

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ФАХОВОГО ОГЛЯДУ<sup>1</sup>  
«РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»**

*Рада Європи у співпраці з  
Національним агентством України з питань державної служби*

**22-23 травня 2017 року**

---

<sup>1</sup> Підготували Цезарій Трутковскі та Едіт Калніна (експерти Ради Європи) на основі інформації, отриманої від учасників фахового огляду.

## Зміст

Вступ .....	3
1. Система підготовки кадрів для органів публічної влади в Україні .....	3
1.1. Законодавча база щодо професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування .....	4
1.2. Зацікавлені сторони у системі професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування .....	7
1.3. Виклики реформи .....	9
2. Бачення розвитку системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування в Україні .....	13
2.1. Перегляд ролей органів, які залучені до професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування .....	13
2.2. Стимулювання попиту та аналіз потреб у навчанні посадових осіб місцевого самоврядування .....	14
2.3. Створення сучасного конкурентоспроможного ринку навчальних послуг .....	15
2.4. Фінансування системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування .....	16
2.5. Використання підтримки міжнародної спільноти .....	17
2.6. Надання підтримки новоствореним об'єднаним територіальним громадам .....	18
2.7. Підготовка Національної стратегії професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування .....	18
3. Висновки .....	19

---

## Вступ

Програмою Ради Європи «Децентралізація та територіальна консолідація в Україні» у співпраці з Національним агентством України з питань державної служби започатковано роботу національної консультативної платформи з питань реформування системи професійного навчання кадрів органів місцевого самоврядування (4 квітня 2017 року) та експертну оцінку реформування системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад в Україні (22-23 травня 2017 року).

Національна консультативна платформа та експертна оцінка були скеровані на реалізацію декількох завдань:

- вивчити поточну ситуацію та висвітлити найбільші виклики для розвитку компетенцій службовців на місцевому рівні шляхом обговорення проблематики та викликів системи професійної освіти та підготовки з усіма українськими та міжнародними зацікавленими сторонами;
- рекомендувати зміни до системи підвищення кваліфікації публічних представників на місцевому рівні в Україні з урахуванням основних елементів наявної системи професійного навчання та реформи державного управління;
- сприяти процесам децентралізації та реформі місцевого самоврядування та територіальної організації влади шляхом обміну актуальним досвідом з іншими державами-членами Ради Європи.

Група учасників Фахового огляду провела низку інтерв'ю у Києві з українськими експертами та політичними лідерами, представниками центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, програм іноземної допомоги. Цей звіт ґрунтується на обміні інформацією, що відбувся під час інтерв'ю, та на документах, які передали учасників Фахового огляду, їхніх підсумкових звітах та коментарях до проекту цього документу.

Детальну інформацію щодо експертної оцінки, включно із її програмою та списком учасників, наведено в Додатку I до цього звіту.

### 1. Система підготовки кадрів для органів публічної влади в Україні

1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України розпочав процес децентралізації влади в Україні шляхом ухвалення *«Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»* (Концепція 2014 р.). Згідно із цим документом, головна мета процесу реформи – досягнути формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Передача повноважень від центральних органів виконавчої влади та їхніх територіальних підрозділів на обласний і місцевий рівні стала одним з елементів реформи.

Протягом трьох років із моменту запуску процесу було виконано цілий ряд положень порядку денного Концепції 2014 р. Серед головних досягнень - започаткування добровільного об'єднання територіальних громад. Із моменту початку реформи (у 2014 – 2016 рр.) було створено 366 нових об'єднаних громад замість колишніх 1744 громади (17% від загальної кількості). Очікується, що у 2017 р. може бути створено ще близько 300 об'єднаних громад.

Через різні причини деякі положення Концепції 2014 р. досі не реалізовані. Серед них – зміни до Конституції України щодо створення виконавчих органів обласних та районних рад, ухвалення нормативно-правових актів, що регулюють механізми прямої демократії, регулювання нової системи адміністративно-територіального устрою, формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення.

Варто зазначити, що вказаний документ не окреслив спеціальних положень щодо умов служби в органах місцевого самоврядування та системи підготовки працівників органів місцевого самоврядування.

Одним із конкретних наслідків започаткованого в 2014 р. процесу децентралізації стала щодалі зростаюча потреба в розвитку професійних компетенцій, адміністративного потенціалу новостворених органів місцевого самоврядування, необхідних для ефективного виконання ними розширеного кола своїх завдань. Як неодноразово зазначалося в ході обговорень у межах Фахового огляду, наявна система оцінки потреб та професійного навчання в сегменті органів самоврядування не здатна задовольнити потреб та очікувань службовців на місцевому рівні.

### **1.1. Законодавча база щодо професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування**

Положення, що стосуються службовців на місцевому рівні в Україні, наразі перебувають на стадії трансформації, триває пошук нових системних рішень.

Хоча в 2017 р. Верховна Рада України (парламент) ухвалила новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» (Закон № 1849-VIII від 9 лютого 2017 р.) (Закон 2017 р.), цей акт ще не набув чинності, оскільки Президент України повернув його до парламенту з коментарями для доопрацювання. Утім, цілком імовірно, що після внесення деяких змін Закон 2017 р. буде в 2017 р. ухвалено. До того часу залишатимуться чинними положення Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. (Закон 2001 р.).

Поточні норми (Закон 2001 р.) виділяють сім категорій посад службовців на місцевому рівні<sup>2</sup>, у тому числі це виборні посадові особи органів місцевого самоврядування (їхні посади підпадають під категорії 1-4) та наймані/призначені посадові особи органів місцевого самоврядування (категорії 3-7). Варто зазначити, що законопроект 2017 р. чітко розмежовує виборних представників та призначених державних службовців (зберігаючи категорію виборних посадових осіб, що на повну ставку працюють в органах місцевої влади). Виборні

---

<sup>2</sup> За даними Державної статистичної служби станом на 31 грудня 2015 р. в Україні було 83 465 службовців органів місцевої влади.

посадові особи органів місцевого самоврядування<sup>3</sup> більше не підпадатимуть під категорію службовців місцевих органів влади, тому певні положення нового закону до них не застосовуватимуться. У контексті розвитку компетенцій службовців місцевих органів влади розрізнення політиків, що працюють у підрозділах органів місцевого самоврядування, та фахівців, найнятими такими підрозділами (за збереження категорії виборних посадових осіб, що на повну ставку працюють у місцевих органах влади), безумовно, є позитивним кроком, оскільки потреби в навчанні виборних посадових осіб та призначених службовців явно відрізняються і їх належить розглядати окремо.

