УДК 35.081.7

С.М. Задорожна, канд. екон. наук, доцент
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

С.Н. Задорожная, канд. экон. наук, доцент
Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРИТОРИАЛЬНЫХ ГРОМАД В УКРАИНЕ

Svetlana Zadorozhna, PhD, Associate Professor
Chernihiv National Technological University, Chernihiv, Ukraine

ACTUAL ISSUES OF HUMAN RESOURCES FOR THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

У статті досліджено особливості кадрового забезпечення об'єднаних територіальних громад, основні проблеми при формуванні якісного і кількісного складу посадових осіб та спеціалістів органів місцевого самоврядування, досконаліть та достатність нормативно-правовової бази, що регулює процес створення спроможних територіальних громад, роль компетентністного підходу у формуванні нової генерації кадрів, організаційно-інституційного та освітнього середовища, інструментів підвищення їх професіоналізму та компетентності. Визначено роль кадрової компоненти в розвитку спроможних територіальних громад. Означено напрямки підготовки високопрофесійних працівників виконавчих органів спроможних об'єднаних територіальних громад для прискорення реформи децентралізації влади в Україні.

Ключові слова: *реформування, об'єднані територіальні громади, спроможність територіальних громад, органи місцевого самоврядування, децентралізація, посадові особи та спеціалісти, виконавчі органи, професійні компетенції, компетентність, компетентнісний підхід.*

В статье исследованы особенности кадрового обеспечения объединенных территориальных общин, основные проблемы при формировании качественного и количественного состава должностных лиц и специалистов органов местного самоуправления, совершенство и достаточность нормативно-правовове базы, регулирующей процесс создания способных территориальных общин, роль компетентностного подхода в формировании новой генерации кадров, организационно-институционального и образовательной среды, инструментов повышения их профессионализма и компетентности. Определена роль кадровой компоненты в развитии дееспособных территориальных общин. Отмечено направления подготовки высокопрофессиональных работников исполнительных органов дееспособных объединенных территориальных общин для ускорения реформы децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова*: реформирование, объединенные территориальные общины, способность территориальных общин, органы местного самоуправления, децентрализация, должностные лица и специалисты, исполнительные органы, профессиональные компетенции, компетентность, компетентностный подход.*

The article explores the specifics of the staffing of the united territorial communities, the main problems in the formation of a qualitative and quantitative composition of officials and specialists of local self-government bodies, the perfection and sufficiency of the regulatory framework for the process governing the creation of capable territorial communities, the role of a competence approach in the formation of a new generation of personnel, institutional and educational environment, for the enhancement of their professionalism and competence. The role of the personnel component in the development of capable territorial communities and the main problems arising with their staffing are determined. The directions of the training of highly professional employees of the executive bodies of capable united territorial communities have been noted to accelerate the reform of the power decentralization in Ukraine.

Key words*: reforming, united territorial communities, ability of territorial communities, local self-government bodies, decentralization, officials and specialists, executive bodies, professional competence, competence, competence approach.*

Постановка проблеми. Курс України на побудову дійсно демократичного суспільства в контексті Євроінтеграційної стратегії потребує нової генерації державних управлінців на всіх рівнях. Процес реального реформування органів місцевого самоврядування, а саме децентралізації влади, набув значного прискорення з 2014 р. після Революції гідності. Прийняття Кабінетом Міністрів України Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади 1 квітня 2014 року передбачає, наряду із передачею повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування (сільським та міським радам), й

створення спроможних територіальних громад, які здатні реалізовувати передані їм повноваження.

Головною об'єктивною умовою впровадження і реалізації реформ є наявність компетентних кадрів, що розуміють її суть та володіють необхідними компетенціями. Але саме з цією проблемою зіткнулися новоутворені об'єднання територіальних громад (ОТГ) про що свідчить висновки майже всіх їх керівників. В зв'язку із децентралізацією влади багато функцій управління та адміністративних послуг передається на базовий рівень до виконання яких наявні та новообрані кадри не були готові, особливо на рівні сільських та селищних рад, що гальмує темпи реформи. Тому питання визначення основних напрямків та інструментів підвищення кадрового потенціалу ОТГ є актуальним і край необхідним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі державного управління та якісній відповідності кадрового забезпечення як на загальнодержавному рівні в цілому, так і на рівні місцевого самоуправління присвячено багато наукових праць та досліджень таких науковців як: О. Оболенський, В. Мороз, Н. Нижник,С. Романюк, Д. Неліпа, В. Авер'янов, Г. Атаманчук, Малиновський В., Желюк Т. та багато інших, які заклали теоретико-методичне підгрунття ефективності державної влади. Але пробуксовування реформ обумовило концентрацію погляду вчених на якість та професійну компетентність керівників і фахівців органів державного управління як основної ланки в системі державного управління.

