

## РОЗДІЛ 5

# ДЕМОГРАФІЯ, ЕКОНОМІКА ПРАЦІ, СОЦІАЛЬНА ЕКОНОМІКА І ПОЛІТИКА

УДК 338.52

Коблянська І. І.

Кутах К. М.

Сумський національний аграрний університет

### ДОСЛІДЖЕННЯ ЗНАННЄВИХ ПОТРЕБ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті представлено результати соціологічного дослідження щодо потреб у знаннях посадовців органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад окремих областей України. Визначено ступінь оцінки ними рівня власних знань щодо управління територіями, необхідності додаткових знань, найбільш поширені та зручні способи отримання знань, проблемні сфери, де нові знання є найбільш затребуваними та ін. Отримані дані можна розглядати основою для формування навчальних програм та планів, кейсів та завдань у сфері підготовки фахівців у галузі публічного управління.

**Ключові слова:** знання, органи місцевого самоврядування, децентралізація, посадові особи органів місцевого самоврядування, публічне управління, об'єднані територіальні громади, аналіз потреб у знаннях.

**Постановка проблеми.** Необхідність оновлення системи підготовки фахівців у сфері публічного управління сьогодні розглядається одним із викликів реформи адміністративно-територіального устрою та владних повноважень в Україні [4; 5; 8]. В умовах децентралізації владних повноважень напрями вдосконалення системи підготовки та перепідготовки кадрів, зокрема для органів місцевого самоврядування, повинні виходити з реальних потреб у знаннях посадових осіб, до сфери повноважень яких належить ухвалення рішень щодо розвитку територій та їх практична реалізація. Зважаючи на це, дослідження викликів, які постають у контексті децентралізації перед посадовцями з точки зору потреб у нових знаннях, можливостей їх задоволення, доступності та повноти інформації щодо сучасних підходів в управлінні територіями, є актуальним та важливим.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблематики становлення та розвитку систем професійного навчання для державних службовців, а також аналізу потреб у знаннях, як її складника, присвячено праці багатьох учених, зокрема Т. Мамаєвої [2], Є. Бородіна та І. Чикаренко [6], В. Золотарьова, В. Толкованова та ін. Так, вивчено особливості становлення систем управління знаннями в державних структурах [2], проблеми кадрового забезпечення в органах державної влади [2], перспективи створення спеціалізованих платформ обміну знаннями [2], методичні аспекти аналізу потреб посадовців у підвищенні кваліфікації [7]. Наявні результати окремих аналітичних досліджень щодо потреб посадових осіб у знаннях [7] свідчать про динамічний характер. Так, у 2013 р. серед спектра найбільш необхідних знань посадовими особами позначались знання, вміння та навички у сфері діловодства, комп'ютерної грамотності, ділового мовлення, організації робочого місця та планування робочого часу, застосування законодавства та ін. Уже в 2017 р. в умовах процесів децентралізації, які спричинили розширення повноважень на 7–9 сфер, посадові особи органів місцевого самоврядування позначали серед найбільш значущих сфер, де нові знання є необхідними, а

саме: захист довкілля й управління відходами, адміністративні процедури, фінансове і податкове законодавство, публічні закупівлі, використання коштів технічної допомоги, бухгалтерський облік та ін. [3]. Тому в умовах подальшого розвитку децентралізаційних процесів логічним є припущення про формування нових проблемних сфер реалізації функцій органів місцевого самоврядування. На наш погляд, тут слід указати на запровадження процесів стратегічного управління, проектного менеджменту тощо.

**Метою статті** є дослідження рівня підготовленості посадовців органів місцевого самоврядування до успішного виконання цих завдань із точки зору достатності та доступності відповідних знань.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід зазначити, що процес формування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), який розпочато в Україні ще 2015 р. зі створення перших 159 ОТГ [12], відбувається досить інтенсивно. Так, за даними Моніторингу [11], станом на 10 січня 2018 р. в Україні створено 699 об'єднаних територіальних громад. Чисельність населення, що увійшла до складу об'єднаних територіальних громад за 2015–2017 рр., складає 6,0 млн. осіб (14,3% від загальної чисельності населення України). Натепер уже об'єдналося 3 264 територіальні громади (майже третина (29,1%) від загальної кількості сільських, селищних, міських рад, які функціонували до початку процесу об'єднання [12]). Сьогодні в Україні вже 15 районів, повністю «накритих» об'єднаними громадами. В 111 районах до ОТГ входить більша частина територій; 199 районів, а це майже половина від загальної кількості, мають у своєму складі хоча б одну ОТГ [10]. Водночас процес створення ОТГ є нерівномірним за регіонами. В окремих регіонах питома вага площ територій, що увійшли до складу ОТГ, становить 56,35% (Житомирська область), а в інших – лише 4,82% (Закарпатська область).