Статус державних службовців регулює Закон «Про державну службу», прийнятий у грудні 2015 р. і чинний із 1 січня 2016 р. (Закон України «Про державну службу», № 889-VIII). У світлі експертної оцінки та рекомендацій, наведених у цьому звіті, розрізнення між службовцями органів місцевого самоврядування та державними службовцями є вкрай важливим, адже воно визначальне для професійного навчання та шляхів розвитку, які пропонуються для обох цих груп. Це розрізнення певною мірою відображене в розпорядженні, яке видав уряд України 24 червня 2016 р. (Розпорядження № 474-р) та яке ухвалює «План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 рр.» План визначає (ціль 18) комплекс заходів щодо реформування системи професійної підготовки державних службовців, включаючи аналіз потреб у навчанні, розроблення методології, єдиних стандартів підвищення кваліфікації та роз'яснень, розроблення та затвердження положень щодо системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців. Тим часом схожого детального плану дій щодо реформування системи професійної підготовки посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування не існує.

Обидва нормативні документи, Закон 2001 р. та Закон 2017 р. (який наразі доопрацьовують), зобов'язують службовців органів місцевого самоврядування постійно підвищувати свою професійну компетентність/кваліфікацію та вдосконалювати організацію служби. Проте якщо говорити про підхід до розвитку компетенцій державних та місцевих службовців, то ці два документи суттєво відрізняються.

Закон 2001 р. наголошує (стаття 19), що навчання і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування забезпечуються у порядку, передбаченому законом. Як зазначено в Постанові Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564, Науково-методичне забезпечення діяльності цієї системи здійснює Національна академія державного управління при Президентові України (НАДУ) як вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються КМУ. Рішення щодо змін у змісті підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і службовців МС приймаються НАДС на підставі звернень НАДУ. НАДС організовує та координує підготовку здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування» та підвищення кваліфікації державних службовців і службовців МС, зокрема з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, за державним

---

<sup>3</sup> Особи, яких: (1) обрано на місцевих виборах; (2) обрано радою з числа своїх членів/депутатів; (3) затверджено радою за поданням її голови.

замовленням, здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за якістю професійного навчання.

На цьому етапі доречно зазначити, що в Україні саме академічна підхід до освіти є основною для визначення систем розвитку компетенцій персоналу публічних органів влади. Низка дискусій у ході Фахового огляду призвела до висновку, що виклики розвитку компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування переважно зумовлені неспроможністю навчальних програм інституцій вищої освіти задовольнити потреби системи публічного управління, що змінюються, а також застарілою системою підтримки, яку обласні установи надають органам місцевого самоврядування. Перша проблема пов'язана із тим, що попри те, що академічна галузь України здатна задовольнити попит на загальну та теоретичну освіту, вона має достатньо обмежений потенціал щодо передання навичок та вмінь / практичного навчання. Інші постачальники освітніх послуг (наприклад обласні центри підвищення кваліфікації) часто зіштовхуються із нестачею ресурсів, браком досвідчених тренерів та експертів, а також із відсутністю процедур діагностики потреб у навчанні. Отже, те, що доступно в плані навчальних схем для представників публічної влади, визначається спроможностями постачальників навчальних послуг (часто дуже обмеженими), а не сучасними потребами галузі. Навчання не ґрунтується на попиті, а нав'язується ієрархічно. Виглядає так, що навчальні потреби та програми визначає центральна влада, а впроваджують їх різні навчальні заклади. Отже, наявні можливості навчання не відповідають потребам у навчанні.

Такий суто науковий, переобтяжений теорією підхід до навчання посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування зумовлює важливі наслідки. Теоретичні знання, отримані в процесі навчання, часто не виявляються корисними в повсякденній практиці публічної адміністративної роботи. Як результат, нещодавно набраний персонал доводиться навчати на робочому місці, що вважається застарілим, трудомістким та дорогим методом.

Постає питання, чи за децентралізованої системи державної влади, що є кінцевою метою реформи в Україні, централізована система підготовки службовців на місцевому рівні є правильним підходом до нарощування інституційних спроможностей місцевої адміністрації.

Рішення, передбачені Законом 2017 р., є кроком до децентралізації системи, оскільки документ більше не передбачає вимоги щодо забезпечення підготовки та підвищення кваліфікації для службовців місцевого рівня, як визначено законом, а натомість вказує, що кожна місцева рада приймає свої розпорядження щодо підготовки (професійної освіти та підвищення кваліфікації) службовців місцевого рівня. Незважаючи на те, що нові норми залишають певні повноваження щодо визначення принципів навчання службовців органів місцевого самоврядування за центральною владою, вони усе ж передають належний рівень повноважень для прийняття рішень на місцевий рівень. На цьому етапі варто зазначити, що децентралізація відповідальності за розвиток компетенцій службовців на місцевому рівні має вирішальне значення для успіху реформ місцевого самоврядування в Україні. Цю тему детальніше розвинуто далі у звіті.

## 1.2. Зацікавлені сторони у системі професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування

Як було зазначено вище, професійне навчання посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування в Україні забезпечує переважно академічна система, реалізуючи таку діяльність у формальних рамках магістерських та, із недавнього часу, бакалаврських програм. Хоча 105 вищих навчальних закладів ліцензовані Міністерством для реалізації навчання у галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, підготовка, яку вони пропонують, навряд чи є достатньою практичною базою для кар'єри у сфері публічного управління. Аналіз наявних освітніх програм свідчить про значний розрив між вимогами до державних і місцевих службовців щодо професійної компетенції та змістом більшості програм. Не існує загальноприйнятих стандартів із точки зору цілей підготовки та вимог щодо компетенцій або сучасних навчальних програм, а академічні викладачі рідко мають практичний досвід роботи в децентралізованій системі управління. Їм часто бракує знань щодо найновіших методів управління в територіальних органах влади, місцевого самоврядування, стимулювання місцевого та регіонального розвитку, проблематикою міжмуніципального співробітництва тощо. Через такі причини академічну освіту (з огляду на її природу та через вказані вище обмеження) можна розглядати в найкращому разі як вступ до навчання для кар'єри в публічній владі, зокрема, з урахуванням викликів, із якими зіштовхуються органи місцевого самоврядування, які останніми роками зазнали значних змін, викликаних децентралізацією влади.

