

Микола Іжа

директор ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України
ORCID ID: 0000-0001-7221-4794

Олеся Голинська

доцент кафедри економічної та фінансової політики
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр., доцент
ORCID: 0000-0003-1720-5056

Трина Матвєєнко

начальник відділу з координації наукової роботи та докторантури
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.
ORCID 0000-0002-2567-9668

**ПІДГОТОВКА КАДРІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:
НОВІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

У статті досліджено особливості підготовки кадрів місцевого самоврядування та наголошено на зростанні ролі кадрово-організаційної та інституційної спроможності місцевого самоврядування в економічному і соціальному розвитку держави та регіонів. Проаналізовано сукупність інституційних та організаційних публічно-управлінських відносин, що виникають у процесі формування системи надання якісних публічних послуг у новостворених громадах, а також потреби формування кадрового потенціалу з відповідним рівнем компетенції. Обґрунтовано доцільність поєднання профільної системи публічно-управлінської освіти з можливостями та вигодами організації громадянського суспільства та неурядових організацій. Встановлено необхідність створення найбільш дієвих механізмів, здатних забезпечувати територіальні інтереси, модернізувати зміст та структуру безперервної професійної освіти, яка спроможна створити нову парадигму кількісного та якісного відтворення кадрового потенціалу держави.

Ключові слова: міське самоврядування; кадрова політика; компетентність публічних службовців; територіальна громада; адміністративні послуги; неурядові організації.

Mykola Izha

Director of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
Doctor of Political Sciences, Professor, Honored Educator of Ukraine
ORCID ID: 0000-0001-7221-4794

Olesya Golynska

Associate Professor of Economic and Financial Policy Department, Doctoral Candidate,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Docent
ORCID: 0000-0003-1720-5056

Iryna Matvieienko

Head of the Department for Coordination of Scientific Work and Doctoral Studies,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration,
Associate Professor of Regional Policy and Public Administration Chair
ORCID 0000-0002-2567-9668

**TRAINING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT STAFF IN UKRAINE:
NEW CHALLENGES AND PROSPECTS**

The article examines the peculiarities of local self-government staff training and emphasizes the growing role of personnel, organizational and institutional capacity of local self-government in the economic and social development of the State and regions. The set of institutional and organizational public-administrative relations that arise in the process of forming a system of quality public services provision in newly created communities, as well as the need for human resources with the appropriate level of competence is analyzed. In the process of decentralization, the communities receive a wide range of powers, resources and administrative services, which necessitate the need to increase the level of local self-government human resources competence. The slow establishment of Administrative Service Centers in the newly formed communities, which indicates the need for training and retraining of staff for communities is emphasized. The need of training of highly qualified managers in the financial and budgetary field is highlighted. The problem of qualified personnel training on the basis of innovative educational technologies, which allow to mobilize managerial challenges and respond quickly to external and internal changes in public policy, is noted. It is emphasized that the development strategies of Ukraine, their purpose,

© Іжа М. М., Голинська О. В., Матвєєнко І. В., 2021.

operational goals and expected results are provided by the relevant national and regional personnel policy. The expediency in combining the profile system of public administration education with the opportunities and benefits of civil society organizations and non-governmental organizations is substantiated. The need to create the most effective mechanisms capable to ensure territorial interests, to modernize the content and structure of continuing professional education, capable to create a new paradigm of quantitative and qualitative reproduction of human resources of the state is revealed.

Key words: local self-government; personnel policy; competence of public servants; local community; administrative services; non-governmental organizations.

Постановка проблеми

В умовах поглиблення процесів децентралізації та завершення реформи адміністративно-територіального устрою зростає роль кадрово-організаційної та інституційної спроможностей місцевого самоврядування в економічному і соціальному розвитку держави та регіонів.

Зважаючи на виклики, які постають перед управліннями різного рівня та різного фахового спрямування, така значущість визначається їх цілковитою самоврядною свободою, у першу чергу, у питаннях реалізації власних повноважень, перелік яких сьогодні значно розширений та переважно підкріплений ресурсами. Зокрема це повноваження в галузях надання адміністративних послуг, житлово-комунального та дорожнього господарства, соціально-культурної сфери, організації освіти, сприяння належному рівню медичної допомоги, стандартів фінансового та бюджетного менеджменту, соціального захисту мешканців тощо [1]. У той же час, практика публічного управління в новостворених у 2020 році громадах (власне як і у тих, що утворилися шляхом добровільного об'єднання в 2015-2019 роках) свідчить про наявність гострого протиріччя між широким колом набутих обов'язків і крайньої обмеженості кількісного складу кадрового забезпечення, як і його якості в сенсі нових компетенцій. Таким чином, вирішення питань кадрово-організаційної та інституційної спроможності місцевого самоврядування як ключового суб'єкта публічного управління в державі, вироблення рекомендацій щодо її формування виступають важливою актуальною науковою та прикладною задачею.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Зasadничі аспекти управління муніципальними утвореннями представлені сьогодні в багатьох працях світових корифеїв теорії державного менеджменту та науки публічного управління, зокрема М. Бандманом, М. Вебером, Е. Венейбласом, А. Гранбергом, Е. Гувером, В. Кристаллером, А. Льюша, А. Фішером і ін. Інституційні та організаційні взаємовідносини на місцевому рівні, основи управління кадрами та питання ресурсного забезпечення самоврядних спільнот досліджувались у працях знаних вітчизняних представників державно-управлінської науки: В. Бакуменка, О. Васильєвої, В. Малиновського, П. Надолішного, Н. Нижник, Ю. Оболенського, Л. Приходченко, І. Розпутенка, Ю. Шарова та багатьох інших вчених.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Проте за наявності великої кількості поважних наукових публікацій та значного масиву експертно-аналітичних матеріалів, присвячених теоретико-прикладним питанням діяльності місцевого самоврядування в сучасних умовах, проблеми спроможності та самодостатності кадрового складу,