Дослідження проводилось у січні-лютому 2018 р., під час його підготовки було вирішено охопити регіони, що мають різну інтенсивність створення ОТГ. Із цих позицій усі регіони України було поділено на три групи за інтенсивністю про-

цесів децентралізації (питомою вагою площ, що ввійшли до складу ОТГ у загальній площі регіону): регіони з низькою інтенсивністю (0–19%), середньою (19,01–38,01%) та високою (38,02–57,02%). До вибірки були включені області, показник інтенсивності в яких був найближчим до середнього у групі: для групи з низькою (Харківська область (інтенсивність децентралізації становить 11,7%)), середньою (Полтавська (26,28%) та Херсонська області (26,11%)), високою (Дніпропетровська (50,39%)) інтенсивністю. Також у вибірку були включені області з граничними значеннями показника інтенсивності: Житомирська (56,35%) та Закарпатська (4,82%). Сумська область (33,52%) була включена з огляду на співпрацю навчального закладу, представниками якого є автори статті, з органами місцевого самоврядування. Загалом, вибіркою було охоплено 154 ОТГ.

Опитування проводилось шляхом розсилання листа з посиланням на анкету, створену за допомогою Google Forms на офіційні контактні електронні поштові скриньки ОТГ, зазначені на відповідних інтернет-сторінках обласних державних адміністрацій (далі – ОДА) регіонів та безпосередньо на інтернет-сторінках ОТГ.

У результаті було отримано відповіді від 24 посадових осіб (представників 20 ОТГ). Тобто у дослідженні взяло участь близько 9% від кількості ОТГ, утворених у досліджуваних регіонах. У масштабі країни в цілому це склало лише 3%. Коментуючи реагування респондентів залежно від інтенсивності процесів децентралізації, слід указати, що найбільш активними виявились представники органів місцевого самоврядування ОТГ Дніпропетровської області (високий рівень інтенсивності децентралізації), де на запит відреагувало 18,2% респондентів, що дало змогу проаналізувати діяльність 10% ОТГ у регіоні. Слід підкреслити, що у Дніпропетровській області надійшли відповіді від 10 посадовців, 5 із яких – представники однієї ОТГ, тобто фактично охоплено 6 ОТГ регіону. Від ОТГ, утворених у регіонах із середнім рівнем інтенсивності децентралізації (Херсонська та Полтавська області), було отримано однакову кількість відповідей (по 2, хоча при цьому для Полтавської області це лише 4,8% існуючих ОТГ, а для Херсонської – 7,1%). Реагування представників ОТГ Житомирської області, яка є лідером в Україні за інтенсивністю процесів децентралізації, виявилось досить помірним (лише 6,8% ОТГ відповіли на запит). У Сумській області в дослідженні взяли участь посадовці 7 ОТГ, що склало 24% від створених ОТГ у регіоні. Регіони з низькою інтенсивністю децентралізації (Харківська та Закарпатська області) знехтували участю у дослідженні, не надіславши жодної відповіді на запит.

Отже, у дослідженні взяли участь як жінки, так і чоловіки віком 23–50 років (91,7%). Це представники 5 та 6 категорій посад (37,5% та 33,3% відповідно), а також 4 категорії – 12,5%. Тобто люди, діяльність яких пов'язана з ухваленням рішень щодо розвитку території в цілому, організацією управління в органах місцевого самоврядування, ухваленням стратегічних рішень та визначенням механізмів (порядку, змісту) їх реалізації. Найбільш активними виявились, як зазначено вище, посадові особи Дніпропетровської області (регіон із високою інтенсивністю процесів децентралізації) – 10 осіб, що становить 41,7% опитаних, а також Сумської (інтенсивність децентралізації є вищою за середню) – 7 осіб, що становить 29,2% опитаних. При цьому в Дніпропетровській області більш

активними виявились посадові особи IV та V категорій посад (відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [1]) – 70% із загальної кількості респондентів у цьому регіоні, тоді як у Сумській області – VI та VII (57% респондентів цього регіону).