Варто також зазначити, що процес ліцензування має строго формальний характер і зосереджений на конкретних вимогах до викладацького складу та технічних спроможностях навчального закладу здійснювати конкретні навчальні програми. Цей процес, як правило, не супроводжується поглибленим аналізом потреб у навчанні місцевої публічної влади або перевіркою потенціалу та досвіду професорсько-викладацького складу. Отже, найчастіше адаптація формальних академічних структур до змін у діяльності у сфері публічного управління та введення нового змісту навчання залишаються нездоланими задачами.

Зазначене вище викликає питання щодо майбутньої ролі НАДС у системі підготовки публічних службовців. За децентралізації державної влади НАДС, без сумніву, постане перед необхідністю переглянути сфери своєї діяльності. Хоча важлива роль НАДС у формуванні системи підготовки державних службовців не ставляється під сумнів, легітимізацію ролі НАДС в підготовці посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування належить системно врегулювати.

НАДУ є навчальним закладом, який відіграє особливу роль у системі формальної академічної освіти. Будучи школою з широко визнаною репутацією та успішною академічною історією, вона упродовж багатьох років поставала як головний центр підготовки кадрів публічного управління в Україні. Освітній ступінь, отриманий у НАДУ, наділяв випускника престижем і статусом у громаді. Поточні адміністративні зміни та рішення держави стосовно навчання державних і місцевих службовців дещо понизили статус НАДУ, і цей ВНЗ працює над розбудовою нової

стратегії. Два чинники мали вирішальний вплив на нинішню ситуацію НАДУ – один, системний, пов'язаний із децентралізацією державного управління (що призвело до значних розбіжностей між цілями навчання державних і місцевих службовців), другий, більш формальний чинник, зумовлений зменшенням видатків на навчання державних службовців із центрального бюджету (на даний момент стипендія, яку отримують студенти, дорівнює близько половині мінімальної заробітної платні, а повернення до роботи у сфері публічного управління можливе лише шляхом участі в офіційному конкурсі – ці два фактори значною мірою зумовили низьку мотивацію проходити додаткові навчальні програми).

Існують й інші освітні установи, які хоч і не є вищими навчальними закладами, однак також працюють у секторі навчання кадрів публічного управління. Це прямий результат того, що з 2015 р. надання послуг післядипломної освіти, а також підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування не вимагає спеціальної ліцензії. Нормативно-правові акти в Україні не визначають, які установи належить кваліфікувати як навчальні заклади післядипломної освіти. Також в Україні згідно Постанови КМУ існують Центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій (далі - Центри). Співзасновниками центрів можуть бути обласні ради, а також Київська та Севастопольська міська ради. Наразі двадцять таких установ працюють на всій території України під наглядом НАДС і за освітньої, академічної та інформаційної підтримки, яку надає НАДУ. Однак, їхня діяльність є нескоординованою і ці заклади страждають від нестачі персоналу.

Роль асоціацій місцевого самоврядування в підвищенні компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування обмежена, оскільки вони вирішують організаційні проблеми, а їхні скромні ресурси прив'язані до проектів, які координують міжнародні донори. Серед основних чинників, що знижують спроможність асоціацій органів місцевого самоврядування надавати підрозділам органів місцевого самоврядування експертну підтримку, – недостатня кількість досвідчених експертів та тренерів, а також обмежений характер співпраці між асоціаціями місцевого самоврядування.

Міжнародні організації, що впроваджують проекти в межах процесів децентралізації в Україні, можуть потенційно відігравати важливу роль у підвищенні рівня компетенції українських публічних службовців на місцевому рівні. Два найбільших таких проекти – U-LEAD (фінансується із джерел ЄС) і DOBRE (фінансується USAID) – ще не розпочали масштабної діяльності з підготовки кадрів. DOBRE на даний час впроваджує проект на основі участі в 50 новостворених об'єднаних громадах щодо стратегій місцевого розвитку (координує польський Фонд підтримки місцевої демократії). До вищих навчальних закладів і НАДУ зверталися з пропозицією щодо надання експертної підтримки з практичних аспектів місцевого врядування. Іншою важливою ініціативою є Центр розвитку місцевого самоврядування - установа, яку фінансує U-LEAD та яка має 24 відокремлені регіональні відділення, що можуть відігравати важливу роль у наданні підтримки новоствореним об'єднаним громадам. Розроблено методологію та навчальні матеріали, інструктори та консультанти пройшли навчання щодо роботи з місцевими органами



влади в межах шведсько-українського проекту, а Рада Європи впроваджує тренінгову програму для керівників органів місцевого самоврядування («Академія лідерства»).

Брак співпраці між міжнародними організаціями, що працюють в Україні, безсумнівно, є проблемою. Незважаючи на те, що деякий обмін інформацією відбувається через Донорську раду, за даними експертної оцінки він не є достатнім. Поточний стан справ далекий від ефективної координації, розподілу ресурсів або синергії та акумуляції результатів проектів. Винятком, що заслуговує на увагу, є нещодавно сформована співпраця між Радою Європи та DOBRE щодо навчання місцевих лідерів.

Сектор неурядових організацій є порівняно активним постачальником підтримки для органів місцевого самоврядування. Хоча вони переважно працюють над проектами, які фінансують із-за кордону, деякі українські НУО також самостійно ініціюють співпрацю із підрозділами органів місцевого самоврядування. Відповідно до українського законодавства, вони можуть пропонувати платне навчання або консультативні послуги органам місцевого самоврядування, хоч і з деякими обмеженнями. По-перше, послуги, які надаватимуться, повинні відповідати статутним видам діяльності організації, зазначеним у її статуті. В іншому разі кошти, які виплачують експертам, тренерам, наставникам, а також інші платежі за послуги, надані НУО, можна кваліфікувати як неналежне використання державних коштів (згідно з пунктом 133.4.2 Податкового кодексу). По-друге, існує обмеження щодо платні, яку можна стягувати з органів місцевого самоврядування за такі послуги. Згідно з іншим розділом Податкового кодексу (п. 140.5.4), органи місцевого самоврядування можуть зазнавати кримінального переслідування за сплату загальної суми, що дорівнює або перевищує 25 розмірів мінімальної заробітної платні протягом одного року.

Варто зазначити, що НУО, внесені до реєстру неприбуткових організацій, звільняють від сплати податку на доходи, так само організації, які здійснюють платні операції, зобов'язані утримувати свої прибутки в межах певного порогу. Якщо їхній сукупний дохід протягом 12 місяців поспіль залишається меншим, ніж один мільйон гривень, організація не зобов'язана сплачувати податок на свої доходи.

У контексті чинного законодавства приватні постачальники консультаційних та навчальних послуг не є важливою групою зацікавлених сторін у системі навчання місцевих службовців в Україні. Результати експертних оцінювань свідчать про те, що хоча й деякі приватні постачальники освітніх послуг в Україні працюють (вони, однак, працюють переважно від імені різних міжнародних організацій (донорів), конкурентного ринку послуг із підвищення кваліфікації немає.

