

Василюк Олена Дмитрівна

*аспірант Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України*

ORCID: 0000-0003-3994-4810

e-mail: lena_vasiluk@meta.ua

ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ УСПІШНОГО ДОСВІДУ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В РЕФОРМУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА КАР'ЄРНОЇ СЛУЖБИ

Проаналізовано шляхи проведення реформ адміністративно-територіального устрою в країнах ЄС (Німеччині, Румунії, Данії, Австрії, Естонії, Грузії, Латвії) у площині застосування в Україні успішного досвіду. Досліджено аспекти співпраці з проектами міжнародної технічної допомоги і міжнародними організаціями. Проаналізовано кар'єрну службу в органах місцевого самоврядування у ФРН.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа; об'єднана територіальна громада (далі – ОТГ); адміністративно-територіальний устрій; місцеве самоврядування; міжнародні організації; національна рамка кваліфікацій (далі – НРК); кар'єрна служба.

Постановка проблеми. В Україні процес децентралізації розпочато 2014 р. із прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1], законів України “Про співробітництво територіальних громад” [2], “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [3] та змін до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації. Цей процес дозволив формувати, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади. У процесі децентралізації громади отримали додаткові ресурси, фінанси, повноваження для забезпечення повноцінного місцевого розвитку. Головна стратегічна мета реформи – створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні – може бути досягнута шляхом побудови ефективної системи влади на всіх рівнях (громада – район – область), передачею максимально можливої кількості повноважень на найближчий до громадянина рівень – громадам. Таким чином формуються умови для динамічного розвитку регіонів і надання якісних і доступних суспільних послуг громадянам [4].

Проте у процесі реформування в Україні адміністративно-територіального устрою та децентралізації мають місце проблеми щодо відповідності наявного нормативно-правового та кадрового забезпечення діяльності новостворених суб'єктів місцевого самоврядування – ОТГ, формування та нарощення їх

спроможності. У площині застосування в Україні успішного досвіду реформ адміністративно-територіального устрою в країнах Європейського Союзу, кар'єрної служби в органах місцевого самоврядування, співпраці з проектами міжнародної технічної допомоги і міжнародними організаціями актуальним є завдання аналізу зазначеного кола питань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування досліджували: Г. Атаманчук, І. Василенко, Е. Васильєва, О. Воронько, Н. Гончарук, Б. Гурне, Т. Кагановська, В. Олуйко, А. Ліпінцев, С. Сєрьогін, Г. Щокін та інші.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Для забезпечення спроможності ОТГ як важливої складової успішної децентралізації публічного управління в Україні доцільно проаналізувати та адаптувати до вітчизняних умов успішні практики реформування адміністративно-територіального устрою в країнах Європейського Союзу, зокрема щодо кар'єрної служби в органах місцевого самоврядування та співпраці з проектами міжнародної технічної допомоги і міжнародними організаціями.

Виклад основного матеріалу. У країнах Європейського Союзу після проведених реформ стали розповсюджені дві системи адміністративно-територіального устрою: трирівнева (регіон, субрегіон, громада) та дворівнева (регіон, громада), показовими прикладами яких є адміністративно-територіальний устрій: трирівневий – у ФРН (муніципалітети, райони, землі), в Австрії (муніципалітет, округ, земля) та дворівневий – у Румунії (жудеці (judets) та муніципалітети).

Більшість територіальних реформ, запроваджених у Європейських країнах, стосувались базового – муніципального рівня.

Реформування шляхом об'єднання (укрупнення) муніципалітетів, відповідно, впливало на територіальну організацію влади на вищих рівнях. Однак в Австрії, яка є федеративною державою, у 2015 р. у землі Штирія було проведено реформу об'єднання – укрупнення громад (муніципалітетів), що не вплинуло на зміни округів (bezirke) і землі (lander) Штирії [5].

Естонія стимулювала добровільне об'єднання муніципалітетів. Метою була зміна адміністративно-територіальної організації волостей і міст, а саме укрупнення одиниць самоврядування шляхом добровільного та примусового злиття. У період від 1996 до 2017 рр. відбулося об'єднання, що призвело до зменшення їх кількості з 213 (30 міських та 183 волості) до 79 (15 міст-муніципалітетів та 64 волості). Пришвидженню реформи сприяло встановлення чіткого терміна завершення реформи та визначення суми з бюджету для виплати дотацій великим об'єднанням із чисельністю жителів у понад 11 тис. мешканців [6]. Насамперед об'єднання громад вимагає фінансових дотацій, які покривають створення нової системи управління, одноразові виплати, зростання зарплатні на розширення нових департаментів (ІТ відділ, відділ соціального захисту, внутрішні та міжгалузеві відділи), а також оплату кадрового забезпечення.

Латвія скоротила кількість муніципалітетів із 573 до 118 у 2009 р. До реформи існувало також 44 утворення другого рівня (26 районів та 7 міст), однак цей рівень було ліквідовано після процесу об'єднання. Під час реформи були ліквідовані райони та прирівняні до районів міста, їх повноваження перейшли до громад. Нині у Латвії є 9 міст республіканського значення та 110 країв.

Реформою 2006 р. у Грузії було просто ліквідовано базовий рівень – сільський і селищний. 65 районів стали базовою (муніципальною) ланкою місцевого самоврядування. В 2013 р. був прийнятий “Кодекс місцевого самоврядування”, що передбачав важливі пункти: створення матеріально-технічної бази для прийому громадян, їх участі в засіданні органів самоврядування і прозорості прийняття рішень.