Отримані результати засвідчили, що 96% опитаних відчувають потребу у додаткових знаннях для ефективнішого управління розвитком території, лише 1 особа (4%) зазначила, що не має такої потреби, оскільки їй наявних знань цілком вистачає. При цьому всі респонденти зазначили, що хотіли б отримувати додаткову інформацію щодо сучасних підходів в управлінні розвитком територій.

Більшість опитаних респондентів підвищували власну кваліфікацію впродовж останнього року (83%) і впродовж останніх 3-х років (12,5%). Були й такі, що в останній раз підвищували кваліфікацію більше 5 років тому (1 особа).

Опитані особи скоріше задоволені рівнем власних знань щодо управління територіями, але вважають, що додаткові знання не завадили б (75%), 21% респондентів скоріше не задоволені рівнем власних знань і відчувають потребу в додаткових знаннях; 1 особа – більше ніж задоволена рівнем власних знань, які вважає більше ніж достатніми. При цьому скептичними щодо оцінки власного рівня знань є молоді особи, адже 43% з них скоріше не задоволені рівнем власних знань, а також третина осіб віком 41–50 років. Половина з тих, хто скоріше не задоволений власними знаннями та відчуває потребу в додаткових знаннях, є представниками IV категорії посад, інші ж – по одній особі з VI та VII категорій. При цьому для IV категорії посад ця кількість є більшою і становить 67%. Це дозволяє зробити висновок про те, що все-таки процеси децентралізації є досить серйозним викликом для посадових осіб місцевого самоврядування, особливо для вищого керівництва (голів та секретаріату) міських, селищних та сільських рад. Відтак важливим завданням у цьому контексті є створення можливостей задоволення їхніх потреб у знаннях через скоординовані та спільні дії наукових та освітніх установ, громадських організацій та урядових структур.

Так, результати дослідження свідчать, що найбільш типовим способом отримання знань для респондентів є семінари, що проводяться в ОДА (46%) та навчання й семінари, що організуються громадськими організаціями (46%). Лише 2 особи (8%) обрали інші категорії: відеонаради (1 особа) та «різноманітні практичні заняття, обмін досвідом з іншими колегами, можливі під час зустрічей в ОДА та Центрах розвитку» (1 особа). Тут слід підкреслити, що респонденти віком до 41 року залучені до співпраці з неурядовими організаціями. Для них навчання за спеціальними програмами та семінари від НГО є більш типовим способом отримання знань (62% осіб цього віку обрали цей спосіб найбільш типовим), тоді як для осіб віком 41–60 років більш типовими є семінари, що проводяться в ОДА (67% з осіб цієї вікової категорії). Це свідчить про те, що люди старшого віку більше довіряють урядовим структурам (що зумовлене традиціями розвитку системи державного управління на пострадянському просторі, зокрема в Україні), тоді як молодшого – громадським організаціям. Це, на наш погляд, слід ураховувати під час організації навчальних та інформаційно-консультаційних заходів.

Розглядаючи можливі альтернативи трансферу знань, слід виходити з побажань представників

цільової групи. Так, більшість опитаних позначила групові семінари (75%) найбільш зручним способом отримання нових знань. Дистанційне навчання та самонавчання з використанням методичних матеріалів були позначені найбільш зручними однаковою кількістю опитаних (по 12,5%).

При цьому слід підкреслити, що дистанційне навчання та самонавчання є найбільш зручним способом отримання знань для 4 та 5 категорій посад (83% респондентів, що надали таку відповідь обіймають посади саме цих категорій). Це можна пояснити зайнятістю таких осіб. У статевіковому розрізі цей спосіб позначали чоловіки (4 з 6 отриманих відповідей (67%)) різного віку (23–30; 31–40; 51–60) та жінки віком 41–50 років (2 відповіді).

Характеризуючи доступність інформації, 54,2% з опитаних указали на те, що вся необхідна інформація для ухвалення управлінських рішень та організації управління є доступною, а 41,7% – частково доступною.