якого компетенцій, які відповідали б найбільш новим викликам із розширення функцій та повноважень муніципальних утворень, все ще залишаються невирішеними. Так, досить дискусійними, недостатньо вивченими є категоріальний апарат та класифікація публічних послуг, методичні аспекти співвідносності ефективності таких послуг та рівня компетенції їх надавачів, а також чинники забезпечення безперервної освіти кадрів, яка повинна відповідати на змінювану потребу в оновленні їх знань. Таким чином, необхідність розробки питань забезпечення та підвищення професійного рівня кадрового потенціалу у виконанні повноважень у різних сферах діяльності громад визначає важливість теми статті та є невирішеною раніше частиною загальної наукової проблеми публічного управління в умовах децентралізації.

Мета

Зважаючи на широту тематичного поля цієї публікації, слід чітко визначитися не лише з самою метою, яка полягає в обґрунтуванні змін організаційного середовища та інституційних підходів до розуміння ефективного кадрового складу органів місцевого самоврядування в цьому середовищі, ролі у цих змінах системи підготовки керівних кадрів, а й з її об'єктом, тим самим сконцентрувавши проблематику статті в точках особливої актуальності. В якості такого об'єкта виступають територіальні інституційні підсистеми надання публічних послуг на рівні повністю самоврядних адміністративно-територіальних одиниць – територіальних громад. Звідси випливає предметна основа, яка представляє собою сукупність інституційних та організаційних публічно-управлінських відносин, що виникають у процесі формування системи надання якісних публічних послуг у таких громадах, а також потреби формування кадрового потенціалу, який за рівнем своєї компетенції здатен забезпечити реалізацію розширеного кола повноважень.

Вклад основного матеріалу

Вирішення наведеної проблематики є нагальним науковим завданням, у першу чергу, з огляду на те, що адміністративно-територіальна реформа, яка реалізувалася через проведення перших виборів 25 жовтня 2020 року в 1470 громадах України, змінила засадничі інституційні основи реалізації самоврядних повноважень. Найбільше (91 громаду) утворено в Одеській області [2, 3]. І, якщо раніше основна частина осередків надання публічних послуг (за виключенням великих міст) концентрувалася на рівні багаточисельних районів, то сьогодні весь перелік таких послуг має надаватися з повним дотриманням принципу субсидіарності, визначеного Хартією місцевого самоврядування – у громадах базового рівня, тобто, на місцях [4].

Тож у ході децентралізації спроможні громади отримали більш широкі повноваження, ресурси і відповідальність. І, відповідно, перелік послуг, які можуть надаватися на місцях, та потреба в їх кадровому забезпеченні постійно розширюються.

Зважаючи на обмежений обсяг цієї публікації як наукової статті ми зупинимось лише на декількох, з їх величезної кількості, найбільш важливих нових видів повноважень. Кожне з них вимагає не лише значного та негайного розширення кадрового потенціалу місцевого самоврядування а й повної модернізації його компетенцій.

Першим таким повноваженням є надання органами місцевого самоврядування повного переліку адміністративних послуг. Так, кількість послуг, правом надавати які наділена кожна громада, сьогодні складає аж 143, а з урахуванням залучення послуг зовнішніх суб'єктів надання, на сьогодні такий перелік може становити більш як 400 послуг. Вже в травні 2021 року очікується, що Кабміном буде затверджено перелік адмінпослуг, що стануть обов'язковими для надання в кожній територіальній громаді [5].

Природньо, що мешканці громад очікують від місцевої влади саме такого розширеного переліку. І, очевидно, що тут мають бути сучасні Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) – єдине місце (приміщення), де можна отримати найнеобхідніші адміністративні послуги у комфортних умовах.

Виходячи з цього, Урядом поставлене дуже чітке завдання, щоб за 2-3 роки такий центр був у кожній громаді, а люди могли отримувати якісні та зручні державні послуги. У Державному бюджеті на 2021 рік навіть передбачена спеціальна субвенція. Вона надаватиметься за такими напрямками:

- будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт будівель та приміщень для розміщення ЦНАП;
- облаштування будівель та приміщень, де розміщений ЦНАП, забезпечення центрів та їх територіальних підрозділів і віддалених робочих місць обладнанням [5].

Ці завдання інституцізовано Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі». Документом встановлено зобов'язання міським, селищним, сільським радам, що представляють інтереси територіальних громад із населенням:

1. Понад 10 тисяч мешканців – утворити центри надання адміністративних послуг відповідно до цього Закону до 01 січня 2023 року;

2. Менше 10 тисяч мешканців – утворити центри надання адміністративних послуг відповідно до цього Закону (у разі виділення відповідного державного фінансування на будівництво, реконструкцію, облаштування приміщень та забезпечення обладнанням таких центрів) до 01 січня 2024 року. При цьому, зазначені органи місцевого самоврядування можуть утворювати такі центри за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету та інших не заборонених законодавством джерел без урахування строків, передбачених цим пунктом [6].