Пошуку відповідей стосовно підвищення якості кадрового потенціалу державного управління і органів місцевого самоврядування, розробці методологічних та методичних засад підготовки високопрофесійної генерації державних службовців всіх рівнів, досконалості нормативно-правового забезпечення цього процесу присвячено багато робіт українських науковців і практиків: Болюбаша Н., Газаряна С., Князєва В., Куйбіди В., Мельникова О., Мотренка В., Неліпи Д., Серьогіна С., Філліповського В. та інших.

Важливість компетентністного підходу як запоруки ефективної модернізації державного управління та визначення найбільш ефективних та інноваційних напрямів і методів підготовки високопрофесійних управлінських кадрів всіх рівнів розкривають у своїх дослідженнях Гогіна Л., Жмінка С., Кравченко Т., Мельничук А., Лимаренко О., Онищук С., Тертишна О., Толкованов В., Шаров П. та багато інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Оскільки процеси реформування адміністративно-територіального устрою в Україні та децентралізації влади продовжується, кількість ОТГ неухильно зростає, а нові виклики і завдання потребують нової генерації кадрів, що обумовлює пошук нових методів і підходів щодо їх підготовки та мотивації на основі системного та компетентнісного підходів. Тому питання забезпечення новостворених територіальних громад високопрофесійними кадрами є актуальним і таким, що потребує подальших системних досліджень.

Мета статті. Визначення основних проблем кадрового забезпечення спроможних об'єднаних територіальних громад та перспективних напрямків їх вирішення задля прискорення децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Друге дихання процес реального реформування органів місцевого самоврядування, а саме децентралізації влади, отримав після Революції гідності з 2014 р. Старт реальної реформи адміністративно-територіального устрою країни почався з прийняття Кабінетом Міністрів України Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (1 квітня 2014 року). Згідно цієї Концепції передбачається, наряду із передачею повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування (сільським та міським радам), ще й створення спроможних територіальних громад, які зможуть реалізовувати передані їм повноваження.

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Згідно визначення, наданій в Методиці формування спроможних

територіальних громад такими є ..."*територіальні громади (сіл, селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [1]*.

Тобто, спроможною територіальною громадою визнається така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади [1].

Здійсненню децентралізації влади сприяє і ряд чинних, прийнятих та доопрацьованих нормативно-правових актів стратегічного та програмного характеру в яких визначені пріоритетні напрямки реформування територіальної організації влади як складової нової регіональної політики в Україні. Такими стратегічними документами є «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року.

Але саме впродовж 2014-2015 років в Україні закладено законодавче забезпечення децентралізації влади, особливо, що стосується питань розвитку місцевого самоврядування, механізму утворення спроможних територіальних громад та їх розвитку, фіскальної децентралізації тощо. Основні нормативно-правові документи, що забезпечують механізм децентралізації влади та створення ОТГ за останні три роки представлено в табл.1.

Згідно даних Асоціації міст України протягом 2015-2016 рр. було утворено 366 ОТГ, в яких об'єдналося 1738 сільських, селищних, міських територіальних громад (біля 16% від загальної їхньої кількості на початок реформи). Найбільше створено ОТГ в Тернопільській (36 ОТГ), Дніпропетровській (34 ОТГ) та Житомирській (32 ОТГ) областях, а найменше – 2 ОТГ в Київській області. Наразі плануються вибори у 37 сформованих ОТГ, що забезпечить їх належне функціонування. На початок 2017 р. планується створити 1308 ОТГ – близько 15% від загальної кількості органів місцевого самоврядування місцевого рівня (11624), де буде проживати близько 3,2 млн. осіб. (близько 7,5% від загальної чисельності населення України) [2, с.4].

Таким чином, можна засвідчити, що реформа з децентралізації влади поступово просувається і стає невідворотною. Тому перед владою та громадськістю постає важлива задача – створення спроможних територіальних громад, які стануть основою нового адміністративно-територіального устрою областей та локомотивом соціально-економічного розвитку країни.

Наряду із першими успіхами нових ОТГ перед ними постає і складна проблема – низька якість кадрового складу та кадровий голод. Особливо це стосується сільських та селищних рад, які становлять більше 60% новоутворених територіальних громад. Вони визначаються невеликим кадровим складом і відсутністю чіткого переліку необхідних посад для виконання всього спектру, покладнених на них державних повноважень, функцій та адміністративних послуг, які раніше були у компетенції державних районних адміністрацій.

Незадовільне кількісне кадрове забезпечення ОТГ підтверджується їх звітами, де в структурі виконавчих органів майже кожної громади наявні вакансії. Заповнення цих вакансій відбувається на конкурсній основі, що також потребує часу, але все ж важливою перевагою реформи є право громади самостійно визначати свій штатний розпис у відповідності до потреб та встановлювати оплату праці згідно власного розсуду та фінансових можливостей.

