

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

Коблянська І.І. Дослідження знаннєвих потреб посадових осіб органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації в Україні / Коблянська І.І., Кутах К.М. // Вісник ОНУ. Серія "Економіка". – 2018. - Т. 23, Вип. 1. - С. 88-91.

Коблянська І.І., к.е.н., доцент, доцент кафедри економіки,

Сумський національний аграрний університет

Кутах К.М., старший викладач кафедри економіки,

Сумський національний аграрний університет

Анотація. 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, зокрема, можна розглядати як основу 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

Вступ. Необхідність оновлення системи підготовки фахівців у сфері публічного управління сьогодні розглядається як один із викликів реформи адміністративно-територіального устрою та владних повноважень в Україні (Сидоренко, 2018; Толкованов, 2018, Короткий огляд, Концепція). В умовах децентралізації владних повноважень, напроми удосконалення системи підготовки та перепідготовки кадрів, зокрема, для органів місцевого самоврядування, повинні виходити з реальних потреб у знаннях посадових осіб,

до сфери повноважень яких відноситься прийняття рішень щодо розвитку територій та їх практична реалізація. З цих позицій, дослідження викликів, які постають в 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 складової, присвячено праці багатьох вчених, зокрема, Т. Маматової (Маматова, 2012), Є. Бородіна та І. Чикаренко (Бородін), В. Золотарьова, В. Толкованова та ін. Так, вивчено особливості становлення систем управління знаннями в державних структурах (Маматова), проблеми кадрового забезпечення в органах державної влади (Чикаренко), перспективи створення спеціалізованих платформ обміну знаннями (Маматова), методичні аспекти аналізу потреб посадовців у підвищенні кваліфікації (Золотарьов). Наявні результати окремих аналітичних досліджень щодо потреб посадових осіб у знаннях (Золотарьов, Аналітичний) свідчать про їх динамічний характер. Так, 2013 р. серед спектру 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. (Золотарьов). Вже 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 такі як захист довкілля і управління відходами, адміністративні процедури, фінансове і податкове законодавство, публічні закупівлі, використання коштів технічної допомоги, бухгалтерський облік та ін. (Аналітичний). Відтак, в умовах подальшого розвитку децентралізаційних процесів, логічним є припущення про формування нових проблемних сфер реалізації функцій органів місцевого самоврядування. На наш погляд, тут слід вказати на запровадження процесів стратегічного управління, проектного менеджменту тощо. Отже, дослідження рівня підготовленості

посадовців органів місцевого самоврядування до успішного виконання цих завдань з точки зору достатності та доступності відповідних знань і становить мету даного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Передусім, слід зазначити, що процес формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), який розпочато в Україні ще 2015 р. зі створення перших 159 ОТГ (Дайджест) відбувається досить інтенсивно. Так, за даними Моніторингу (Моніторинг на 10 січня), станом на 10 січня 2018 р. в Україні створено 699 об'єднаних територіальних громад. Чисельність населення, що увійшло до складу об'єднаних територіальних громад за 2015-2017 рр. складає 6,0 млн. осіб (14,3 % від загальної чисельності населення України). Загалом вже об'єдналися 3264 територіальних громад – майже третина (29,1 %) від загальної кількості сільських, селищних міських рад, які функціонували до початку процесу об'єднання (Моніторинг, 2018). 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 (Майже..). Водночас процес створення ОТГ є нерівномірним за регіонами. В окремих регіонах питома вага площ території, що ввійшли до складу ОТГ становить 56,35 % (Житомирська область), а в інших – лише 4,82 % (Закарпатська область).