Сьогодні утворено 410 міських, 433 селищних та 627 сільських територіальних громад, до яких увійш-

ли 443 міста, 1960 селищ та 26261 сіл. За даними Міністерства розвитку громад та територій України, на сьогодні з 1470 громад, Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) створені тільки у 508, тобто, 962 громади станом на лютий 2021 року не створили таких центрів, у тому числі через брак підготовлених публічно-управлінських кадрів. Найбільше інституцій функціонують сьогодні на Дніпропетровщині – 46 у 52 громадах; найменша кількість – у Кіровоградській області: лише 6 центрів у 29 громадах. 89% ЦНАП України підключилися до державного реєстру речових прав на нерухоме майно, 79% - до реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців (ФОП) та громадських формувань (ГФ). Набагато гірша ситуація з підключенням до Єдиного державного демографічного реєстру (необхідний для роботи т.з. паспортних станцій) – лише 37% центрів надання адмінпослуг мають доступ до його ресурсів, а до ресурсів Державного земельного кадастру мають доступ лише 32% центрів.

Досить повільно рухається процес трансформації (заміщення) ЦНАП районних державних адміністрацій у ЦНАП органів місцевого самоврядування. Лише по 2 таких заміщення відбулося в Сумській та Луганській областях, у Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Миколаївській, Харківській, Хмельницькій, Черкаській та Чернівецькій областях зазнали трансформації лише по 1 центру, а всього по Україні таких трансформацій лише 12.

Досить низька (59%) частка ЦНАП, утворених органами місцевого самоврядування від їх загальної чисельності. Так, у Кіровоградській області ЦНАП, які перебувають в управлінні громад тільки 28%, у Миколаївській – 41%, в Одеській – 43%. При цьому, у Чернівецькій області цей показник становить 78%, у Запорізькій – 77%, у Сумській – 73% [5].

Тож ми розуміємо, яким актуальним стає питання підготовки та перепідготовки кадрів для громад, адже жоден виш сьогодні не готує ні адміністраторів, ні реєстраторів, ні управлінців у сфері адміністративних послуг....

Таким чином, державне завдання повсюдного забезпечення громадян адміністративними послугами вже «тут і зараз», вимагає забезпечення стрімкої динаміки із: а) залучення кадрів до служби в органах місцевого самоврядування; б) підвищення, або навіть докорінної зміни компетенцій цих службовців.

Друге глобальне завдання для органів місцевого самоврядування, що впливає із значного розширення переліку їх повноважень – це повсюдне та обов'язкове створення органів управління з питань фінансів (місцевих фінансових органів). Раніше місцеві такі інституції функціонували лише на рівні областей, районів та міст. У селах і селищах управління фінансами та бюджетом здійснювали бухгалтерські служби, які підпорядковувалися районним фінансовим управлінням, а функції місцевого фінансового органу забезпечував сільський (селищний) голова.

Виходячи зі змін до Бюджетного кодексу України 2020 року, наразі голова не може виступати фінансовим органом, а функції з управління фінансами та бюджетом повністю перейшли до відповідних органів виконавчої влади, кожен з яких є юридичною особою та включає (як мінімум) 3-4 фахівці-фінансисти на чолі з начальником фінансового відділу (управління) [7]. І це теж реальність

«сьогодні і зараз». Натомість особливо малі (5-10 тисяч жителів) громади відчувають катастрофічний дефіцит у фахових фінансистах, а на ці посади всупереч нормативним вимогам, призначаються колишні бухгалтери сільрад, часто навіть без базової вищої освіти.

Тобто, за найбільш скромними підрахунками, сьогодні в 627 сільських та 433 селищних громадах мають працювати більш як 5300 підготованих фінансистів, які володітимуть знаннями з новітніх фінансово-бюджетних технологій бюджетного процесу за програмно-цільовим методом, оцінки ефективності, гендерно-орієнтованого бюджетування, середньострокового та стратегічного фінансового планування тощо. Наразі слід визнати, що по більшості таких громад фаховий рівень цих фахівців не відповідає викликам сьогодення – про це свідчать матеріали аудитів, перевірок та інспекцій, де зазначено масові порушення законодавства та обраховані значні обсяги неефективно витрачених коштів місцевих бюджетів.

Для демонстрації ефективності фінансового управління, зокрема в громадах Одещини, ми скористаємося даними по показниках виконання місцевих бюджетів, за якими будується загальноукраїнський рейтинг. Розрахунок ведеться окремо по 5-ти групах громад, кожна з яких диференціює їх за кількістю населення (групи 1-4) та за належністю центрів громад до розряду міст обласного значення (група 5) [5].

Аналіз показує, що фінансові показники, зокрема по Одеській області, є: 1) максимально диференційованими (розрив між лідерами та аутсайдерами по більшості показників величезний); 2) такими, що вказують на достатньо низький рівень системи фінансового управління на місцях.