Таблиця 1

Основні нормативно-правові акти, що стосуються децентралізації влади та її територіально-адміністративного устрою, 2014-2017 рр.*

Нормативно-правові документи	Основні положення	Дата прийняття
Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади	Мета реформи – підвищення якості життя людей у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності ОМС створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, а також забезпечення місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади територіальної доступності жителів цих територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг.	1.04. 2014 р.
ЗУ «Про співробітництво територіальних громад»	Визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.	17.06. 2014 р.
ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Регулює відносини, що виникають у процесі добровільного ОТГ сіл, селищ, міст; Визначає принципи, основні умови, порядок такого об'єднання, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, Обумовлює створення конкретного механізму добровільного ОТГ, якого раніше не існувало.	5.02.2015 р.
Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад»	Визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад АР Крим, області.	8.04 2015 р.
Законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)	Запропоновано зміни щодо децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Закріплено, що громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України, Передбачено утворення виконавчих ОМС громади, Передбачено створення інституту префекта, Закріплено матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування	попереднє схвалення ВРУ 31.08. 2015 р.
Проект ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування	Встановлює нові правові та організаційні засади служби в ОМС як професійної та політично неупередженої діяльності, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах самоврядування. Встановлено новий поділ посад в ОМС на категорії; вимоги до політичної неупередженості службовців; вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в ОМС; порядок проведення конкурсу; новели щодо оплати праці, преміювання та заохочення.	9.02. 2017 р., ВРУ, друге читання Заветований Президентом України
Постанова КМУ «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців посадових осіб місцевого самоврядування»	Внесено ряд змін та доповнень стосовно підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, його осучаснення у відповідності до викликів сьогодення	27.09. 2016 р. № 674

**Згруповано автором.*

Незадовільне кількісне кадрове забезпечення ОТГ підтверджується їх звітами, де в структурі виконавчих органів майже кожної громади наявні вакансії. Заповнення цих вакансій відбувається на конкурсній основі, що також потребує часу, але все ж важливою перевагою реформи є право громади самостійно визначати свій штатний розпис у відповідності до потреб та встановлювати оплату праці згідно власного розсуду та фінансових можливостей.

Важливим критерієм кадрового забезпечення є показник обслуговування одним службовцем ОТГ кількості жителів. Згідно цього показника лідером є Зеленодольська ОТГ Дніпропетровської області, в якій припадає більше 1000 осіб на одного службовця. Високі показники мають ще чотири ОТГ – Калинівська ОТГ Вінницької області (892), Дунаєвецька ОТГ (538), Понінківська ОТГ (527)Хмельницької області та Великокучурівська ОТГ Чернівецької області (525). Звичайно на цей показник впливає демографічна ситуація в ОТГ. Так, якщо найбільшою за чисельністю населення є Лиманська ОТГ (43 тис. осіб), а найменшою – Макіївська ОТГ Чернігівської області (1,9 тис. осіб), то і кількість жителів що обслуговує один службовець буде значно відрізнятися.

В цілому по Україні на початок 2017 р. частка ОТГ з показником обслуговування більше 1000 осіб на одного службовця становить 0,6%, 501-1000 – 2,5%, 301-500 – 18,9%, 101-300 – 71,7%, а до 100 осіб – 6,3% [3, с. 27]. Тобто, домінуюча більшість ОТГ має показник обслуговування одним службовцем 101-300 осіб, що в значній мірі дозволяє уніфікувати підходи щодо формування їх штатного розкладу. Але вже на даний момент можна засвідчити про зростання кількості нових працівників в сільських і селищних ОТГ (в міських ОТГ їх кількість майже не збільшилась), що потребує додаткових подальших досліджень, управлінського та економічного обґрунтування доцільності такого стану речей.

Наряду із проблемою кількісного забезпечення сільських та селищних ОТГ майже всі, хто дотичний до процесу децентралізації влади відзначають проблему забезпечення якісними, кваліфікованими кадрами, що відповідно негативно відобразилась на виконанні ними делегованих їм нових функцій. Особливо це стосується сільських ОТГ, у яких фахова підготовка кадрового складу недостатня, а низька управлінська спроможність не дозволяє розробляти та реалізовувати значущі для громади проекти та отримувати зиск від реформи децентралізації влади.

Новоутворені територіальні громади мають опікуватися закладами освіти, охорони здоров'я первинного рівня, культури, питаннями благоустрою, соціального захисту, надання адміністративних послуг, наряду із попередніми власними повноваженнями:

−планування розвитку громади та формування бюджету;

−економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва;

−управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію;

−розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг; водо- тепло-, газопостачання;

−надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання і водовідведення, управління відходами, утримання об'єктів комунальної власності);

−утримання вулиць і доріг;

−організація пасажирських перевезень на території громади;

−контроль виконання рішень ради та громадська безпека силами муніципальної варти;

−пожежна охорона тощо.

Виконання такого спектру повноважень потребує потужної команди висококваліфікованих спеціалістів, які мотивовані та сконцентровані на створення спроможних територіальних громад, але для цього потрібний час та системна робота з підготовки, перепідготовки та формування кадрового резерву ОТГ на засадах системного та компетентного підходів. Треба відмітити, що ще на початку реформування адміністративно-

територіального устрою України однією з проблем визнавалася низька кадрова компетентність та якість надання адміністративних послуг на базовому та районному рівнях [4, с.7] і яку намагалися вирішити постійно.