### **1.3. Виклики реформи**

По-перше, важливо ще раз підкреслити, що найпоширеніша модель в Україні передбачає розмежування між викладанням теорії, яке переважно забезпечують вищі навчальні заклади, та практичним навчанням, актуальним для завдань управління органами місцевого самоврядування. Перше – теоретичне навчання – є панівною складовою, тоді як останнє (практична складова) розвинене значно слабше. Як наслідок, посадові особи (службовці)

місцевого самоврядування практично не отримують значної підтримки в подоланні викликів для ефективного надання державних послуг на місцевому рівні. Крім того, як стверджували численні учасники зустрічей Фахового огляду, академічна освіта не дає достатньої підготовки для виконання обов'язків служби в органах місцевого самоврядування. Також відсутні систематизовані навчальні програми чи схеми, які б забезпечували знаннями та навичками, необхідними для початку роботи в місцевому самоврядуванні. Початкової підготовки не передбачено – нещодавно набраний персонал проходить навчання на робочому місці, що є застарілим, трудомістким та дорогим підходом.

В Італії оцінили, що навчання на робочому місці нещодавно прийнятих службовців вартує щонайменше суму 2-річної заробітної платні (з урахуванням зарплатні найнятого працівника упродовж його навчання та заробітної платні колег, змушених витратити свій час, щоб його вчити). Тому це неефективно та суперечить процесу модернізації (щойно набрані працівники дізнаються про те, як все робилося досі, а не як виконувати завдання інноваційно). У сімдесяті й вісімдесяті роки багато західноєвропейських країн впровадили спеціальні схеми початкової підготовки (Франція, Італія, більшість іспанських *комунідад*, а також Словаччина через «*Academia Istrapolitana*»), тоді як Німеччина сформувала мережу спеціальних технічних університетів для навчання/підготовки майбутніх публічних службовців із подвійною системою *formation en alternance* (навчання в класі чергується із навчанням у формі ретельно спланованих і керованих стажувань).

По-друге, нинішня ситуація в Україні досить незвичайна. Останнім часом процеси децентралізації набрали обертів, відтак формується низка нових об'єднаних органів місцевого самоврядування, які отримали розширені компетенції та бюджети для виконання нових завдань. Планується впроваджувати подальші реформи. Тим часом важко уникнути враження, що аспект розвитку компетенцій персоналу у процесах децентралізації не отримав належної уваги. Система змінюється, але ці зміни не супроводжуються можливостями для відповідної адаптації персоналу органів місцевого самоврядування. У процесі реформ існує безліч зацікавлених сторін та розбіжних інтересів, які не дають чіткої відповіді на те, як створити конкурентну систему навчання та підвищення кваліфікації органів місцевого самоврядування. Таким чином, незважаючи на очевидну відданість децентралізації, наявна структура та механізми (наприклад домінування НАДУ та прийняття рішень на рівні держави, брак кваліфікованих постачальників навчальних послуг на регіональному/субрегіональному рівні тощо) не відповідають загальним принципам і цілям реформ.

Унаслідок таких обставин принаймні в деяких новостворених підрозділах можна спостерегти особливу ситуацію, коли ресурси, передані органам місцевого самоврядування, ефективно не використовуються через брак достатніх знань щодо того, як саме їх використовувати. Окремі джерела експертної оцінки описують випадки, коли збільшені фінансові трансферти зберігають на банківському рахунку органу самоврядування, а не витрачають на фінансування розвитку або підвищення якості публічних послуг саме через брак навичок, необхідних для належного їх впровадження, або через страх потенційних помилок.

Ситуація ще більше ускладнюється організаційними та процедурними бар'єрами. Відсутні рішення для мотивації посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування подаватися на навчальні програми, на жодному рівні не діагностують потреб працівників органів місцевого самоврядування в навчанні, існує дефіцит кваліфікованих тренерів та експертів з тематики місцевого самоврядування, бракує сучасних навчальних матеріалів та програм. Тим часом нинішні регуляторні вимоги роблять фінансування професійного навчання з місцевих бюджетів, як мінімум, проблематичним.

За поточної ситуації участь у навчальних програмах, які надають установи, крім установ, ліцензованих Міністерством освіти та науки України (як описано вище, надаються у співпраці з НАДС), не розглядають через їхню невідповідність вимогам професійного розвитку посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування. Це означає, що приєднання до навчальних програм, відмінних від офіційно ліцензованих/сертифікованих програм (на практиці, від тих, які пропонують вищі навчальні заклади), не сприяє розвитку кар'єри працівника в публічному органі влади. З огляду на обставини, які було викладено вище (нездатність галузі вищої освіти запропонувати програми навчання, адаптовані до потреб змінного сектора місцевого самоврядування), можна вважати, що система підготовки працівників органів місцевого самоврядування в Україні дуже неефективна.

Неспроможність діагностувати потреби посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування у навчанні є ще однією проблемою. Відповідно до чинного законодавства, визначення потреб у навчанні посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування залишається в компетенції керівників органів місцевого самоврядування та має базуватися на регулярних оглядах їхньої операційної ефективності (у тому числі, теоретично, внутрішній оцінці працівників). Проте в контексті поточних змін у системі адміністрації цей механізм навряд чи практично застосовний для ефективного розвитку та планування професійного розвитку публічних службовців місцевого рівня. Це пов'язано із тим, що немає підстав гадати, ніби керівники підрозділів органів місцевого самоврядування є особливо компетентними, мудрими та досвідченими адміністраторами, які повністю усвідомлюють проблеми, що постають перед децентралізованою системою публічного управління. На цьому етапі польський досвід раннього етапу системної трансформації може бути особливо актуальним. Єжи Регульські, один із творців відновленої системи самоврядування в Польщі, описав це так:

*«[На початку реформи місцевого самоврядування] ми мали велику допомогу з різних джерел (...). Дуже хороша людина приїздила та активно допомагала нам протягом року. Однак через рік до нас відправили іншу людину, яка думала, що знає все, а ми не знаємо нічого. Замість того, щоб обговорювати з нами питання й узгоджувати план допомоги, ця особа вирішила провести оцінку потреб. Вона почала подорожувати Польщею, питаючи воїтів і депутатів рад, чого вони не знають і чого хотіли б навчитися. Але в той час люди в нашому місцевому самоврядуванні ще не досягли того рівня, за якого вони б усвідомлювали, чого саме не знають. Це не мало сенсу. Якщо ви хочете відповісти на таке питання, ви повинні мати змогу*

*визначити обсяг знань, що їх варто набути, оцінити те, що ви вже знаєте, і лише потім визначити, що належить вивчити»<sup>4</sup>.*

Висновок, що впливає: системні реформи вимагають системного підходу до розбудови компетенцій тих посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування, які здійснюватимуть реформи на найнижчому рівні. Така стратегія передбачає, зокрема, потребу у визначенні «згори вниз» обсягу компетенцій, необхідних для ефективного здійснення змін в адміністративній системі та ефективного стимулювання місцевого розвитку знизу. Цей висновок у жодному разі не належить тлумачити виключно як заохочення централізованого підходу до визначення потреб у навчанні. Відповідно до правил, визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування:

Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу (стаття 4.2).

Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії (стаття 4.3).

Органи місцевого самоврядування повинні мати право на власний розсуд визначати свої потреби та відповідним чином їх задовольняти. У цьому світлі зазначений вище висновок варто розуміти так: необхідно створити широкий відкритий спектр варіантів розбудови та підвищення професійного потенціалу органів місцевого самоврядування. З одного боку, слідуючи найкращим європейським практикам, доцільно розробити національну навчальну програму, спрямовану на підвищення компетенцій посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування для виконання завдань самоврядування<sup>5</sup>. З іншого боку, органи місцевого самоврядування повинні мати автономію для визначення специфічних для них завдань і найкращих способів їхнього вирішення – також шляхом посилення компетенцій посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування. Таким чином, підхід, рекомендований для сектора місцевого самоврядування в Україні, поєднує в собі обов'язкове визначення потреб у навчанні на центральному рівні, особливо для новостворених об'єднаних громад, і водночас автономію органів місцевого самоврядування реагувати на потреби, коли вони виникають на місцевому рівні. Такий підхід також вимагає посилення національної координаційної структури, а також розроблення та впровадження рішень для лібералізації ринку навчальних послуг.

---

<sup>4</sup> Ежи Регульські «Życie splecione z historią» («Життя, переплетене з історією»); Вроцлав: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 2014; с. 496.

<sup>5</sup> Хорошим прикладом є освітній компонент Програми розвитку сільської місцевості, реалізований у Польщі в 2000-2004 рр., загалом – 70 000 людино-днів навчання. Проект був скерований на працівників органів *gmin* та охоплював: стратегічне управління, управління людськими ресурсами, управління проектами, фінансовий менеджмент, управління публічними послугами та галузеве управління (освіта, охорона навколишнього середовища, активна зайнятість і технічна інфраструктура).

## 2. Бачення розвитку системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування в Україні

### 2.1. Перегляд ролей органів, які залучені до професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування

Під час усіх дискусій, які проводили в межах експертної оцінки, зацікавлені сторони були досить однаковими щодо необхідності реформи з особливою увагою до рішень, спрямованих на підвищення компетенцій посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування. Було підкреслено, що нові підходи мають брати до уваги різний статус, завдання та функції державних і місцевих публічних службовців. Неодноразово вказували на те, що хоча загальну підготовку можна проводити для цих двох груп спільно (наприклад, у межах академічних програм публічного управління), навчання щодо виконання завдань, особливих для кожної групи, належить проводити для кожної групи окремо.

Необхідно докласти всіх зусиль для залучення наявних ресурсів шляхом їхньої адаптації до потреб нової системи, ідеться, зокрема, про установи, що мають високий імідж у відповідних громадах, із інфраструктурою та людським потенціалом для цих цілей, як-от НАДУ. Цей заклад повинен відігравати основну роль у навчальному контексті. Його прагнення створити підрозділ за прикладом ЕНА для дуже високих посад державної служби центрального рівня (зокрема для майбутніх префектів) добре сприймається учасниками Фахового огляду. На такому вузькому ринку (100-150 слухачів на рік) конкуренція не є обов'язковою, якщо якості навчання приділяється достатньо уваги. НАДУ також може відповідати за навчання працівників обласної адміністрації та різних установ децентралізованого державного сектора.

Важливу роль у майбутній системі навчання може відіграти НАДС, що виступає центром координації та моніторингу. Агентству варто продовжувати відігравати активну роль у формуванні державної політики щодо професіоналізації публічної служби: визначити стратегічні напрямки розвитку компетенцій фахівців у сфері управління, визначити стандарти освіти, оцінити потреби в навчанні, розробити інструменти для підтримки й організації навчальних процесів. Сфера його компетенції може також включати сертифікацію навчальних програм, які реалізовуватимуть незалежні недержавні установи (у тому числі неурядові та комерційні організації і міжнародні органи). Однак слід підкреслити, що НАДС не повинне мати контролюючі чи регуляторні повноваження в цій сфері. Одним із конкретних завдань, яке агентство могло б виконувати в співпраці з іншими зацікавленими сторонами, зокрема асоціаціями органів місцевого самоврядування, могла б бути координація розробки Національної стратегії професійного навчання для органів місцевого самоврядування та нагляд за її виконанням.

Наполегливо рекомендовано, щоб для органів місцевого самоврядування рішення щодо того, кого належить навчати, чому та хто це має робити, приймали керівники установ (залежно від розміру громади, відповідно голови, керівники виконавчого органу або керівники

департаментів з питань персоналу). Така настанова також абсолютно узгоджується зі ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте, незалежно від міжнародних зобов'язань, система може бути ефективною лише тоді, коли персоналом керують (і коли йдеться про потреби в навчанні) ті, хто його знає, хто має над ним владу та хто підзвітний за результати своєї роботи.

Асоціації органів місцевого самоврядування мають брати на себе набагато активнішу роль у визначенні перешкод на шляху до професійного розвитку в органах місцевого самоврядування, встановленні пріоритетів навчання та координації підтримки сектора місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети необхідно посилити їхні спроможності шляхом створення постійного майданчика для консультацій, до складу якого увійдуть представники центральної влади та національних асоціацій, із метою обміну інформацією щодо проблем сектора місцевого самоврядування (профспілки повинні виступати стратегічним партнером у плануванні та моніторингу реформ, які реалізує держава) та санкціонування ролі асоціацій органів місцевого самоврядування в стратегічному плануванні підтримки розвитку місцевого самоврядування (асоціації органів місцевого самоврядування мають бути основним партнером НАДС). Посилення компетенцій лідерів асоціацій – це ще одне завдання, яке може бути успішно виконано в межах одного з проектів міжнародної підтримки.