Так, позиції громад Одещини в загальноукраїнському рейтингу яскраво демонструють такий розрив. У таблиці 1 виділено громади, які перебувають у останній третині рейтингу в кожній групі:

Таблиця 1

Місце громад Одеської області¹ в загальноукраїнському рейтингу а основними фінансовими показниками

	З населенням більше 15-ти тис.осіб	З населенням 10-15 тис. осіб	З населенням від 5 до 10 тис. осіб	З населенням до 5 тис.осіб	Міста обласного значення
Всього громад в Україні	110	134	277	308	43
Авангардівська	3				
Куяльницька	21				
Окнянська	36				
Кілійська	58				
Таїровська		5			
Шабівська		43			
Березівська		17			
Красносільська		34			
Великомихайлівська		44			
Любашівська		39			
Ширяївська		105			
Мологівська		77			
Вилківська		100			
Визирська			4		
Затишанська			11		
Дальницька			35		
Маяківська			64		
Старокозацька			145		
Великобуялицька			184		
Цебриківська			89		
Великопосківська			167		
Маразліївська			100		
Ясківська			154		
Знам'янська			222		
Новокальчевська				21	
Коноплянська				102	
Тузлівська				177	
Лиманська				109	
Розквітівська				232	
Біляївська					19
Балтська					22

¹Тут і надалі аналізувалися лише показники громад, які протягом 2020 року мали прямі взаємовідносини з Державним бюджетом (прямі міжбюджетні трансферти)

Видно, що 18 із 31 громади опинилися в останній третині загальноукраїнського рейтингу фінансових показників і основна частина з них – це сільські та селищні громади. Розуміючи, що частково ми тут спостерігаємо наслідки багаторічної управлінської прогалини, яка дісталася громадам у спадок, водночас у переважній більшості випадків така ситуація свідчить про незадовільну якість рівня фінансового управління та низький рівень фахових компетенцій.

Для аргументації ми здійснимо моніторинг співвідношення 3-х показників у загальній структурі доходів та видатків кожного з місцевих бюджетів;

- витрати на утримання апарату управління;

- витрати на заробітну плату працівників бюджетної сфери;
- капітальні витрати.

Так, по громадах Одеської області середній показник витрат на утримання апарату у 2020 році склав 23,5%, але якщо заглибитися в аналіз, то ми бачимо, що подекуди ці витрати сягають до більш як 40% бюджетних доходів (рис.1):

При цьому, на заробітну плату з нарахуваннями спрямовано «левову частку» всіх доходів (рис. 2):

З графіку видно, що в переважній більшості (в 25-ти з 31) громад витрачається від 70% до 87% лише на заробітну плату – це т. з. «видатки проїдання», які не

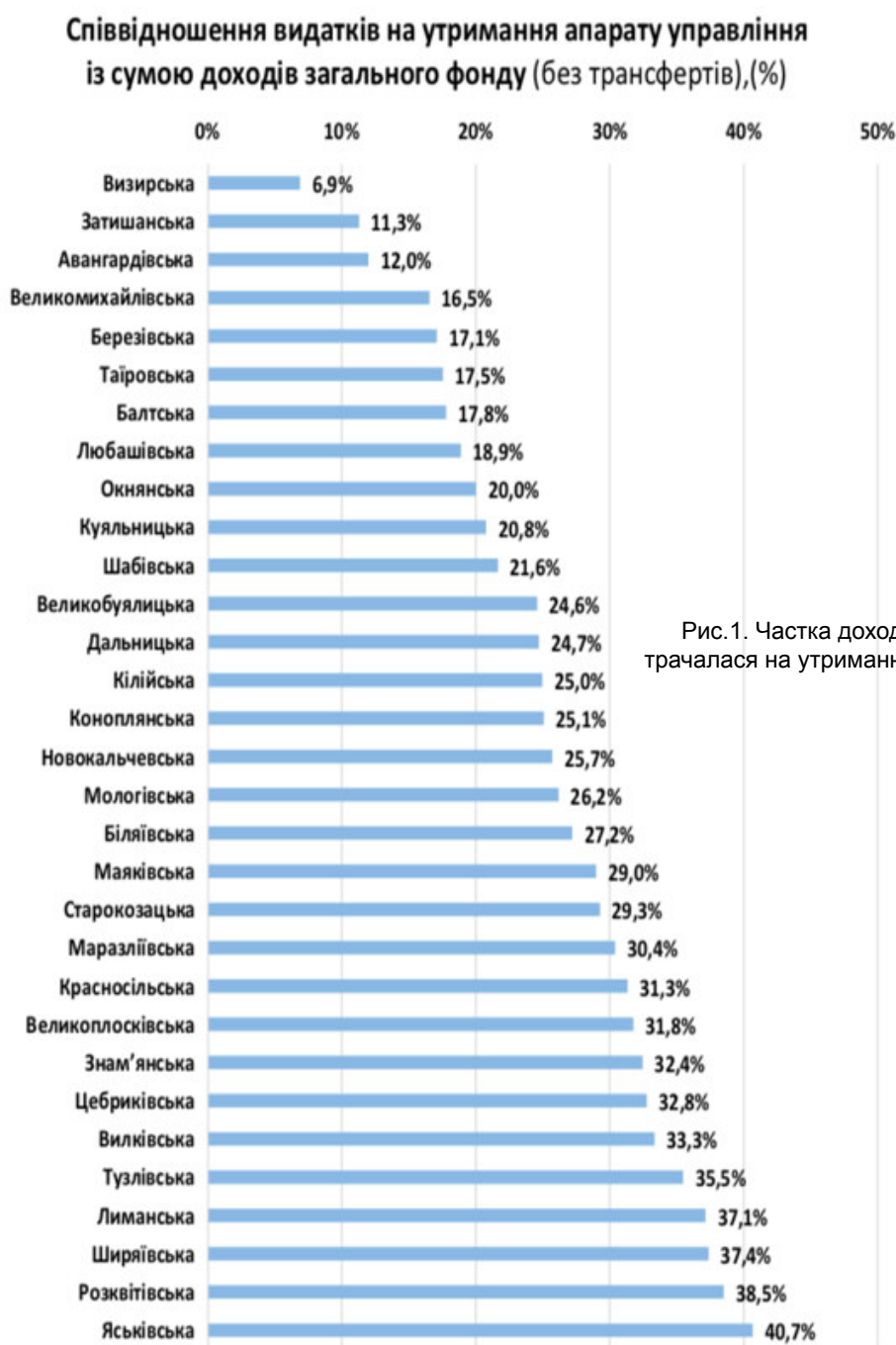


Рис.1. Частка доходів загального фонду, що витрачалася на утримання апарату в 2020 р.