Важко не погодитись з багатьма практиками, науковцями та фахівцями стосовно того, що «..реформа адміністративно-територіального устрою країни – складний, багаторівневий і масштабний процес, який тісно пов'язаний з ефективністю функціонування усіх систем і складових суспільного розвитку», а тому вона має відбуватися синхронно в усіх сферах суспільного життя та галузях [4, с. 17]. Але недостатній кваліфікаційний рівень експертного середовища, науковців, правників та чиновників, недосконалі перспективні плани формування ОТГ та механізми їх створення призвели до того, що лише 30 новоутворених громад відповідають урядовій Методиці їх створення [3, с. 30].

Третьою важливою причиною кадрової невідповідності та відтоку професіоналів з новоутворених ОТГ є низький рівень матеріального та фінансового забезпечення цих посадових осіб та спеціалістів на місцевому рівні. Тому для підвищення мотивації працевлаштування в ОТГ Верховною Радою України у другому читанні і в цілому було прийнято Проект ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» в лютому 2017 р., в якому враховано європейський та найкращий вітчизняний досвід місцевого самоврядування та публічної служби. Його впровадження, наряду із посиленням правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, має підвищити привабливість служби в органах місцевого самоврядування та зростання професіоналізму службовців.

Так, в новому законі в ст. 8 одним із напрямків державної політики є організація підготовки та підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування та їх правовий і соціальний захист. В ст. 11 встановлюються основні права службовця місцевого самоврядування, а саме: належні умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; оплата праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу служби в органах місцевого самоврядування та рангу; відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; підвищення рівня професійної компетентності на потреби органу місцевого самоврядування; просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов’язків;

Також важливими для мотивації персоналу ОТГ в законі встановлені вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування (ст. 17); оплата праці службовців місцевого самоврядування (ст. 44). Корисним в цій статті є те, що сільські, селищні, міські, районні, районні у місті, обласні ради встановлюють умови оплати праці службовців місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов та можливостей відповідних місцевих бюджетів, виходячи з необхідності забезпечення добору та збереження висококваліфікованого персоналу; встановлено структуру заробітної плати службовця місцевого самоврядування та їх заохочення до служби (ст. 47).

Наряду із посиленою роботою центральних та законодавчих органів виконавчої влади в напрямку прискорення та гармонізації реформування органів місцевого самоврядування значну роль відіграють громадські добровільні утворення та професійні структури, які ініціюють законодавчі новели, надають консультативну допомогу для підвищення обізнаності та професійної компетенції виборних посадових осіб ОТГ, їх посадовців та спеціалістів.

Інформаційним та експертним забезпеченням в Україні щодо стану речей та розвитку місцевого самоврядування, в тому числі і підвищення компетенції їх кадрового складу окрім центральних органів влади займається і мережа громадських утворень, а саме: Асоціація міст України (АМУ), Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад (ВАССР),

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» (УАРОР) та ряд інших.

Асоціація міст України – громадська організація, мета якої полягає у захисті законних прав та інтересів міст-членів АМУ в органах державної влади, а також підтримці та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Важливим напрямком діяльності АМУ є поширення інформації завдяки різним джерелам – сайтам, професійним аналітичним платформам, виданням збірників (Вісник АМУ), ЗМІ (участь керівників та експертів АМУ у медіа просторі – інтерв'ю, коментарі, статті, спрямовані на промоцію децентралізації у провідних друкованих та електронних ЗМІ, радіо- та телеефірі) та серія відео-роликів «Спроможні громади – сильна держава» .

Важливими сайтами є: сайт АМУ; сайт «Карта громад» – інтерактивна карта областей, що допомагає відслідковувати процес створення об'єднаних громад; сайт «Моя громада» – надає зрозумілу і доступну інформацію про децентралізацію і спроможні громади). Аналітична платформа – Проект ДІАЛОГ постійно висвітлює стан реформ з децентралізації місцевого самоврядування.

*Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад***.** Мета її діяльності полягає у розбудові територіальних громад, забезпеченні і відстоюванні їх інтересів та сприянні сталому розвитку на селі шляхом розбудови самоврядування. До складу ВАССР входять сільські, селищні ради, об'єднанні територіальні громади, що представляють понад 7000 територіальних громад, 10 млн. населення України, понад 80% селян, які через своїх представників підтримали її створення.

На сьогоднішній день ВАССР – це 24 регіональні відділення та 12 виконавчі дирекції в областях. Наявні 4 профільних комісії беруть участь у обговоренні законодавчих ініціатив, реагують на звернення членів асоціації, активно співпрацюють з профільними міністерствами та відомствами. Важливим напрямком діяльності ВАССР є нормотворча робота та підготовка звернень до інститутів державної влади, участь в роботі профільних комітетах Верховної Ради, співпраця з різними Міністерствами, організація обміну досвідом та вивчення кращих практик, інформаційно-роз'яснювальна робота, співпраця з міжнародними організаціями.