Внаслідок реформи місцевого самоврядування в Данії у 2006 р. зміни відбулись на обох рівнях територіальної організації (зменшено кількість муніципалітетів з 271 до 98 та 5-ма регіонами замінено 19 областей (амтів), деякі з повноважень останніх були передані укрупненим муніципалітетам) і стосувались розподілу повноважень і порядку фінансування органів місцевого самоврядування. Основним повноваженням регіону стала охорона здоров'я.

У ФРН питання територіальної реформи вирішується кожною із земель окремо. Після 1990 р. більшість об'єднань муніципалітетів відбулися в східних землях колишньої Німецької Демократичної Республіки. Основна увага територіальної реформи була зосереджена на муніципальному рівні. Загалом, їх кількість зменшилася з 15 978 у 1990 р. до 11 040 в 2014 р., при цьому в деяких землях відбулися радикальні реформи, а в інших – жодних змін. У 2016 р. скорочено кількість районів із 426 до 294. Загалом, кількість муніципалітетів і районів була скорочена на 30%, але кількість міст зі спеціальним статусом із 107 збільшилася до 117 в 1998 р. Зміни відбулися в містах Саксонії в 2008 р. та Мекленбурзі-Передній Померанії в 2011 р., де кількість міст була скорочена вчетверо. Реформа рівня міст відбулась більше ніж через 10 років після початку муніципальної реформи. Як правило, скорочення кількості муніципалітетів передують змінам на рівні районів.

Аналізуючи досвід об'єднання ФРН, відзначалось незначне збільшення кількості працівників у комунальних органах влади в період 1990 – 1995 рр., коли формувалась так звана “нова адміністративна культура”. Структурування людських ресурсів у муніципалітетах у об'єднаній державі відбувався з обмеженим часом для завершення. Лише через кілька років реалізації реформи на планувально-експериментальному етапі, завдяки використанню спеціальної політики для формування персоналу для громад, на Сході країни стали помітними результати та напрямки розвитку.

Саме завдяки розділенню політики на “*der Sonderweg Ost*” (східний спеціальний маршрут) та західний вдалось зберегти робочі місця з найменшими втратами та провести відповідну підготовку працівників із підвищенням їхньої кваліфікації. Це сприяло розвитку освітньої та трудової політик на Сході країни.

Наприклад, згідно із даними Асоціації міст, Дрезден між 1991 – 1993 рр. оновив кадри на 36%, що призвело до зменшення кількості керівників у комунах. Через об'єднання земель ринок праці став спільним, що при значних відмінностях розміру заробітної плати в різних землях, відставання східних земель ФРН від західних, призвело до міграції кваліфікованої робочої сили. Для виправлення цієї ситуації було введено систематичне навчання для працівників органів місцевого самоврядування. Найперше зацікавлення виявилось до університетів і випускників технічних закладів, правознавців (експертів здійснення адміністративного права). Вони стали основою адміністративного персоналу для новостворених комун.

Наявні чиновники, які не мали відповідної освіти, пройшли навчання та інструктування, необхідні для належного виконання ними відповідних службових функцій. Тимчасово використовувався персонал, який відповідав професійним критеріям. Для формування нових соціальних і професійних компетенцій було необхідним подолання старого менталітету, особливо у працівників віком 45 – 50 років щодо самоконтролю, впевненості та рішучості у виконанні посадових функцій. Адміністрування, ґрунтоване винятково на реалізації принципу верховенства права, потенційно може загрожувати створенню та розвитку комун, якщо реалізація політичних ідей необхідної адміністративної модернізації не здійснюється шляхом формування необхідних професійних навичок і поведінки працівників. Тому доцільним стає цільове управління як фактор формування сучасної управлінської культури [7].

Таким чином, має місце кореляційний вплив процесів об'єднання муніципалітетів на другий рівень врядування (табл. 1).

Таблиця 1

**Зміни на другому рівні врядування
внаслідок проведення реформи об'єднання муніципалітетів**

Країна	Зміни на другому рівні
Естонія	Ліквідація вищої ланки (державна адміністрація)
Латвія	Верхню ланку ліквідовано після об'єднання муніципалітетів
Грузія	Укрупнені муніципалітети замінили колишні райони
Данія	Паралельна реформа муніципалітетів та на рівні амтів/регіонів
Німеччина	Переважно скорочення кількості районів

Аналіз досвіду зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що правове регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування та державної служби доцільно зосередити в одному законі – про публічну службу. Якщо публічне врядування є системою узгоджених, скоординованих управлінських дій державних, самоврядних, громадських суб'єктів щодо забезпечення розвитку різних суспільних сфер і процесів, то правове регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства, з огляду на її публічне спрямування і в частині реалізації їх завдань і функцій, має відповідати нормам зазначеного закону.

Успішності реформування адміністративно-територіального устрою та кар'єрної служби в Україні сприяє не лише використання успішного зарубіжного досвіду, зокрема країн ЄС, але й налагодження ефективної співпраці з проектами міжнародної технічної допомоги і міжнародними організаціями. Для України особливо дієвою підтримкою у реформі місцевого самоврядування та територіальної організації влади є Програма з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку "U-LEAD з Європою", метою якої є підтримка у формуванні системи прозорого та підзвітного багаторівневого врядування, яке задовольнятиме потреби громадян. Це передбачає посилення спроможності основних суб'єктів на всіх рівнях до впровадження державної регіональної політики, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також забезпечення якості адміністративних послуг на місцевому рівні. Ці напрямки відображаються у двох програмних компонентах. Перший компонент стосується координації та посилення спроможностей суб'єктів управління на всій території України (громад, районів, регіонів, держави). Другий компонент передбачає створення ефективних центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). При цьому увага приділяється щойно об'єднаним територіальним громадам і роз'яснювальній роботі на національному рівні. Підтримка впровадження державної регіональної політики в Україні є частиною Програми "U-LEAD з Європою", що здійснюється групою радників, сформованою німецькою консалтинговою компанією "GOPA Consultants" [8].

