якщо наявне *«недостатньо чітке інструментальне розуміння того законодавства, що є, як наприклад по реформі медицини. Недостатньо в них було знань з цієї теми, тому дуже багато громад запитували цей тренінг»*). Також бувають випадки, коли органи місцевого самоврядування усвідомлюють потреби в навчанні своїх працівників, якщо *«декілька разів зіштовхнутися з однією і тією ж проблемою і дуже багато спеціалістів відповідають за реалізацію цього напряму… Яскравий приклад –*

старости. Нова посада, їх багато в громаді, наприклад в одній громаді 11 старост. Це питання взаємодії старости з депутатським корпусом, з мешканцями, виконання функцій».

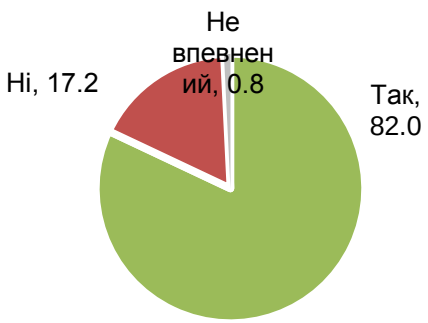
Більш орієнтований на попит підхід практикують деякі органи місцевого самоврядування, коли їхні працівники самі ініціюють свою участь у навчанні, і в певних випадках за кошти місцевого бюджету оплачується надання відповідних освітніх послуг: *«Є приклади вибору курсів на замовлення або більш адресної участі в курсах підвищення кваліфікації: керівник кадрової служби сама обирає собі курси, землевпорядник також сам обирав курси підвищення кваліфікації. Ми маємо проплачувати за навчання працівників». «Буває, що працівники приходять і кажуть, що хотіли б навчитися чомусь конкретному. Ми шукаємо таке навчання, запитуємо в програмах міжнародної технічної допомоги. Оплачували з місцевого бюджету за навчання працівників по земельних питаннях і по фінансах». «Бувало, що направляли на курси з написання грантових проектів. Ми навіть платили гроші, щоб наших працівників навчили цьому».*

Лише в поодиноких випадках, як показало дослідження, органи місцевого самоврядування застосують більш формалізовані інструменти вивчення навчальних потреб своїх працівників. Серед таких інструментів, зокрема мозковий штурм, анкетування. *«Робляться невеликі наради, методом мозкового штурму виявляємо найбільш затребувані потреби. Зараз у нас розробляється програма розвитку органів місцевого самоврядування, план підвищення кваліфікації є складовою цієї програми. У цьому плані ми реагуємо на ті проблеми, які виявили. Але потребує впровадження система контролю за результатами навчання. Відповідно, треба забезпечити належні умови, щоб працівник мав змогу реалізувати нові знання».*

«Ми робимо щороку анкетування посадових осіб місцевого самоврядування. Це дозволяє нам більш чітко розуміти зацікавленість та потреби, які дійсно існують на рівні міської ради, та заповнювати прогалини». «Так, така практика існує, можливо вона не є структурованою (немає відповідної встановленої процедури), але ми збираємо зацікавленість у підвищенні професійного рівня через керівників наших структурних підрозділів і відповідно формуємо замовлення для нашого обласного центру».

Переважна більшість (82.0%) респондентів, опитаних методом телефонного інтерв'ю, стверджують про проведення аналізу потреб у навчанні працівників (Рисунок 6.2). Серед тих, хто проводить такий аналіз, дві третини (68.4%) використовують підходи чи методичні рекомендації, які визначають як повинен здійснюватися аналіз потреб.

Чи здійснює ваш орган місцевого самоврядування аналіз потреб у навчанні своїх працівників?
(% серед усіх респондентів)



Чи використовуєте Ви процедури, підходи чи методичні рекомендації, які визначають, як повинен здійснюватися аналіз потреб у навчанні в органі місцевого самоврядування?
(% серед тих, у кого здійснюється аналіз потреб у навчанні)

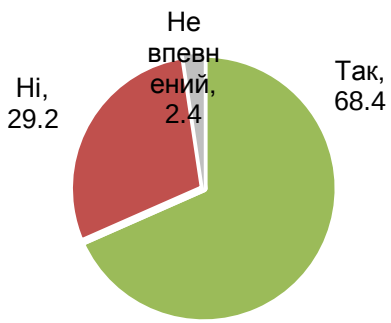


Рисунок 6.2. Здійснення аналізу потреб у навчанні працівників органів місцевого самоврядування

6.4. Види та форми підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування

Найчастіше респонденти, опитані методом телефонного інтерв'ю, говорили, що їхні працівники в 2018 році брали участь у безкоштовному навчанні, організованому регіональними центрами підвищення кваліфікації (94.4%), асоціаціями органів місцевого самоврядування (90.3%) і зовнішнім провайдером в рамках проекту технічної допомоги, де сама ОТГ не є бенефіціаром (82.0%) (Таблиця 6.2). Ще 51.6% говорили про безкоштовне навчання, організоване в рамках проекту технічної допомоги, де сама ОТГ є бенефіціаром.

Таблиця 6.2. Участь працівників органу місцевого самоврядування у навчальних заходах (зовнішніх) в 2018 році (% серед усіх респондентів)

Навчальні заходи	Так	Ні
БЕЗКОШТОВНЕ навчання, організоване регіональними ЦЕНТРАМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ	**94.4**	**5.6**
БЕЗКОШТОВНЕ навчання, організоване АСОЦІАЦІЯМИ органів місцевого самоврядування	**90.3**	**9.7**
БЕЗКОШТОВНЕ навчання для працівників ВАШОГО органу, організоване зовнішнім провайдером в рамках реалізації проекту технічної допомоги (територіальна громада НЕ Є БЕНЕФІЦІАРОМ проекту)	**82.0**	**18.0**
БЕЗКОШТОВНЕ навчання, організоване спеціально для працівників вашого органу проектами міжнародної технічної допомоги, в яких ваша територіальна громада виступає БЕНЕФІЦІАРОМ	51.6	48.4
Навчання для працівників РІЗНИХ органів самоврядування, організоване зовнішнім провайдером, участь ваших працівників в якому ФІНАНСУЄТЬСЯ ВАМИ з місцевого бюджету	42.6	57.4
Навчання для працівників ВАШОГО органу самоврядування, організоване зовнішнім провайдером, участь ваших працівників в якому ФІНАНСУЄТЬСЯ ВАМИ з місцевого бюджету	39.1	60.9
НАВЧАННЯ ОПЛАЧУВАЛОСЯ ПРАЦІВНИКАМИ САМОСТІЙНО, при цьому згоду на навчання давало керівництво органу	22.2	77.8
Працівники нашого органу не брали участь в жодній програмі підвищення кваліфікації протягом 2018 року	0.6	99.4

Водночас, рідше згадувався досвід, коли участь фінансувалася з місцевого бюджету: 42.6% пригадали досвід, коли був тренінг для різних органів місцевого самоврядування і 39.1% – коли був тренінг тільки для своєї громади. Найчастіше організаторами навчальних заходів виступали асоціації органів місцевого самоврядування (92.2%), обласні Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників (87.9%), міжнародні організації (77.2%) (Рисунок 6.3). Трохи рідше згадувалися НАДУ (61.1%) та неурядові організації (57.2%).

Половина респондентів (57.1%) стверджують, що у них внутрішнє навчання протягом року проводилося кілька разів на квартал або щонайменше один раз на квартал. Рідше (1-2 рази на рік або 1 раз на рік) – 24.9%. Водночас 18.0% респондентів сказали, що навчання взагалі не проводилося (Рисунок 6.4). Водночас, практично всі респонденти зазначили, що працівники підвищували кваліфікацію за допомогою інших форм: 97.9% говорили про участь у конференціях, семінарах, 85.5% – про навчальні візити, 78.7% – про обмін досвідом між професійними групами, 60.0% – про отримання другої вищої освіти або післядипломної освіти, 53.8% – про дистанційні форми навчання.

Рисунок 6.3. Організатори навчальних заходів для працівників органів місцевого самоврядування (% серед респондентів, чиї працівники брали участь у навчальних заходах у 2018 році)

Рисунок 6.4. Форми та види підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування (% серед усіх респондентів)

98.8% респондентів стверджують, що за останні 2 роки керівництво громад, керівники структурних підрозділів, спеціалісти принаймні 1-2 рази брали участь у навчальних заходах. Причому, в більшості випадків (не менше 63.8%) мова йде про регулярну участь – щонайменше раз на квартал або кілька разів на квартал. Лише у випадку депутатів місцевих рад 37.3% говорять, що вони ніколи не брали участь у професійному навчанні, і лише 11.4% говорять про регулярну участь у таких заходах (Рисунок 6.5).

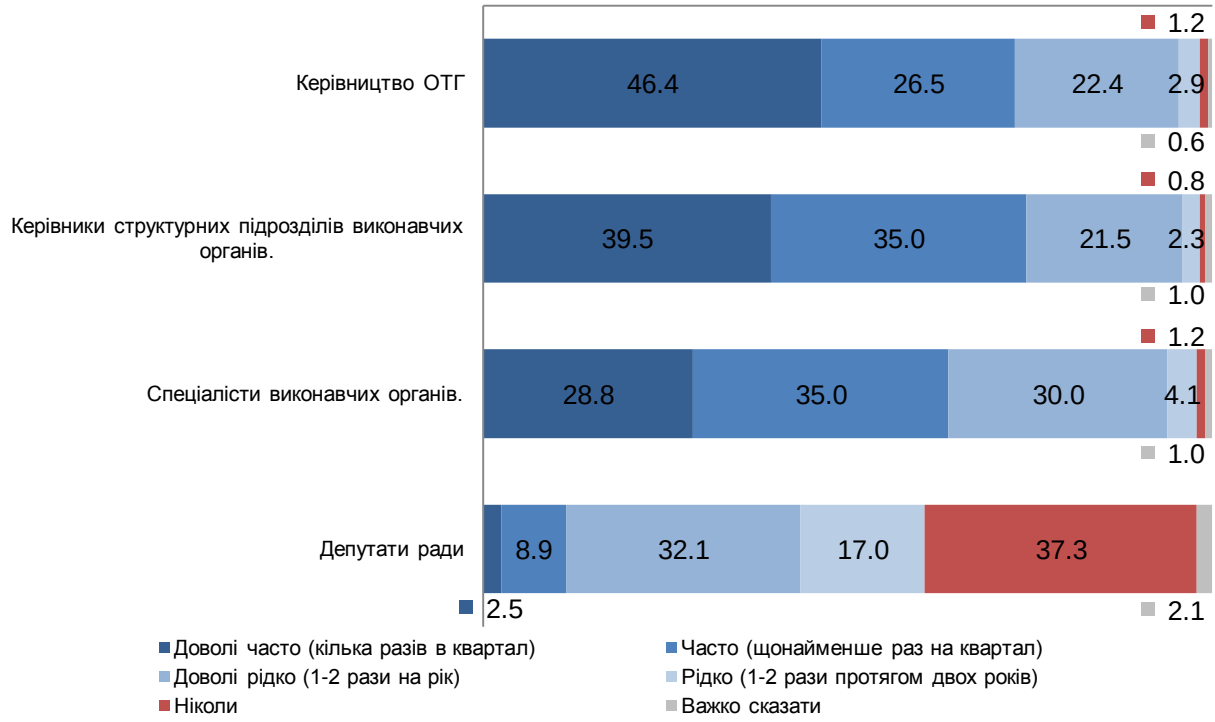


Рисунок 6.5. Частота участі представників органів місцевого самоврядування у професійному навчанні (% серед усіх респондентів)

Учасникам глибинних інтерв'ю ставилося запитання, які види підвищення кваліфікації користуються найбільшою популярністю серед посадових осіб та депутатів місцевих рад: тренінги, семінари, обмін досвідом, інші; чому саме цим видам підвищення кваліфікації віддають перевагу. Загалом усі респонденти, опитані методом глибинного інтерв'ю, практично одностайні в думці, що потрібно комбінувати різні види підвищення кваліфікації залежно від тематики навчання та видів компетентностей, які передбачається розвинути.

Як відзначили респонденти, загалом у посадових осіб місцевого самоврядування є бажання брати участь у різноманітних навчальних заходах. Але підвищується вимогливість до навчання. Зараз уже в багатьох немає бажання слухати теоретичні лекції, усі бажають отримати навички щодо вирішення конкретних проблем. Тому серед названих видів підвищення кваліфікації найбільшою популярністю користуються тренінги та обмін досвідом.

Більшою популярністю користуються тренінги, *«особливо проектів міжнародної технічної допомоги»*, оскільки вони передбачають здобуття практичних навичок. *«Посадовим особам органів місцевого самоврядування потрібно дуже швидко навчатися новому, а ніщо краще так не сприймається, як практичне висвітлення – реально дієвий інструмент, що апробований, використовується і дає відповідний результат – шляху та інструментів реалізації повноваження, розв'язання ситуації, завдання»*. Працівники органів місцевого самоврядування хочуть бачити конкретні рішення певних проблем, їм цікаві готові алгоритми, які можливо адаптувати і використати в себе. Тренінги передбачають інтерактивні види отримання знань. І активність учасників на таких заходах набагато більша.

Серед найбільш популярних тренінгів опитані учасники відзначили тренінги з написання проектів: *«Найкращими були тренінги по інфраструктурних субвенціях як освоювати грантові кошти, як писати грантові заявки»*. Корисними також є тренінги, які передбачають наприкінці підготовку конкретного продукту. *«Наприклад, як DESPRO вчить проектному менеджменту, а на виході – проект до ДФРР. Тобто з якимось практичним результатом на виході, бо в них прикладна потреба»*.

Так само як тренінги, популярними є різноманітні заходи з обміну досвідом між

органами місцевого самоврядування, неформальне спілкування зі своїми колегами: *«Ми їздили і в Полтавську область, і в інші області. Дивилася, як в інших громадах працюють комунальні служби, утримуються дороги. По Польщі їздили, по іншим країнам також їздили… Я з кожної поїздки щось вихвачую, намагаюся впровадити в своїй громаді»*. Обмін досвідом набуває популярності серед ОТГ, оскільки їхня кількість збільшується й урізноманітнюються практики, які вони застосовують. Відповідно, зростає кількість успішних практик, які можуть бути цікаві інших громадам.

Особливо корисні заходи з обміну досвідом громадам, які недавно об'єдналися. Для них цікаво навчатися в своїх колег, які раніше пройшли процес об'єднання і вже досягли певних успіхів. Заходи з обміну досвідом можуть допомогти новоутвореним громадам оминути ті помилки, яких припускалися їхні колеги. При цьому варто відвідувати і обмінюватися досвідом не тільки з успішними громадами, а й тими, що з тих чи інших причин не досягли успіху. *«Якщо ти три роки нічого не зробив, то чому ти це не зробив? Треба їздити не тільки до кращих, а й до гірших. Треба навчатися на помилках. Помилки теж треба вивчати»*.

Інформаційні семінари теж є запитуваним видом отримання нових знань, тому що це більш інформаційні заходи. Вони можуть бути доцільними для ознайомлення зі змінами в законодавстві, для первинного рівня інформування про нові інструменти управління місцевим розвитком.

Щодо тривалості навчання, на думку респондентів, найбільш доцільним є проведення короткострокових навчальних заходів, наприклад *«2-3 дні, коли відбувається поєднання практики з теорією, застосовується інтерактивне навчання, яке дозволяє передавати нові знання, а основне – це наявність практичних прикладів»*. *«Короткі навчальні заходи мають більш практичне наповнення, тому більш привабливі. Плюс їхати на довгі навчання органи місцевого самоврядування зараз просто не можуть собі дозволити»*.

У цьому контексті при організації навчальних заходів актуальним стає питання, яке навчання є більш ефективним – внутрішнє чи зовнішнє (поза межами органу місцевого самоврядування). Відповідаючи на це запитання, учасники глибинних інтерв'ю в принципі згодні, що може бути і те, і інше. Внутрішнє навчання може бути реалізоване у віддалених органах місцевого самоврядування, щоб не везти їхніх працівників кудись, а приїздити до них на місце. Інколи зовнішнє навчання може бути більш доцільним, особливо це стосується заходів з обміну досвідом, стажування в кращих органах місцевого самоврядування.

На думку окремих респондентів, варто комбінувати зовнішнє та внутрішнє навчання при вивченні комплексних тем: *«Навчити в місті стратегічному плануванню можна, але бажано робити це комплексно. Наприклад, якісь лекції на місці і бажано якась поїздка, де можна побачити, як це працює воочію, в якійсь громаді чи в Україні, чи закордоном. Чи наприклад, якісь процеси, пов'язані з розвитком малого підприємництва, чи якісь проекти в агросекторі в громадах»*. *«Треба змішані форми використовувати: або їх кудись повезти, або десь збирати. Кудись їх везти звісно буде складніше, тому краще їх на місці збирати, де вони працюють»*. *«В органі місцевого самоврядування може бути короткострокове навчання, більше спрямоване на розвиток «м'яких навичок». Тобто навчити працювати в Excel можна і на робочому місці. Для цього не треба їхати в обласний центр. А вже більш важливі, ґрунтовніші речі, звичайно, треба робити поза межам громади»*.

Лише окремі респонденти вважають, що більш доцільно організувати зовнішнє навчання, за межами населеного пункту, де розташований орган місцевого самоврядування: *«Більш ефективне навчання за межами органу місцевого самоврядування… На місці більше «рвешся» на виконання чогось іще. А коли людина виїхала, вона повністю делегована, звільнена від виконання тих завдань, які б вона виконувала, якби була на своєму робочому місці»*.

Респонденти також відзначили все зростаючу роль дистанційного навчання. *«Останнім часом ми отримуємо масу запитів на дистанційні курси»*. *«Майбутнє – за он-лайн курсами, он-лайн консультаціями в групах таких же органів або з такими же проблемами»*. *«У нашій*

громаді дуже великою популярністю користуються дистанційні навчальні програми, які пропонує нам АМУ».