ВАССР також проводить підготовку та реалізацію програм розвитку сільських територій; сприяє налагодженню діалогу з місцевою і центральною владою щодо розбудови самоврядування на селі; посилює роль місцевих громад через створення мережі лідерів у процесі реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади; створює єдиний інформаційний простір для розвитку громад.

Завдяки підтримці спільного Проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН "Місцевий розвиток орієнтований на громаду – ІІІ" при ВАССР створено портал з управління знаннями – "KNOWLEDGE PORTAL". Його основною метою є поширення набутих знань та обміну досвідом в реалізації проектів шляхом впровадження проектного підходу для посилення конкурентоспроможності територіальних громад, залучення до процесу децентралізації та впровадження реформ всіх представників громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування, в тому числі підприємців та інших соціальних верств населення.

Завдяки роботі порталу проведено 11 дистанційних курсів, що стосуються реформи децентралізації та створення ОТГ в яких прийняли участь в основному сільські голови, секретарі та депутатський корпус. Співпраця ВАССР із школою місцевого самоврядування "DESPRO 2016" також сприяла навчанню цієї ж аудиторії.

За підтримки Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH діє ресурсний центр з питань розвитку співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва – ММС), який надає консультативну, методичну та іншу допомогу членам ВАССР, представникам інших органів місцевого самоврядування

щодо реалізації проектів ММС, здійснює інформаційно-комунікаційну підтримку проектів співробітництва громад, поширює кращий досвід з питань їх співробітництва, проводить семінари, конференції та інші заходи з питань міжмуніципального співробітництва.

Важливу допомогу ВАССР надає своїм членам при підготовці та реалізації програм соціально-економічного розвитку сільських територій, створенні ефективних моделей управління комунальною власністю територіальних громад (водопостачання, енергозбереження та поводження з твердими побутовими відходами). Партнерами ВАССР в реалізації ідей та програм виступають декілька національних вищих навчальних закладів та громадські організації, міжнародні організації, які здійснюють свою діяльність в рамках "Східного партнерства".

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад» **призначена для** забезпечення діалогу між органами місцевого самоврядування і владою, в якому районні та обласні ради виходять з погодженої, консолідованої позиції як впливового суб'єкта державотворчих процесів. ***Мета*** **діяльності Асоціації полягає у покращенні якості життя територіальних громад шляхом вирішення ряду важливих завдань та активної** нормотворчої роботи, (проведення експертизи, обговорення та підготовка пропозицій щодо проектів нормативних актів).

В Асоціації функціонує 11 регіональних відділень **і за її сприяння** видаються журнали «Місцеве самоврядування» та «Житлово-комунальне господарство». Асоціація має власнийє Веб-портал «Ресурсний Центр зі сталого місцевого розвитку», створений за підтримки проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», який спрямований на розвиток демократії. Він розроблений з урахуванням кращих світових практик діяльності Knowledge management Hub (Центрів управління знаннями, як професійної соціальної мережі) і дозволяє зацікавленим користувачам знайти необхідну інформацію щодо розвитку громад, виконання проектів, ефективного управління, сталого розвитку тощо та поділитися набутим досвідом і наявною інформацією.

Також активне міжнародне співробітництво з іноземними партнерами – Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи, Конференцією регіональних і місцевих влад Східного партнерства (CORLEAP), мережею асоціацій місцевих влад Південно-Східної Європи (NALAS) та Радою Європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR) дозволяє Асоціації впроваджувати найбільш сучасні прогресивні практики з управління в органах місцевого самоврядування та підвищувати рівень компетентності їх кадрового складу.

Специфіка управлінської діяльності посадових осіб місцевого самоврядування потребує застосовування більш гнучких та мобільних форм підвищення кваліфікації, які дозволять в короткострокові терміни покращити професійні знання та вміння у конкретному напрямку управлінської діяльності. Розуміння важливості цього завдання спонукає Уряд активно співпрацювати з міжнародними партнерами.

Так, з липня 2013 року започатковано третю фазу Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO у співпраці із Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні у вигляді пілотного курсу дистанційного навчання посадових осіб місцевого самоврядування (у рамках Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування). Проект дозволив визначити перспективи та можливості застосування е-навчання в управлінській діяльності ОМС, а також в загальнонаціональній системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а особливо – набуття ними нових компетенцій з проектного менеджменту для вирішення проблем місцевих громад та формування спільноти практиків «Інновації в місцевому самоврядуванні».

Головним провідником і виконавцем забезпечення органів влади всіх рівнів відповідними кадрами в Україні є Національне агентство України з питань державної

служби, яке щільно співпрацює з Програмою Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» з питань реформування та удосконалення системи підготовки кадрів органів місцевого самоврядування рамках Плану дій на 2015-2017 роки.