Регулярне оцінювання потреб органів місцевого самоврядування у навчанні, його формах і тематиці розглядаються важливим складником у системі удосконалення діяльності як для осіб, які ухвалюють рішення, так і для постачальників освітніх послуг, які отримують можливість формувати пропозицію послуг, що реально відповідає потребам споживачів [5].

У цьому контексті зазначимо, що за оцінкою рівня знань, отриманого впродовж останнього навчального семінару (стажування, курсів, програми) тощо, відвіданого респондентами, 50% із них позначили, що скоріше задоволені рівнем отриманих знань, але дещо довелось опанувати самостійно; 41,7% указали на те, що отриманий рівень знань повністю відповідав їхнім очікуванням і 8,3% вказали на незадоволеність через те, що інформація була непотрібною (неактуальною), а важливі питання не були розкриті.

Серед найбільш проблемних сфер, щодо яких потреба у нових знаннях є особливо відчутною, респондентами були позначені такі: залучення інвестицій (32,3%) та розроблення проектів із залучення зовнішнього фінансування (29,2%), розроблення проектів розвитку інфраструктури (16,9%), а також стратегічне планування (16,9%).

При цьому підкреслимо, що для регіонів із вищою інтенсивністю процесів децентралізації (Житомирська та Дніпропетровська області) проблематика стратегічного управління виявилась менш актуальною (12,5–15%), ніж для регіонів із середньою інтенсивністю (Полтавська – 29%, Херсонська – 25%). Респонденти Сумської області вказали на досить широке коло проблемних питань, у яких тематика стратегічного планування становила 12,5%. При цьому слід підкреслити, що цей регіон має показник інтенсивності децентралізації вищий за середній у групі середньої інтенсивності (33,35%), що дає підстави зробити висновок, що інтенсифікація децентралізаційних проце-

сів позначається й на відповідній інформаційній насиченості простору суспільних трансформацій.

Проводячи паралелі щодо проблемних сфер, де відчувається потреба у знаннях із тематичними напрямками, які були охоплені в межах останніх відвіданих респондентами семінарів (тренінгів), можна зробити висновок, що вони цілком відповідають зазначеним потребам щодо інформації. Так, тематики семінарів стосовно проектного менеджменту становили 33,3% із загальних, позначених респондентами, а стратегічного планування – 16,7%. Також суттєву частку в структурі охоплених семінарами тематичних напрямків займає «Розвиток громад»: семінари щодо ролі молоді в громаді, економічного розвитку, освітніх проектів у громадах, промоції громад тощо.

Слід підкреслити, що у регіональному розрізі знаннєві потреби посадових осіб органів місцевого самоврядування є недостатньо задоволеними. Так, тематика останніх семінарів, відвіданих посадовими особами Житомирської та Херсонської областей, не відповідала їхнім реальним потребам у знаннях, зокрема не охоплювала сфери стратегічного планування та проектного менеджменту (судячи з наданих відповідей). Це, у свою чергу, формує проблемний простір для розроблення змістового наповнення навчальних заходів та програм з урахуванням особливостей перебігу процесів децентралізації у регіонах.

**Висновки.** Результати проведеного дослідження свідчать про те, що в умовах децентралізації в Україні посадові особи органів місцевого самоврядування відчують потребу в додаткових знаннях стосовно сучасних підходів в управлінні розвитком територій, зокрема реалізації практик стратегічного управління та управління проектами. При цьому залучені до процесу задоволення цих потреб у знаннях повинні бути як урядові структури, що здійснюють координаційну діяльність щодо перебігу реформи, зокрема обласні державні адміністрації, так і громадські організації.

Структурам, що здійснюють навчальну та інформаційно-консультаційну діяльність стосовно посадових осіб органів місцевого самоврядування, слід виваженіше підходити як до змістового наповнення навчальних матеріалів та заходів, так і до обрання форм та інструментів навчання. Добираючи способи трансферу знань, доцільно зважати на статевікові характеристики цільової групи осіб, а також сфери професійної діяльності та посади, які вони обіймають. Слід підкреслити, що з огляду на низьку активність учасників дослідження (відповіді надано лише представниками 20 ОТГ зі 154, охоплених дослідженням) отримані результати слід розглядати обмежено репрезентативними, зокрема в масштабах країни в цілому. Отримані дані та зроблені висновки можна розглядати інформаційною основою для розроблення програм навчальних заходів, індивідуалізованих під потреби окремих посадових осіб, громад, регіонів тощо.

