

Миколаївська
міська рада



EUACI EUROPEAN UNION
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE



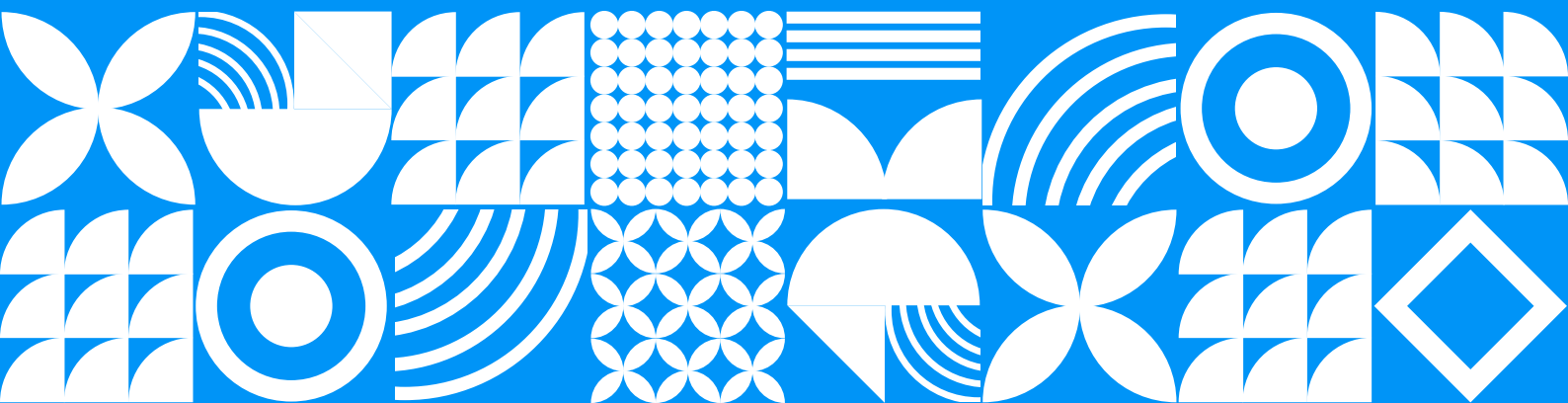
Funded by
the European Union

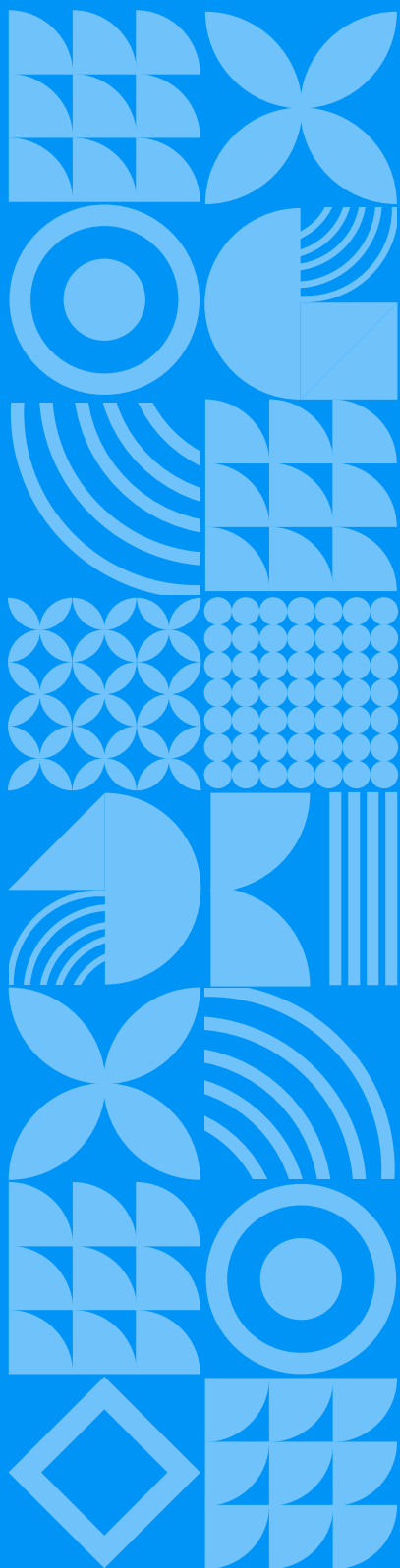
МІСТА
ДОБРО
ЧЕСНОСТІ



ЕФЕКТИВНА МІСЬКА РАДА В УМОВАХ ВІЙНИ ТА ВІДНОВЛЕННЯ

посібник з функціонального самоаналізу





ЗМІСТ

Вступ	03
Контекст Миколаєва	04
Підхід та методологія функціональної оцінки	05
Додаток 1. Питання для обговорення на інтерв'ю з керівниками виконавчих органів міської ради	08
Додаток 2. Чек-лист для функціонального аналізу	10
Додаток 3. Анкета виконавчого органу	12

ВСТУП

У процесі відновлення України під час воєнного стану та в період післявоєнної реконструкції органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль. Вони стають першими відповідальними за ліквідацію наслідків руйнувань, облік пошкодженого майна та реалізацію проектів відбудови.