Загальною метою Програми є формування в Україні сталої системи місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети Програмою здійснюються чисельні заходи в рамках двох тісно пов'язаних компонентів «Територіальна реформа та ефективне місцеве самоврядування» та «Підтримка децентралізації та сталого місцевого управління» (в т. ч. і підвищення професіоналізму, ефективності діяльності та адміністративної спроможності органів центральної влади та органів місцевого самоврядування)

В квітні 2017 року в Національному агентстві України з питань державної служби відбулося засідання Національної консультаційної платформи з питань реформування системи підготовки кадрів органів місцевого самоврядування та підвищення її ефективності. На цьому засіданні було визнано, що одним із ризиків успішного проведення децентралізації влади є кадровий ризик, тому питання підготовки службовців органів місцевого самоврядування та формування нової генерації місцевих політиків із новими знаннями, вміннями й навичками професіоналів залишається ключовим.

Учасники відзначили необхідність приділяти підвищену увагу і модернізації Національної академії – головного постачальника кваліфікованих державних службовців всіх рівнів управління, яка є розробником і затверджувачем стандартів освітньої і наукової діяльності в галузі знань "Публічне управління та адміністрування".

Важливим напрямком в цій реформі є запровадження технологій неформального навчання; спеціальних навчальних програм для посадових і виборних осіб об'єднаних територіальних громад тощо. Цьому сприятиме створення електронної академії на основі запровадження формального та неформального навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що забезпечить тісний зворотній зв'язок надавачів адміністративних послуг з користувачами щодо якості їх надання.

Таким чином високого рівня професійної компетентності держаних службовців, в тому числі і органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад, для забезпечення їх спроможності можна досягти лише за рахунок формування єдиної цілісної системи безперервного професійного навчання та розгалуженої інфраструктури, ефективного управління і достатнього ресурсного забезпечення. Для цього треба спиратися на досвід країн-членів Ради Європи, зокрема, Польщі і Латвії, щодо реформування системи підготовки кадрів як складової реформи місцевого самоврядування. Але необхідно враховувати і той факт, що розвиток місцевого самоврядування безпосередньо залежить і від активності громади та місцевих лідерів.

На основі Меморандуму про узгодження мети діяльності у впровадженні реформи місцевого самоврядування між Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» і Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в кожній області утворюються Офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади (далі Офіси). Фінансову підтримку діяльності Офісів надає Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках проекту «Ініціатива прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» (проект ДІАЛОГ), який реалізує Асоціація міст України. Офіси є «містком» між центральною та місцевою владою в ході проведення реформи для забезпечення врахування місцевих інтересів на всіх стадіях формування перспективних планів.

В Україні вже створено 24 Регіональні офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади (в усіх регіонах, крім АР Крим), які мають, надавати організаційну, консультативну, інформаційну

допомогу місцевим органам влади, здійснювати моніторинг впровадження реформ на регіональному рівні.

Важливими в системі реформування органів місцевого самоврядування є Центр розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС) – недержавна неприбуткова організація, яка заснована Українською асоціацією районних та обласних рад разом із Всеукраїнською асоціацією сільських та селищних рад. Мета діяльності – сприяння зміцненню спроможності органів влади та місцевого самоврядування на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Так у м. Чернігові з 28 квітня розпочав роботу такий регіональний Центр розвитку місцевого самоврядування – п'ятий в Україні, для сприяння впровадженню на Чернігівщині процесів децентралізації із залученням різних категорій населення та соціальних груп, представників влади, експертів, науковців тощо. Такий Центр вкрай необхідний області, оскільки в ній вже функціонують 16 ОТГ, територія яких охоплює майже 35% території області, де проживає понад 20% населення. В квітні 2017 р. відбулися перші місцеві вибори в Комарівській, Козелецькій та Менській громадах, а очікують на призначення виборів ще п'ять ОТГ.

Значну роль в підготовці та підвищенні кваліфікації посадових осіб та службовців ТОГ відіграють семінари , тренінги, он-лайн конференції. Так, в квітні 2017 р. у Центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації в рамках освітнього проекту «Сталий розвиток об'єднаних громад Чернігівської області» розпочав роботу консультаційний семінар для голів об'єднаних територіальних громад (ОТГ) Чернігівської області за сприяння Фонду Ганса Зайделя. Метою семінару є ознайомлення учасників з принципами муніципальної політики і сталого розвитку, вимогами до розроблення профілю, інвестиційних візиток ОТГ та створення можливостей для обміну досвідом з розвитку ОТГ.

Корисною і своєчасною є допомога Американської організації **«Корпус миру»**, яка пропонує надати безоплатну допомогу об'єднаним громадам у впровадженні реформ децентралізації шляхом делегування свого волонтера-фахівця (з серпня 2017 року), який допоможе провести оцінку потреб громади, організаційну спроможність органів місцевого самоврядування, громадських організацій, надасть допомогу зі стратегічним плануванням та поради щодо покращення врядування, внутрішнього управління, проектної роботи, забезпечення сталого розвитку громад.