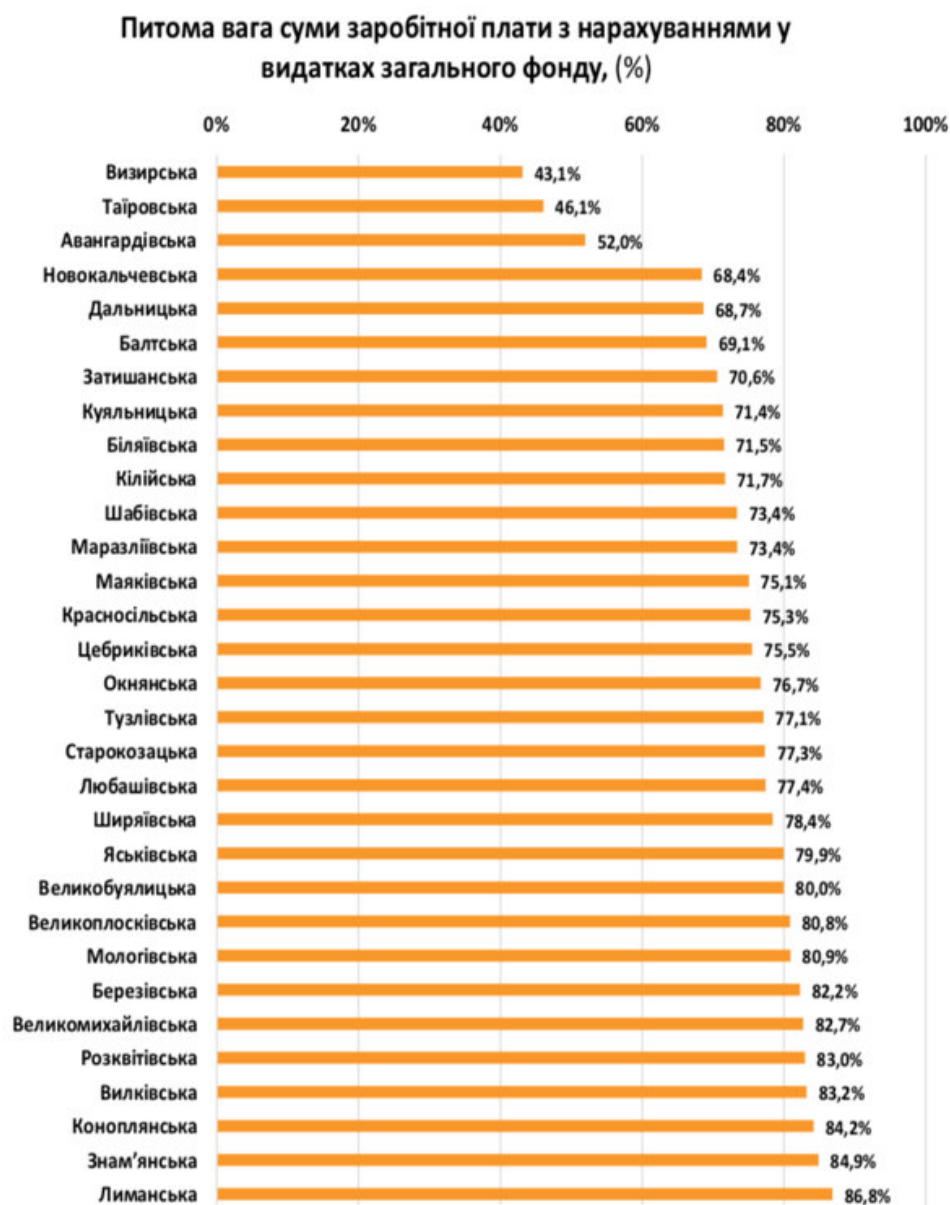


Рис. 2. Питома вага заробітної плати у видатках у 2020 році

носять розв'язкового характеру. А що ж з капітальними витратами? Тут ситуація обернено пропорційна (рис. 3):

При середньому невисокому показнику по області в 21 % переважна більшість (19 громад) не піднялася за його межі, а в 11 з них капітальні видатки становлять менше 10% витрат.

Наведені співвідношення також свідчать, у першу чергу, про низький рівень володіння фінансовим аналізом та можливостями фінансового менеджменту. Водночас для подолання таких негативних співвідношень, наука та практика володіє значною кількістю сучасних технологій, які не містять складових щодо збільшення фондів, трансфертів, витрат, тобто, не є складними, але вимагають фахових публічно-управлінських знань.

Тобто, особливо актуальним «сьогодні і зараз» питанням є також проблема дефіциту кваліфікованих кадрів фінансово-бюджетного напрямку, які володітимуть достатнім рівнем компетенцій для подолання викликів та вирішення нових завдань – адже фактично, від їх

управлінських рішень нині залежить вся соціально-економічна складова розвитку кожної з територіальних громад України. Всі ці знання викладаються в курсах підвищення кваліфікації та в магістерських програмах академічної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування; зокрема в нашому Інституті ці знання можливо здобути в дистанційному режимі.