Станом на 2019 р., внаслідок реалізації проектів міжнародної технічної допомоги і діяльності міжнародних організацій щодо розвитку публічної служби в органах місцевого самоврядування, наявні значні результати, а саме:

– за сприяння World bank проводиться зміцнення управління державними ресурсами (проект фінансується ЄС) – здійснена підготовка технічних вимог і проведено тендер на розроблення Інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS);

– за сприяння USAID проводяться навчальні програми професійного зростання – упродовж 2014 – 2018 рр. 461 особа з державного та громадського секторів взяли участь у 47 навчальних візитах до установ та організацій США, країн ЄС, які здійснюють діяльність у сферах кібербезпеки, охорони здоров'я, освіти, державних фінансів і державних закупівель;

– за сприяння DOCCU (швейцарсько-український освітній проект) проводиться розвиток громадянських компетентностей в Україні – упродовж 2017 – 2018 рр. за професійною програмою з розвитку громадянських компетентностей підвищили кваліфікацію 26 874 державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, опубліковано посібники "Освіта для демократичного громадянства та освіта з прав людини у професійному навчанні державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування", "Портфоліо для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з розвитку громадянських компетентностей";

– за сприяння UNDP: прозорість і добросовісність публічного сектора України – розроблено нову версію офіційного веб-сайту Національного агентства України з питань державної служби;

– за сприяння COUNCIL OF EUROPE: децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні – проведено експертну підтримку Національного агентства України з питань державної служби в розробці проекту “Положення про систему професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування”, вивчено потреби посадових осіб місцевого самоврядування у професійному навчанні, розроблено тренінгову програму для працівників служб управління персоналом органів місцевого самоврядування;

– за сприяння U-LEAD 3 ЄВРОПОЮ: технічна допомога у вивченні та адаптації кращих практик професійного навчання публічних службовців ФРН – підготовлено тренерів із питань управління персоналом в органах місцевого самоврядування;

– за сприяння EUAM UKRAINE: консультативна місія Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки – запроваджено тренінгову програму “Лідерство в управлінні змінами”, яка передбачає підготовку місцевих тренерів із числа працівників Національного агентства України з питань державної служби, Міністерства внутрішніх справ для самостійного проведення тренінгів для представників державного сектору в Україні;

– за сприяння Представництва фонду Ганса Зайделя в Україні упродовж 2017 р. проведено 5 комунікативних заходів із питань реформування державної служби, професіоналізації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, європейської інтеграції та підготовлено посібник “Організація діяльності державного службовця”.

Окрім того, укладено меморандуми та угоди про співпрацю з EENA/ Національною школою управління у Франції, також створено UNDP – Програму розвитку ООН в Україні (Agriteam Canada Consulting Ltd). У рамках проекту EDGE “Проект експертної підтримки врядування та економічного розвитку” / EUAM UKRAINE відбулась консультативна місія Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України та Міністерства внутрішніх справ. Результативним є Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні” (DESPRO).

Ця співпраця направлена на підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні. Від 2015 р. 4 010 громад об’єдналися у 876 ОТГ, зокрема 24 міста обласного значення (станом на 10 січня 2019 р.) [9]. Як і інші країни, а також враховуючи їх досвід, Україна повинна пройти шлях об’єднання й укрупнення. До вітчизняної системи місцевого самоврядування належить понад 12 тис. самостійних органів – обласні, міські, районні, районні у містах, селищні, сільські ради, ОТГ. Загальна чисельність в Україні посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців станом на 31.12.2017 р. становить 242028 осіб.

У юридичному аспекті служба в органах місцевого самоврядування охоплює правове регулювання особливих публічно-правових відносин, які реалізуються у формі контрактної чи кар'єрної служби. Кар'єрна модель ґрунтується на тому, що службовці пов'язують свою діяльність у ній із професійним зростанням, просуванням по службі. Так, як кар'єру неможливо відокремити від професії, служба в органах місцевого самоврядування є професією. Модель кар'єрної служби є характерною для країн англосаксонського права, зокрема Великобританії та Сполучених Штатів Америки. Тут службовці мають особливий статус, визначений законами та нормативними актами та регулюється приватним правом. Характерними рисами публічного управління при кар'єрній моделі є орієнтованість на результат, децентралізація кадрової політики, привнесення в роботу публічних службовців деяких аспектів роботи приватного сектору (боротьба за клієнта, формування культури “державного підприємництва” тощо).

Прикладом кар'єрної служби, побудованої на поєднанні професіоналізму і посадового просування, є ФРН, де призначення на посади службовців різних категорій здійснюється на підставі конкурсу, важливим показником у якому є наявність у претендента відповідних освітніх вимог. Просування по службі здійснюється відповідно до зростання рівня професійної компетентності, спроможності та фахових здібностей. При цьому до уваги не беруться стать, походження, раса, віросповідання, політичні переконання.

Інститут прикладних наук із державного управління, поліції та судової влади (Мекленбург – Передня Померанія, м. Гюстров, ФРН) здійснює: професійне навчання та підвищення кваліфікації персоналу державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування відповідно до кваліфікаційних вимог; планування, координацію та впровадження наукових досліджень. Щорічно проводяться заплановані навчальні тренінги (табл. 2).