Разом з тим, на думку окремих респондентів, недоліком дистанційних курсів є те, що *«не всі провайдери такого навчання контролюють якість отриманих знань та не видають документ за результатом дистанційного курсу, хоча б генерований електронний сертифікат. А це міг би бути відповідний мотиваційний чинник для тієї людини, яка навчається».*

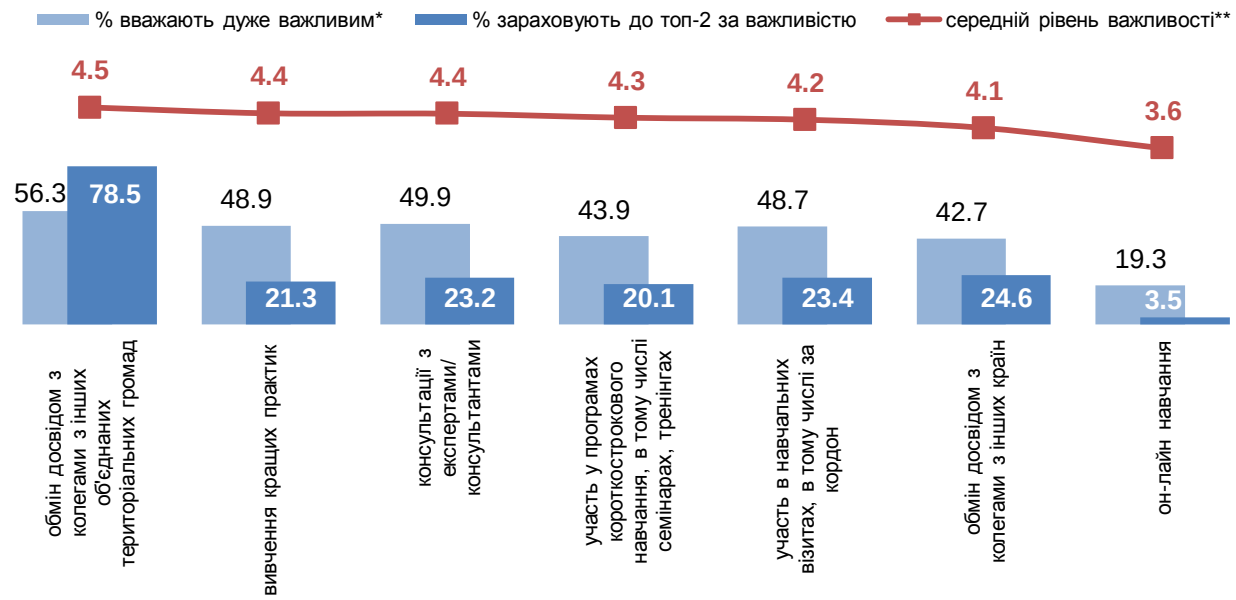
Щоб оперативно покрити потреби в опануванні нових знань, трапляються випадки, коли в громаді організовується внутрішнє навчання, яке проводять власні працівники. Так, у Чугуївській міській раді Харківської області *«цим опікується юридичний відділ. Внутрішнє навчання організовано за таким сценарієм: набирає чинності нова норма законодавства, юристи розбираються з цими нормами, визначають структурні підрозділи/посадових осіб, які будуть безпосередньо стикатися з цими нормами законодавства і проводять відповідне навчання або роз'яснення».*

Крім того, в місті реалізовано ще одну освітню ініціативу, а саме організовано факультет муніципального управління. Учасниками факультету, який створений при апараті міської ради, є різні спеціалісти – це працівники міської ради, це можуть бути бізнесмени, депутати, молодь, представники ОСББ. *«Основне завдання, яке ми ставили при створенні такого факультету – підвищити рівень розуміння в громаді, як функціонує рада, бо для більшості жителів територіальної громади ми «чорний ящик». А так, в рамках факультету, де викладають посадові особи міської ради, громадяни стають нашими партнерами, а не опонентами, ну і деякі з них стають і нашими працівниками. У нас є практика, що випускники факультету потрапляють до кадрового резерву міської ради і на службу в міську раду».*

Також представників органів місцевого самоврядування запитували, чи практикували вони направлення своїх працівників на стажування в інші органи місцевого самоврядування України чи закордон. Лише в одній громаді мала місце така практика, представники інших органів місцевого самоврядування та експерти відзначили корисність стажування, але вказали на складність у застосуванні цього виду підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування. *«На стажування треба витрачати власні гроші громади, бо грантові програми такого не передбачають. Потрібно, щоб було більше кращих практик, де можна пройти стажування». «Тут власне є проблема: я не знаю, куди направляти своїх людей. Я не знаю, хто більш успішний ніж я, наприклад в сфері ЖКГ, до кого їхати і хто мені допоможе». «У нас поляки запрошували представників ЖКГ поїхати до них на стажування на 3 місяці. Нікого не знайшли, вони зменшили термін стажування до 3 тижнів, то на 3 тижні вже хтось поїхав. Людина, якщо вона працює у себе в громаді, виконує якусь роботу, підписує якісь документи, то вирвати її на 3 тижні десь постажуватися, складно».*

На думку респондентів, опитаних методом телефонного інтерв'ю, найбільш важливим інструментом підвищення професійного розвитку працівників є **обмін досвідом з колегами з інших ОТГ** (78.5% респондентів зараховують цей інструмент до топ-2, загалом «дуже ефективним» вважають 56.3%) (Рисунок 6.6). Умовно «друге» місце ділять з приблизно однаковою оцінкою ефективності вивчення кращих практик, консультації з експертами, обмін досвідом з колегами з інших країн, участь в навчальних візитах, участь у семінарах / тренінгах (по 21-25% зараховують ці інструменти до топ-2, по 43-50% вважають «дуже ефективними»). Найменший інтерес викликає он-лайн навчання, яке «дуже ефективним» вважають 19.3% респондентів, і лише 3.5% зараховують до топ-2 інструментів.

Головним критерієм для ухвалення рішення про участь у навчанні, як показали телефонні опитування, є впевненість, що викладач або тренер є компетентним (для 54.7% респондентів цей критерій №1 або №2 за важливістю). Топ-критеріями є також відповідність теми навчання повноваженням і завданням, що виконуються (41.4%), зацікавленість темою навчання (39.1%), довіра до організатора навчання (32.7%) (Рисунок 6.7).



** Ті, хто на запитання відповіли «дуже важливий».*

*** Середнє значення на шкалі від 1 до 5, де 1 означає «не ефективні взагалі», а 5 – «дуже ефективні».*

Рисунок 6.6. Оцінки корисності навчальних заходів/ інструментів для професійного розвитку працівників органу місцевого самоврядування (% / середнє значення серед усіх респондентів)

Рисунок 6.7. Найбільш важливі критерії при прийнятті рішення про участь у навчанні (% серед респондентів, які вважають критерій для себе №1 або №2 за важливістю)

6.5. Результативність підвищення професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування

Під час глибинних інтерв'ю та фокус-груп у респондентів запитували, якими були результати проведеного навчання в органах місцевого самоврядування, чи участь у навчанні має наслідком підвищення рівня ефективності органу місцевого самоврядування, якими є найбільш видимі результати (ефекти) (чи означає це, наприклад, підвищення якості послуг, що надаються). Також у ході дослідження встановлювалася взаємозалежність підвищення рівня компетентності посадових осіб місцевого самоврядування і зростання рівня надання послуг громадян.

Практично всі учасники дослідження зійшлися на думці, що безумовно, наслідком навчання має бути підвищення рівня ефективності органу місцевого самоврядування. Але для цього треба створити низку передумов: по-перше, вивчити реальні потреби в навчанні, по-друге, розробити програми навчання, які б задовольняли ці потреби, по-третє, залучити професійних тренерів, по-четверте, дати можливість застосувати здобуті знання і навички на робочому місці. Бо часто трапляються такі випадки, що перші три умови забезпечені, але коли такий працівник повертається на своє робоче місце, він не може все це втілити, бо керівник не зацікавлений, немає достатніх ресурсів, немає бажання щось змінювати і т.п. Взаємозалежність буде очевидною, якщо забезпечено названі умови. Тобто є замкнений ланцюг, починаючи від вивчення потреб і закінчуючи безпосереднім виконанням професійних обов'язків.

Підвищення рівня ефективності органу місцевого самоврядування як наслідок участі в підвищенні кваліфікації/навчанні спостерігається у випадках *«обміну досвідом між органами місцевого самоврядування, а не просто участі в навчальних заходах… Тоді це буде більш ефективним елементом професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування»*. *«Усе залежить від того, як організоване навчання і хто проводить навчання. Навчання, яке має за мету відповісти на наші щоденні потреби, завжди буде важливим. Даючи згоду на відсутність мого працівника на робочому місці, я очікую, що навчальний заклад (немає значення який це заклад) дозволить відповісти на проблемні питання, з якими стикається мій працівник»*.

Позитивний вплив навчання на ефективність діяльності органу місцевого самоврядування залежить також від наявності практичної складової в навчальній програмі. *«Якщо навчання мало в собі певну практичну складову, яку можна застосувати потім на місці, то ефект буде. І тут треба теж бути обережним....чи впевнений той, хто був на навчанні, що те, що йому розповідали, можна застосувати на практиці саме в своїй територіальній громаді»*.

Респонденти, на прикладі своїх органів місцевого самоврядування, навели підтвердження позитивного впливу участі посадових осіб місцевого самоврядування в навчанні. *«Юристи після участі в навчанні співставили всі наші прийняті рішення і переглянули їх. Такий же приклад по управлінню комунальним майном»*. *«Першими учасниками курсів були співробітники відділу взаємодії зі ЗМІ. Запровадили електронний документообіг. Уже впровадили в апараті, потім плануємо поширити в комунальних підприємствах. Після навчання енергоаудиту та земельним питанням працівники теж приїхали з пропозиціями (зараз займаються лісовими ресурсами). Відновили діяльність комунального підприємства, яке буде займатися лісами, кар'єрами»*. *«У нас одна співробітниця пройшла навчання по написанню проектів, по грантовій діяльності. Вона в 2018 році написала 58 проектів на різні міжнародні фонди. Ми здобули перемогу в 11 чи 14 конкурсах. Це, я вважаю, стало результатом участі в навчанні, поїздок, стажування, розширення свого кругозору»*. *«У нас в області (Дніпропетровська область) Межівська об'єднана територіальна громада виграла в п'яти грантових конкурсах, які нещодавно оголошувалися Програмою «U-LEAD з Європою». Це результат того, що громада вчилася на проектних курсах, на курсах проектного менеджменту, вони були учасниками проектної*

школи. Тобто явний результат».

Відзначаючи наявність позитивного зв'язку між навчанням та підвищенням ефективності органу місцевого самоврядування, потрібно також мати на увазі, що такі ефекти можуть проявитися не одразу. Тут можуть спостерігатися певні часові лаги. *«Навчальні візити, обмін досвідом можуть спрацювати найшвидше, бо ти бачиш, як це працює, ти можеш повернутися і реплікувати у себе. Тренінги з «твердих» навичок дають ефект у довшому періоді. «М'які» навички можуть проявитися швидше*». *«Наприклад, людина вчилася сьогодні, як писати інвестиційні проекти або проекти для залучення технічної допомоги. Але кошти ОТГ отримає через рік, а ефект від проекту буде через 5 років. Чи хтось до того часу буде пов'язувати ці два чинники – навчання і реальні результати?»*.

Враховуючи це, в органах місцевого самоврядування потрібно запровадити систему відслідковування результатів навчання посадових осіб з тим, щоб виявляти найбільш доцільні напрями навчання та краще ідентифікувати навчальні потреби. Загалом *«потребує впровадження система контролю за результатами навчання. Відповідно, треба забезпечити належні умови, щоб працівник мав змогу реалізувати нові знання»*.

Блок питань у ході дослідження стосувався виявлення того, як посадові особи місцевого самоврядування ставляться до участі в навчанні і чи існують приклади програм підвищення кваліфікації/тренінгів, в яких посадові особи не хочуть брати участь, чи існують проблеми, пов'язані з участю працівників у навчальних заходах.

Відповідаючи на запитання щодо ставлення посадових осіб місцевого самоврядування до участі в навчанні, більшість респондентів зазначили, що це залежить *«від певних цінностей, які має працівник»*. Однак більшість опитаних голів громад відзначили, що їхні працівники бажають брати участь у навчальних заходах, розуміючи його цінність. Однак відзначають, що *«не завжди зміст навчання відповідає тому, що ми б хотіли почути. Наприклад було навчання по медичній реформі – усе було чудово, професійні фахові викладачі, тільки вони розповідали про створення медичних закладів на прикладі міста Києва. Як ви думаєте, я цим можу скористатися в селі?»*. Випадки відмов від участі в навчальних заходах пов'язуються з тим, що інколи навчальні послуги не відповідають очікуванням щодо змісту та фахового рівня тренерів/експертів. *«Найбільше «вбиває» бажання вчитися – це непрофесіоналізм, віддаленість від реалій життя «тренера», незнання специфіки та предмета «тренінгу» та невміння дати відповідь на практичні запитання аудиторії. Це нівелювання всієї системи підвищення спроможності посадових осіб місцевого самоврядування»*.

Лише 0.8% респондентів, опитаних методом телефонного інтерв'ю, вважають, що участь працівників у навчальних заходах не є важливою або взагалі є втратою часом (Рисунок 6.8). Водночас, відводять цьому надзвичайну важливість 57.4%. Інші респонденти вважають важливим, але некритичним, або часом корисним, часом – ні.

Серед проблем фінансового характеру, які створюють перешкоди для участі посадових осіб у навчальних заходах, респонденти, опитані методом глибинного інтерв'ю, відзначили недостатність коштів місцевих бюджетів на відшкодування витрат на проїзд, проживання, виплату добових. *«У межах міжнародних проектів учасники, як правило, усім цим забезпечуються, але якщо такі навчальні заходи організовуються державними чи комунальними закладами освіти, то ці витрати мають бути профінансовані з відповідного місцевого бюджету»*. Тому респонденти вважають, що норма, яка записана в Концепції реформування системи професійного навчання щодо обов'язкового виділення коштів місцевого бюджету на підвищення кваліфікації, є виправданою. На думку деяких експертів, асоціації органів місцевого самоврядування могли б здешевити навчальні послуги для менш ресурсно забезпечених громад: *«асоціації мають стати ключовими гравцями на ринку освітніх послуг, вони мають в складину наймати провайдерів освітніх послуг дешевше»*.

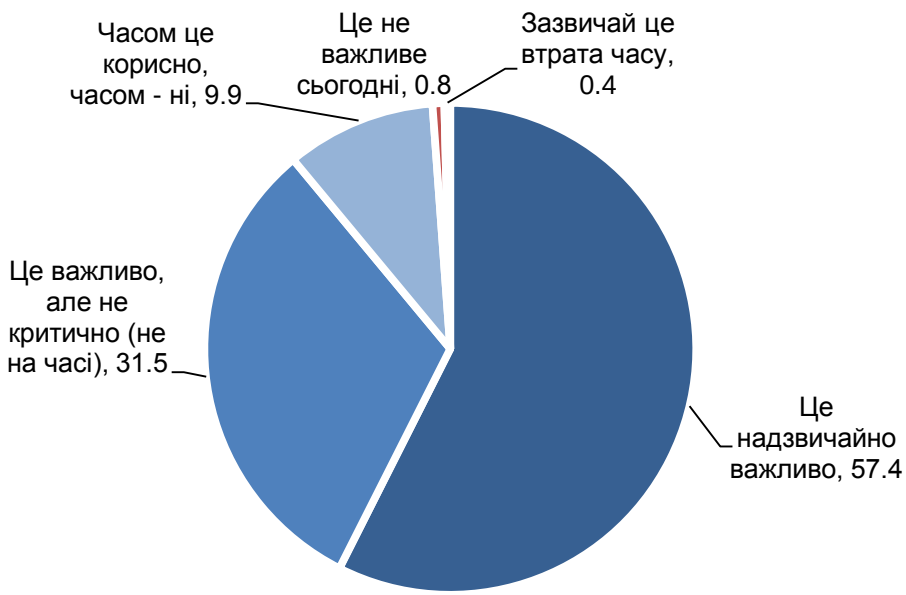


Рисунок 6.8. Ставлення до участі працівників в програмах підвищення кваліфікації (% серед усіх респондентів)

26.1% респондентів, опитаних методом телефонного інтерв'ю, зазначили, що в їхньому бюджеті на 2018 рік не було закладено кошти на професійне навчання працівників (Рисунок 6.9). Серед тих, хто говорить, що кошти були закладені, в середньому закладалися 31 тис. грн.

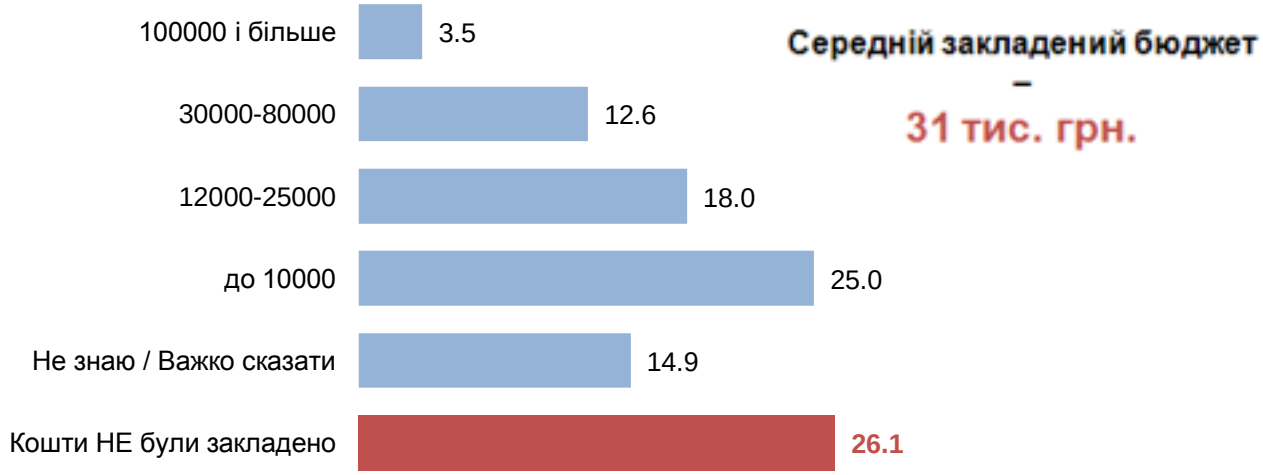


Рисунок 6.9. Обсяг коштів, який було передбачено в місцевому бюджеті на професійне навчання працівників (включаючи депутатів місцевої ради) у 2018 році (% / середнє значення серед усіх респондентів)

Загалом, 35.6% респондентів вважають достатніми закладені кошти на навчання (в т.ч. серед тих, у кого кошти взагалі не були закладені, «достатніми» вважають 24.4%) (Рисунок 6.10). Лише 1.9% вважають, що коштів виділено забагато, а 49.1% вважають, що коштів недостатньо (причому, навіть серед тих, у кого виділено найвищі суми – 100 тис. грн. і більше, – 44.4% говорять про недостатність коштів).