Говорячи про множину викликів щодо рівня управлінських знань, слід визнати існування практики, яка склалася в діяльності органів місцевого самоврядування останніми 5-10 роками. Так, функцію освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування почали досить інтенсивно перебирати на себе значна кількість неурядових та недержавних організацій, проєктів міжнародної технічної допомоги тощо. Ніша дефіциту мобільних знань заповнилася ними досить швидко [8]. Такі, порівняно нові в цьому полі традиційної державницької діяльності інституції, охопили вже набагато більший спектр компетенцій, ніж класичні виші.

Питома вага капітальних видатків у загальній сумі видатків
(загальний та спеціальний фонди), (%)

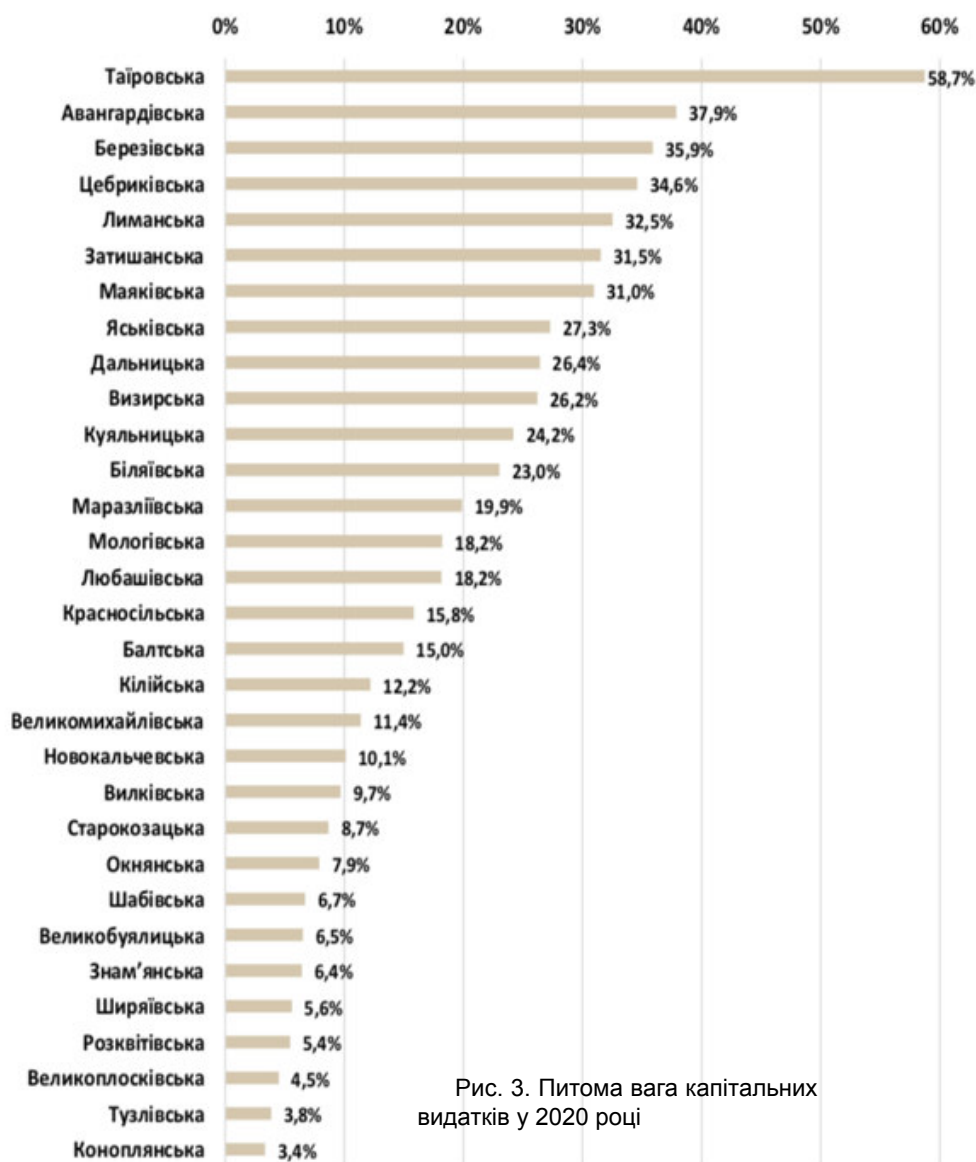


Рис. 3. Питома вага капітальних видатків у 2020 році

Так, наприклад, традиційна система підготовки досить важко перелаштовується на швидкоплинний в сучасному світі цілі розвитку суспільства. Консервативні технології організації навчального процесу не дозволяють оперативного мобілізуватися під щоденні управлінські потреби та зреагувати на виклики, що досить інтенсивно з'яляються та змінюються з плином змін зовнішньої та внутрішньої державної політики.

Об'єктивно потрібно зазначити, що обсяг фінансування проєктів міжнародної технічної допомоги дозволяє залучати найкращих українських фахівців та експертів до проведення заходів, оплачувати проїзд та харчування керівникам та посадовим особам місцевого самоврядування, проводити ці заходи на сучасній, зручній, комфортній базі готелів в обласних центрах, що значно привабливіше, ніж те, що пропонують традиційні обласні центри підвищення кваліфікації кадрів та регіональні інститути держуправління при Президентові України.