Таблиця 2

**Кількісні показники учасників тренінгу та навчальних курсів
(ФРН, м. Гюстров)**

Підготовка за рік	Всього		Загальна підготовка		ІТ курси	
	учасників тренінгу	навчальних курсів	учасників тренінгу	навчальних курсів	учасників тренінгу	навчальних курсів
2015	4476	361	3642	284	834	77
2016	5067	403	4162	315	905	88
2017	5580	434	4591	340	989	94

За програмою підвищення кваліфікації у 2018 р. були проведені навчання із питань адміністративного права, лідерства, фінансування, матеріально-технічного забезпечення, управління здоров'ям, особистих і соціальних навиків в управлінні, а також ІТ (графіка, дизайн, MS Office тощо). Між Інститутом і роботодавцями налагоджено належний зворотній зв'язок щодо якості та

результативності проведеної роботи щодо кожного працівника, який пройшов навчання. Такий зв'язок здійснюється кожні два роки та допомагає визначати кар'єрні можливості, професійну компетенцію, ефективність працівника, а також сприяє створенню нових пропозицій щодо формування змісту наступного етапу навчання [10].

Відповідно до потреб ринку праці землі Мекленбург-Передня Померанія, зокрема при зменшенні їх кількості, Інститутом прикладних наук з державного управління, поліції та судової влади створюються програми з перекваліфікації. Відбір на програми проводиться з найкращих претендентів, що мають освітній рівень, починаючи від середньої школи, комплексний міждисциплінарний профіль компетенцій якого визначено німецькою національною рамкою кваліфікацій (DQR). Завдяки цьому забезпечено право всіх бажаючих до самореалізації у сфері діяльності державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

У DQR ФРН системно та структуровано за компетентностями описано вісім кваліфікаційних рівнів освіти – окремих завершених етапів освіти, що характеризуються рівнем складності освітньої програми, сукупністю компетентностей особистості, які визначені стандартом освіти та відповідають певному рівню DQR [11]. У табл. 3 подано порівняння кваліфікаційних рівнів німецької (DQR) та української національної рамок кваліфікацій (далі – НРК).

Таблиця 3

**Співставлення кваліфікаційних рівнів української (НРК)
та німецької (DQR) рамок кваліфікацій**

Рівні НРК Рівень освіти [12, 13]	Узагальнений опис кваліфікаційного рівня (інтегральна компетентність)	
	НРК [14]	DQR [15]
1	2	3
0 Дошкільна освіта	Здатність адекватно діяти у відомих простих ситуаціях під безпосереднім контролем. Готовність до систематичного навчання	–
1 Початкова освіта	Здатність виконувати прості завдання у типових ситуаціях у чітко визначеній структурованій сфері роботи або навчання. Виконання завдань під безпосереднім керівництвом. Готовність до навчання на наступному рівні	Здатність виконувати прості вимоги в керованій та стабільній структурованій навчальній або робочій сфері. Виконання завдань відбувається під керівництвом
2 Базова середня освіта Перший рівень професійної освіти	Здатність виконувати типові нескладні завдання у типових ситуаціях у чітко визначеній структурованій сфері роботи або навчання. Виконання завдань під керівництвом з елементами самостійності	Здатність професійного виконання основних вимог у керованій і стабільній структурованій навчальній або робочій сфері. Виконання поставлених завдань значною мірою відповідає інструкціям

Продовження табл. 3

1	2	3
3 Профільна середня освіта. Другий рівень професійної освіти	Здатність виконувати виробничі або навчальні завдання середньої складності за визначеними алгоритмами за встановленими нормами часу і якості	Здатність незалежного виконання професійних вимог у все ще керованій і частково відкритій структурованій сфері навчання або професійній сфері діяльності
4 Третій (вищий) рівень професійної (професійно-технічної) освіти	Здатність самостійно виконувати складні спеціалізовані виробничі чи навчальні завдання у певній галузі професійної діяльності або у процесі навчання, зокрема в нестандартних ситуаціях	Здатність самостійного планування та обробки технічних завдань у всебічній, мінливій сфері навчання або професійній сфері діяльності
5 Фахова передвища освіта	Здатність вирішувати типові спеціалізовані завдання в певній галузі професійної діяльності або у процесі навчання, що передбачає застосування положень і методів відповідної науки і характеризується певною невизначеністю умов	Здатність для незалежного планування та обробки комплексних технічних завдань у складній, спеціалізованій, змінюваній галузі навчання або професійній сфері діяльності
6 Початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти	Здатність вирішувати складні спеціалізовані завдання та практичні проблеми у певній галузі професійної діяльності або у процесі навчання, що передбачає застосування певних теорій та методів відповідної науки і характеризується комплексністю та невизначеністю умов	Здатність планування, обробки та оцінки комплексних технічних завдань, а також для автономного контролю процесів у підгрупах наукового предмета або у професійній сфері діяльності. Структура вимог характеризується складністю та частими змінами
7 Перший (бакалаврський) рівень вищої освіти	Здатність вирішувати складні завдання і проблеми у певній галузі професійної діяльності або у процесі навчання, що передбачає проведення досліджень та/або здійснення інновацій та характеризується невизначеністю умов і вимог	Здатність вирішення нових складних завдань і проблем, а також для автономного контролю процесів у науковій темі або в стратегічно орієнтованій професійній сфері діяльності. Структура вимог характеризується частими і непередбачуваними змінами
8 Другий (магістерський) рівень вищої освіти	Здатність вирішувати комплексні проблеми в галузі професійної та/або дослідницько-інноваційної діяльності, що передбачає глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та/або професійної практики	Здатність отримання наукових знань у науковій темі або для розробки інноваційних рішень і процедур у професійній сфері. Структура вимог характеризується новими та проблемними ситуаціями