Для ефективної організації робот органам місцевого самоврядування об'єднаних громад та підвищенні кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, органів державної влади, науковців, представників муніципальної громадськості в децентралізації влади та створенні спроможних ОТГ необхідне відповідне інформаційне та методичне забезпечення – науково-прикладні видання, довідники та практичні посібники, підготовлені як власними національними кадрами та установами, так і за допомогою міжнародних організацій, що в Україні частково зроблено.

Для ефективної організації робот органам місцевого самоврядування об'єднаних громад Асоціація міст України у 2017 р. розробила і випустила серію практичних посібників, які пропонують типові документи, алгоритми дій, а також зразки рішень місцевих рад та їх виконавчих органів. Це видання здійснене в рамках Проекту USAID ПУЛЬС за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку і є на сайті АМУ у вільному доступі, а саме: «Формування спроможних територіальних громад»; практичний посібник (видання третє); «Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад». Модуль 3. «Організація роботи виконавчих органів місцевого самоврядування Примірні положення структурних підрозділів» (видання друге); «Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад». Модуль 2. «Процедурні

питання організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади».

Також на допомогу органам місцевого самоврядування за сприяння Програми Ради Європи, яка реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2015-2017 роки та на запит Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України запропоноване видання **«**Децентралізація і територіальна консолідація в Україні**».**

Тенденцією останніх років в органах місцевого самоврядування є зростання потреби в проектних менеджерах, що, в значній мірі, спричинено глобалізацією управлінських підходів, орієнтованих на результат. Не винятком стала і Україна, особливо в період прискорення реформування органів влади та децентралізації влади. Саме тому посилилась необхідність володіння навичками проектного менеджменту серед працівників органів місцевого самоврядування.

У відповідь на цей виклик, Асоціація міст України в рамках проекту USAID «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС) впроваджує з червня 2017 річний цикл навчання з розробки стратегій розвитку територіальних громад – практичний навчальний курс для службовців органу місцевого самоврядування, відповідальним за питання розвитку громади, та представників місцевої громадської організації.

Ефективне функціонування і розвиток ОТГ потребує нової генерації керівників і фахівців ОМС, що акцентує увагу на осучаснені їхньої підготовки та компетенцій. Згідно ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» (друге читання, лютий 2017 р.), професійною компетентністю визнається здатність особи у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, вміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку (ст.2).

Визнаючи термінову необхідність системної підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування Національне Агенство з питань державної служби ще в 2012 р. розробило «Порядок підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування» [6]. Необхідно враховувати динамічний характер критеріїв професійної компетентності посадових осіб та спеціалістів ОМС, що потребує постійних наукових досліджень та нових методичних підходів її визначення, наряду із управлінням розвитком компетентностей.

Оскільки процес управління базується на п'яти основних функціях: планування, організація, мотивація, контроль і регулювання, то вони мають бути і в центрі уваги при підготовці посадових осіб та спеціалістів ОМС. Велике значення при цьому набуває саме функція планування, яка має бути важливою складовою механізму адміністративно-територіальної реформи.

Планова підготовка формування і розвитку компетентностей посадових осіб та спеціалістів ОМС відіграє позитивну роль в системі управління персоналом цих органів, що включає розробку єдиних стандартів опису ефективності роботи, організації ефективного добору кандидатів з компетентностями, необхідними для результативного виконання посадових обов'язків та функцій, обгрунтування напрямів розвитку недостатньо розвинутих компетентностей або тих, що будуть затребувані в майбутньому, розробку професіограм тощо [7, с. 181].

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження щодо проблем і перспектив кадрового забезпечення об'єднаних територіальних громад, оцінка їх спроможності виконувати нові задачі та надавати якісні адміністративні послуги дозволяє встановити наступні проблеми, а саме відсутність:

–кадрів необхідної кількості і якості в новообраних ОТГ;

–системності і плановості в підготовці кадрів для базової ланки органів місцевого самоврядування, особливо на рівні сіл і селищ;

–чітких критеріїв щодо оцінки рівня компетенції та компетентності кадрів ОМС;

–професіограм для кадрів органів місцевого самоврядування;

–ефективних мотиваційних механізмів залучення компетентних фахівців до виконавчих органів місцевого самоврядування та зменшення їх відтоку;

–об'єктивного відбору кадрів;

–фахових викладачів і практиків, здатних ефективно надавати необхідні знання та формувати необхідні вміння для роботи в реформованих органах місцевого самоврядування;

В той же час невідповідність кадрового ресурсу поставленим реформою задачам ускладнює, а іноді і гальмує процес децентралізації влади та створення спроможних територіальних громад, особливо в сільській місцевості.

В якості позитивних факторів необхідно відзначити прискорення темпів утворення нових територіальних громад, залучення до підготовки кадрів всієї мережі навчальних закладів, експертного середовища, закордонних партнерів, науковців, практиків, прийняття більш удосконаленої нормативно-правової бази та використання для інформаційно-методичного забезпечення всіх каналів інформації, а особливо інтернет-технологій та е-платформ.