Наполегливо рекомендовано створити координаційний орган (свого роду національну раду з питань професійного навчання для посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування) під керівництвом НАДС. До такого органу могли б входити Секретаріат Кабінету Міністрів, Мінрегіон, Міністерство освіти і науки України, профільний Комітет Верховної Ради України, Адміністрація Президента України, НАДУ, представники міжнародної спільноти та асоціацій органів місцевого самоврядування.

## **2.2. Стимулювання попиту та аналіз потреб у навчанні посадових осіб місцевого самоврядування**

Протокол **введення нових працівників** до роботи в органах місцевого самоврядування повинен бути важливим елементом майбутньої системи формування компетенцій службовців на місцевому рівні. Замість навчання на робочому місці новий протокол має бути одним із продуктів, який розроблятимуть академічні установи у співпраці з місцевими установами або асоціаціями органів місцевого самоврядування. Рекомендовано розглянути можливість розробки систематичного 2-3-денного практичного початкового курсу для нових працівників. Таку схему спочатку можна було б запропонувати лише тим службовцям, які працюють у новостворених об'єднаних громадах. У майбутньому, упродовж перехідного періоду, початкова підготовка, тривалістю мінімум 4 тижні, має стати обов'язковою.

У Німеччині загальний шлях до вищого рівня державної служби («відповідальний службовець», найактуальніша група, особливо для місцевого рівня) полягає в тому, щоб спочатку подати заявку на вступ на державну службу, після чого пройти процедуру відбору, а потім відвідувати спеціальний університет адміністративних наук (або спеціалізований навчальний заклад). В Україні ці установи могли б працювати, наприклад, під егідою області або більших об'єднаних громад. Велика перевага тут полягає в тому, що практичні елементи можна із самого початку інтегрувати у

весь навчальний процес. Тому професори та викладачі повинні мати практичний досвід до вступу в університет і постійно оновлювати свої практичні знання, регулярно проходячи стажування у відповідних сферах публічного управління.

Ще однією важливою проблемою та, безсумнівно, головним викликом є **мотивація персоналу** (особливо службовців місцевого самоврядування) працювати над підвищенням своєї професійної кваліфікації. Варто стимулювати попит на навчання. Навчання треба зробити привабливим для службовців на місцевому рівні. Вони мають чітко усвідомлювати, що навчання є невід'ємним інструментом підвищення продуктивності, що воно сприяє їхньому кар'єрному розвитку. Навчання належить враховувати під час оцінки результатів діяльності окремих службовців та розглядати як перевагу під час найму або просуванні службовою драбиною, коли треба зробити вибір між кількома кваліфікованими кандидатами. Можна також розглянути певну (обмежену) кореляцію між навчанням та щорічними преміями.

Проте запропоновані вище рішення доцільно поєднувати із практикою **місцевого аналізу потреб працівників у навчанні** (за допомогою інструментів самооцінки, стандартизованих для всієї галузі). Така практика дозволить розрізнити фактичні потреби органу місцевої влади та індивідуальні очікування або цілі розвитку його працівників<sup>6</sup>. Систематичну ідентифікацію потреб у навчанні кожного службовця на місцевому рівні належить проводити регулярно як складову системи управління індивідуальною результативністю за допомогою принаймні механізмів встановлення цілей, оцінки та зворотного зв'язку.

### 2.3. Створення сучасного конкурентоспроможного ринку навчальних послуг

Надзвичайно важливе значення має зростання ринку послуг навчання для органів місцевого самоврядування. Як зазначено в першій частині цієї доповіді, навчальні плани, доступні на ринку на сьогодні, перенасичені теорією та не актуальні для мінливих потреб сектора публічного управління. Місцеві постачальники навчально-консультативних послуг могли б швидше реагувати на очікування органів місцевого самоврядування та бути в цьому гнучкішими. Відтак щоб забезпечити доступність, ефективність та якість навчання, варто застосувати надійний ринковий підхід. **Конкурентне навчальне середовище здатне створити необхідні стимули** для забезпечення того, щоб кожен постачальник був зацікавлений у безперервному вдосконаленні своїх пропозицій щодо навчання, аби зробити їх сучаснішими, ефективнішими, практичнішими, краще адаптованими до потреб.

Позаяк обов'язкова акредитація/ліцензування навчальних програм так само є значною перешкодою для входу на ринок, а також з огляду на те, що на даний час відсутні чіткі стандарти чи критерії акредитації/ліцензування, акредитація/ліцензування недержавних навчальних закладів не повинна бути з самого початку обов'язковою.

Для підвищення прозорості ринку та уникнення можливих корупційних проблем варто запровадити обов'язкову реєстрацію таких суб'єктів. Будь-які постачальники навчальних послуг повинні розкривати повну інформацію про себе, включаючи потенційні конфлікти інтересів, у реєстрі, із якого будь-якому органі, що має намір замовити навчальні послуги, легко вдасться

<sup>6</sup> Детальніша інформація щодо інструментарію РЕ: «АНАЛІЗ ПОТРЕБ У НАВЧАННІ ТА НАЦІОНАЛЬНІ СТРАТЕГІЇ НАВЧАННЯ».

почерпнути інформацію. Такий реєстр має також містити інформацію про структуру власності, професійний досвід тренерів, тренінги, які вже проводили для інших органів, рекомендації та ін.

Перед тим як ринок проявить наслідки такої стратегії у формі конкурентного тиску, особливу увагу варто приділити визнаним постачальникам навчальних послуг, щоб зробити їхню пропозицію більш практичною; це також стосується традиційної освіти, що, як правило, не є предметом такого огляду. Міжнародне співтовариство може запропонувати суттєву підтримку в цьому напрямку.

Наявні центри навчання та підвищення кваліфікації можуть служити стимулом для зростання ринку навчальних послуг і забезпечувати підтримку постачальникам навчальних послуг. За належного фінансування, технічної та експертної допомоги вони могли взяти на себе роль центрів регіональної підтримки органів місцевого самоврядування. Їхня діяльність могла б охоплювати виконання проектів розвитку, які фінансують із центрального бюджету або міжнародних ресурсів, спрямованих на місцеве самоврядування, допомогу в обміні інформацією між суб'єктами, які виконують завдання для органів місцевого самоврядування, підготовку викладацьких кадрів, розробку навчальних матеріалів, стимулювання співпраці між органами місцевого самоврядування або аналіз потреб у навчанні місцевих службовців.