Закінчення табл. 3

1	2	3
9 Третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий) рівень вищої освіти	Здатність визначати та вирішувати соціально значущі системні проблеми у певній галузі діяльності, які є ключовими для забезпечення стійкого розвитку та вимагають створення нових системоутворювальних знань і прогресивних технологій	
10 Науковий рівень вищої освіти		

Унаслідок співставлення кваліфікаційних рівнів німецької, української та національних рамок кваліфікацій з'ясовано, що принципових розбіжностей між ними не існує, оскільки остання була впроваджена з метою введення європейських стандартів та принципів забезпечення якості освіти з урахуванням вимог ринку праці до компетентностей фахівців. Наявні відмінності щодо кількості рівнів української НРК обумовлені рівнями освіти, визначеними Законом України "Про освіту" № 2145-VIII від 05.09.2017 р., у якому виокремлені такі градації, як дошкільна освіта, фахова передвища освіта, початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти, третій (освітньо-науковий/освітньо-творчий) та науковий рівні вищої освіти, внаслідок чого рівнів НРК стало фактично одинадцять, а не як у німецькій – вісім. Окрім того, необхідне виправлення тої розбіжності, що ст. 10 "Складники та рівні освіти" Закону України "Про освіту" № 2145-VIII від 05.09.2017 р. встановлено та здійснено посилання на десятий рівень НРК, але остання містить лише дев'ять. DQR описує вісім рівнів компетентностей (табл. 4). Згідно з ними може бути присвоєна кваліфікація німецької системи освіти.

Таблиця 4

Опис компетенцій кваліфікаційних рівнів DQR

Рівень	Експертиза		Особиста компетентність	
	Знання	Уміння	Соціальні навички (уміння)	Незалежність (автономність)
1	2	3	4	5
1	Наявність елементарних загальних знань у навчальній чи виробничій сфері	Когнітивні та практичні навички для виконання простих завдань відповідно до заданих правил та оцінки їх результатів; створення елементарних відносин	Навчання або робота з іншими людьми, інформування та обмін інформацією усно і письмово	Навчання або робота під керівництвом; оцінювання дій і приймання порад щодо навчання

Продовження табл. 4

1	2	3	4	5
2	Наявність базових загальних знань та базових знань в навчальній або робочій сфері	Базові пізнавальні та практичні навички для виконання завдань у навчальній або робочій сфері, оцінювання їх результатів відповідно до задалегідь визначених стандартів і вміння встановлювати відносини	Участь у роботі групи; вміння узагальнювати пропозиції, критику, висловлювати її, діяти і реагувати на ситуацію в усній і письмовій комунікаціях	Навчання чи робота відповідально під керівництвом у добре відомих і стабільних контекстах. Оцінка власних і чужих дій. Вміння використовувати вказані навчальні посібники та звертатися за порадою для навчання
3	Наявність просунутих загальних знань або передового досвіду у галузі дослідження або професійної сфери діяльності	Різноманітні когнітивні та практичні навички для планування та вирішення професійних завдань у галузі навчання або професійної діяльності. Оцінювання результатів за визначеними стандартами, надання переказів	Участь у роботі групи та надання вибіркової підтримки. Допомога сформувати робоче або навчальне середовище, спроектувати процеси та представити результати у відповідній формі	Навчання або робота самостійно і відповідально навіть у менш відомих контекстах. Оцінка власних і чужих дій
4	Наявність ґрунтовних загальних знань або предметно-специфічних знань у галузі дослідження або професійної сфери діяльності	Широкий спектр пізнавальних і практичних навичок, які дають змогу самостійно працювати та вирішувати проблеми, а також оцінювати результати роботи та процеси, беручи до уваги альтернативні дії	Допомога в формуванні роботи групи та її навчальному або робочому середовищі, а також забезпечення постійної підтримки. Встановлення процесів і результатів. Всебічне спілкування про факти	Встановлення навчальних і робочих цілей, відображення та їх реалізація
5	Інтегровані, глибоко теоретичні професійні знання в певній сфері діяльності. Знання меж сфери навчання чи професійної діяльності	Наявність дуже широкого спектру спеціалізованих пізнавальних і практичних навичок. Всебічне планування робочих процесів і оцінювання їх з всебічним вивченням альтернативних шляхів дії і взаємодії з іншими сферами діяльності	Співпраця з процесами, навіть у різномірних групах, планування та проектування, керівництво іншими та підтримка їх за допомогою рекомендацій; багатодисциплінарний комплекс питань, структурований, цілеспрямований і пов'язаний адресно	Відображення й оцінювання власних і зовнішніх цілей навчання та роботи, самовідповідальність і передбачення наслідків для робочих процесів у колективі