На нашу думку для підвищення кадрового забезпечення, прискорення реформ та проведення реформи та зростання ефективності функціонування органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад, забезпечення їх спроможності необхідні наступні кроки:

–забезпечити системну фахову підготовку посадових осіб, службовців місцевого самоврядування.

–прийняти нову редакцію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» з правками Президента України;

–організувати прискорення розроблення навчальних програм та організувати програми з підготовки та перепідготовки кадрів для посадових осіб органів місцевого самоврядування, особливо ОТГ для належного виконання ними нових повноважень;

–запровадити дієві механізми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, передусім самими громадами, інституціаналізувати такий контроль;

–підвищити якість надання адміністративних послуг завдяки підвищенню рівня компетенції та компетентності їх надавачів.

–запровадити прозорі конкурсні процедуру добору кадрів;

–розробити необхідні кваліфікаційні вимоги до кадрового складу сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів (високого освітнього і фахового рівня, професійних та особистих якостей) на основі компетентністного підходу;

–розробити професіограми кадрового складу сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів та передбачити можливість їх удосконалення;

–підготувати програми підготовки викладачів та експертів, що мають надавати затребувані теоретичні, правові та практичні знання і вміння кадровому складу сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, особливо з проектного менеджменту, бюджетного управління тощо.

Врахування і реалізація цих пропозицій дозволить сформувати дієвий механізм підготовки кадрів органів місцевого самоврядування, в тому числі і для ОТГ, створених на основі об'єднання сільських, селищних рад, спроможних якісно виконувати покладені на них функції та надавати адміністративні послуги, що підвищуватимуть життєвий рівень їх населення та забезпечать розвиток територіальних громад.

Список використаних джерел

1. Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 08.04.2015 р. №214 – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015
2. Місцеве самоврядування в Україні 2016: Звіт. [Електронний ресурс] : Проект USAID ПУЛЬС – 68 с. Режим доступу : https://www.auc.org.ua/sites/default
3. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа №1 [аналітичні записки]. /А. Мельничук, П. Остапенко – К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. – 2016. – 35 с.
4. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. − К.: НІСД, 2016. − 61 с.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування: Проект Закону України від 9.02.2017 № 2489 – Режим доступу : http://www.vinrada.gov.ua/zakon_pro_sluzbu
6. Про затвердження Порядку підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Нацдержслужби України від 06 квітня 2012 № 65 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 37. – С. 319.
7. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.

References

1. Metodika formuvannya spromozhnih teritorialnih gromad [Elektronniy resurs] : Postanova KMU vid 08.04.2015. № 214 – Rezhim dostupu : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2014-2015.
2. Mistseve samovryaduvannya v Ukrayini 2016: Zvit. [Elektronniy resurs] : Proekt USAID PULS – 68 s. Rezhim dostupu : https://www.auc.org.ua/sites/default
3. Melnichuk A., Ostapenko P. Detsentralizatsiya vladi: reforma №1 [analitichni zapiski]. /A. Melnichuk, P. Ostapenko – K.: TsOP «Globus» FOP Kravchenko Ya.O. – 2016. – 35 p.
4. Teritorialna gromada yak bazova lanka administrativno-teritorialnogo ustroyu Ukrayini: problemi ta perspektivi reformuvannya. − K.: NISD, 2016. − 61 p.
5. Pro sluzhbu v organah mistsevogo samovryaduvannya: Proekt Zakonu Ukrayini vid 9.02.2017 № 2489 – Rezhim dostupu : http://www.vinrada.gov.ua/zakon_pro_sluzbu
6. Pro zatverdzhennya Poryadku pidvishchennya rivnya profesiynoyi kompetentnosti posadovih osib mistsevogo samovryaduvannya : nakaz Natsderzhsluzhbi Ukrayini vid 06 kvitnya 2012 № 65 // Ofits. visn. Ukrayini. – 2012. – № 37. – P. 319.
7. Upravlinnya strategichnim rozvitkom ob'ednanih teritorialnih gromad: innovatsiyni pidhodi ta instrumenti : monografiya / S. M. Serogin, Yu. P. Sharov, E. I. Borodin, N. T. Goncharuk [ta in.] ; za zag. ta nauk. red. S. M. Serogina, Yu. P. Sharova. – D. : DRIDU NADU, 2016. – 276 p.

Задорожна Світлана Миколаївна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри менеджменту та державної служби, Чернігівський національний технологічний університет (вул. Шевченка, 95, м. Чернігів, 14027, Україна).

Задорожная Светлана Николаевна – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и государственной службы, Черниговский национальный технологический университет (ул. Шевченко, 95, г. Чернигов, 14027, Украина).

Zadorozhna Svitlana, PhD, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Public Service, Chernihiv National University of Technology (95 Shevchenko Str., 14027 Chernihiv, Ukraine).