Якщо привести практичні приклади з тематики навчання, які неурядові організації практично взяли на себе з перших моментів виникнення попиту, а офіційний державний освітній простір або не приєднався до них зовсім, або приєднався з великими запізненнями, то це:

- Державні закупівлі;
- Децентралізація та реформа адміністративно-територіального устрою;
- Програмно-цільове бюджетування;
- Міжнародні стандарти бухгалтерії в державному секторі;
- Секторальні реформи (медична, судова, освітня і т. ін);
- Стандарти надання публічних послуг;
- Гендерні аспекти публічного управління;
- Цифровізація державних та публічних послуг тощо.

Сьогодні всі наведені тематичні блоки сформовані міжнародними проєктами як самостійні компетенції,

адже попит на ці знання з самого початку був дуже високим. При тому, що заклади вищої освіти (у першу чергу системні, великі) не змогли вчасно підхопити ініціативу та задовольнити в повному обсязі зазначений попит.

З огляду на це здавалося б, чому не внести зміни до Закону України «Про освіту» та повністю не інституціалізувати непрофільні організації, з метою надання функцій з підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування?

Але відповідь на це запитання лише на перший погляд є простою. Насправді ж, існує низка ризиків для такого варіанту вирішення проблеми.

По-перше. Питання системності. Оскільки кожна неурядова організація працює або відносно, або абсолютно окремо одна від одної, то природно, що цілі кожної з таких організацій є дуже різновекторними і завжди лежать у площині конкретного проєкту чи програми. Навіть якщо створено, наприклад, всеукраїнську асоціацію, партнерство, консорціум, тощо – вони будуть діяти лише в межах конкретного проєктного інтересу. Природна для цього сектору диференціація місій в організаціях, обсягу фінансування та строків реалізації проєктів не дозволяють на даному етапі розвитку продуктивних сил та комунікаційних відносин, побудувати цілісну систему з властивими їй єдністю поглядів, цілей та завдань, вона (диференціація) практично це унеможлиблює.

По-друге. Питання потужностей. В абсолютній переважній кількості випадків це дрібні відносно об'єкту надання послуг та інституційно досить розрізнені суб'єкти. При чому, варіант їх глобальної або більш-менш значної корпоратизації з метою об'єднання навкруги лише одного з державницьких завдань, є практично неможливим, зважаючи на причини, визначені в першому питанні. Питання обмеженості кадрових, організаційних, фінансових потужностей напряму породжує проблематику ресурсних ризиків, які в будь-який момент можуть спричинити руйнування системи підготовки публічних службовців, навіть якби, теоретично, така система стала б можливою.

По-третє. Питання відповідальності. За відсутності «зцементованої» системи та досить ризикованої ресурсної бази, питання відповідальності за результати підготовки публічних службовців залишаються відкритими. При чому, такі непрогнозовані результати стосуються рівною мірою, як показників якості, так і кількісних показників підготовки кадрового складу. Про відповідальність за результати діяльності у сфері публічного управління тут можна говорити лише в короткостроковій перспективі (тут все простіше, адже маса існуючих та вдалих оціночних технологій дозволяє скоригувати діяльність організації за принципом «тут і зараз»). Але відносно стратегічних довгострокових результатів ми не можемо говорити про реальну відповідальність [9]. Тому що всі стратегії розвитку України з їх метою, операційними цілями та очікуваними результатами забезпечуються відповідною ДЕРЖАВНОЮ КАДРОВОЮ ПОЛІТИКОЮ, яка доповнюється регіональною кадровою політикою на місцях.

На превеликий жаль, ми можемо констатувати їх повну відсутність з часів президента-утікача. А ті кадрові експерименти, свідками яких ми є з 2014 року, підтверджують аксіому, що без професійно підготовлених, порядних, відповідальних керівників-патріотів органів

державної влади та місцевого самоврядування, ми не зможемо досягти позитивних результатів. Спроби призначити іноземців на високі державні посади показали повну безперспективність цього шляху.

Адже, порівняно короткострокові цілі неурядових організацій не можуть задовольнити потребу стратегічної результативності в реалізації будь-якої зі сфер державної політики. Водночас, похибки в підготовці керівної еліти можуть вкрай негативно відобразитися на системі управління державою. При чому, вони, як правило, виявляються зовсім не відразу, а їх негативний вплив завжди носить негативний синергетичний ефект та може призвести до небажаних політичних наслідків.

Наведені групи ризиків наштовхують на думку про недоцільність та нереалістичність сценарію повного перекладання функцій з підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на неурядові організації та на організації представників громадського сектору, хоч до цього давно підштовхують відомі-експерти-«грантоїди» в Україні.

Але, водночас треба визнати, що неспеціалізовані освітні організації, наряду з їх слабкими сторонами, безумовно, мають багато позитивних рис, які необхідно мобілізувати для підвищення результативності підготовки керівних кадрів публічної служби. Ці переваги слід враховувати та використовувати, як в короткострокових програмах підвищення кваліфікації, так і в колаборації з академічними навчальними курсами. Так, неурядові організації, здебільшого:

- мають потужний експертний пул;
- мобільні та гнучкі у своїй організаційній та інституційній діяльності;
- володіють значною комунікативною мережею, що дозволяє залучати нових і нових бенефіціарів освітніх послуг та здійснювати промоцію академічних освітніх програм;
- не мають жорстких обмежень щодо методик навчання та володіють їх широким розмаїттям, заснованим на успішних міжнародних стандартах;
- практико-орієнтовані та роблять акцент на прикладне спрямування своїх навчальних курсів.