Продовження табл. 4

1	2	3	4	5
			Розгляд інтересів і потреб адресатів із передбаченням	
6	Широкі інтегровані знання, враховуючи наукові основи, практичне застосування наукової дисципліни та критичне розуміння основних теорій і методів, відповідних рівню “Бакалавр”, або широкі інтегровані професійні знання	Наявність дуже широкого спектру методів для вирішення складних проблем у науковій темі (відповідно до рівня 1 [Бакалавр] кваліфікаційної рамки для німецьких ступенів вищої освіти), інших областей навчання або професійної сфери діяльності. Розроблення нових рішень та оцінювання їх відповідно до різних стандартів із мінливими вимогами	Робота у командах експертів або провідних груп, організацій; керівництво професійним розвитком інших і активне вирішення проблеми в колективі. Вирішення складних питань, пов'язаних із тематикою, та рішення, що обговорюються і розробляються разом із фахівцями	Визначення, відображення та оцінювання цілей навчальних і робочих процесів і самостійного та стійкого проектування навчальних і робочих процесів
7	Комплексні, детальні та спеціалізовані сучасні знання з наукової тематики, відповідні рівню “Магістр”, або великі професійні знання в стратегічно-орієнтованій професійній сфері, передові знання в сусідніх галузях	Наявність спеціалізованих технічних або концептуальних навиків для вирішення стратегічних завдань у науковій темі (відповідно рівню “Магістр”) або у професійній сфері; навіть із неповною інформацією розглядати альтернативи. Розробка нових ідей або процедури, застосування їх та оцінювання відповідно до різних критеріїв оцінки	Керівництво групами або організаціями в контексті складних завдань і представлення їх результатів роботи. Спеціальне сприяння професійному розвитку інших. Участь у міжгалузевих дискусіях	Визначення цілей для науково-орієнтованих завдань, відображаючи можливі соціальні, економічні та культурні наслідки, використовуючи відповідні засоби та самостійно розвиваючи знання
8	Наявність комплексних, спеціалізованих та систематичних знань з дослідницької дисципліни і сприяння розширенню знань з дисципліни, відповідно до	Наявність добре розвинених навиків для виявлення та вирішення нових досліджень, розробок або інноваційних питань у спеціалізованій науці (еквівалент 3-го рівня [Докторський]) або в професійній сфері.	Вміння організувати організації або групи з комплексними або міждисциплінарними завданнями, тим самим активізуючи їх потенціал. Стимулювання професійного	Визначення цілей у світлі можливих соціальних, економічних та культурних наслідків для нових складних прикладних або науково-орієнтованих завдань вибір відповідних засобів і розроблення

Закінчення табл. 4

1	2	3	4	5
8	рівня “Доктора”, або професійні знання у стратегічній та інноваційно-орієнтованій професійній сфері. Відповідні знання на інтерфейсах до сусідніх областей	Розробка, виконання, контроль, відображення та оцінка інноваційних процесів у всіх видах діяльності. Оцінювання нових ідей та процедур	розвитку інших людей. Проведення міждисциплінарних обговорень та інноваційний внесок у дискусії, пов’язані з тематикою, зокрема у міжнародному контексті	нових ідей і процесів

Кожному рівню відповідає опис структури вимог кожного рівня. Цей “індикатор рівня” описує вимоги, які повинні бути виконані, щоб отримати кваліфікацію відповідного рівня. Визначається ступінь, із яким працівники можуть вирішувати складність і наявність змін, і який ступінь самостійності вони можуть опрацювати в професійній сфері або в науковій темі. Що стосується експертних знань, то йдеться про обсяги набутих знань, які є навички, з можливістю оцінки результатів роботи. Особиста компетентність враховує соціальні аспекти: навички командної роботи та лідерства, здатність формувати власне навчання та робоче середовище, спілкування у процесі професійної діяльності. До цього додаються незалежність (самостійність), відповідальність, здатність вчитися. DQR розрізняє дві категорії компетенцій: “компетентність”, розділену на “знання” і “навички”, та “особисту компетентність”, розділену на “соціальну компетенцію” і “самозайнятість”.

Концепція компетентності відіграє важливу роль у НРК, адже вона виражає центральну мету всіх сфер німецької системи освіти для набуття всебічної спроможності до дій. Йдеться не про ізольовані знання та навички, а про здатність і готовність до професійно-інформованих і відповідальних дій. НРК окреслює результати навчання, пов’язані з кваліфікацією, орієнтує на професійний та особистісний розвиток особистості. Вона також посилається на особисті відносини та ставлення, що відображається у навчальних планах і нормативних актах різних секторів освіти: навчання в середній школі спрямоване не тільки на здобуття знань і культурних прийомів, а й на заохочення конструктивної участі окремих осіб у навчальних групах. Навчання на основі діяльності на робочому місці враховує розвиток обізнаності щодо якості й орієнтації на клієнтів; навчання у закладах вищої освіти, спрямоване на формування спроможності до самостійної наукової роботи, згідно із професійними стандартами та соціальною відповідальністю у наукових дослідженнях.

Успішний досвід ФРН щодо використання Національної рамки кваліфікацій (DQR), зокрема Інститут прикладних наук з державного управління, поліції та судової влади у співпраці з органами виконавчої влади, установами й організаціями, що реалізують державну політику у сфері освіти, зайнятості та соціально-трудова відносин, доречно використовувати в Україні з метою розроблення, ідентифікації, співвіднесення, визнання, планування і розвитку кваліфікацій працівників органів державної влади та місцевого самоврядування. Це є одним із способів: втілення європейських стандартів і принципів забезпечення якості освіти з урахуванням вимог ринку праці до компетентностей фахівців; забезпечення гармонізації норм законодавства у сфері освіти та соціально-трудова відносин; сприяння національному і міжнародному визнанню кваліфікацій, здобутих в Україні; налагодження ефективної взаємодії сфери освітніх послуг та ринку праці, що було визначено за мету впровадження в Україні Національної рамки кваліфікацій.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Обґрунтовано тезу, що формування дієвого та спроможного інституту місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднаних територіальних громад – потребує застосування в Україні адаптованого успішного досвіду реформ адміністративно-територіального устрою в країнах Європейського Союзу, організації кар'єрної служби в органах місцевого самоврядування, аналізу та розширення співпраці з проектами міжнародної технічної допомоги і міжнародними організаціями. Доведено, що у процесі створення та розвитку в Україні ОТГ доцільно запровадити систематичне навчання для їх виборних осіб і працівників виконавчих органів. Для формування затребуваних практикою соціальних і професійних компетенцій є доцільним запровадження цільового управління як фактора формування сучасної управлінської культури.