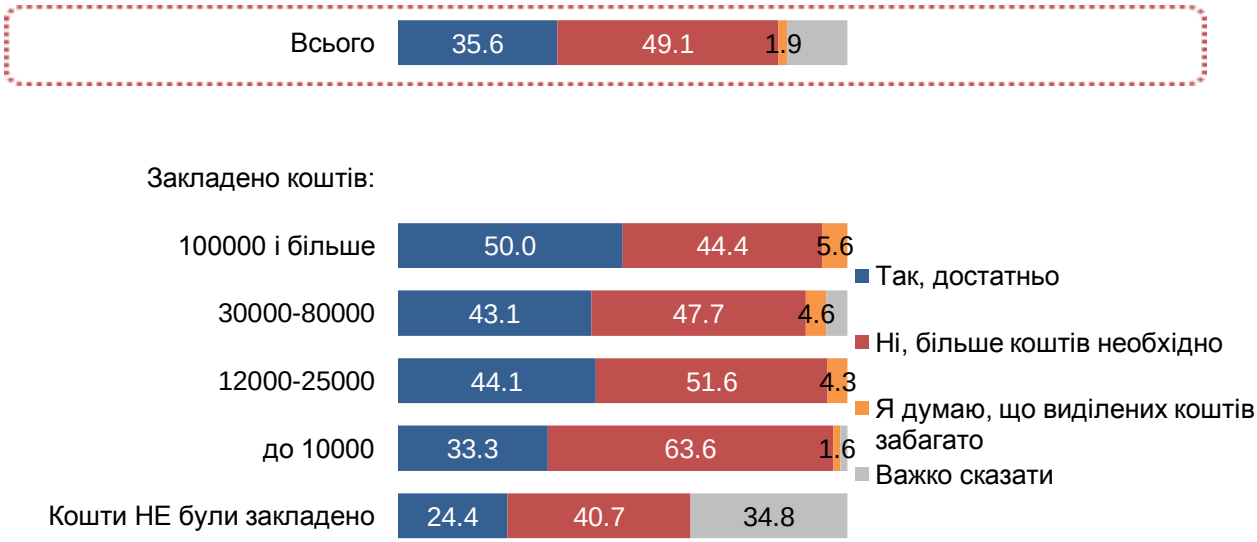


Рисунок 6.10. Оцінки достатності коштів місцевого бюджету на професійне навчання (% серед усіх респондентів / % серед тих, хто зазначив про закладання відповідної суми)

6.6. Потреби у навчанні посадових осіб органів місцевого самоврядування за оцінками проектів міжнародної технічної допомоги

Незважаючи на відносно високий рівень формальної освіти посадових осіб місцевого самоврядування (72.7% мають повну вищу освіту, є випускниками університетів) до системи навчання або підвищення кваліфікації протягом усієї служби в органах місцевого самоврядування залучена незначна частина працівників. Це зумовлено низкою чинників. По-перше, посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад не мають відповідного досвіду роботи, зокрема 40-60% працівників здійснюють свої функції та повноваження вперше, що має наслідком відсутність необхідних знань, вмінь і навичок. По-друге, значна плинність посадових осіб місцевого самоврядування також впливає на рівень компетентності працівників.

За даними Програми DOBRE, з кожним роком зростає потенційна група (як посадових осіб, так і депутатів місцевих рад) до участі в програмах підвищення кваліфікації, особливо серед представників об'єднаних територіальних громад, а це в свою чергу призводить до зміни підходів в організації та здійснення навчальних заходів (Таблиця 6.3).

Таблиця 6.3. Кількісні потреби в навчанні представників ОТГ

Місяць	Кількість нових працівників ОТГ	Кількість нових працівників ОТГ в областях-учасниках DOBRE	Кількість нових членів ради, які потребують підтримки	Кількість нових членів ради, які потребують підтримки в регіонах Програми
До 2017	16515	5500	3600	1200
05.2017	3001	995	659	218
08.2017	3309	978	726	214
11.2017	3475	997	763	218
02.2018	3632	1012	797	222
05.2018	3783	1023	830	224
08.2018	3927	1029	862	226

Проекти міжнародної технічної допомоги, які працюють в сфері місцевого самоврядування, мають компонент, спрямований на розвиток спроможностей посадових осіб місцевого самоврядування та/або депутатів місцевих рад, з особливим наголосом на об'єднані територіальні громади. Потрібно зазначити, що інвестиції в розвиток людських ресурсів в ОТГ порівняно з іншими органами місцевого самоврядування (частка останніх, незважаючи на реформу децентралізації та процес приєднання/об'єднання громад залишається достатньо значною) превалюють і створюють значний розрив – кількість освітніх заходів (тренінгів, семінарів, навчальних візитів як всередині країни, так і закордон), які можуть інституційно та фінансово запропонувати проекти технічної допомоги, значно перевищують кількість освітніх заходів, які може запропонувати система перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Як показало дослідження, проведене Проектом U-LEAD, ЦППК при здійсненні навчання за професійними програмами навчання **не виокремлюють представників ОТГ**, проводячи спільні навчання для останніх та органів місцевого самоврядування, не охоплених процесом об'єднання.

Освітні заходи, як правило, відбуваються в тих ключових сферах, в яких працюють проекти технічної допомоги, наприклад, якщо проект спрямований на місцевий економічний розвиток, то відповідно тренінгові заходи відбуваються саме в цій сфері. З одного боку, такий підхід дозволяє підходити комплексно до вирішення проблем у певній сфері місцевого самоврядування, а з іншого боку – не створює належного підґрунтя для підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та розробки наскрізних навчальних програм або модулів для відповідних категорій представників органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на спроби координувати зусилля в сфері розвитку інституційної спроможності органів місцевого самоврядування різними проектами технічної допомоги, які діють (або функціонували), не існує бази даних навчальних програм (модулів), які протягом останніх чотирьох років були доступні для представників органів місцевого самоврядування. Окрім того, існує регіональний дисбаланс між навчальними програмами, беручи до уваги регіональну складовий розподіл технічної допомоги.

Існуючий підхід проектів технічної допомоги до організації навчального процесу певною мірою руйнує зсередини традиційну систему підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, замість того, щоб посилити існуючу структуру (суб'єктів надання освітніх послуг).

Система підвищення кваліфікації характеризується такими рисами:

1. Існуючі пропозиції освітніх послуг не повною мірою відповідають сучасним потребам у зв'язку з високою динамікою процесу децентралізації в Україні.
2. Незначна кількість освітніх і тренінгових можливостей доступна для новостворених ОТГ.
3. Брак висококваліфікованих експертів (тренерів), зацікавлених у наданні освітніх послуг для ОТГ.
4. Значна територіальна диверсифікація освітньо-тренінгового потенціалу установ, що пропонують освітні послуги для ОТГ.
5. Семінари/тренінги та майстер-класи є найзручнішими формами навчання та підвищення кваліфікації представників органів місцевого самоврядування, у той час як дистанційне навчання є найменш привабливим.

До суб'єктів надання освітніх послуг органам місцевого самоврядування належать:

- Програма технічної допомоги: «U-LEAD з Європою»;
- Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку;
- Програма «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE);

- Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO;
- Проект ПРООН/ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»;
- Партнерство для розвитку міст (ПРОМІС / PLEDDG);
- Проект USAID «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС);
- Проект ПРООН «Громадянське суспільство для розвитку демократії та прав людини в Україні».

Результати дослідження, проведеного в 2017 році Програмою U-LEAD, показують, що протягом 2013-2016 р. ВНЗ не реалізовували жодних програм підвищення кваліфікації для груп посадових осіб місцевого самоврядування (окремі представники були залучені до загальних програм, таких як «Євроінтеграція», «Євроатлантичне співробітництво» та «Запобігання корупції», питання фінансового аудиту, ОСББ, митні питання разом із державними службовцями), хоча спроможність та законодавче підґрунтя (ліцензія) на здійснення освітніх послуг щодо підвищення кваліфікації представників ОМС існує.

Серед основних перешкод, з якими стикалися вищі навчальні заклади (за результатами дослідження, проведеного програмою DOBRE), були зазначені такі (Рисунок 6.11).

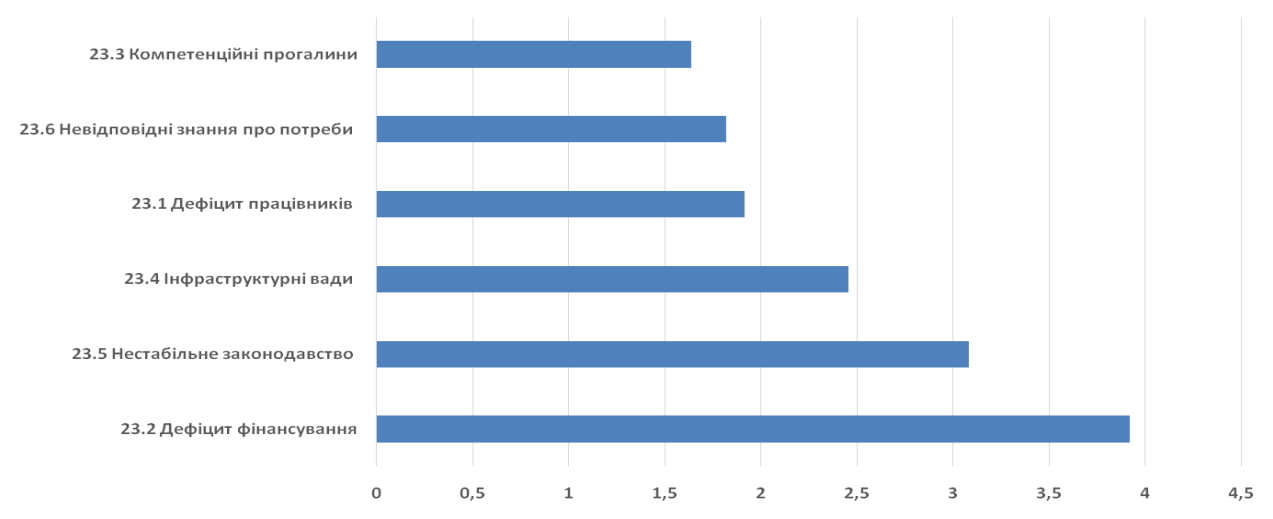


Рисунок 6.11. Перешкоди в діяльності вищих навчальних закладів

На противагу цьому, ЦППК збільшили кількість навчальних програм для представників ОТГ та гнучко реагували на потреби органів, коли розпочалася реформа децентралізації. Досить актуальними були теми, пов'язані з новелами в законодавстві – 56% слухачів у Чернівцях, 41% на Волині та 40% у Чернігові, та корупцією - 50% слухачів у Івано-Франківську та Чернівцях. У семи ЦППК (які були охоплені дослідженням Програми DOBRE) у 2016–2017 було запроваджено 34 нові програми для слухачів з числа представників органів місцевого самоврядування, лідером є Хмельницький ЦППК – 21 програма для ОМС (Таблиця 6.4).

До перешкод, з якими стикаються ЦППК, належать також брак фінансових ресурсів та зменшення кількості тренерів/викладачів, залучених до начального процесу (між 2013 р. та 2016 р., середня кількість викладачів/тренерів зменшилась на 16%).

У свою чергу, ГО, які здійснювали навчання, проводили освітні заходи спільно або на базі ЦППК у відповідних областях. Потенціал суб'єктів надання освітніх послуг різний. З точки зору розвитку людського потенціалу та спроможності власних тренерів/викладачів, він найвищий у громадських організацій, які не лише мають тренерів, але й пул цих експертів використовується для проведення навчальних заходів на базі ЦППК (тим самим,

підвищується практична орієнтованість самих навчальних заходів, а також процес оновлення навичок, вмінь та знань викладачів/тренерів). Потрібно зазначити, що незважаючи на розгалужену мережу ЦППК, лише в регіональних інститутах НАДУ існує власний пул викладачів/тренерів. Однак система підвищення кваліфікації безпосередньо викладачів/тренерів не функціонує. Їхній професійний розвиток, як правило, можливий шляхом участі в програмах навчання тренерів (ToT), які організовуються за кошти проектів технічної допомоги.

Таблиця 6.4. Дані про діяльність ЦППК у 2013-2016 рр.

Рік	ЦППК	Обсяг фінансування (відмінний від середнього значення), грн.	Середній обсяг фінансування, грн.	Кількість слухачів у вказаному ЦППК
2013	Закарпатський	841,901 (-29%)	1,179,586	1,889 (-52%)
2014	Херсонський	853,574 (-25%)	1,141,926	4,098 (+33%)
2015	Херсонський	883,624 (-27%)	1,206,507	4,641 (+65%)
2016	Сумський	1,006,108 (-20%)	1,263,569	3,319 (-2%)
2013	Вінницький	1,572,455 (+33%)	1,179,586	4,436 (+12%)
2014	Вінницький	1,501,238 (+32%)	1,141,926	3,336 (+8%)
2015	Запорізький	1,621,261 (+34%)	1,206,507	3,173 (+13%)
2016	Запорізький	1,763,536 (+40%)	1,263,569	3,257 (-5%)

Підходи до визначення потреб у навчанні представників органів місцевого самоврядування, зв результатами проведеного дослідження в рамках Програми DOBRE, включають:

1. Формальна відповідальність за організацію підвищення кваліфікації представників органів місцевого самоврядування повинна залишатися за службою персоналу, що має співпрацювати з іншими структурними підрозділами виконавчого комітету органу місцевого самоврядування над вирішенням таких завдань, як: аналіз потреб у навчанні; розроблення програми навчання (які можуть бути реалізовані як внутрішні програми), які відповідають зазначеним потребам; виконання навчальної програми в межах виділених фінансових ресурсів; оцінка результативності навчання працівників з урахуванням ефекту від застосування здобутих знань, навичок та вмінь у повсякденній роботі працівників. Однак, насправді, органи місцевого самоврядування мають обмежені ресурси (як людські: кількість працівників служби персоналу обмежена, спроможність працівників служби персоналу та знання сучасних інструментів управління людськими ресурсами, у т.ч. організації ефективного навчального процесу незначна, так і фінансові).

2. Програми технічної допомоги та громадські організації перед проведенням навчальних заходів здійснюють аналіз навчальних потреб різних категорій слухачів, у т.ч. посадових осіб місцевого самоврядування. Зазвичай, використовуються такі інструменти, як опитування безпосередньо працівників (та керівництва відповідних органів місцевого самоврядування) шляхом заповнення анкет/опитувальників, а також проведення глибинних інтерв'ю, що дозволяє отримати кількісні та якісні дані. Окрім того, такі програми як DOBRE та U-LEAD проводили глибинні інтерв'ю із суб`єктами надання освітніх послуг (як правило ЦППК та ВНЗ, хоча Програма U-LEAD також виокремила таку групу суб'єктів, як громадські організації, які досить інтенсивно працюють у сфері підвищення кваліфікації на місцевому рівні – дослідженням була охоплена 21 громадська організація).

3. Основні сфери, де компетентності представників органів місцевого

самоврядування необхідно розвивати (за результатами дослідження Програми DOBRE[16]), представлені на Рисунок 6.12.

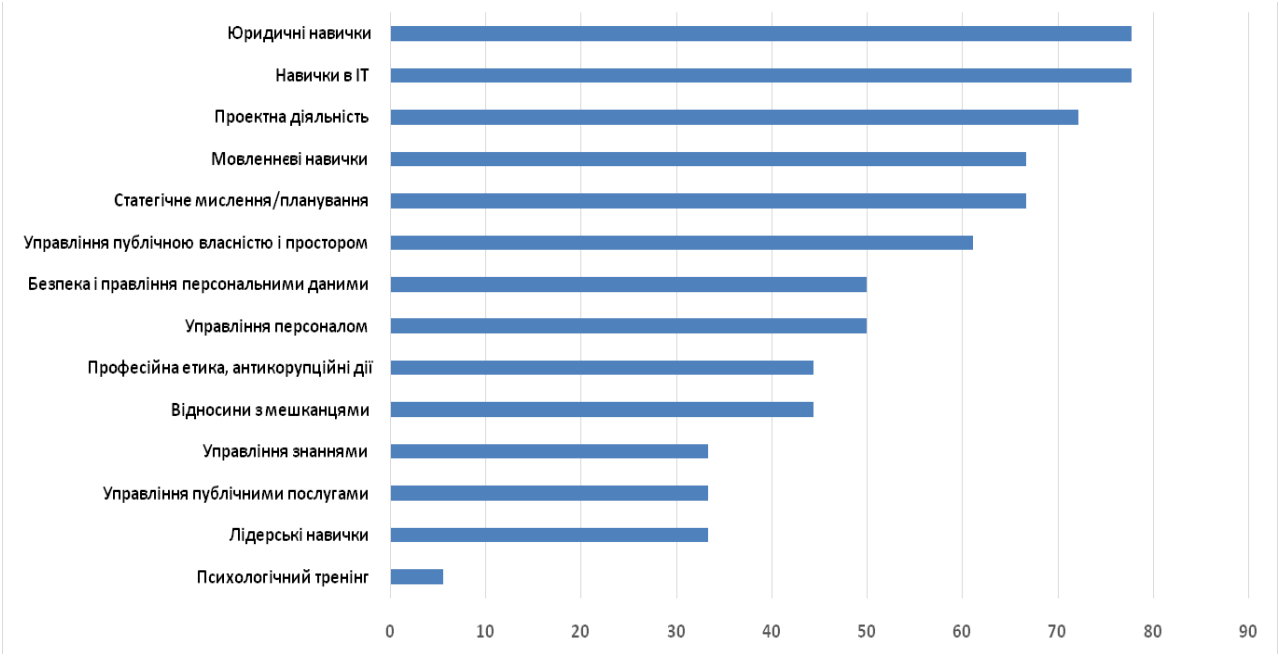


Рисунок 6.12. Потреби в розвитку основних сфер компетентності представників органів місцевого самоврядування

Найбільш пріоритетними за результатами дослідження виявилися такі сфери, як публічні фінанси, публічні закупівлі, управління персоналом, лідерство, використання інформаційних технологій, публічна власність і управління публічним простором. Другою пріоритетною групою визначено: етика, попередження корупції, проектний менеджмент, безпека даних, правова і регуляторна експертиза.

