ЗМІЦНЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Л. С. Лісогор, д. е. н., професор, головний науковий співробітник сектору регіональних стратегій,
В. В. Нестеренко, головний консультант сектору досліджень Східного регіону в місті Харкові,
центру регіональних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень

В аналітичній записці обґрунтовано необхідність активізації та регулювання розвитку управлінського потенціалу територіальних громад як важливого чинника в умовах нового адміністративно-територіального устрою. Розроблено практичні рекомендації стосовно механізмів покращення якості кадрового забезпечення управління на рівні громад; визначення критеріїв оцінки якості роботи працівників виконавчих органів територіальних громад; проведення інвентаризації кадрового потенціалу; удосконалення системи підвищення кваліфікації управлінських кадрів у сфері стратегічного планування.

Висновки та рекомендації

Зміна адміністративно-територіального устрою базового та субрегіонального рівнів, яка передбачає передачу повноважень та фінансів щодо надання послуг та розвитку територій з районного рівня до територіальних громад (далі – ТГ), потребує розроблення нових підходів до регулювання розвитку людського капіталу громад на стратегічних засадах. Актуальним завданням забезпечення сталого розвитку ТГ стає підвищення якості управлінських кадрів для створення умов для життя, забезпечення супроводу та підтримки відповідного функціонування громади.

З метою покращення якості управлінського потенціалу ТГ пропонується реалізація наступних заходів:

1. Міністерству розвитку громад та територій України спільно із всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування,

Національним агентством України з питань державної служби *за напрямом забезпечення формування стратегічного бачення розвитку новостворених громад:*

1.1. Розробити та подати в установленому порядку проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», у якому передбачити засади (умови, зобов'язання) підвищення рівня адміністративної спроможності місцевого самоврядування, врахування навичок та компетентностей пошукачів посад в органах місцевого самоврядування (далі – ОМС), необхідних для забезпечення ефективного стратегування;

1.2. Розробити методичні рекомендації для ТГ щодо створення ефективних механізмів залучення жителів громад до вирішення місцевих проблем шляхом активізації їх участі у використанні громадського бюджету на місцевому рівні;

1.3. Підготувати (за участю зацікавлених сторін) навчальні програми (короткотермінові курси) для підвищення кваліфікації новообраних голів сільських, селищних та міських рад у сфері стратегічного планування; створити онлайн-платформи для отримання ОМС консультаційних послуг з питань стратегічного планування.

2. Національному агентству України з питань державної служби, Міністерству розвитку громад та територій України *за напрямом покращення якості управлінського потенціалу ТГ***:**

2.1. Запровадити систему моніторингу спроможності громади, самодіагностики та самооцінки кожною окремою громадою якості життя в громаді. У цьому контексті важливо вивчити та адаптувати зарубіжний досвід управління розвитком громади, зокрема, ОМС Республіки Польща щодо запровадження системи моніторингу та самооцінки якості життя в громаді[1]. Серед таких критеріїв: рівень задоволення життям, рівень безпеки та соціальної згуртованості, рівень задоволеності освітою, культурою, житлово-комунальними умовами та екологією, рівень довіри до органів місцевої влади. У подальшому результати моніторингу та самооцінки якості життя в громаді мають використовуватися для визначення рівня спроможності ТГ, розроблення заходів щодо розвитку людського капіталу громад та покращення якості управління;

2.2. Підготувати та впровадити щорічне рейтингування діяльності ТГ у кожній сфері надання публічних послуг на основі критеріїв оцінки якості роботи управлінців громад, що сприятиме формуванню у посадових осіб місцевого самоврядування мотивації до саморозвитку на засадах змагальності. Зокрема, до переліку оцінюваних показників слід віднести дані щодо кількості та якості проведених заходів, надання користувачам послуг, а також показники, що характеризують: якість комунікацій з цільовими групами жителів, рівень превентивної та профілактичної роботи щодо негативних явищ у громаді, рівень

[1] Система самооцінки та самомоніторингу гмін SAS, яку започаткувала Асоціація польських міст з 1996 року, і на цей час моніторинг здійснюється по 46 основних показниках у 17 тематичних групах. Відповідно до «Система аналізу «Місцевий уряд». URL: https://systemanaliz.pl/iso-37120

задоволеності членів громади діями та політикою посадовців, та рівень підвищення кваліфікації посадовців.