Аналіз досвіду зарубіжних країн дає підстави стверджувати, що правове регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування та державної служби доцільно зосередити в одному законі – про публічну службу. Якщо публічне врядування є системою узгоджених, скоординованих управлінських дій державних, самоврядних, громадських суб'єктів щодо забезпечення розвитку різних суспільних сфер і процесів, то правове регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства, з огляду на її публічне спрямування і в частині реалізації їх завдань і функцій, має відповідати нормам зазначеного закону.

Унаслідок співставлення кваліфікаційних рівнів німецької та української національних рамок кваліфікацій з'ясовано, що принципових розбіжностей між ними не існує, оскільки остання була впроваджена з метою введення європейських стандартів і принципів забезпечення якості освіти, з урахуванням вимог ринку праці до компетентностей фахівців. Наявні відмінності щодо кількості рівнів української НРК обумовлені рівнями освіти, визначеними у Законі України “Про освіту” № 2145-VIII від 05.09.2017 р.

Подальші наукові розвідки доцільно зосередити на питаннях ідентифікації, планування і розвитку кваліфікацій посадових осіб на засадах компетентнісного підходу для забезпечення кадрової спроможності ОТГ.

Список використаної літератури

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333 від 01.04.2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 23.11.2018).

2. Про співробітництво територіальних громад : Закон України № 1508-VII від 17.06.2014 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 02.02.2019).

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 01.01.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 13.03.2019).

4. Реформа децентралізації. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 02.02.2019).

5. Звіт щодо муніципального об'єднання та його можливого впливу на вищі рівні врядування / Центр експертизи реформ місцевого самоврядування (14.11.2017 р., м. Страсбург). URL : www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/CELGR_2017_4.pdf (дата звернення: 13.03.2019).

6. Сидоренко С. Досвід реформи для України. URL : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/11/23/7073972> (дата звернення: 18.11.2018).

7. Gertrüd Kühnlein. Verwaltungspersonal in den neuen Ländern: Fortbildung und Personalpolitik in ostdeutschen Kommunen. Berlin : Ed. Sigma, 1997. P. 45.

8. Регіональний розвиток в Україні : аналіт. звіт. URL : http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/157/Regional_development_of_Ukraine_Analytical_report_01-09.2017__1_.pdf (дата звернення: 18.11.2018).

9. Стислий звіт про досягнення U-LEAD у 2016 – 2018 роках. URL : <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead/> (дата звернення: 07.05.2019).

10. Schilf Ch. Fortbildungsprogramm Schwerpunkt Personalentwicklung. URL : academy.gov.ua/NMKD/library.../445e5564-a528-4491-94c9-db32ede303dc.pdf (date of using: 03.07.2019).

11. Торгово-промислова палата. м. Росток, земля Меклембург-Передня Помераня. URL : <https://www.rostock.ihk24.de> (дата звернення: 07.05.2019).

12. Міністерство освіти і науки України. Освіта. Національна рамка кваліфікацій // Рівні Національної рамки кваліфікацій. URL : <https://mon.gov.ua/ua/osvita/nacionalna-ramka-kvalifikacij/rivni-nacionalnoyi-ramki-kvalifikacij> (дата звернення 07.05.2019).

13. Про освіту : Закон України №2145-VIII від 05.09.2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 07.05.2019).

14. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : Постанова Кабінету Міністрів України № 1341 від 23.11.2011 р. URL : <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF/paran12#n12> (дата звернення: 26.04.2019).

15. DIN EN ISO 9001: 2015. Industrie- und Handelskammer zu Rostock. INK zu Rostok. URL : <https://www.rostock.ihk24.de> (date of using: 26.04.2019).

Статтю подано: 10.05.2019

Статтю схвалено: 21.06.2019

Vasylyuk Olena Dmitrivna

*post-graduate student of the Department of Management at Lviv Regional
Institute for Public Administration of the National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-3994-4810

e-mail: lena_vasiluk@meta.ua

APPLICATION IN UKRAINE OF THE SUCCESSFUL EXPERIENCE OF EUROPEAN UNION COUNTRIES IN THE REFORM OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORGANIZATION AND CAREER SERVICE

The ways of carrying out reforms of the administrative-territorial system in EU countries (Germany, Romania, Denmark, Austria, Estonia, Georgia, Latvia) are analyzed in the area of application of successful experience in Ukraine. The aspects of cooperation with projects of international technical assistance and international organizations are investigated. The career service in local authorities of Germany is analyzed.

Problem setting. In the process of reforming the administrative and territorial organization and decentralization in Ukraine, there are problems with the compliance of existing normative and legal and staffing support for the activities of newly formed local self-government bodies – united territorial communities (hereinafter UTC), forming and increasing their capacity. In the area of application in Ukraine of successful experience of reforms in the administrative-territorial system of the European Union countries, there are highly topical the following issues of career service in local self-government bodies, cooperation with projects of international technical assistance and international organizations, the tasks of analyzing the specified range of issues.

Recent research and publications analysis. Problems of staffing support of local self-government bodies were investigated by G. Atamanchuk, I. Vasilenko, E. Vassilieva, O. Voronko, N. Goncharuk, B. Gurne, T. Kaganovska, V. Olujko, A. Lipintsev, S. Seryogin, G. Shchokin and others.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. To ensure the ability of UTC as an important component of the successful decentralization of public administration in Ukraine, it is advisable to analyze and adapt to Ukrainian conditions successful practices in the reform of the administrative and territorial system in the European Union countries, in particular regarding the career service in local self-government bodies and cooperation with international technical projects assistance and international organizations.