Окрім того, у дамках дослідження було визначено частку представників органів місцевого самоврядування, які потребують підвищення рівня компетентності у певних сферах (Таблиця 6.5).

Таблиця 6.5. Відносна потреба представників органів місцевого самоврядування в підвищенні рівня компетентності

	Публічні фінанси	ІТ	Публічні закупівлі	Публічна власність, управління публічним простором	Управління персоналом	Управління знаннями	Етика	Процесуальне право	Стратегічний менеджмент, включно з лідерськими вмінням
Розрахунковий відсоток посадових осіб	**≈ 20%**	**>50%**	**≈ 30%**	**11–12%**	**≈ 20%**	**≈ 25%**	**90%**	**90%**	**≈ 20%**

4. Пріоритетними сферами підвищення кваліфікації за результатами дослідження,

[16]Цільові групи аналізу навчальних програм (в рамках Програми DOBRE): працівники органів місцевого самоврядування (20 осіб), охопленні опитуванням; представники 26 освітніх установ (17 університетів, 5 ЦППК і НАДУ та її регіональні інститути в м. Харків, м. Дніпро та м. Одеса), охоплені глибинними інтерв'ю; представники 13 ВНЗ з відповідними напрямами навчання, охоплені інтерв'ю.

проведено Програмою U-LEAD[17]:

- політика регіонального розвитку;
- галузеві питання.

У сфері «політика регіонального розвитку» представники ОТГ найбільше зацікавлені в розвитку компетентностей щодо системи планування регіонального розвитку, у той час як представникам обласних рад необхідні знання щодо підготовки та впровадження проектів регіонального розвитку (Рисунок 6.13).

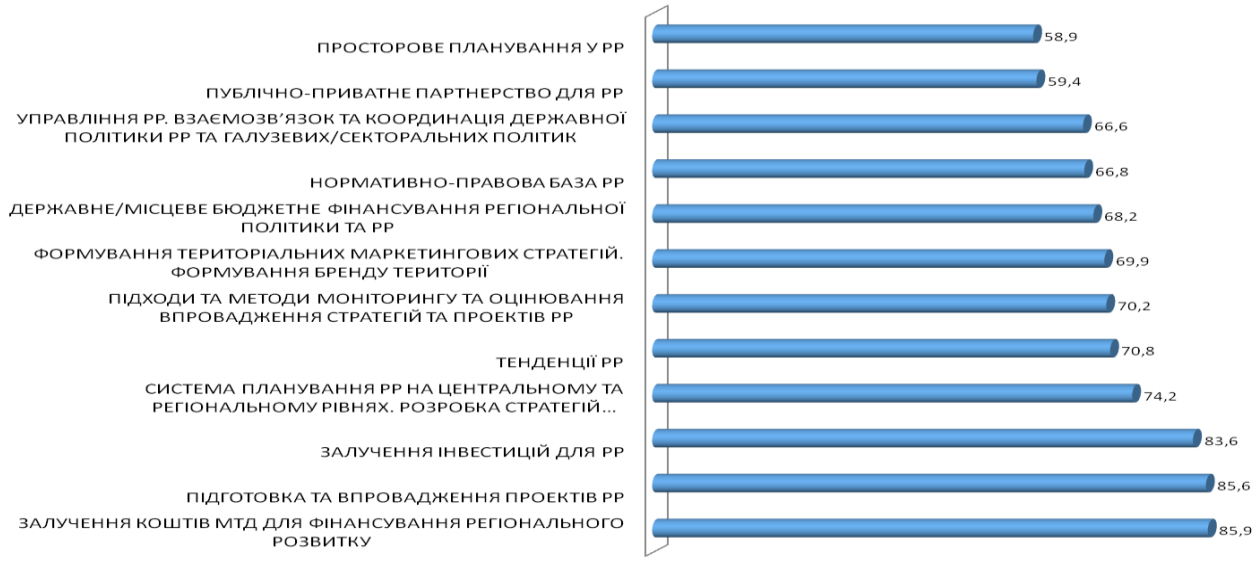


Рисунок 6.13. Потреби в розвитку компетентностей представників ОТГ у сфері «політика регіонального розвитку»

Якщо готовити про галузеві питання, то найбільшу увагу заслуговують питання розвитку громади та проектного менеджменту (31%), освіти – інновації, питання управління освітніми закладами, особливо в умовах інклюзивності освіти (22.2% представників обласних рад) (Рисунок 6.14).

Рисунок 6.14. Потреби представників ОТГ в розвитку галузевих компетентностей

[17]Цільові групи аналізу навчальних потреб: анкетування 331 респондент (ЦОВВ (Мінрегіон) – 7.3% , ОДА – 60.7%, обласні ради – 5.4 %, ОТГ та інші – 26.6%), більшість опитуваних працюють у сфері економіки (18.8%), освіти (15.4%), загальному управлінні (12.3%), в інших сферах (ІТ, ЖКГ, соціальні послуги) – 14.2%.

7. Пропозиція навчальних програм для посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

7.1. Види програм підвищення кваліфікації

У процесі дослідження було проведено індивідуальні глибинні інтерв'ю, а також фокус-групу з керівниками ЦППК та індивідуальні глибинні інтерв'ю з представниками НАДУ. У цьому розділі в основному представлено результати, отримані від керівників ЦППК, а також оцінки їхньої діяльності зі сторони представників органів місцевого самоврядування, які вони висловили під час глибинних інтерв'ю. Завданням цієї частини дослідження було виявити пропозицію навчальних програм суб'єктами надання освітніх послуг посадовим особам органів місцевого самоврядування (депутатам місцевих рад), яким чином формується ця пропозиція та в який спосіб відбувається відстеження результатів підвищення кваліфікації.

З огляду на те, що в умовах реформ на перший план виходять потреби формування компетентностей посадових осіб місцевого самоврядування щодо запобігання та протидії корупції, володіння інструментами електронного урядування, підвищення рівня володіння іноземною мовою, написання проектів розвитку громад, використання потенціалу міжнародної технічної допомоги, залучення інвестицій, володіння інноваційними підходами в сфері економіки, підтримки малого та середнього бізнесу та вміння втілювати ці знання на практиці тощо, ЦППК зосередили свою діяльність на задоволенні цих потреб.

ЦППК в цих умовах також потребують якісно нових змін, націлених на вироблення інноваційних підходів до нових компетентностей управлінців у вирішенні локальних проблем та формування інноваційно-аналітичних здібностей службовців, які спрямовані на виявлення пріоритетних напрямів розвитку території та потреб різних соціальних груп населення. А саме: володіння різноманітними методиками щодо вирішення колективних проблем громади, уміння аналізувати та в короткий час приймати ефективні управлінські рішення, вміння застосовувати на практиці комунікативні здібності, враховуючи інтереси різних соціальних груп. У цьому аспекті посадові особи місцевого самоврядування повинні володіти лідерськими якостями, враховуючи при цьому інтереси всіх учасників публічної політики, знати та вміти застосовувати методи, форми співпраці органів влади з громадськими організаціями, враховуючи інтереси громади та кожного її мешканця. Посадовці мають володіти основами ділового спілкування, вміти запобігати конфліктам та узгоджувати управлінські рішення з громадою.

Стандартний перелік видів навчальних програм, які пропонують ЦППК, включає:

1. Професійну програму – для вперше прийнятих та вперше обраних на службу в органах місцевого самоврядування – така програма йде постійно, протягом року проводиться, як правило, 2-3 програми.

2. Тематичні короткострокові семінари.

3. Тематичні постійно діючі семінари (для прикладу, стратегія планування розвитку ОТГ, розвиток електронного урядування в ОТГ, питання реалізації закону про запобігання корупції – електронне декларування).

4. Для депутатів: тематичний постійно діючий семінар на тему «Актуальні питання діяльності депутатів місцевих рад в умовах децентралізації.

З-поміж тематичних короткострокових семінарів і тематичних постійно діючих семінарів найбільшою популярністю користується вивчення іноземної мови, чи теми: «Організація діяльності секретаря сільської ради», «Практичні аспекти реалізації земельного законодавства», «Бухгалтерський облік і звітність в державних установах», «Феномен української ідентичності», чи теми: «Інформаційна війна як складова гібридної війни», «Особливості електронного декларування», «Міжмуніципальне співробітництво», «Організація роботи ЦНАПів та надання більш якісних послуг населенню». *«Дуже*

затребуваний семінар «Проектний менеджмент», у ньому беруть участь не тільки голови громад, а й інші зацікавлені особи. Учасники приносять навіть свої проекти, у ході навчання вони їх доопрацьовують, корегують. «Стратегічне планування» - це теж затребуваний семінар».

Опитані керівники ЦППК зазначали, що у відповідь на процеси об'єднання громад вони розробили окремі навчальні програми для представників об'єднаних громад. Наприклад, тематичний короткостроковий семінар «Організація діяльності голови ОТГ» (оскільки є специфіка в діяльності голів громад, які об'єднались в ОТГ і які не об'єднались або перебувають у процесі об'єднання). *«На деякі семінари ми кличемо разом представників ОТГ та інших органів місцевого самоврядування, але якщо йде якась така вузька тема, то ми намагаємося подавати більш практичні аспекти, ми їх розділяємо»*.

За тривалістю навчальних заходів, за словами керівників центрів, *«дводенні тренінги і семінари – найбільш затребувані. Ми пропонували програму на один день і на декілька днів. Представники органів місцевого самоврядування вибирають переважно програму на два дні, бо вона ширша і глибша, більше практичних занять. Треба враховувати ще й відстань. Реально учасники можуть з'їхатися до нас о 10-тій годині ранку, о 17-тій годині вони вже від'їжджають. А якщо ми говоримо про ОТГ, то їм треба доїхати до районного центру, а потім ще далі, до своїх громах. Якщо вони приїжджають на 2 дні, то ми можемо вже працювати і до шостої години, ми можемо більше з ними попрацювати, тут більша глибина»*. Основна причина переважання короткострокових курсів у тому, що в представників органів місцевого самоврядування *«обмаль часу на довгострокове навчання, тому ми в цьому гнучко підходимо до навчання. Пропонуємо їм різні варіанти, особливо якщо це стосується ОТГ»*.

Популярність короткострокових навчальних заходів зумовлена такими чинниками:

- короткострокові програми, на думку як слухачів, так і працівників ЦППК, сприяють набуттю знань щодо застосування нового законодавства;
- короткострокові програми носять більш практичний характер занять, передбачають вузьку тематичну спрямованість навчання;
- короткострокові програми більш швидко актуалізуються та адаптуються до динамічних зовнішніх викликів (у т.ч. таких, як зміна законодавства або необхідність розвитку нових компетентностей у посадових осіб місцевого самоврядування у зв'язку із набуттям нових повноважень);
- не потрібно багато коштів на відрядження та немає потреби в тривалій відсутності на робочому місці.

Потрібно зазначити, що на відміну від центрів, регіональні інститути НАДУ відзначили зацікавленість з боку органів місцевого самоврядування в участі в довгострокових програмах підвищення кваліфікації. Такий підхід, на їхню думку, дає можливість отримати більш комплексні, системні знання, а також більш глибоко розкрити теми, охоплені довгостроковими програмами.

В рамках проведення короткострокових програм ЦППК в основному використовують різноманітні інтерактивні методи, такі як тренінги, круглі столи, практичні заняття, воркшопи, дискусії, мозковий штурм, тематичні зустрічі, дебати, обмін досвідом. Хоча потрібно зазначити, що деякі навчальні заклади також використовують ділові ігри, он-лайн консультації, світове кафе (як то Чернігівський ЦППК), кейс стаді (Миколаївський ЦППК), інтерактивні лекції.

Найбільш популярними серед слухачів – посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, за результатами оціночного анкетування (яке проводиться безпосередньо Центрами), є практичні заняття, тренінги, воркшопи, вебінари, виїзні семінари, особливо останні дві категорії – як такі, що дозволяють проводити навчання без відриву від роботи або безпосередньо на робочих місцях.

Деякі центри практикують розподіл начальної програми на дві сесії з часовим проміжком у їх вивченні. *«Припустімо, у нас може бути навчання 4 дні, то ми проводимо першу сесію 2 дні, а потім друга сесія – теж 2 дні. Тобто така накопичувальна система. Представники органів місцевого самоврядування можуть щось самостійно вивчити у міжсесійний період, ми можемо врахувати їхні потреби, дати на другу сесію більш варіативну складову. Тому що після першої сесії ми вже бачимо, які їхні потреби»*.

Разом з тим, жоден з опитаних ЦППК не провадить навчання у дистанційному форматі чи в режимі відео-конференції. *«Ми (ЦППК) готові, вони (органи місцевого самоврядування) не готові. Просто провести і поставити галочку, то ми в цьому не зацікавлені. Бо немає спілкування, контакту, коли починаються запитання, когось не чути, просять сказати ще і т.ін. Технічна якість не дозволяє поки проводити в такому режимі заняття»*.

За словами керівників ЦППК, вони достатньо гнучко можуть враховувати нові навчальні потреби органів місцевого самоврядування. Упродовж року буває, що і 10 разів вносяться зміни до плану-графіка підвищення кваліфікації. *«Засновник у нас – обласна адміністрація, а замовники навчання – органи влади. Вони можуть до нас звернутися із пропозиціями і ми можемо корегувати свій план-графік. Може бути окремо створений план-графік. Після обговорення якогось питання на засіданнях може бути доручення голови обласної адміністрації і створюється окремий план-графік, або додатковий план-графік. Тобто реагуємо миттєво на нові потреби»*. *«У нас дуже гнучкі можливості для внесення змін до плану-графіку підвищення кваліфікації. У розпорядженні глави адміністрації в нас є преамбула, що протягом року ми можемо вносити зміни до плану-графіку (без відповідних змін до самого розпорядження) у випадку погодження змін із засновником Центру. Це нам дуже допомагає, у випадку потреби ми можемо оперативно змінювати план-графік і реалізовувати ті навчання, які потрібні саме в цей проміжок часу»*.

Потрібно зазначити, що ЦППК переважно не мають у своєму штаті викладачів (тренерів), які залучені до процесу викладання програм підвищення кваліфікації (як довгострокових, так і короткострокових). Лише два центри (Кіровоградський та Волинський) зазначили в межах опитування, що до викладання програм підвищення кваліфікації залучені їхні власні викладачі.

Як правило, ЦППК укладають цивільно-правові угоди з викладачами, які залучені до професійного навчання. Їх чисельність, в залежності від ЦППК, варіює від 100 до 300 осіб протягом року. Також потрібно наголосити, що для ЦППК основними викладачами/тренерами є викладачі вищих навчальних закладів, розміщених на відповідній території, та діючі або колишні державні службовці та/або посадові особи місцевого самоврядування (пропорція в середньому складає 30 на 70). *«Ми злучаємо до викладання практиків з управлінь обласної державної адміністрації, територіальних управлінь центральних органів виконавчої влади, інших центральних установ на території області. Наприклад, ми тісно співпрацюємо з обласним управлінням юстиції, казначейством, департаментом фінансів і іншими»*.

Якщо говорити про регіональні інститути НАДУ або ВНЗ, які залучені до підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, у т.ч. депутатів місцевих рад, то тут левову частку викладачів складають власні викладачі (тренери) (в середньому кількість викладачів коливається від 75 до 90 в регіональних інститутах, і близько 25 в інших вищих навчальних закладах). Хоча ці заклади освіти також запрошують до викладання діючих або колишніх державних службовців та/або посадових осіб місцевого самоврядування (в залежності від тематики, оскільки є теми, які передбачають за своїм змістом залучення саме цієї категорії до викладання).

7.2. Формування пропозиції навчальних програм

На думку керівників центрів, ЦППК є найеластичнішими та наймобільнішими навчальними закладами в системі підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування (депутатів місцевих рад), здатними оперативно і якісно реагувати на зміни в суспільстві та виклики часу. Більшість опитаних керівників ЦППК самостійно проводять оцінку навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування шляхом надсилання відповідних запитів (спеціально розроблених анкет) до тих органів, працівники яких підпадають у т.ч. під обов'язкове навчання. Центри пропонують у своєму запиті перелік як довгострокових, так і короткострокових навчальних програм. Окрім того, у запиті пропонується самим органам (а це відповідно працівники служб персоналу) запропонувати теми навчання, які їх цікавлять. Навіть якщо такої навчальної програми не існувало раніше, але є велика зацікавленість, плюс наприклад додаткові обставини, як-то зміна законодавства в цій сфері, то ЦППК, як правило, обов'язково розглядають доцільність організації та проведення такого навчального заходу і включають його в план-графік та запитують відповідне фінансування.

Під час фокус-групового обговорення представники декількох ЦППК зазначили, що вони розробили і використовують он-лайн опитування навчальних потреб. Водночас, як показало дослідження, он-лайн інструменти для визначення навчальних потреб не набули широкого використання в діяльності ЦППК. На підставі отриманих відповідей кожного року визначається, в яких навчальних програмах є найбільша зацікавленість і на скільки слухачів можна розраховувати за кожною програмою (наприклад, програма потрапляє в план-графік, якщо на неї зголосилося не менше 15 зацікавлених учасників). У Хмельницькому ЦППК у 2018 році за результатами вивчення потреб узагальнено всі подані відповіді на запити і визначено 11 тем, під які потрібно було розробити програми навчання. Програми різні: тематичні, короткострокові, починаючи від зеленого туризму в громаді, закінчуючи проектним менеджментом чи ін.