Нині діючий Закон України «Про державну службу» дозволяє замовляти послуги з професійного навчання держслужбовців у будь-якій організації, установі, як в Україні, так і за її межами. Успішний приклад такої партнерської співпраці Одеський регіональний інститут державного управління має з Одеським відокремленим підрозділом Центру розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС), що за технічної підтримки Програми «U-Lead з Європою» працював в області в 2017-2019 роках. У партнерстві було реалізовано більш як 50 спільних заходів для представників ОДА, РДА та територіальних громад Одещини. У них брали участь більш як 1,5 тис. державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Інститут активно підтримував діяльність Одеського ЦРМС щодо роз'яснення перспектив та можливостей децентралізації влади. Для більш як 300 слухачів Центру підвищення кваліфікації керівних кадрів, на базі офісу Одеського ЦРМС експертами та викладачами Інституту проведено більше 20 виїзних навчань за тематикою: добровільне об'єднання громад, просторове планування, бюджетна децентралізація, організаційний та кадровий супровід діяльності виконавчих органів рад та їх апаратів тощо.

У ті непрості для реформи часи, Інститут виступив одним з основних на теренах Півдня України організаторів заходів із реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Отже, у сучасних умовах, вважаємо логічним поєднання профільної системи публічно-управлінської освіти з можливостями та вигодами організацій громадянського суспільства та неурядових організацій. За умови беззаперечного збереження академічної складової підготовки кадрів, залучення організацій та проєктів здатне посилити практичний компонент такої освіти, забезпечивши мейнстрим мобільності та гнучкості [10]. Система вишів тут здатна виступити носієм публічно-управлінської філософії та джерелом фундаментальних наукових ідей, а проєктний громадський сектор здатен ефективно підтримати практичну (вибіркову) сторону освітніх програм. Таке поєднання може підвищити рівень компетенції публічних службовців та наддати нового подиху системі їх підготовки, стати основою модернізації системи безперервної професійної освіти посадовців.

Висновки

Виняткова роль реалізованої в 2020 році реформи адміністративно-територіального устрою України у бік її децентралізації та шляхом надання територіальним громадам розширеного кола повноважень – не полягає у короткостроковому економічному чи політичному ефекті простих інституційно-організаційних змін. Її стратегічне значення лежить у площині побудови нової суспільної системи, здатної до самоорганізації та саморозвитку в умовах зрушень. Сьогодні вони виллюються викликами протиріч розширеного переліку самоврядних повноважень зі спроможністю кількісного і якісного складу керівних кадрів на місцях в реалізації цих повноважень.

Така здатність суспільної системи закладається в її органістичну природу, що, своєю чергою, реалізується через повсюдну і постійну, засновану на поєднанні сильних сторін академічної публічно-управлінської науки та мобільності громадського сектору, оновлену інституційну основу підготовки та підвищення компетенцій керівних кадрів. Саме так мають надаватися якісні освітні послуги вищого ґатунку, засновані на задоволенні інтересів посадовців у набутті актуальних знань та навичок. Такі знання дозволять комплексно і оперативного реагувати на щоденні управлінські виклики.

Перспективи подальших розвідок пролягають через наукове обґрунтування та пошук шляхів створення найбільш дієвих механізмів, здатних поєднати різновекторні територіальні інтереси, і на цій основі модернізувати зміст та структуру безперервної професійної освіти, що здатна створити нову парадигму кількісного та якісного відтворення кадрового потенціалу держави. Будучи породженням реальних інтересів спільнот, їх «плоттю від плоті та кров'ю від крові», ця нова парадигма має забезпечити єдину державницьку позицію розвитку державного управління та місцевого самоврядування в Україні.

Література.

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/paran101#n101>.
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльно-

сті органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17.11.2020 № 1009 ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX#Text>

3. Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua>.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

5. Сайт «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua>

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон від 03.11.2020 № 943-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>

7. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.

8. Проєкти міжнародної технічної допомоги в Україні: інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром, 2020 р. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29339.pdf>

9. Надолішній П. І. Державне управління в Україні на перехресті тисячоліть: виклики, загрози і перспективи. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 2(58). С. 3–11.

10. Decentralization: a sampling of definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance), October 2019. 40 p.

References.

1. Pro mistseve samovriadvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/paran101#n101>.
2. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo vporiadkuvannia okremykh pytan orhanizatsii ta diialnosti orhaniv mistsevoho samovriadvannia i rayonnykh derzhavnykh administratsii: Zakon Ukrainy vid 17.11.2020 № 1009 ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-IX#Text>
3. Ofitsiyniy veb-sait Ministerstva rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy. URL: <http://www.minregion.gov.ua>.
4. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriadvannia. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
5. Sait «Detsentralizatsiia». URL: <https://decentralization.gov.ua>
6. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo optymizatsii merezhi ta funktsionuvannia tsentriv nadannia administrativnykh posluh ta udoskonalennia dostupu do administrativnykh posluh, yaki nadaiutsia v elektronniy formi: Zakon vid 03.11.2020 № 943-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-20#Text>
7. Biudzhetniy kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.
8. Proiektiy mizhnarodnoy tekhnichnoy dopomohy v Ukraini: informatsiina dovidka, pidhotovlena Yevropeiskym informatsiino-doslidnytskym tsentrom, 2020 r. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29339.pdf>

9. Nadolishnii P. I. Derzhavne upravlinnia v Ukraini na perekhresti tysiacholit: vyklyky, zahrozy i perspektyvy. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. prats. Odesa: ORIDU NADU, 2014. Vyp. 2(58). S. 3–11.

10. Decentralization: a sampling of definitions (Working paper prepared in connection with the Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance), October 2019. 40 r.