Дослідження проводилось у січні-лютому 2018 р. і, виходячи з вищенаведеного, під час його підготовки було вирішено охопити регіони, що мають різну інтенсивність створення ОТГ. З цих позицій, усі регіони України було поділено на три групи за інтенсивністю процесів 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 інтенсивністю – Харківська область (інтенсивність децентралізації = 11,7 %), середньою – Полтавська (26,28 %) та Херсонська області (26,11 %), високою – Дніпропетровська (50,39 %). Також у вибірку біли 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 розсилки 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 (ОДА) регіонів та безпосередньо на Інтернет-сторінках ОТГ.

У результаті було отримано відповіді від 24 посадових осіб – представників 20 ОТГ. Тим самим, фактично у дослідженні прийняли 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 вказати, 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 в регіоні. Слід підкреслити, що у Дніпропетровській області надійшли відповіді від 10 посадовців, 5 з яких – представники однієї ОТГ, тобто фактично охоплено було 6 ОТГ регіону. Від ОТГ, утворених в 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, всупереч очікуванням, досить помірним – лише 6,8 % ОТГ відповіли на запит. У Сумській області в дослідженні прийняли участь посадовці 7 ОТГ, що склало 24 % від створених ОТГ в регіоні. Регіони з низькою інтенсивністю децентралізації (Харківська та Закарпатська області) знехтували участю у дослідженні, не надіславши жодної відповіді на запит.

Отже, у дослідженні прийняли участь рівною мірою як жінки так і чоловіки, головним чином, у віці 23-50 років (91,7 %). Переважно – це представники 5 та 6

категорії посад (37,5 % та 33,3 %, відповідно), а також 4 категорії – 12,5 %. Тобто люди, діяльність яких пов'язана з прийняттям рішень щодо розвитку території в цілому, організацією управління в органах місцевого самоврядування, прийняттям стратегічних рішень та визначенням механізмів (порядку, змісту) їх реалізації. Найбільш активними виявились, як зазначено вище, посадові особи Дніпропетровської області (регіон з 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» [Закон]) - 70% за загального числа респондентів у даному регіоні, тоді як у Сумській області - VI та VII (57 % респондентів даного регіону).

Отримані результати засвідчили, що 96 % опитаних відчують потребу у додаткових знаннях для ефективнішого управління розвитком території, і лише 1 особа (4 %) позначила, що не має такої потреби, оскільки їй наявних знань цілком вистачає. При цьому всі респонденти позначили, 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 3х років (12,5 %). Разом з тим, були й такі, що в останній раз підвищували кваліфікацію більше 5 років тому (1 особа).

Опитані 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 відчують потребу у додаткових знаннях і 1 особа – більш ніж задоволена рівнем власних знань, які вважає більш ніж достатніми. При цьому більшою мірою скептичні щодо оцінки власного рівня знань молоді особи – 43 % з них скоріше не задоволені рівнем власних знань, а також третина осіб у віці 41-50 років. Половина з тих, хто скоріше не задоволений власними знаннями та відчуває потребу у додаткових

знаннях – представники IV категорії посад, інші ж – по одній особі з VI та VII категорій. При цьому для IV категорії посад ця кількість є більшістю і становить 67 %. Це дозволяє зробити висновок про те, що все ж 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 та семінари, що організуються громадськими організаціями (46%). Лише 2 особи (8 %) обрали інші категорії: відео наради (1 особа) та «різноманітні практичні заняття, обмін досвідом з іншими колегами, що можливі під час зустрічей в ОДА та Центрах розвитку» (1 особа). Тут слід підкреслити, що респонденти у віці до 41 року більшою мірою 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 як більш типовий), тоді як у віці 41-60 років – більш типовими є семінари, що проводяться в ОДА (67 % з осіб цієї вікової категорії). Це певною мірою свідчить про те, що люди більш 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 враховувати під час організації навчальних та інформаційно-консультаційних заходів.