У процесі обробки запитів органів місцевого самоврядування з ними відбувається комунікація, уточнюються напрями навчання, що їх зацікавили. Так, представники Хмельницького ЦППК в серпні 2018 року зустрілися з керівниками усіх ОТГ, міст обласного значення Хмельницької області. Загалом відбулося 47 таких зустрічей. У Волинському ЦППК також поширена практика, коли його співробітники виїжджають в якийсь район області і обговорюють зміст програм навчання з представниками органів місцевого самоврядування.

При структуруванні отриманих відповідей на запити щодо тематики навчання, як правило, вони діляться на чотири рівні: 1) рівень держави; 2) рівень регіону; 3) рівень громади; 4) особистісні потреби посадовців. *«Наприклад, у нас є визначені державні пріоритети, те, що дає Нацдержслужба, що вони вбачають пріоритетним (наприклад, європейська інтеграція, гендерні питання) – ми мусимо це донести в рамках навчання, це обов'язкова складова»*.

Методичний відділ ЦППК дає свої пропозиції згідно з вимогами законодавства та у відповідь на суспільно-економічні та політичні зміни, реформи в країні. Науково-методична рада ЦППК, аналізуючи всі пропозиції, дає свої оцінки та висновки. Таким чином формуються узгоджені із замовниками річні плани-графіки.

Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації в 2018 році змінив підхід до визначення навчальних програм і заходів, а саме запропонувавши перелік навчальних заходів під розвиток певної компетентності. *«Наприклад, компетентність «здатність прийняття ефективних рішень». Під цю компетентність ми пропонуємо окремий навчальний курс, як-то стратегічне планування. Або компетентність «здатність орієнтуватися на кінцевий результат»*.

У респондентів запитували, як швидко ЦППК можуть розробити і запровадити нові навчальні програми («з нуля»), якщо виникне така потреба. Відповіді на це запитання

різняться не суттєво – 2-3 тижні: *«Якщо з нуля, при наявності викладачів або тренерів, які працюють в цій сфері, можемо розробити та запустити програму протягом кількох тижнів. Усе залежить від обсягу програми – кількості тем, які потім в результаті мають своє відображення в тому чи іншому виді/формі навчання, яке ми пропонуємо»*, якщо викладач готовий за цією темою. Якщо ж викладач не працював за цією темою, то потрібно більше часу, потрібно спочатку осягнути цю тему. Але звичайно це можливо при розумінні тематики і наявності викладачів. Без цього буде неможливо запустити будь-які навчальні заходи.

Практично всі ЦППК співпрацюють з різноманітними стейкхолдерами, проводять з ними спільні відео-конференції, вебінари в рамках навчальних заходів. Однак, на думку окремих опитаних осіб, така співпраця відбувається, але вона не є системною. Звичайно, є підписані меморандуми з навчальними закладами, але зазвичай такі договори підписуються під певні події, не більше. Майже всі опитані ЦППК співпрацюють з регіональними центрами розвитку місцевого самоврядування Програми U-LEAD. Деякі навчальні заходи розробляються і проводяться спільно, принаймні за тими темами, які є сферою інтересу як ЦППК, так і центру розвитку місцевого самоврядування.

Іншими ключовими партнерами ЦППК часто виступають обласні асоціації місцевого самоврядування та регіональні відділення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування. Партнерами ЦППК також часто виступають місцеві ВНЗ, викладачі яких, як уже зазначалося, часто залучаються до викладання в ЦППК. У деяких ЦППК *«особливо якісні результати дає робота з громадськими організаціями. Незаангажовані державними обов'язками громадські діячі насправді мають свіжі, об'єктивні погляди та добре відчувають потреби громадян. Плануємо і надалі продовжувати та розширювати цю співпрацю»*.

7.3. Результативність навчання представників органів місцевого самоврядування

Для забезпечення якості навчального процесу опитані представники освітніх закладів використовують такий набір інструментів:

- ***Вхідне тестування слухачів.*** *«Перед тим, як розпочати будь-яку навчальну програму, ми проводимо тестування наших слухачів для того, щоб зрозуміти їхній вхідний рівень знань»*. Вхідне оцінювання застосовується як для професійних програм, так і для короткострокових програм.
- ***Вихідне оцінювання.*** Цей інструмент не завжди застосовується для короткострокового навчання. Стосовно заходів, які тривають один день, то вихідне оцінювання, як правило, не робиться. Результати такого оцінювання доводяться до відома викладача, тренера з тим, щоб можна було врахувати при наступному викладанні цієї програми. *«Також у нас є система, яка дозволяє нам відслідковувати професійний розвиток наших слухачів, ми маємо їхню історію з 2009 року, і деякі органи (шкода, що не всі), запитують у нас таку інформацію, особливо в частині своїх працівників, яких вони відправляли на навчання»*.
- ***Рейтингування викладачів.*** Вихідне оцінювання містить оцінки слухачами викладачів. *«Інколи ми ставимо по великим тренінгам питання, яка глибина, взаємодія з тренером. Ми ставимо прізвище тренера і просимо, щоб його оцінили слухачі. Таким чином ми відбираємо найкращих тренерів для подальшого викладання»*. *«Ми завжди оцінювали викладачів і робили їхній рейтинг – щоб розуміти, з ким на майбутнє ми будемо продовжувати співпрацювати. Ми розробили свої анкети, якими користувалися весь цей час. У 2018 році НАДС запропонувало нам свій підхід до визначення якості навчального процесу, тому ми спробували об'єднати два підходи і надалі його використовуємо»*.
- ***Підвищення кваліфікації викладачів.***

- ***Он-лайн анкета*** *на сайті* «Центр очима влади». В окремих центрах цей інструмент використовується для вдосконалення роботи ЦППК, способів взаємодії центру з органами місцевого самоврядування та державної влади.

Жоден з ЦППК наразі системно не відслідковує результати підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. *«Після повернення на робоче місце – отут нуль. Ми випустимо ідеального посадовця, але наскільки підвищилася його кваліфікація – отут немає індикаторів»*. Для підтвердження результативності навчання на сьогодні ЦППК можуть оперувати тільки опосередкованими показниками, що свідчать про позитивні зміни в тих сферах, за тематикою яких проходило навчання.

Так, наприклад Вінницький ЦППК в середині 2017 року *«проаналізував стан справ із впровадженням в області проектів міжмуніципальної співпраці (ММС). Зробили висновок: область «пробуксовує» в цьому напрямі, очільники громад терміново потребують навчання з питань ММС. Таким чином (поза затвердженим планом-графіком) розпочались навчання з питань вибору партнерів та укладання договорів ММС. Вони дали слабкий результат. Тому наступним етапом було залучення до спільної роботи Центру розвитку місцевого самоврядування та обласної асоціації органів місцевого самоврядування для виїздів в райони та продовження роботи на місцях. В результаті за 2 наступних місяці було підписано 24 договори про співпрацю між громадами»*. *«По окремих програмах ми можемо побачити. Наприклад, ми навчили по проектному менеджменту. Ми бачимо, що якась громада виграла той проект, інша громада – ще якийсь проект. Але прямих індикаторів, щоб усе це виміряти, немає»*. *«Ми розробили і провели навчання по управлінню проектами і бачимо: якщо раніше в області було 12, 16, 18 проектів ДФРР, то цього року – 56»*. *«У нас проблема була з ОТГ, тільки 5% з них приймали та обробляли пошту за допомогою системи електронного документообігу. Ми зібрали цих людей в Центрі, провели практичне навчання. На сьогодні відділ обласної адміністрації вже каже, що 80% ОТГ працюють в цій системі»*.

На думку більшості керівників ЦППК, другий рівень оцінювання результатів навчання (через 2-4 місяці після проходження підвищення кваліфікації) мають робити служби персоналу відповідних органів управління: *«Так, оцінювати складно. Але це не наше завдання – вимірювати. Це мають робити служби персоналу»*. Але, на думку окремих керівників ЦППК, у результатах такого оцінювання часто не зацікавлені самі органи влади: *«Я особисто знаю про такі методики, але поки ми їх не застосовуємо. Більше того, станом на сьогодні навіть не всі органи державної влади та місцевого самоврядування запитують про результати або навчальні досягнення працівників, яких відправляють на навчання. Поки це обмежується видачою свідоцтва, в якому зазначається отриманий бал за результатами навчання, ну і звичайно цей документ служба персоналу «підшиває» до справи службовця»*.

На сьогодні лише поодинокі випадки, коли ЦППК намагаються проводити другий рівень оцінювання результатів навчання. *«Ми розсилаємо анкети он-лайн. Але якщо в нас тисячі людей проходять, ми не можемо кожну людину простежити. В органах є служби персоналу, це їхнє завдання відслідковувати, вони посередник між нами і службовцями. Служба персоналу повинна вивчати, оцінювати, моніторити, чого не вистачає»*.

У деяких ЦППК запровадження другого рівня оцінювання результатів навчання стоїть у планах на 2019 рік: *«Поки ми цього не робимо, але знаємо про існування таких інструментів. Це ще один якісний рівень контролю за навчальним процесом. У наших планах в 2019 році запровадити такий інструментарій»*. *«Працюємо спільно з німецькими колегами (бо в них це є) над тим, щоб проводити оцінку навчання за результатами роботи службовців. Ми повинні спільно робити це зі службами управління персоналом. Вони без нас цього не зможуть зробити, бо ми маємо надати службам управління персоналом те, чому ми вчили, щоб вони запитали про це в службовців. Звичайно, оцінку результатів навчання на робочому місці за дводенним семінаром важко зробити, це можливо зробити за професійною програмою»*.

Додатки

Додаток 1: Сценарій інтерв'ю

Підходи щодо проведення глибинного інтерв'ю

За результатами проведення глибинного інтерв'ю буде:

- визначено ключові сфери (компетенції), якими повинні володіти посадові особи місцевого самоврядування у зв'язку із новими повноваженнями (завданнями, функціями) органів місцевого самоврядування в результаті проведення реформ, в т.ч. реформи децентралізації
- визначено обсяги та потреби у отриманні/оновленні знань та навичок посадовими особами місцевого самоврядування (депутатів місцевих рад), та вивчено ставлення посадових осіб до участі у навчанні

Глибинне інтерв'ю проводиться з наступними групами учасників:

- *голови (або їх заступники) обласних рад*
- *голови (або їх заступники) районних рад*
- *керівники асоціацій органів місцевого самоврядування*
- *керівники об'єднаних територіальних громад*
- *полісі мейкери та експерти, які формують громадську думку в сфері місцевого самоврядування*
- *суб'єкти надання освітніх послуг*

Розділ І. Характеристика органу місцевого самоврядування

(Даний розділ використовують для цілей глибинного інтерв'ю лише для представників об'єднаної територіальної громади)

1. На Вашу думку, які завдання та функції є найбільш важливими для органу місцевого самоврядування, в якому ви працюєте? Опишіть, будь-ласка, структуру та ресурси органу місцевого самоврядування, та оцініть, наскільки вони дозволяють ефективно виконувати зазначені Вами завдання.

Розділ ІІ. Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування

2. Як Ви оцінюєте діяльність органів місцевого самоврядування в Україні (за шкалою від 0 до 5, де 5-найвища оцінка)?
3. Що для Вас означає ефективний орган місцевого самоврядування? На Вашу думку, що потрібно змінити в діяльності органів місцевого самоврядування для забезпечення їх ефективної роботи?
4. Які найбільш вагомі зміни відбулися в діяльності місцевого самоврядування за останні три роки (наведіть 2-3 найбільш відчутні зміни на Вашу думку)? Що Ви вважаєте успіхом в реформі місцевого самоврядування, а що можете віднести до невдач (невдачі)? Чи зазначені зміни мали позитивний вплив на підвищення ефективності діяльності органу місцевого самоврядування? Обґрунтуйте свою позицію.
5. Чи існують на Вашу думку сфери діяльності (повноваження), які викликають найбільші труднощі у діяльності органів місцевого самоврядування? Які це сфери (повноваження) – назвіть їх? Які негативні наслідки Ви спостерігаєте у зазначених сферах? Чи кількість таких «проблемних» сфер зменшується чи зростає останнім часом (протягом проведення реформи децентралізації)?
6. Хто найбільше страждає від таких труднощів/проблем (оцініть за допомогою шкали від 1 до 5, де 5 – найбільше страждає)
    - Посадові особи місцевого самоврядування?
    - Підприємці?
    - Представники громадських організацій?
    - Комунальні установи, які надають послуги (наприклад, школи, лікарні тощо)
    - Громадяни або територіальна громада в цілому?
7. Звідки виникають згадані Вами вище проблеми? Що їх спричиняє? (обґрунтуйте свої висновки прикладами з діяльності конкретних органів місцевого самоврядування, якщо це видається можливим).
8. Яким чином орган місцевого самоврядування визначає проблеми, пов'язані з їхньою діяльністю? Які методи (формальні або неформальні) використовуються при визначенні проблем? Будь-ласка, наведіть

конкретні приклади визначення соціальних проблем, з якими Ви зіштовхнулися, та шляхів, які використав орган місцевого самоврядування, в якому Ви працюєте, для їх вирішення.

9. Чи досягли Ви при вирішенні проблем (які були Вами наведені як приклад) очікуваного результату (наскільки успішні кроки застосовують органи у подоланні проблем/ труднощів)? Що, на Вашу думку, може підвищити спроможність (здатність) органу в цілому долати проблеми, що виникають?

10. На Вашу думку, чи потрібні зміни у функціонуванні органу місцевого самоврядування? Якщо потрібні, то які зміни Ви

    - *як керівник органу можете запровадити*?
    - *ви як фахівець/ експерт можете порекомендувати здійснити органам місцевого самоврядування*?

11. Які, на Вашу думку, існують проблеми якщо ми говоримо про нагляд за діяльністю/функціонуванням виконавчого органу? Чого стосуються такі проблеми? Яким чином подібні проблеми вирішуються? (наведіть, будь-ласка, приклади, якщо це видається можливим)

(Питання нижче використовують для цілей глибинного інтерв'ю лише для представників об'єднаної територіальної громади)

12. Чи Ваш орган місцевого самоврядування має Стратегію розвитку громади ? Якщо так, чи містить Стратегія положення щодо підвищення ефективності органу місцевого самоврядування (та його структурних підрозділів)?

Розділ ІІІ. Рівень співпраці органу місцевого самоврядування з ключовими партнерами

13. Якими є очікування жителів територіальної громади щодо діяльності органів місцевого самоврядування? Чи орган місцевого самоврядування, в якому Ви працюєте, має достатні повноваження та ресурси для задоволення цих очікувань? На Вашу думку, чи задовольняє орган місцевого самоврядування очікування громадян? Чи органи місцевого самоврядування враховують очікування громадян при плануванні своєї діяльності? Якщо так, яким чином?

14. На Вашу думку, хто є ключовими зовнішніми партнерами органу місцевого самоврядування. Що саме визначає їхню важливість або ключову роль? Як відбувається співпраця органу місцевого самоврядування з ключовими партнерами?

(Питання нижче використовують для цілей глибинного інтерв'ю лише для представників об'єднаної територіальної громади)

15. Назвіть ключові цілі, які ставить перед собою орган місцевого самоврядування. Якими є ключові пріоритети органу місцевого самоврядування на наступні три роки?

16. Розкажіть, як відбувається взаємодія між органом місцевого самоврядування та жителями територіальної громади? Наскільки останні залучені до вирішення місцевих проблем або до формування політики на місцях? Чи проявляють жителі територіальної громади інтерес до вирішення місцевих питань (питань, притаманних громаді)? Якщо так, то яким чином проявляється такий інтерес?

17. Як Ви оцінюєте співпрацю органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади? У яких питаннях органи місцевого самоврядування співпрацюють (якщо така співпраця існує) з обласними та районними радами? Як Ви оцінюєте таку співпрацю? Чи, на Вашу думку, необхідно запровадити зміни у такій співпраці, якщо так, то які?

(Питання нижче використовують для цілей глибинного інтерв'ю лише для керівників обласних та/ або районних рад)

18. Як ви оцінюєте взаємодію між органами місцевого самоврядування та жителями територіальної громади? Наскільки останні залучені до вирішення місцевих проблем або до формування політики на місцях? Чи проявляють жителі територіальної громади інтерес до вирішення місцевих питань (як притаманні громаді)? Якщо так, то яким чином проявляється такий інтерес? Чи вважаєте Ви, що таку взаємодію потрібно розвивати?

19. Як ви оцінюєте взаємодію вашої ради з об'єднаними територіальними громадами?

20. В яких питаннях Ви співпрацюєте з об'єднаними територіальними громадами? Як Ви оцінюєте таку співпрацю? Чи, на Вашу думку, необхідно запровадити зміни у такій співпраці, якщо так, то які?

Розділ IV. Ставлення до підвищення кваліфікації/ професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування та/ або депутатів місцевих рад

21. Як Ви оцінюєте компетентність (професійний рівень) посадових осіб місцевого самоврядування (за шкалою від 0 до 5, де 5- найвища оцінка?) На Вашу думку, чи володіють посадові особи рівнем знань, вмінь та навичок, достатнім для ефективного виконання покладених на них службових обов'язків?
22. Які компетентності, на Вашу думку, необхідно розвивати? Наскільки ці компетенції важливі для органу місцевого самоврядування? Як вони впливають на ефективність органу самоврядування в цілому?
23. Чи потрібно підвищувати рівень професійної компетентності депутатів місцевих рад? На Вашу думку, які компетентності потрібно розвивати? Чи дозволить участь депутатів місцевих рад у підвищенні кваліфікації покращити ефективність органу місцевого самоврядування та вплине на розвиток територіальної громади в цілому?
24. Як би Ви описали ставлення посадових осіб місцевого самоврядування до участі у навчанні? Які види підвищення кваліфікації користуються найбільшою популярністю серед посадових осіб та депутатів місцевих рад – тренінги, семінари, обмін досвідом, інші (назвіть)? На Вашу думку, чому віддають перевагу саме цим видам підвищення кваліфікації?
25. Чи існують приклади програм підвищення кваліфікації/ тренінгів, в яких посадові особи не хочуть брати участь? (наведіть приклади у випадку існування останніх). Яке навчання на Вашу думку є більш ефективним – внутрішнє? Чи зовнішнє, поза межами органу місцевого самоврядування?
26. Чи участь у підвищенні кваліфікації/ навчанні має наслідком підвищення рівня ефективності органу місцевого самоврядування? Якими є найбільш видимі результати (ефекти)? (Чи означає це, наприклад, підвищення якості послуг, що надаються?)
27. Яким чином можна встановити взаємозалежність цих елементів – підвищення рівня компетентності посадових осіб місцевого самоврядування VS зростання рівня надання послуг громадян? Чи дає навчання відчутні переваги для діяльності органу місцевого самоврядування? Якщо так, які саме?
28. Чи існують проблеми, пов'язані з участю працівників у навчальних заходах? Якщо існують, то назвіть їх. Якими чином орган місцевого самоврядування їх вирішує?