3. Національному агентству України з питань державної служби, Міністерству розвитку громад та територій України, Державній службі зайнятості України *за напрямом збереження та розвитку кадрового потенціалу ТГ*:

3.1. Підготувати та внести в установленому порядку зміни до Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки у частині проведення інвентаризації кадрового потенціалу ТГ, що враховуватиме критерії оцінки якості роботи працівників виконавчих органів ТГ як невід'ємної складової системи моніторингу спроможності громади, запровадження самодіагностики та самооцінки в ТГ щодо якості життя в громаді (див. п.2.1);

3.2. Прискорити розробку спеціальних програм підвищення кваліфікації (рівня професійної компетентності) службовців місцевого самоврядування базового рівня за рахунок видатків місцевих бюджетів на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106 «Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад»[2];

3.3. Розробити освітні програми для перенавчання та підвищення кваліфікації вивільнених або працевлаштованих в ТГ управлінських кадрів реорганізованих районних державних адміністрацій з метою їх адаптації до потреб ОМС в умовах проведення реформи.

Обґрунтування

Прогрес реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні засвідчив її своєчасність та готовність суспільства до її реалізації. Разом з тим, перспективи збалансованого соціально-економічного розвитку у ТГ, покращення якості життя суттєво обмежуються низкою чинників, що звужують можливості реалізації управлінського потенціалу ТГ. Зокрема, у системі місцевого самоврядування України на базовому рівні недостатньо уваги приділяється питанням регулювання розвитку людського капіталу на стратегічно орієнтованих засадах. Проблема зростає, оскільки у частини керівників та посадових осіб місцевого самоврядування тих громад, які не були створені шляхом добровільного

[2] Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Постанова КМУ від 6 лютого 2019 р. № 106. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text

об'єднання у 2015-2019 роках, відсутній досвід з реалізації повноважень на рівні ТГ.

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки передбачає необхідність оволодіння посадовими особами ОМС новими навичками, знаннями та кардинально вищою кваліфікацією у сфері довгострокового планування та проектування регіонального та місцевого розвитку[3]. Для досягнення цілі Стратегії «Розбудова потенціалу суб'єктів державної регіональної політики» передбачається забезпечення організації підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з питань, пов'язаних з реалізацією державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади, цифрового розвитку, електронного урядування, стратегічних комунікацій та ін. Разом із тим серед напрямів підвищення кваліфікації цих категорій посадових осіб не визначено стратегічне планування та проектування регіонального і місцевого розвитку. Відповідно, у розділі «Погіршення якості людського капіталу» Стратегії не приділено належної уваги аналізу ризиків від недооцінки впливу якості людського капіталу на стратегічний розвиток ТГ та регіонів.

Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад[4], передбачає необхідність вивчення загальних потреб у професійному навчанні посадових осіб місцевого самоврядування один раз на три роки. Втім така періодичність реагування системи професійного навчання не відповідає динамічним змінам в ТГ та, відповідно, потребі у запровадженні ефективних управлінських практик у децентралізованій системі публічного управління.

Відповідно, серед основних причин недостатньо ефективного формування, реалізації та розвитку управлінського потенціалу на рівні громад відмітимо наступні:

1. Недооцінка важливості проблем розвитку управлінського потенціалу ТГ як основи сталості розвитку регіонів та покращення стандартів роботи органів місцевого самоврядування базового рівня; питань підвищення кваліфікації новообраних голів сільських, селищних та міських рад; а також інвентаризації кадрового потенціалу ТГ;

2. Превалювання суб'єктивних чинників у питаннях управління розвитком громади. Зокрема, голови та депутати територіальних громад, обрані за результатами чергових місцевих виборів 25.10.2020 р. на територіях, де не було

[3] Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Постанова КМУ від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820

[4] Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Постанова КМУ від 06.02. 2019 р. № 106. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text

створено об’єднані територіальні громади, мають забезпечити умови для якісного надання послуг населенню та сталого розвитку територій. У ситуації, коли ще законодавчо не закріплено розмежування повноважень між ТГ та збільшеними районами, після переходу ТГ з 01.01.2021 р. на прямі взаємовідносини з Державним бюджетом України потребує пріоритетної уваги забезпечення надання якісних послуг на базовому рівні, що також передбачає залучення до виконавчих органів місцевих рад висококваліфікованих управлінців;

3. Відсутність стратегічного бачення розвитку новостворених ТГ у значної частки новообраних голів сільських, селищних та міських рад, більшість з яких не має належного досвіду управління органами місцевого самоврядування з комплексом повноважень на рівні колишнього району, що посилюється недостатньою мотивацією до систематичного підвищення рівня їх кваліфікації;

4. Дефіцит кваліфікованих управлінських кадрів, що обмежує можливості підвищення ефективності управління новими, збільшеними територіями в умовах передачі з районного рівня до ТГ комунального майна, фінансів та повноважень щодо надання послуг та розвитку територій;

5. Недостатній рівень інформаційно-роз’яснювальної роботи з жителями громад та їх залучення до прийняття рішень, що посилює традиційну інертність жителів, яка базується на патерналістсько-споживацькому підході до відносин «влада-громада».