#### **2.4. Фінансування системи професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування**

Іншою важливою проблемою є необхідність розробити ефективні механізми фінансування підготовки посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування. Усі опитані фахівці погодилися із потребою винайдення системного рішення цього питання. Одним із таких механізмів може бути запровадження спеціального фонду навчання в межах бюджету органу місцевого самоврядування (практика, впроваджена у Франції та Латвії), який розраховуватимуть як **відсоток від фонду заробітної платні**. Керівники органів місцевого самоврядування приймали б рішення щодо розподілу коштів фонду навчання для фінансування придбання навчальних або консультаційних послуг у постачальників за їхнім вибором. Фінансування з місцевого бюджету зробить такі видатки зрозумілими та спонукатиме органи місцевого самоврядування до прийняття рішень із метою оптимального використання цих коштів, тобто до вибору оптимального співвідношення користі та витрат.

Рішення щодо використання публічних коштів на те, щоб фінансувати навчання адміністративних кадрів, яке здійснюватимуть недержавні постачальники послуг, потребують особливо уважного підходу. По-перше, як було зазначено раніше, це територія підвищеного ризику корупції, і тому вона вимагає спеціальних механізмів забезпечення прозорості видатків із місцевих бюджетів. По-друге, за очевидно низького рівня обізнаності щодо потреб у навчанні та відсутності великого досвіду систематичного посилення людського капіталу в органах місцевого самоврядування ми не повинні очікувати, що органи місцевого самоврядування з легкістю інвестуватимуть частину своїх обмежених ресурсів у проекти поза основною інфраструктурою. Цей механізм був достатньо яскраво виражений у Польщі на початковому етапі системної трансформації 1990-х років. Щоб протидіяти такій тенденції, необхідно розробити тимчасове рішення, аби забезпечити потужний стимул інвестувати в навчання



працівників. Одне з таких рішень передбачає резервування **частини місцевого бюджету** для розвитку компетенцій працівників, до того ж кошти належить закріплювати лише за цією метою та не переводити на інші цілі. Таке рішення дозволило б прискорити зростання ринку навчальних послуг і, безумовно, потребувало б детального регулювання використання фонду навчання. Так чи інакше ця практика могла б значною мірою сприяти зміцненню кадрового потенціалу органів самоврядування.

## **2.5. Використання підтримки міжнародної спільноти**

Як було зазначено раніше, в Україні реалізовувалися численні проекти іноземних організацій, такі як U-LEAD та DOBRE, а також інші ініціативи не такого масштабного характеру. Безсумнівно, одночасне впровадження декількох проектів призводить до дублювання, неефективного використання ресурсів тощо. Навіть більше – результати цих проектів не обов'язково породжують постійні та позитивні зміни в секторі місцевого самоврядування.

На цьому етапі варто підкреслити, що у світлі висновків аналізу ОЕСР<sup>7</sup> обласні установи, близькі до органів самоврядування, мають найвищий потенціал для ефективного аналізу потреб у навчанні. Основні напрямки підтримки потрібно визначати на основі різноманітних джерел інформації, включаючи:

- регулярні обговорення з відділами кадрів у публічних органах влади;
- регулярні обговорення з вищим керівництвом;
- оцінки державних програм і пріоритетів;
- регулярну взаємодію з іншими зацікавленими сторонами;
- оцінки ефективності;
- опитування працівників органів місцевого самоврядування.

Міжнародне співтовариство може запропонувати суттєву підтримку у зміцненні спроможностей обласних центрів. Їхніх працівників необхідно навчити, як керувати комплексними навчальними програмами, як аналізувати потреби в навчанні та забезпечувати відповідність виявлених потреб змісту навчання, як обирати тренерів та теми тощо. До міжнародного співтовариства можна звернутися за допомогою щодо підвищення спроможностей національних асоціацій органів місцевого самоврядування, щоб провести тренінги для обраних представників їхніх членів.

Окрім того, нещодавно створена мережа регіональних центрів розвитку місцевого самоврядування, яку фінансує U-LEAD, представляє собою цікаве тимчасове рішення; рекомендовано попри певні термінові та необхідні тренінги інвестувати й до розвитку потенціалу більш довготермінової структури, такої як зазначені вище Центри підвищення кваліфікації.

---

<sup>7</sup> Національні школи державного управління: РОЗБУДОВА СПРОМОЖНОСТЕЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ, ОЕСР, GOV/PGC(2016)37.

## 2.6. Надання підтримки новоствореним об'єднаним територіальним громадам

Незважаючи на те, що цей звіт пропонує передбачити певний перехідний етап у реформуванні системи служби в органах місцевого самоврядування, деякі проблеми потребують швидких, якщо не негайних заходів. Це в основному пояснюється прогресом реформи децентралізації, а також наявністю міжнародних організацій, що реалізують проекти підтримки місцевого самоврядування в Україні. Нові об'єднані громади потребують термінової підтримки протягом найближчих декількох місяців. Ненадання такої підтримки може значно послабити позитивні наслідки реформи та викликати розчарування широкої громадськості в змінах.

Необхідно вжити заходів для **забезпечення навчальними програмами представників об'єднаних територіальних громад**. Програма має охоплювати компетенції нових органів, правила фінансування завдань та регулювання використання фінансових ресурсів. Навчальний план також повинен охоплювати стратегічне планування, управління людськими ресурсами, управління проектами та місцевий економічний розвиток. Такі навчальні програми можна організувати спільно з міжнародними організаціями, зокрема Global Communities (координатор проекту DOBRE) та GIZ/SIDA, що відповідальні за виконання U-LEAD.

Важливою та необхідною формою підтримки новостворених громад може бути **поширення передової практики та обмін досвідом**. Цього вдасться досягти шляхом формування **консолідованого ресурсного центру**, у якому представники місцевого самоврядування могли б отримувати інформацію щодо того, як виконувати нові завдання, отримувати експертну підтримку у вирішенні проблем, коли такі виникають. Необхідно розробити механізми координації інформаційних потоків між органами управління. Службовці на місцевому рівні також повинні мати можливість брати участь у навчальних візитах до країн із сформованими децентралізованими системами місцевого самоврядування.

**Набір стандартизованих посадових інструкцій для всіх категорій посадових осіб** так само може бути корисним інструментом для лідерів об'єднаних громад. Знання того, які кваліфікації повинні мати ці категорії, має допомогти в плануванні того, які саме тренінги необхідні.