Розділ V. Мотивація посадових осіб місцевого самоврядування як елемент побудови інституційної спроможності органу місцевого самоврядування (орган місцевого самоврядування як організація, яка «вкладає» кошти в потенціал працівників)

29. Назвіть фактори в порядку зростання (від одного до п'яти, за відповідною шкалою), які впливають на рівень мотивації працівників органів місцевого самоврядування?
30. Які дії (заходи) Ви (або керівництво органу місцевого самоврядування, в якому Ви працюєте) здійснюєте для мотивації працівників? Наведіть приклади та оцініть, які, на Вашу думку, є найбільш ефективними?
31. Чи існує в Вашому органі місцевого самоврядування практика визначення навчальних потреб працівників? Яким чином Ваш орган збирає та/ або отримує інформацію щодо потреб працівників? Чи запроваджено такий аналіз на постійні основі? Якщо так, то яким чином відбувається цей процес? Хто залучений до збору інформації про потреби працівників? Яким чином використовується в подальшому отримана інформація?

Розділ VI. Навчальні заходи, організовані суб'єктами надання освітніх послуг з підвищення кваліфікації

(дане питання використовують для цілей глибинного інтерв'ю <u>лише для представників суб'єктів надання освітніх послуг</u>)

32. Які види програм підвищення кваліфікації Ваш навчальний заклад організовував для працівників органів місцевого самоврядування протягом останніх трьох років? За якими напрямами (темами) були організовані зазначені програми підвищення кваліфікації?
33. Хто здійснював викладання програм підвищення кваліфікації – залучені міжнародні або місцеві експерти/ тренери? викладачі/ тренери Вашого закладу? Державні службовці або посадові особи місцевого самоврядування, тощо
34. Яким чином було визначено напрями (теми) програм підвищення кваліфікації? Чому саме ці види програм підвищення кваліфікації було обрано для організації та проведення навчання?

35. Яким чином було визначено потреби у навчання? Хто здійснював оцінку потреб у навчанні? Чи проводили Ви консультації з органом місцевого самоврядування, для посадових осіб якого буде організовано програму підвищення кваліфікації, щодо змісту навчання? Чи обговорювали Ви (проводили консультації) з іншими суб'єктами надання освітніх послуг? Якщо проводили, то яким чином було організовано такі консультації?
36. Чи в рамках навчання за професійними програмами Ви співпрацювали з іншими суб'єктом (-ами) надання освітніх послуг? Якщо так, як Ви оцінюєте таку співпрацю
37. Якими були результати проведеного навчання? Чи оцінювалися працівники на робочому місці за результатами навчання?

Додаток 2: Сценарій фокус-групи

1.***Цілі дослідження***.

- Виявлення найбільш проблемних компетентностей, якими не володіють посадові особи місцевого самоврядування (депутати місцевих рад)
- Визначення обсягів та потреб у отриманні/оновленні знань та навичок посадовими особами місцевого самоврядування
- Виявлення ставлення учасників до професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування (депутатів місцевих рад) та співвідношення професійний розвиток – більш ефективна робота органу місцевого самоврядування
- Визначення слабких та сильних сторін професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування (депутатів місцевих рад)

2.***Склад учасників групи***:

- *Керівники (або заступники керівників) об'єднаних територіальних громад*
- *Керівники (або заступники керівників) суб'єктів надання освітніх послуг*
- *Керівники (або заступники керівників) ЦППК*

3.***Вступне слово модератора***.

Тема дискусії – Аналіз потреб у навчанні (підвищенні рівня професійної компетентності) для посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Регламент проведення фокус групи – до 2-ох годин

Інструкції (настанова) учасникам фокус групи(правила погоджуються до початку дискусії):

- кожен учасник може висловити свою позицію до кожного із питань, які обговорюються під час запланованого дослідження
- кожен учасник поважає думку іншого учасника (свого колеги)
- немає правильних або неправильних відповідей, думка кожного є дуже важливою для дослідження
- регламент виступу (пропозиції) не повинен перевищувати 3 хвилини
- в залі (кімнаті) говорить лише один!

4. ***Вступна частина***. {Знайомство з кожним учасником фокус групи і визначення загальних положень проблеми, яка досліджується}

Реформування системи професійного навчання, в т.ч., якою охоплені посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад; наближення реформи інституту служби в органах місцевого самоврядування; впровадження нових інструментів управління людськими ресурсами.

Важливо розглядати процес професійного розвитку як:

- частину «пожиттєвого найму» з боку роботодавця – органу місцевого самоврядування
- елемент системи мотивації посадової особи місцевого самоврядування
- складову інституційного розвитку самої організації – наскільки компетентні працівники, настільки ефективна сама організація, і як результат, настільки жителі територіальної громади задоволені рівнем (якістю) послуг, що надаються

- логічне продовження правильного визначення потреб у навчанні та вибору суб'єкта надання освітніх послуг

5. ***Обговорення основної проблеми***.

{Розглядаються широкі теми, які безпосередньо пов'язані із проблемою дослідження}.

1. З якими основними проблемами зіштовхнулися органи місцевого самоврядування після початку реформи децентралізації?
2. Як орган місцевого самоврядування долає труднощі (проблеми), з якими стикається в своїй щоденній діяльності?
3. Наскільки посадові особи місцевого самоврядування справляються з новими викликами, труднощами?
4. Найбільш болючі сфери (повноваження), які вимагають нових компетентностей (знань, вмінь та навичок) від посадових осіб місцевого самоврядування.
5. Чи орган місцевого самоврядування як роботодавець задоволений рівнем професійної компетентності своїх працівників (посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад)?

6. ***Детальне обговорення поставлених питань*** (перевірка основних гіпотез).

{У даній частині сценарію повинен міститися перелік конкретних питань і аспектів, про які замовник бажає отримати деталізовану інформацію. Таким чином, відбувається перехід від загальних питань до конкретних, а також обговорення гіпотез, які були в чорновому варіанті сформульовані модератором до початку проведення дослідження}

Питання до обговорення:

1. Хто такий компетентний посадовець? Компетентний депутат місцевої ради? Намалюйте ідеальний портрет через перелік компетентностей, якими така особа повинна володіти? Які компетентності, на вашу думку, будуть потрібні в найближчому майбутньому?
2. Які компетентності посадових осіб місцевого самоврядування ми «купляємо на ринку»?
3. Чи впливає професійний рівень посадової особи на ефективність діяльності органу місцевого самоврядування в цілому?
4. Що мотивує працівника (посадову особу місцевого самоврядування або депутата місцевої ради) брати участь у програмах підвищення кваліфікації?
5. Хто повинен платити за участь посадової особи місцевого самоврядування в програмах підвищення кваліфікації? (орган, в якому він працює? Держава в цілому? Політична партія, від якої було обрано депутата?)

7. ***Заключна частина***. {Включає підсумування (огляд) позицій учасників фокус групи, додаткове обговорення думок, які були висловлені в ході дослідження. Подяка усім учасникам фокус групи за проведену роботу}.

Додаток 3: Анкета для опитування (ЦППК)

Опитувальник суб'єктів надання освітніх послуг державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування, депутатам місцевих рад

Характеристика суб'єкта надання освітніх послуг

1.Назва суб'єкта надання освітніх послуг, рік заснування

_____
_____
_____
_____

2. Форма власності, засновник

_____
_____

3. Кількість штатних викладачів (тренерів), задіяних до процесу професійного навчання, та позаштатних, які працюють на умовах цивільно-правової угоди

_____
_____
_____
_____
_____
_____

4. Кількість слухачів протягом 2016/2017 років (в розрізі груп: державний службовець – посадова особа місцевого самоврядування – депутати місцевих рад)

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

5. Джерела фінансування

_____
_____
_____
_____

Організація професійного навчання

6. Види програм підвищення кваліфікації, які викладаються на постійній основі (в розрізі загальних та спеціальних програм). Просимо навести перелік програм

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

7. *Цільова аудиторія, якою охоплені програми підвищення кваліфікації*

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

8. *Які програми за своїм характером та змістом користуються найбільшою популярністю, на Вашу думку?*

- довгострокові програми підвищення кваліфікації
- короткострокові програми підвищення кваліфікації

Обґрунтуйте, чому.

_____
_____
_____
_____
_____
_____

9. *Яким чином визначаються потреби у підвищенні кваліфікації та формується план-графік на відповідний календарний рік вашої установи? Хто (із числа штатних працівників установи) задіяний до процесу визначення потреб у підвищенні кваліфікації?*

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

10. *Чи співпрацюєте Ви з іншими установами під час організації та проведенні програм підвищення кваліфікації? Якщо так, то з якими саме, (оберіть, будь-ласка, з поданого нижче переліку)*

- орган державної влади, який виступає замовником програми підвищення кваліфікації
- неурядові організації або інші установи/організації, які здійснюють свою діяльність в сфері, яка охоплена запланованим навчанням
- суб'єкти надання освітніх послуг
- інші

_____
_____
_____
_____

Яким чином відбувається така співпраця?

_____
_____
_____
_____
_____
_____

11. *Під час організації та проведення програм підвищення кваліфікації, які із зазначених нижче інструментів використовуються у Вашій установі?* (зазначте усі наявні інструменти)

- вхідне тестування знань/ вмінь/навичок учасників програми
- коригування програми навчання в залежності від очікувань учасників програми та результатів вхідного тестування
- ex-post (вихідне) тестування або опитування рівня знань / вмінь / навичок, отриманих під час проходження програми підвищення кваліфікації
- рейтингування викладачів (тренерів), задіяних до навчального процесу, за результатами проведеного навчання, що здійснюється учасниками програми
- ведення бази даних учасників, які пройшли (та успішно склали вихідне тестування) програму навчання
- інше, зазначте

_____
_____
_____
_____
_____

12. *Чи використовуються під час викладання програм підвищення кваліфікації навчальні матеріали? Якщо так, то які саме? (оберіть, будь-ласка, із поданого нижче переліку)*

- презентації викладачів (тренерів) до відповідних тем програми навчання
- роздаткові матеріали, включно із прикладами кращих практик (вітчизняних або міжнародних), які стосуються предмету навчального процесу
- методичні посібники
- інше, зазначте

_____
_____
_____
_____
_____

У випадку розробки матеріалів, чи надаються такі навчальні матеріали учасникам?

_____
_____
_____
_____
_____

13. *Які інтерактивні методи навчання використовуються Вашою установою при проведенні програм підвищення кваліфікації?*

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Які інтерактивні методи користуються найбільшою популярністю серед учасників підвищення кваліфікації, на Вашу думку?

_____
_____
_____

_____
_____

14. *Яка категорія осіб превалює серед викладачів (тренерів) програм підвищення кваліфікації Вашої установи? (оберіть, будь-ласка, дві категорії з поданих нижче)*

- □ державні службовці (або посадові особи місцевого самоврядування), колишні або діючі
- □ викладачі вашого освітнього закладу
- □ викладачі інших освітніх закладів
- □ міжнародні експерти або консультанти
- □ незалежні експерти

15. *Яким чином здійснюється моніторинг (оцінювання) якості проведеного навчання? Чи проводиться перегляд змісту навчання за програмами підвищення кваліфікації за результатами оцінювання? Якщо так, з якою періодичністю.*

_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

Майбутні напрями проведення професійного навчання

16. *Оцініть, які на Вашу думку, компетентності у яких сферах необхідно розвивати у посадових осіб місцевого самоврядування, беручи до уваги, в т.ч., реформи, що відбуваються в сфері децентралізації?*

- □ місцевий економічний розвиток та розвиток інфраструктури
- □ управління проектами
- □ просторове планування розвитку територій
- □ управління фінансовими ресурсами, планування та використання бюджетних коштів
- □ соціальний захист населення, в т.ч. незахищених верств населення
- □ надання адміністративних послуг
- □ податкове законодавство
- □ охорона здоров'я
- □ енергоефективність
- □ інше, зазначте

_____
_____
_____
_____
_____

17. *Які на Вашу думку компетентності посадових осіб місцевого самоврядування будуть потребувати розвитку через рік? Через два роки?*

_____
_____
_____
_____
_____
_____

_____
_____
_____
_____
_____
_____

Дякуємо за співпрацю!

Додаток 4: Список учасників глибинних інтерв'ю та фокус-груп

Учасники глибинних інтерв'ю

Голови (заступники голів, керуючі справами) міських, селищних, сільських рад

1. Архірій Марина, перший заступник сільського голови, Красносільська сільська рада, Лиманський район, Одеська область
2. Бова Юрій, міський голова, Тростянецька міська рада Сумської області
3. Гаєв Вадим, селищний голова, Новопсковська селищна рада, Новопсковський район, Луганська область
4. Гнатуша Ігор, селищний голова, Комиш-Зорянська селищна рада Більмацького району Запорізької області
5. Драч Юрій, перший заступник міського голови, Лиманська міська рада Донецької області
6. ЗаяцьВеліна, міський голова, Дунаєвецька міська рада Хмельницької області
7. Кіяшко Петро, селищний голова, Веселівська селищна рада Веселівського району Запорізької області
8. Корінний Олександр, міський голова, Новоукраїнська міська рада Новоукраїнського району Кіровоградської області
9. Мінаєва Галина, міський голова, Чугуївська міська рада, Харківська область
10. Міцук Володимир, сільський голова, Білозірська сільська рада Черкаського району Черкаської області
11. Плетюк Володимир, міський голова, Шумська міська рада Шумського району Тернопільської області
12. Рудюк Григорій, селищний голова, Новоборівська селищна радаХорошівського району Житомирської області
13. Рябоконь Олексій, міський голова, Пирятинська міська рада, Полтавська область
14. Тодеренчук Василь, сільський голова, Велико-кучурівська сільська рада, Сторожинецький район, Чернівецька область
15. Шереметьєва Олександра, сільський голова, Омельницька сільська рада Кременчуцького району Полтавської області

Голови (або заступники) обласних рад

1. Вельбівець Олександр, голова Черкаської обласної ради
2. Гончарова Марина, керуючий справами виконавчого апарату Донецької обласної ради
3. Данильчук Олександр, голова Рівненської обласної ради
4. Загородний Михайло, голова Хмельницької обласної ради
5. Овчарук Віктор, голова Тернопільської обласної ради
6. Пригунов Гліб, голова Дніпропетровської обласної ради
7. Чорноіваненко Олександр, голова Кіровоградської обласної ради

Представники асоціацій органів місцевого самоврядування

1. Абрам'юк Ігор, директор з розвитку, Асоціація об'єднаних територіальних громад
2. Полтавець Валентина, виконавчий директор Асоціації об'єднаних територіальних громад
3. Фурсенко Микола, голова Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад
4. Чернов Сергій, президент Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад»

Розробники політики та експерти, які формують громадську думку з питань місцевого самоврядування

1. Альона Шкрум, Народний депутат України, голова підкомітету з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування
2. Віра Козіна, адвокат, ключовий експерт Програми U-LEAD з правових питань
3. Володимир Купрій, перший заступник голови Національного агентства України з питань державної служби
4. Ганущак Юрій, експерт з питань територіальної організації влади та децентралізації
5. Лепьошкін Ігор, головний експерт, керівник групи експертів, Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст»
6. Матійчик Тетяна, координатор Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництві та житлово-комунального господарства
7. Молодожен Юлія, Директор Одеського Центру розвитку місцевого самоврядування
8. Тертишна Олена, Директор Дніпропетровського Центру розвитку місцевого самоврядування
9. Ткачук Анатолій, директор з питань науки та розвитку ГО «Інститут громадянського суспільства»
10. Шаршов Сергій, генеральний директор Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

Керівники (заступники керівників) суб'єктів надання освітніх послуг

1. Баюк Микола, директор Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державних влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій
2. Бойко Володимир, директор Чернігівського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій
3. Гаврищук Вікторія, директор Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій
4. Куйбіда Василь, президент Національної академії державного управління при Президентові України
5. Литвиненко Тетяна, директор Волинського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій
6. Пашиніна Тетяна, директор Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Вінницької області

Учасники фокус-групи в сел. Затока, Одеська область
11 вересня 2018 року

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Районна рада	Область
1.	Стефанюк Лариса Вікторівна	Кегичівська районна рада	Харківська
2.	Ванджурак Павло Іванович	Косівська районна рада	Івано-Франківська
3.	Ливч Мирослава Михайлівна	Свалявська районна рада	Закарпатська
4.	Сітарський Сергій Миколайович	Вінницька районна рада	Вінницька
5.	Храпаль Анатолій Олександрович	Лохвицька районна рада	Полтавська
6.	Бєлянкіна Тамара Миколаївна	Добропільська районна рада	Донецька область
7.	Птишник Володимир Олександрович	Красноградська районна рада	Харківська
8.	Дячук Роман Васильович	Коломийська районна рада	Івано-Франківська
9.	Бондар Анатолій Петрович, заступник голови	Бахмацька районна рада	Чернігівська
10.	Любомська Валентина Олександрівна	Тальнівська районна рада	Черкаська

Фокус-група з керівниками регіональних центрів
перепідготовки та підвищення кваліфікації
м. Одеса, 20 вересня 2018 року