Розглядаючи можливі альтернативи трансферу знань слід, звичайно, виходити з побажань представників цільової групи. Так, більшість опитаних позначила групові семінари (75 %) як найбільш зручний спосіб отримання нових знань. Дистанційне навчання та самонавчання з використанням методичних матеріалів були позначені як найбільш зручні 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 статеві-віковому розрізі – цей спосіб більшою мірою позначали чоловіки (4 з 6 отриманих відповідей – 67%) при цьому різного віку (23-30; 31-40; 51-60) та жінки у віці 41-50 років (2 відповіді).

Характеризуючи доступність інформації, 54,2% з опитаних вказали на те, що вся необхідна інформація для прийняття 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 як важлива складова в системі удосконалення діяльності, як для осіб, які приймають рішення, так і для постачальників освітніх послуг, які, тим самим, отримують можливість формувати пропозицію послуг, що реально відповідає потребам споживачів (Толкованов).

У даному контексті зазначимо, що за оцінкою рівня знань, отриманого впродовж останнього навчального семінару (стажування, курсів, програми) тощо, відвіданого респондентами, 50 % з них позначили, що скоріше задоволені рівнем отриманих знань, але дещо прийшлося опановувати самостійно; 41,7 % вказали на те, що отриманий рівень знань повністю відповідав їхнім очікуванням і 8,3 % відзначили незадоволеність, через те, що багато інформації було 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 розробка проектів із залучення зовнішнього фінансування (29,2%), розробка проектів розвитку інфраструктури (16,9 %), а також стратегічне планування (16,9%).

При цьому підкреслимо, що для регіонів з 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, позначили досить широке коло проблемних питань, в яких тематика стратегічного планування становила 12,5 %. При цьому слід підкреслити, що даний регіон має показник інтенсивності децентралізації вищий за середній у групі середньої інтенсивності – 33,35 %, що дає підстави зробити висновок, що інтенсифікація децентралізаційних процесів 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 рамках 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 напрямів займає «Розвиток громад»: семінари щодо ролі молоді в громаді, економічного розвитку, освітніх проектів у громадах, промоції громад тощо.

Разом із тим, 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 відчувають потребу у додаткових знаннях стосовно сучасних підходів в управлінні розвитком територій, зокрема, реалізації практик стратегічного управління та управління проектами. При цьому залученими до процесу задоволення цих потреб у знаннях повинні бути однаковою мірою 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 по відношенню до 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 статево-вікові характеристики цільової групи осіб, а також сфери їх 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 як обмежено репрезентативні, тим паче – в масштабах країни в цілому. Разом із тим, отримані дані та зроблені висновки можна розглядати як інформаційну основу для розроблення програм навчальних заходів, індивідуалізованих під потреби окремих посадових осіб, громад, регіонів тощо.

Література

1. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

2. Маматова Т. В. Управління знаннями в публічному управлінні: методологічні засади та шляхи практичної імплементації в Україні / Т.В.Маматова // 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. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-shvalennya-koncepciy>

4. Сидоренко С. Слабке місце надважливої реформи: що в Раді Європи рекомендують додати до децентралізації / С. Сидоренко // Європейська правда від 26 лютого 2018. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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) . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2017/07/Analytical-report_Institution-Training-2017_7July_Final.pdf

6. Бородін Є.І. Підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування: проблемно орієнтований аспект / Є.І Бородін, І.А.Чикаренко, 2012. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/ejournals/Patp/2012_1/12beipoa.Pdf

7. Золотарьов В.Ф. Аналіз потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на прикладі Харківської області // В.Ф. Золотарьов // Теорія та практика державного управління. - 2014. - Вип. 2. - С. 196-203. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: 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. – [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <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. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <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 // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: rozvytok.in.ua/library/download/file?fid=25.1215

Коблянская И.И., Кутах К.Н. Исследование потребностей в знаниях должностных лиц органов местного самоуправления в контексте децентрализации в Украине

Аннотация. 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, в частности, 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. Research of knowledge needs of local government officials in the context of decentralization in Ukraine

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.

Keywords: knowledge, local government, decentralization, officials of local government, public administration, united territorial communities, analysis of knowledge needs