## 2.7. Підготовка Національної стратегії професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування

Реформа системи професійного навчання посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування вимагає певної підготовки. Протягом усього перехідного періоду необхідно вжити низку заходів для розробки Національної стратегії професійного навчання посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування як основного документа, у якому буде визначено напрямки змін. Найважливішими підготовчими заходами у цьому плані є:

**Поглиблений і систематичний аналіз потреб у навчанні органів місцевого самоврядування** з особливим акцентом на проблеми, із якими зіштовхуються новостворені об'єднані територіальні громади. Для аналізу рекомендовано посилатися на досвід та стандарти, розроблені Радою Європи в низці європейських держав. Тут також пропонується використовувати метод *управління компетенціями на основі процесів*, що впливають унаслідок недоліків, пов'язаних з обмеженнями або недосконалістю людської діяльності, перш

за все браком знань або навичок. У цьому сенсі їх варто відрізнити від інших факторів, які впливають на функціонування організацій.

Національний **реєстр посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування** – такий реєстр повинен бути досить деталізованим і мати різні рівні прав доступу. Він був би корисним для управління людськими ресурсами, а також для того, аби бачити будь-які структурні відмінності між необхідними компетенціями та наявними навичками для різних посад у різних органах місцевого самоврядування. Такий реєстр також відстежує еволюцію в навчанні та може надати дуже корисну інформацію для будь-яких оцінок щодо потреб у навчанні. Рада Європи допомагала Албанії підготувати такий онлайн-реєстр.

Комплексний **реєстр навчальних програм** – такий реєстр має включати навчання, яке проводить міжнародне співтовариство, та будь-яке безкоштовне навчання (варто зазначити, що таке навчання, не впливаючи на місцеві бюджети, передбачає витрати у вигляді часу роботи персоналу). Такий реєстр повинен бути ефективним, щоб уникати дублювання.

Для того щоб інституційна реформа була ефективною та продуктивною, необхідно провести попередній **поглиблений аналіз контекстної ситуації місцевого управління**. Такий аналіз належить зосередити на виявленні системних бар'єрів для підвищення кваліфікації та оцінці компетенцій посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування і відповідних потреб у навчанні.

Відтак під час аналізу потреб у навчанні питанням, що виступає на перший план, не обов'язково є суть навчання (тобто його зміст, цільова аудиторія, спосіб організації), а скоріше обґрунтованість навчання за наявних умов. Аналіз повинен пропонувати відповідь на питання, чи це справді ті навчальні заходи, які допоможуть адміністративній одиниці (або галузі в цілому) досягти бажаного стану справ. Діагностика потреб у навчанні допомагає виявити розбіжності між знаннями потенційних учасників навчання/підготовки та знаннями, бажаними з певних конкретних причин.

### **3. Висновки**

Україна має потужні законодавство, установи та практику. Незважаючи на деякі критичні зауваження, викладені в цьому звіті, його рекомендації сфокусовані на створенні нових механізмів, які б забезпечували конструктивні умови для створення високого попиту та високої якості пропозиції щодо навчання.

Рішення, запропоновані в цьому звіті, належить розробляти та виконувати поступово. План дій щодо реформування системи професійного навчання посадових осіб (службовців) місцевого самоврядування, який може стати складовою Національної тренінгової стратегії, повинен встановити конкретні завдання, обов'язки та часові рамки для перехідного періоду, тривалістю 2-3 роки. Розробка Національної системи професійного навчання також допоможе визначити пріоритети системи підтримки реформування шляхом забезпечення детальнішої картини та більш системного і методичного підходу.

Таким чином пропонується, щоб установи, які розпочали реформування, продовжували його, беручи до уваги ширше бачення, що буде сформульовано для всієї системи професійного навчання. Міжнародна допомога може й далі пропонувати проекти та тренінги там, де існують прогалини; однак бажана краща координація між різними міжнародними агенціями. Тренери мають можливість продовжувати навчатися за сучасними технологіями, так само варто продовжувати розробку нових й ефективних навчальних модулів та навчальних програм.

Упродовж перехідного періоду зацікавлені сторони повинні обговорювати та визначати розподіл завдань та компетенцій, розробляти сталі механізми спільної роботи та зміцнення структур, необхідних для ефективного функціонування системи підтримки територіальних органів управління.



## **ФАХОВИЙ ОГЛЯД “РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КАДРІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ”**

**22 – 23 травня 2017 року, Київ, Україна**

**Місце проведення: «Прем'єр-палац», бульвар Тараса Шевченка, 7/29,  
зала «Софіївська»(2 поверх)**

*Організовано Радою Європи<sup>8</sup>  
у співпраці з Національним агентством України  
з питань державної служби*

*Робочі мови: англійська та українська*

---

<sup>8</sup> Програма Ради Європи “Децентралізація і територіальна консолідація в Україні” у співпраці з Центром експертизи реформи місцевого самоврядування Ради Європи та Європейським комітетом з питань демократії та врядування (CDDG).

## ПРОГРАМА

**Понеділок, 22 травня 2017 р.**

**9.00 – 18.15**

*Модератор: Даніель ПОПЕСКУ,*

*Спеціальний радник Уряду України з питань децентралізації, Рада Європи*

- 9.00 – 09.30 Брифінг представників урядів держав – членів Ради Європи та представників Офісу і Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні»: методологія, мета і основна тематика огляду
- 9.30 – 10.30 Брифінг представників урядів держав – членів Ради Європи та експертів з тематики та національний контексту: стан, виклики і завдання
- 10.30 – 11.30 Установча нарада з представниками керівництва Національного агентства України з питань державної служби
- 11.30 – 11.45 *Кава*
- 11.45 – 13.00 Зустріч з національними експертами
- 13.00 – 14.30 Обід
- 14.30 – 16.00 Зустріч з представниками керівництва Секретаріату Кабінету Міністрів України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України
- 16.00 – 16.15 *Кава*
- 16.15 – 17.45 Зустріч з представниками керівництва Національної академії державного управління при Президентові України
- 17.45 – 18.15 Дебрифінг (у закритому режимі)
- 20.00 *Вечеря*

**Вівторок, 23 травня 2017 р.**

**09.30 – 18.00**

*Модератор: Даніель ПОПЕСКУ,*

*Спеціальний радник Уряду України з питань децентралізації, Рада Європи*

- 9.30 – 11.00 Зустріч з представниками керівництва та членами асоціацій органів місцевого самоврядування
- 11.00 – 11.15 *Кава*
- 11.15 – 12.30 Зустріч з представниками міжнародних організацій
- 12.30 – 14.00 *Кава*
- 14.30 – 15.30 Зустріч з представниками Верховної Ради України (народними депутатами України)
- 15.30 – 16.30 Дебрифінг (у закритому режимі)
- 16.30 – 16.45 *Кава*
- 16.45 – 18.00 Попередні висновки та рекомендації представників урядів держав – членів РЄ для НАДС (за закритими дверима)
- 19.00 *Вечеря*