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Регіональний ЦППК	Посада
1.	Гаврищук Вікторія Анатоліївна	Київський міський ЦППК	Директор
2.	Дудич Маріанна Іванівна	Закарпатський УППК	Заступник директора
3.	Олексюк Оксана Ігорівна	Житомирський ЦППК	Директор
4.	Осипенко Наталія Михайлівна	Полтавський ЦППК	Директор
5.	Литвиненко Тетяна Миколаївна	Волинський ЦППК	Директор
6.	Лукін Сергій Юрійович	Київський обласний ЦППК	Директор
7.	Шматоваленко Людмила Сергіївна	ОРІДУ НАДУ при Президентові України	Завідувач сектору організації семінарів за договорами Відділу підвищення кваліфікації
8.	Липовська Світлана Олексіївна	ОРІДУ НАДУ при Президентові України	Начальник відділу підвищення кваліфікації
9.	Халецька Аліна Анатоліївна	Всеукраїнський центр підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування	Заступник директора
10.	Білорусов Сергій Георгійович	Херсонський ЦППК	Директор
11.	Дибченко Дмитро Миколайович	Миколаївський ЦППК	Директор
12.	Бойко Володимир Миколайович	Чернігівський ЦППК	Директор
13.	Кононенко Тетяна Олександрівна	Тернопільський ЦППК	Заступник директора
14.	Ярмистий Микола Васильович	Чернівецький ЦППК	Директор
15;	Янчик Тетяна Яківна	Рівненський ЦППК	Директор
16.	Баюк Микола Іванович	Хмельницький ЦППК	Директор
17.	Зелінський Сергій Едуардович	Кіровоградський ЦППК	Директор
18.	Варуха Світлана Миколаївна	Сумський ЦППК	Директор

Фокус-група з учасниками семінару-тренінгу «Сучасні інструменти управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування»
смт. Козин, 27вересня 2018 року

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Назва ради, район, область	Посада
1.	Горячов Володимир Євгенович	Микулинецька селищна рада, Теребовлянський район, Тернопільська область	Заступник голови з питань діяльності виконавчих органів,
2.	Дичок Олег Романович	Сергіївська сільська рада, Гадяцький район, Полтавська область	Заступник сільського голови, депутат сільської ради
3.	Булавіна Каріна Вадимівна	Малоданилівська селищна рада, Дергачівський район, Харківська область	Секретар селищної ради
4.	Левкевич Галина Борисівна	Теребовлянська селищна рада, Теребовлянський район, Тернопільська область	Начальник відділу діловодства та контролю
5.	Штрикун Людмила Іванівна	Старосалтівська селищна рада, Вовчанський район, Харківська область	Секретар селищної ради
6.	Літвін Олена Юріївна	Кремінська міська рада, Луганська область	Керуючий справами
7.	Савченко Надія Володимирівна	Красноріченська селищна рада, Кремінський район, Луганська область	Спеціаліст другої категорії
8.	Сєбова Олена Олександрівна	Красносільська сільська рада, Лиманський район, Одеська область	Завідувач сектору кадрової роботи виконавчого органу
9.	БогдановаЛариса Миколаївна	Новоукраїнська міська рада, Кіровоградська область	Керуючий справами (секретар) виконавчого комітету
10.	Фролова Олена Володимирівна	Балтська міська рада, Одеська область	Керуючий справами виконавчого комітету
11.	Шерстюк Марина Михайлівна	Іллінівська сільська рада, Костянтинівський район, Донецька область	В.о. завідувача сектору кадрової служби
12.	Поливода Любов Василівна	Сіверська міська рада, Донецька область	Керуючий справами виконкому
13.	Вакал Світлана Віталіївна	Комиш-Зорянська селищна рада, Більмацький район, Запорізька область	Начальник відділу кадрової роботи виконавчого апарату
14.	Чубик Андрій Віталійович	Почаївська міськарада, Тернопільська область	Заступник міського голови
15.	Драч Юрій Анатолійович	Лиманська міськарада, Донецька область	Перший заступник міського голови

Фокус-група з учасниками Академії лідерства
смт. Козин, 10листопада 2018 року

№ з/п	Прізвище, ім'я, по батькові	Назва ради, район, область	Посада
1.	Середа Олена Володимирівна	Боровинська сільська рада, Кремінський район, Луганська область	Сільський голова
2.	Літвінова Яна Миколаївна	Старобільська міська рада, Луганська область	Міський голова
3.	Островерхова Наталія Анатоліївна	Єпіфанівська сільська рада, Кремінський район, Луганська рада	Сільський голова
4.	Каїка Тетяна Валеріївна	Ольгинська селищна рада, Вонованський район, Донецька область	Селищний голова
5.	Горбунова Ольга Михайлівна	Сотенська сільська рада, Станично-Луганський район, Луганська область	Сільський голова
6.	Сольона Людмила Петрівна	Комишненська сільська рада, Станично-Луганський район, Луганська область	В.о. сільського голови
7.	Цикунова Олена Миколаївна	Миколаївська міська рада, Донецька область	Міський голова
8.	Петрова Лілія Феліксівна	Білолуцька селищна рада, Новопсковський район, Луганська область	Заступник селищного голови
9.	Гусєльнікова Наталія Анатоліївна	Містківська сільська рада, Сватівський район, Луганська область	Секретар сільської ради
10.	Ляшенко Мирослава Анатоліївна	Привільська сільська рада, Троїцький район, Луганська область	Сільський голова
11.	Гатала Ігор Вікторович	Шульгинська сільська рада, Старобільський район, Луганська область	Сільський голова
12.	Балабай Олександр Іванович	Петропавлівська селищна рада, Станично-Луганський район, Луганська область	Селищний голова
13.	Яковлев Микола Дмитрович	Новодмитрівська сільська рада, Костянтинівський район, Донецька область	Сільський голова

Додаток 5: Анкета для телефонного опитування

Дослідження потреб у професійному навчанні працівників органів місцевого самоврядування – опитувальник для голів, заступників голів, керівників структурних підрозділів виконавчих органів об'єднаних територіальних громад (ОТГ),

Шановний учасник, Доброго дня, мене звуть (ІМЯ). Я представляю Київський Міжнародний інститут Соціології. Нещодавно Ви отримували листа, з приводу дослідження потреб у професійному навчанні працівників органів місцевого самоврядування.

Метою даного дослідження є визначення потреб у професійному навчанні представників органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Опитування є анонімним. Результати опитування будуть узагальнені та стануть основою для підготовки аналітичного звіту щодо професійного навчання працівників органів місцевого самоврядування та визначення пріоритетних напрямів такого навчання. Опитування проводиться в рамках реалізації Програми Ради Європи "Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні".

Ваша думка надзвичайно важлива для нас. Дякуємо за співпрацю.

---

1. Якими є ПРІОРИТЕТИ діяльності вашого органу місцевого самоврядування (ради) на існуючий термін повноважень?

Будь ласка оберіть щонайбільше дві відповіді:

- ❒ Інфраструктурні інвестиції
- ❒ Соціальна політика, вирішення соціальних проблем
- ❒ Стабілізація бюджету територіальної громади
- ❒ Щоденне управління, вирішення проблем територіальної громади та громадян
- ❒ Залучення громадян до процесу прийняття та реалізації рішень та місцевих ініціатив
- ❒ Підвищення якості послуг, які надаються територіальною громадою
- ❒ Інші питання місцевого характеру ***(→перейти до питання 1а)***
- ❒ *Не знаю, не впевнений*

1а. Якщо Ви вибрали «інші питання місцевого характеру» зазначте цей пріоритет, який було визначено вашим органом місцевого самоврядування. Будь ласка коротко опишіть його:

✍ .....

2. Які послуги після об'єднання територіальної громади ваш орган місцевого самоврядування почав надавати додатково?

Будь-ласка, оберіть з поданого нижче переліку:

- ☐ забезпечення громадської безпеки
- ☐ забезпечення дошкільної освіти
- ☐ забезпечення загальної середньої освіти
- ☐ забезпечення виховання та навчання дітей, які потребують соціальної допомоги та реабілітації (школи-інтернати загального профілю)
- ☐ організація роботи закладів фізичної культури та спорту (напр., спортивних майданчиків, дитячо-юнацьких спортивних шкіл тощо)
- ☐ організація роботи культурно-освітніх закладів (напр., будинків культури, клубів, бібліотек тощо)
- ☐ організація роботи центрів надання адміністративних послуг
- ☐ соціальна захист та соціальне забезпечення
- ☐ забезпечення надання первинної медичної допомоги
- ☐ утримання вулиць і доріг на території об'єднаної територіальної громади
- ☐ розвиток місцевої інфраструктури (будівництво доріг, водо , газопостачання і водовідведення та благоустрій території)
- ☐ організація пасажирських перевезень на території об'єднаної територіальної громади
- ☐ управління відходами
- ☐ управління земельними ресурсами
- ☐ забезпечення пожежної охорони
- ☐ інше (будь-ласка вкажіть назву послуги): ✍.....
  .....

3. На Вашу думку, якими є НАЙБІЛЬШІ труднощі у поточній діяльності вашого органу місцевого самоврядування?

Будь ласка, оберіть щонайбільше 3 варіанти відповіді

- ☐ Нестабільність законодавства, зміна правових регулювань
- ☐ Правова невизначеність, що не дозволяє приймати рішення об'єднаним територіальним громадам в певних сферах
- ☐ Багаторівневий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування
- ☐ Недостатня чисельність працівників органу місцевого самоврядування
- ☐ Недостатня компетентність/ низький рівень компетентності деяких посадових осіб виконавчих органів
- ☐ Недостатня компетентність деяких депутатів місцевої ради
- ☐ Брак власних доходів місцевого бюджету
- ☐ Відсутність належного рівня фінансування делегованих повноважень
- ☐ Пасивні громадяни, низька зацікавленість громадян у вирішенні суспільно важливих для територіальної громади питань
- ☐ Конфлікт між виконавчими органами ради та місцевою радою
- ☐ Конфлікт між виборними посадовими особами в раді – старостою (старостами) та керівництвом ради
- ☐ Політичний тиск, вплив політичних партій на спосіб функціонування ради та виконавчого комітету
- ☐ Інше
- ☐ *Важко відповісти / не впевнений / не впевнена*

3а. Якщо Ви зазначили «Інше» як труднощі у поточній діяльності, будь ласка, коротко опишіть джерело проблеми*:* ✍……
……
……

4. Законодавство передбачає, що об'єднані територіальні громади виконують одночасно багато складних завдань і жодне повноваження не може бути не реалізованим. Однак існують повноваження, які є більш важливими для цілей бюджетного планування. На Вашу думку, які сфери повинні бути в ОСОБЛИВОМУ «фокусі» діяльності вашого органу місцевого самоврядування?

Будь ласка оберіть щонайбільше 3 варіанти відповіді:

- ❒ Шкільна /дошкільна освіта та виховання, включаючи заняття для дітей позашкільного віку
- ❒ Діяльність закладів культури
- ❒ Діяльність, що здійснюється місцевими неурядовими організаціями
- ❒ Місцевий економічний розвиток та підтримка підприємництва
- ❒ Послуги соціального забезпечення
- ❒ Спорт
- ❒ Охорона здоров'я та профілактика захворювань
- ❒ Функціонування органу місцевого самоврядування
- ❒ Утримання вулиць, доріг та громадських місць / благоустрій
- ❒ Водовідведення та система каналізації
- ❒ Просторовий розвиток та управління земельними ресурсами
- ❒ Надзвичайні ситуації та кризовий менеджмент
- ❒ Захист навколишнього середовища
- ❒ *Інша сфера* ***(→перейти до питання 4а)***

4а) Якщо говорячи про пріоритети з точки зору бюджетного планування Ви зазначили «інша сфера», назвіть її будь ласка.

✍ ……

5. Чи має ваша об'єднана територіальна громада затверджену Стратегію розвитку, яка визначає її напрями розвитку?

- ☐ Так
- ☐ Ні
- ☐ *не знаю / не впевнений / не впевнена*

5а. Чи були залучені до роботи над згаданою Стратегію розвитку мешканці територіальної громади?

Будь ласка, оберіть лише один варіант відповіді:

- ☐ Так, мешканці активно залучались до процесу розроблення стратегічного документу
- ☐ Мешканці не були долучені до процесу розроблення стратегічного документу, але проект документу пройшов публічне обговорення
- ☐ Ні, стратегічний документ був розроблений без залучення мешканців
- ☐ Мешканці були залучені іншим чином (будь-ласка уточніть)
- ☐ *не знаю / не впевнений / не впевнена*

Якщо Ви зазначили «Мешканці були залучені іншим чином», коротко опишіть яким чином:✍ ……
……
……

6. Протягом останніх двох років, чи проводилося у вашому органі місцевого самоврядування оцінювання ефективності його діяльності, у т.ч. самооцінка?

Будь ласка, оберіть лише один варіант відповіді:

- ❒ Так*(-->перейти до питання 6а)*
- ❒ Ні*(-->перейти до питання 7)*
- ❒ *Не знаю (-->перейти до питання 7)*

6а) Який інструмент використовувався для проведення оцінювання ефективності (самооцінки)?

Будь ласка дайте назву цього інструменту або коротко опишіть його:

✍ ……

7. Будь ласка, оцініть в цілому ефективність роботи органу місцевого самоврядування вашої об'єднаної територіальної громади.

Використовуйте шкалу від 1=дуже низька ефективність, до 7=дуже висока ефективність

1 (дуже низька)	**✍…….**	**7 (дуже висока)**

8. На Вашу думку, які фактори можуть підвищити ефективність роботи виконавчих органів Вашої об'єднаної територіальної громади?

*Будь-ласка, оберіть щонайбільше два варіанти відповідей***:**

- ☐ підвищення рівня компетентності працівників виконавчих органів
- ☐ проведення змін в організаційній структурі (*вкажіть мету такої реорганізації, у випадку її необхідності)* ✍……
  ……
- ☐ збільшення чисельності працівників виконавчих органів
- ☐ підвищення рівня оплати праці працівників виконавчих органів
- ☐ запровадження нових процедур/ інструментів/ нової управлінської культури
- ☐ зменшення чисельності працівників виконавчих органів
- ☐ зміна системи мотивації працівників (*яким чином?*✍……
  ……
- ☐ покращення відносин між призначеними посадовими особами та виборними посадовими особами
- ☐ запровадження системи оцінювання результатів службової діяльності працівників/ якості наданих адміністративних послуг

 інше (будь-ласка вкажіть): ✍……
……

9. Оцініть ваш орган місцевого самоврядування за наступними напрямами?

Будь ласка оберіть лише один варіант відповіді у кожному рядку

	Дуже добрий	Досить хороший	достатній	Досить низький	Дуже низький	*Не впевнений*
Рівень розуміння працівниками своїх службових обов'язків	❒	❒	❒	❒	❒	❒
Якість роботи, яка здійснюється посадовими особами місцевого самоврядування	❒	❒	❒	❒	❒	❒
Рівень автономності посадових осіб при виконанні покладених на них завдань	❒	❒	❒	❒	❒	❒
Рівень мотивації посадових осіб до підвищення рівня професійної компетентності	❒	❒	❒	❒	❒	❒
Здатність працювати як команда	❒	❒	❒	❒	❒	❒
Рівень прихильності посадових осіб та їхньої мотивації до роботи в органі місцевого самоврядування	❒	❒	❒	❒	❒	❒
Рівень взаємодії посадових осіб при виконанні ними службових обов'язків		❒	❒	❒	❒	❒
Якість обслуговування громадян	❒	❒	❒	❒	❒	❒
Рівень результативності роботи посадових осіб у вирішенні проблем, що виникають	❒	❒	❒	❒	❒	❒

10. На Вашу думку, робота в органі місцевого самоврядування є привабливою чи непривабливою по відношенню до інших наявних пропозицій на ринку праці?

Використовуйте шкалу від 1=дуже низький рівень привабливості, до 7=дуже високий

Не приваблива взагалі (1)	✍…….	**(7) дуже приваблива**

11. Будь ласка оцініть наскільки <u>Ви особисто</u> задоволені роботою в органі місцевого самоврядування?

Використовуйте шкалу від 1=дуже низький рівень задоволеності, до 7=дуже високий

Не задоволений взагалі (1)	✍…….	**(7) дуже задоволений**

12. Нижче наведено перелік факторів, які мають вплив на рівень привабливості роботи в органі місцевого самоврядування. Оцініть наскільки кожен з факторів є важливим або неважливим <u>особисто для Вас</u>? Оберіть лише одну відповідь для кожного фактору

Аспекти	Зовсім неважливий	Не дуже важливий	Важливий, але не критичний	Дуже важливий	*Важко відповісти*
Рівень заробітної плати	❒	❒	❒	❒	❒
Хороші відносини в колективі	❒	❒	❒	❒	❒
Хороші відносини з керівником	❒	❒	❒	❒	❒
Можливість підтримувати баланс між професійною діяльністю та приватним життям	❒	❒	❒	❒	❒
Можливість для професійного розвитку, просування по службі та отримання досвіду роботи	❒	❒	❒	❒	❒
Хороша репутація роботодавця (органу місцевого самоврядування)	❒	❒	❒	❒	❒

Стабільність роботи	❒	❒	❒	❒	❒
Можливість працювати з цікавими людьми	❒	❒	❒	❒	❒
Високий рівень автономності у виконанні завдань	❒	❒	❒	❒	❒
Різноманітність завдань, що виконуються	❒	❒	❒	❒	❒
Близькість робочого місця до місця проживання	❒	❒	❒	❒	❒
Нормований робочий день, робочий тиждень	❒	❒	❒	❒	❒
Інший фактор (будь ласка зазначте): ✍……	❒	❒	❒	❒	❒
Не знаю / не впевнений	❒	❒	❒	❒	❒

→ Задайте питання 13 для тих позицій, які були зазначені як «дуже важливі» у питанні 12

13. А які із зазначених нижче факторів є важливим для Вас особисто?