Paper main body. In European Union countries, after the reforms, two systems of the administrative-territorial system began to spread: three-level (region, sub-region, community) and two-tier (region, community), examples of which are the administrative-territorial system: three-tier – in Germany (municipalities, districts, land), in Austria (municipality, district, land) and two-level – in Romania (judete and municipality). Most of the territorial reforms introduced in European countries concerned the basic – municipal level.

The analysis of the experience of foreign countries gives grounds to assert that the legal regulation of issues of service in the bodies of local self-government and civil service is appropriate to focus on one law – on public service. If public administration is a system of coordinated, harmonious management actions of state, self-governing, and public actors to ensure the development of various social spheres and processes, then the legal regulation of

civil society institutions, given its public character and the implementation of their tasks and functions must comply with the norms of the specified law.

The success of the reform of the administrative and territorial system and the career service in Ukraine promotes effective cooperation with international technical assistance projects and international organizations. For Ukraine, particularly effective support for the reform of local self-government and territorial organization of power is the Program for empowerment at the local level, accountability and the development of “U-LEAD with Europe”.

The successful experience of Germany regarding the use of the National Qualification Framework (NQF), in particular the Institute for Further Education and Administrative Modernization, in cooperation with the executive authorities, institutions and organizations implementing the state policy in the field of education, employment and social and labor relations, it is appropriate to use in Ukraine the purpose of development, identification, correlation, recognition, planning and development of employees qualifications of state authorities and local self-government.

Conclusions of the research and prospects for further studies. There is grounded a point of view that the formation of a functional and competent institute of local self-government bodies at the basic level – UTC – will require the use of adapted successful experience of reforms in the administrative-territorial system in the countries of the European Union, the organization of a career service in local self-government bodies, analysis and expansion of cooperation with projects of international technical assistance and international organizations. It is proved that in the process of creation and development in Ukraine, it is expedient to introduce UTC systematic training for their elected officials and employees of executive bodies. To form the required social and professional competency practice, it is expedient to introduce target management as a factor in the formation of modern management culture.

As a result of comparing the qualification levels of German and Ukrainian national qualifications frameworks, it became clear that there were no fundamental differences between them as the latter was introduced in order to introduce European standards and principles for ensuring the quality of education, taking into account the requirements of the labour market to the competences of specialists. The existing differences in the number of Ukrainian levels national framework of competences are due to the levels of education defined by the Law of Ukraine a 2145-VIII “About Education” (September 5, 2017).

Further scientific intelligence should focus on issues of identification, planning and development of qualifications of officials on the basis of a competent approach to ensure the staffing capability of UTC.

Key words: administrative-territorial reform; united territorial communities (UTC); administrative-territorial structure; local self-government; international organizations; national qualifications framework (NQF); career service.

References

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. № 333. (2014) [in Ukrainian].
2. Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad. № 1508-VII. (2014) [in Ukrainian].
3. Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad. № 157-VIII. (2019) [in Ukrainian].
4. Reforma detsentralizatsii. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi> [in Ukrainian].

5. Zvit shchodo munitsypalnoho ob'iednannia ta yoho mozhlyvoho vplyvu na vyshchi rivni vriaduvannia. (2017). URL : www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/CELGR_2017_4.pdf [in Ukrainian].
6. Sydorenko S. *Dosvid reformy dlia Ukrainy*. (2018). URL : <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/11/23/7073972/> [in Ukrainian].
7. Kühnlein, G. (1997). *Verwaltungspersonal in den neuen Ländern: Fortbildung und Personalpolitik in ostdeutschen Kommunen*. Berlin : Ed. Sigma. pp. 45.
8. Rehionalnyi rozvytok v Ukraini. (2018). URL : http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/157/Regional_development_of_Ukraine_Analytical_report_01-09.2017__1_.pdf [in Ukrainian].
9. Styslyi zvit pro dosiahnennia U-LEAD (2016 – 2018). URL : <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead/> [in Ukrainian].
10. Schilf, Ch. (2018). *Lektsiia po pidvyshchenniu kvalifikatsii v FRN*. URL : academy.gov.ua/NMKD/library.../445e5564-a528-4491-94c9-db32ede303dc.pdf.
11. IHK zu Rostock: Startseite. URL : <https://www.rostock.ihk24.de> [in American].
12. Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy. *Osvita. Natsionalna ramka kvalifikatsii. Rivni Natsionalnoi ramky kvalifikatsii*. (2019). URL : <https://mon.gov.ua/ua/osvita/nacionalna-ramka-kvalifikacij/rivni-nacionalnoyi-ramki-kvalifikacij> [in Ukrainian].
13. Pro osvitu. № 2145-VIII. (2017) [in Ukrainian].
14. Pro zatverdzhennia Natsionalnoi ramky kvalifikatsii. № 1341. (2011) [in Ukrainian].
15. DIN EN ISO 9001: 2015. Industrie- und Handelskammer zu Rostock. INK zu Rostok. (2015). URL : <https://www.rostock.ihk24.de>.

Paper submitted: 10.05.2019

Paper accepted: 21.06.2019

Цитування: Василюк О. Д. Застосування в Україні успішного досвіду країн Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою та кар'єрної служби // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 2(59) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 108—125. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.59.2019.178424>).

Citation: Vasyliuk, O. D. (2019). Zastosuvannia v Ukraini uspishnoho dosvidu krain Yevropeiskoho Soiuzu v reformuvanni administratyvno-terytorialnoho ustoroiu ta kariernoii sluzhby. *Efficiency of Public Administration*, Issue 2(59), pp. 108-125. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.59.2019.178424>).