#### Список використаних джерел:

1. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
2. Маматова Т. Управління знаннями в публічному управлінні: методологічні засади та шляхи практичної імплементації в Україні. Публічне управління: теорія та практика: наук. зб. Харків: Магістр, 2012. № 2(10). С. 27–32.
3. Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-shvalennya-konceptsiy>.
4. Сидоренко С. Слабке місце надважливої реформи: що в Раді Європи рекомендують додати до децентралізації. Європейська правда від 26 лютого 2018. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/02/26/7078039/>.

5. Толкованов В. Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні: Інформаційно-аналітичний звіт підготовлений в рамках проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС). URL: [http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/Analytical-report\\_Institution-Training-2017\\_7July\\_Final.pdf](http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/Analytical-report_Institution-Training-2017_7July_Final.pdf).
6. Бородин Є., Чикаленко І. Підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: проблемно орієнтований аспект. 2012. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/ejournals/Patp/2012\\_1/12beipoa.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/ejournals/Patp/2012_1/12beipoa.pdf).
7. Золотарьов В. Аналіз потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на прикладі Харківської області. Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 2. С. 196–203. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2014\\_2\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_2_30).
8. Короткий огляд рекомендацій, сформульованих представниками урядів держав-членів Ради Європи в рамках проведеного Радою Європи Фахового огляду «Реформування системи підготовки кадрів органів місцевого самоврядування», 2017. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/01/Outline-of-the-PR-reccomendations-%D0%A3%D0%9A%D0%A0.pdf>.
9. Дослідження потреб у навчанні представників органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад: результати соціологічного дослідження : аналітичний звіт, 2017. Київський міжнародний інститут соціології, Програма Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні», Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Національне агентство України з питань державної служби. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/06>.
10. Майже 700 ОТГ, більше 173 млрд грн власних доходів у місцевих бюджетах, секторальні зміни – оновлений моніторинг децентралізації. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7823>.
11. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10.01.2018 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <https://www.slideshare.net/Decentralizationgovua/10-2018-86170006>.
12. Дайджест «МОНІТОРИНГ ЗМІ щодо реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади» № 169 від 09.02.2016 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: [rozvytok.in.ua/library/download/file?fid=25.1215](http://rozvytok.in.ua/library/download/file?fid=25.1215).

**Коблянская И. И.**

**Кутах Е. Н.**

Сумский национальный аграрный университет

#### ИССЛЕДОВАНИЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ В ЗНАНИЯХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

##### Резюме

В статье представлены результаты социологического исследования потребностей в знаниях должностных лиц органов местного самоуправления объединенных территориальных общин отдельных областей Украины. Определена степень оценки ими уровня собственных знаний по управлению территориями, необходимости дополнительных знаний, наиболее распространенные и удобные способы получения знаний, проблемные сферы, где новые знания являются наиболее востребованными и др. Полученные данные можно рассматривать как основу для формирования учебных программ и планов, кейсов и задач в сфере подготовки специалистов в области публичного управления.

**Ключевые слова:** знания, органы местного самоуправления, децентрализация, должностные лица органов местного самоуправления, публичное управление, объединенные территориальные общины, анализ потребностей в знаниях.

**Koblianska I. I.**

**Kutakh K. M.**

Sumy National Agrarian University

#### RESEARCH OF KNOWLEDGE NEEDS OF LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE

##### Summary

The article presents the results of the sociological study of the needs for knowledge of officials of local government of the united territorial communities of certain regions of Ukraine. The degree of self-assessment of the level of knowledge about management of territories, the need for additional knowledge, the most common and convenient ways of obtaining knowledge, as well as problem areas where new knowledge is most needed, etc. are determined. The data obtained, in particular, can be considered as the basis for the formation of curricula and plans, cases and tasks in the field of training specialists for public administration.

**Key words:** knowledge, local government, decentralization, officials of local government, public administration, united territorial communities, analysis of knowledge needs.