Будь ласка, оберіть ТРИ найбільш важливих фактори з тих, які були визначені у питанні 12 як «дуже важливі»

- ☐ рівень заробітної плати
- ☐ хороші відносини в колективі
- ☐ хороші відносини з керівником
- ☐ можливість підтримувати баланс між професійною діяльністю та приватним життям
- ☐ цікаві завдання, які виконуються під час роботи
- ☐ можливості для професійного розвитку, просування по службі та отримання досвіду роботи
- ☐ хороша репутація роботодавця (органу місцевого самоврядування)
- ☐ стабільність роботи
- ☐ можливість працювати з цікавими людьми
- ☐ високий рівень автономності у виконанні завдань
- ☐ нормований робочий день, робочий тиждень
- ☐ *не знаю/ не впевнений*
- ☐ інше

Якщо Ви зазначили «Інше», будь ласка, коротко опишіть: ✍……
……
……

14. А які із зазначених нижче факторів на вашу думку є найбільш важливими ДЛЯ ПРАЦІВНИКІВ вашого органу місцевого самоврядування і роблять його привабливим місцем роботи?

Будь ласка, оберіть ТРИ найбільш важливих фактори

- ☐ рівень заробітної плати
- ☐ хороші відносини в колективі
- ☐ хороші відносини з керівником
- ☐ можливість підтримувати баланс між професійною діяльністю та приватним життям
- ☐ цікаві завдання, які виконуються під час роботи
- ☐ можливості для професійного розвитку, просування по службі та отримання досвіду роботи
- ☐ хороша репутація роботодавця (органу місцевого самоврядування)
- ☐ стабільність роботи
- ☐ можливість працювати з цікавими людьми
- ☐ високий рівень автономності у виконанні завдань
- ☐ нормований робочий день, робочий тиждень
- ☐ *не знаю/ не впевнений*
- ☐ інше

Якщо Ви зазначили «Інше», будь ласка, коротко опишіть: ✍……

……
……

15.Нижче наведено різні сфери діяльності та завдання органу місцевого самоврядування. Будь ласка, ОЦІНІТЬ як їх реалізує ваш орган місцевого самоврядування за шкалою від 1 до 4, де
(1) завдання виконуються належним чином і без серйозних перешкод;
(2) існують труднощі у виконанні завдань, але вони вирішуються;
(3) існують великі труднощі у виконанні завдань, і їх вирішення є дуже проблематичним.
(4) не впевнений/ немає досвіду

Сільське господарство та розвиток сільських територій	
Внутрішній аудит, аудит управлінської діяльності	
Бухгалтерський облік	
Комунікації з громадськістю	
Співпраця з неурядовими організаціями	
Комп'ютерна грамотність, використання ІТ інструментів та технологій	
Формування молодіжної політики та політики в сфері культури на місцевому рівні	
Управління проектами	
Надзвичайні ситуації та управління кризовими ситуаціями	
Захист навколишнього середовища	
Етика та попередження корупції	
Надання адміністративних послуг	
Управління людськими ресурсами, політика в сфері управління людськими ресурсами	
Запровадження е-врядування та комп'ютеризація діяльності органу місцевого самоврядування	
Вивчення мови, певних іноземних мов	
Місцевий економічний розвиток та залучення інвестицій	
Місцевий публічний транспорт та дороги місцевого значення	
Управління закладами культури, реалізація політики в сфері культури	
Управління освітніми закладами	
Управління закладами охорони здоров'я	
Управління спортивними закладами	
Управління командами, робота в команді, вирішення конфліктів	
Управління фінансовими ресурсами територіальної громади, місцеві податки та збори	
Планування та реалізація інфраструктурних проектів	
Захист прав національних меншин	
Публічні закупівлі, організація та проведення тендерів	
Управління комунальною власністю	
Надання послуг споживачам, організація роботи центру надання послуг	
Соціальна політика	
Стратегічне планування та управління діяльністю органу місцевого самоврядування (виконавчого комітету)	
Просторове планування та управління нерухомістю	
Використання коштів технічної допомоги	
Управління водними ресурсами та управління твердими відходами	
Організація роботи на робочому місці	
Управління часом	

16. На Вашу думку, чи недостатній рівень знань ваших працівників спричиняє проблеми у діяльності вашого органу місцевого самоврядування?
Будь ласка оберіть <u>лише один варіант відповіді</u>

- ❒ Так, спричиняє ***(-->перейти до питання 16а)***
- ❒ Можливо спричиняє***(-->перейти до питання 16а)***
- ❒ Ймовірно не спричиняє ***(-->перейти до питання 17)***
- ❒ Ні, не спричиняє ***(-->перейти до питання 17)***
- ❒ *Важко відповісти* ***(-->перейти до питання 17)***

16a. Будь ласка, опишіть коротко ці проблеми:

✍ ……

17. Які з нижче наведених сфер на Вашу думку є найбільш пріоритетними для підвищення кваліфікації ПРАЦІВНИКІВ вашого органу місцевого самоврядування?

(зазначте не більше п'яти сфер)

- ❒ Сільське господарство та розвиток сільських територій
- ❒ Внутрішній аудит, аудит управлінської діяльності
- ❒ Бухгалтерський облік
- ❒ Комунікації з громадськістю
- ❒ Співпраця з неурядовими організаціями
- ❒ Комп'ютерна грамотність, використання ІТ інструментів та технологій
- ❒ Формування молодіжної політики та політики в сфері культури на місцевому рівні
- ❒ Управління проектами
- ❒ Надзвичайні ситуації та управління кризовими ситуаціями
- ❒ Захист навколишнього середовища
- ❒ Етика та попередження корупції
- ❒ Надання адміністративних послуг
- ❒ Управління людськими ресурсами, політика в сфері управління людськими ресурсами
- ❒ Запровадження е-врядування та комп'ютеризація функціонування органу місцевого самоврядування
- ❒ Вивчення мови, вибраних іноземних мов
- ❒ Місцевий економічний розвиток та залучення інвестицій
- ❒ Місцевий публічний транспорт та дороги місцевого значення
- ❒ Управління закладами культури, реалізація політики в сфері культури
- ❒ Управління освітніми закладами
- ❒ Управління закладами охорони здоров'я
- ❒ Управління спортивними закладами
- ❒ Управління командами, робота в команді, вирішення конфліктів
- ❒ Управління фінансовими ресурсами територіальної громади, місцеві податки та збори
- ❒ Планування та реалізація інфраструктурних проектів
- ❒ Захист прав національних меншин
- ❒ Публічні закупівлі, організація та проведення тендерів
- ❒ Управління комунальною власністю
- ❒ Надання послуг споживачам, організація роботи центру надання послуг
- ❒ Соціальна політика
- ❒ Стратегічне планування та управління діяльністю органу місцевого самоврядування (виконавчого комітету)
- ❒ Просторове планування та управління нерухомістю
- ❒ Використання коштів технічної допомоги
- ❒ Управління водними ресурсами та управління твердими відходами
- ❒ Організація роботи на робочому місці
- ❒ Управління часом
- ❒ *Не впевнений / важко сказати*

18. Чи існують інші пріоритети для підвищення кваліфікації працівників вашого органу місцевого самоврядування, які не зазначені вище?

Будь ласка оберіть <u>лише один варіант відповіді</u>

- ❒ Так ***(-->перейти до питання 18а)***
- ❒ Ні ***(-->перейти до питання 19)***
- ❒ *Не знаю* ***(-->перейти до питання 20)***

18а.Наведіть будь ласка короткий опис зазначених вище потреб у навчанні?

✍ ……

19. Беручи до уваги перелік зазначених вище сфер, оберіть 5 найважливіших для підвищення особисто Вашого професійного рівня та більш ефективного виконання Вами службових завдань

1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

20. Яке Ваше ставлення до участі працівників в програмах підвищення кваліфікації?

- ❒ Це надзвичайно важливо
- ❒ Це важливо, але не критично (не на часі)
- ❒ Часом це корисно, часом - ні
- ❒ Це не важливе сьогодні
- ❒ Зазвичай це втрата часу
- ❒ *Не знаю*

21. Як часто представники вашого органу місцевого самоврядування беруть участь у професійному навчанні?

	Доволі часто (кілька разів в квартал)	Часто (щонайменше раз на квартал)	Доволі рідко (1-2 рази на рік)	Рідко (1-2 рази протягом двох років)	Ніколи	Важко відповісти
Керівництво ОТГ (Голова, заступник голови ради територіальної громади)	❒	❒	❒	❒	❒	❒
Керівники структурних підрозділів виконавчих органів	❒	❒	❒	❒	❒	❒
Спеціалісти виконавчих органів	❒	❒	❒	❒	❒	❒
Депутати ради	❒	❒	❒	❒	❒	❒

22. В яких навчальних заходах (зовнішніх) працівники вашого органу місцевого самоврядування приймали участь в 2018 році?

Більше ніж одна відповідь є прийнятною

- ❒ Навчання для працівників РІЗНИХ органів самоврядування, організоване зовнішнім провайдером, участь ваших працівників в якому ФІНАНСУЄТЬСЯ ВАМИ з місцевого бюджету
- ❒ Навчання для працівників ВАШОГО органу самоврядування, організоване зовнішнім провайдером, участь ваших працівників в якому ФІНАНСУЄТЬСЯ ВАМИ з місцевого бюджету
- ❒ БЕЗКОШТОВНЕ навчання для працівників ВАШОГО органу, організоване зовнішнім провайдером в рамках реалізації проекту технічної допомоги (територіальна громада НЕ Є БЕНЕФІЦІАРОМ проекту)
- ❒ БЕЗКОШТОВНЕ навчання, організоване спеціально для працівників вашого органу проектами міжнародної технічної допомоги, в яких ваша територіальна громада виступає БЕНЕФІЦІАРОМ
- ❒ БЕЗКОШТОВНЕ навчання, організоване регіональними ЦЕНТРАМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ
- ❒ БЕЗКОШТОВНЕ навчання, організоване АСОЦІАЦІЯМИ органів місцевого самоврядування
- ❒ НАВЧАННЯ ОПЛАЧУВАЛОСЯ ПРАЦІВНИКАМИ САМОСТІЙНО, при цьому згоду на навчання давало керівництво органу
- ❒ Інші навчання (*будь ласка уточніть*):✍……
- ❒ Працівники нашого органу не брали участь в жодній програмі підвищення кваліфікації протягом 2017 року ***→пропустити питання 23***
- ❒ *Не знаю / не впевнений* ***→ пропустити питання 23***

23. Хто виступав організатором таких навчальних заходів?

Відповідей може бути більш ніж одна

- ❒ Національна академія державного управління та ії регіональні інститути
- ❒ Обласний Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій
- ❒ Асоціації органів місцевого самоврядування
- ❒ Національне агентство України з питань державної служби та ії територіальні органи
- ❒ Міжнародні організації (програми та проекти технічної допомоги)
- ❒ Неурядові організації
- ❒ Приватні компанії
- ❒ Індивідуальні консультанти (експерти)
- ❒ Інші суб'єкти *(будь ласка зазначте)* .....

24. Оцініть, будь-ласка, наскільки наведені навчальні заходи/ інструменти є корисними для професійного розвитку працівників вашого органу місцевого самоврядування

Використайте шкалу від 1=не ефективні взагалі, до 5=дуже ефективні:

	1	2	3	4	5
1. обмін досвідом з колегами з інших об'єднаних територіальних громад	❒	❒	❒	❒	❒
2. обмін досвідом з колегами з інших країн	❒	❒	❒	❒	❒
3. консультації з експертами/ консультантами	❒	❒	❒	❒	❒
4. вивчення кращих практик	❒	❒	❒	❒	❒
5. участь у програмах короткострокового навчання, у т.ч. семінарах, тренінгах	❒	❒	❒	❒	❒
6. участь в навчальних візитах, у т.ч. за кордон	❒	❒	❒	❒	❒
7. он-лайн навчання	❒	❒	❒	❒	❒

24а. Які заходи/інструменти серед щойно наведених, на Вашу думку, є найбільш ефективними? Оберіть НЕ БІЛЬШЕ 2-х відповідей

Зазначте номери інструментів, які відповідають нумерації, поданій в п. 24: ✍.....

25. Що є найбільш важливими для Вас при прийнятті рішення про участь у навчанні – проранжуйте вказані нижче фактори.

Вкажіть навпроти кожного фактору цифри від 1 до 7, де 1 – найбільш важливий чинник, 7 – найменш важливий чинник. Використовуйте одну цифру тільки один раз

Довіра до організатора навчання	✍
Упевненість у тому, що викладач (-і) або тренер (-и) є компетентним/компетентними у сфері, яка охоплюється відповідним навчанням	✍
Вартість навчання	✍
Тривалість навчання (довгострокова програма або короткострокова програма)	✍
Форма навчання (очна, дистанційна)	✍
Відстань до місця проведення навчальних заходів	✍
Зацікавленість темою навчання	✍
Відповідність теми навчання повноваженням та завданням, які виконуються	✍
Інше:	✍

25а. Якщо Ви зазначили «Інше» як фактор, який впливає на Ваше рішення про участь у навчанні, будь ласка, зазначте цей фактор*:*

✍……
……
……

26. Який обсяг коштів було передбачено в бюджеті вашого органу місцевого самоврядування(2018 року) на професійне навчання працівників, включно із депутатами ради?

:✍……
……

27. Як Ви вважаєте, чи достатньо коштів в бюджеті передбачено на професійне навчання?

- ☐ Так, достатньо
- ☐ Ні, більше коштів необхідно
- ☐ Я думаю, що виділених коштів забагато
- ☐ *не знаю/важко відповісти*

28. Чи було організовано у вашому органі місцевого самоврядування внутрішнє навчання протягом року?

Будь ласка оберіть <u>лише один варіант відповіді</u>

- ❒ Так, проводилося кілька разів в квартал
- ❒ Так, проводилося щонайменше один раз в квартал
- ❒ Так, проводилось декілька раз (1-2 рази на рік)
- ❒ Так, проводилося один раз в рік
- ❒ Ні, не проводилося
- ❒ *Не знаю/ не впевнений*

29. В яких інших формах підвищення кваліфікації приймали участь працівники вашого органу місцевого самоврядування протягом року?

Виберіть всі прийнятні відповіді

- ❒ Отримання другої вищої або післядипломної освіти
- ❒ Дистанційні форми навчання
- ❒ Навчальні візити
- ❒ Обмін досвідом поміж професійними групами, наприклад, форум юристів тощо
- ❒ Конференції/ семінари/ круглі столи, присвячені питанням місцевого самоврядування
- ❒ Інші форми навчання
- ❒ Жодна із наведених форм

30.Чи здійснює ваш орган місцевого самоврядування аналіз потреб у навчанні своїх працівників?

Оберіть будь ласка <u>лише один варіант відповіді</u>

- ❒ Так ***(-->перейти до питання 30а)***
- ❒ Ні ***(-->пропустити питання 31)***
- ❒ *Не знаю / не впевнений* ***(-->пропустити питання 31)***

30а.Чи використовуєте Ви процедури, підходи чи методичні рекомендації, які визначають як повинен здійснюватися аналіз потреб у навчанні в органі місцевого самоврядування?

Оберіть будь ласка <u>лише один варіант відповіді</u>:

- ❒ Так
- ❒ Ні
- ❒ *Не знаю /не впевнений*

31. Якій із інституцій, що здійснюють навчання, ВИ ОСОБИСТО довіряєте найбільше?

Будь ласка, оберіть <u>щонайбільше 3 варіанти відповіді</u>

- ❒ Національна академія державного управління та її регіональні інститути
- ❒ обласний Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій
- ❒ Асоціації органів місцевого самоврядування
- ❒ Національне агентство України з питань державної служби України та його територіальні органи
- ❒ Міжнародні організації (програми та проекти технічної допомоги)
- ❒ Неурядові організації
- ❒ Приватні компанії
- ❒ Індивідуальні консультанти (експерти)

32. Зазначте, будь-ласка, скільки осіб працює в Вашому ОТГ (якщо можливо кількість посадових осіб та працівників органу місцевого самоврядування згідно штатного розпису**):**

:✍……
……

<u>Ще раз наголошуємо, що дане дослідження є анонімним. Дані, отримані в межах дослідження, не будуть використані у спосіб, який дозволить ідентифікувати той чи інший орган місцевого самоврядування або Вас особисто.</u>

Стать

- ☐ Жіноча
- ☐ Чоловіча

Вік ✍ …….

Посада

- ☐ Голова територіальної громади
- ☐ Заступник голови
- ☐ Секретар
- ☐ Керуючий справами
- ☐ Депутат ради
- ☐ Керівник структурного підрозділу виконавчого органу місцевого самоврядування

Скільки років ви обіймаєте посади в органах місцевого самоврядування, включно із виборними (у випадку існування стажу перебування на виборних посадах): ✍ ……

Чи працювали Ви в виконавчих органах однієї з громад до її входження в об'єднану територіальну громаду?

- ☐ так
- ☐ ні

Якщо так, то на якій посаді:✍……

Освітній рівень

Будь ласка, оберіть <u>тільки один варіант</u>, що відповідає найвищому досягнутому рівні освіти

- ☐ Неповна загальна середня

- Повна загальна середня
- Професійно-технічна
- Початковий рівень вищої освіти (молодший спеціаліст)
- Перший рівень вищої освіти (бакалавр)
- Другий рівень вищої освіти (магістр)
- Третій рівень вищої освіти (кандидат наук, доктор філософії)

Характеристика органу місцевого самоврядування:

- Сільська ОТГ
- Селищна ОТГ
- Міська ОТГ

Кількість жителів Вашої об'єднаній територіальній громаді:

- До 5 тисяч жителів
- Від 5 до 15 тисяч жителів
- Від 15 до 100 тисяч жителів
- Більше 100 тисяч жителів

Назвіть (відзначте) область, в якій розташована ваша ОТГ

- Вінницька
- Волинська
- Дніпропетровська
- Донецька
- Житомирська
- Закарпатська
- Запорізька
- Івано-Франківська
- Київська
- Кіровоградська
- Луганська
- Львівська
- Миколаївська
- Одеська
- Полтавська
- Рівненська
- Сумська
- Тернопільська
- Харківська
- Херсонська
- Хмельницька
- Черкаська
- Чернівецька
- Чернігівська

Дякуємо за співпрацю!

Додаток 6: Презентація «Аналіз навчальних потреб об'єднаних територіальних громад України»