В умовах війни міські ради стикаються з низкою серйозних викликів: дефіцитом кадрів, зростанням обсягу обов'язків, складнощами у внутрішній координації, загрозами безпеці працівників та значним зменшенням фінансових ресурсів. Це вимагає від місцевої влади швидкої адаптації, нових підходів до організації роботи та посилення ефективності. Цей посібник створено як практичне керівництво для міських рад, зокрема для підрозділів внутрішнього контролю, керівників виконавчих органів та інших зацікавлених сторін. Його мета — надати інструменти для функціональної оцінки організаційної структури, виявлення слабких місць, усунення дублювання функцій та формування більш гнучкої, прозорої та підзвітної системи управління.

Посібник базується на досвіді міста Миколаєва — громади, що продемонструвала рішучість, інноваційність та здатність до трансформацій в умовах надзвичайних викликів. На прикладі Миколаївської міської ради розглядається застосування функціонального аналізу як інструменту для підвищення ефективності муніципального управління. Він пропонує як стратегічні підходи, так і конкретні практичні рішення для тих, хто прагне зробити свою міську раду більш гнучкою та стійкою до кризи.

Підготовка цього посібника здійснена Офісом підтримки доброчесності Миколаївської міської ради, заснований в рамках співпраці міста та Антикорупційної ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI).

Думки та погляди, висловлені експертами у цьому документі, є їхньою особистою позицією і не обов'язково відображають офіційну позицію EUACI, Європейського Союзу або Міністерства закордонних справ Данії.



КОНТЕКСТ МИКОЛАЄВА

Миколаїв — одне з найбільш постраждалих міст України внаслідок повномасштабного вторгнення Росії. Значні руйнування інфраструктури, постійна загроза обстрілів, вимушене переміщення населення та високий рівень навантаження на місцеву владу створили надзвичайно складні умови для функціонування міської ради.

У цих умовах Миколаївська міська рада стала ключовим елементом місцевої стійкості, забезпечуючи критичні послуги, підтримуючи життєздатність громади та реагуючи на нові виклики воєнного часу. Разом із цим, міська рада зіткнулася з низкою системних проблем: скорочення бюджету, нерівномірне навантаження, нестача персоналу, дублювання функцій між підрозділами, неефективна координація процесів та складність адаптації до нових вимог управління.

З метою вирішення цих проблем та підвищення ефективності, прозорості й підзвітності своєї діяльності, міська влада ініціювала процес функціональної оцінки та оновлення структури виконавчих органів ради.

Проект реалізований командою експертів Ernst & Young за підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС.

ПІДХІД ТА МЕТОДОЛОГІЯ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ОЦІНКИ

Функціональна оцінка – це системний процес аналізу функцій, повноважень, процесів та структури виконавчих органів місцевого самоврядування з метою виявлення дублювання, неефективностей та невідповідностей у роботі. Така оцінка дозволяє визначити, наскільки поточна організаційна модель відповідає реальним потребам громади, стратегічним цілям розвитку міста та умовам, у яких функціонує рада (зокрема, в умовах воєнного стану чи відновлення).



Кому може бути цікава оцінка?

Міські ради

Виконавчі органи місцевого самоврядування

Обласні військові адміністрації

Підрозділи внутрішнього аудиту та контролю

Депутати місцевих рад

Міністерства та центральні органи влади

Міжнародні партнери та донори

Аналітичні центри та громадські організації



Хто може провести?

Апарат міської ради (власними силами)

Підрозділи з внутрішнього аудиту / внутрішнього контролю

Зовнішні консультанти (консалтингові компанії)

Експертні або аналітичні центри

Проектні офіси міжнародних організацій

Академічні установи або дослідницькі групи

Тимчасово створені робочі групи при ОМС

Для вдосконалення організаційної структури та функціонування виконавчих органів міської ради команда експерти пропонують застосовувати **комплексний трирівневий підхід, який охоплює функціональний аналіз**, розробку гіпотез та варіантів змін, а також формування цільової організаційної структури з планом переходу до неї.

Методологія базується на так званому «**Аналізі 360°**», який дозволяє всебічно оцінити стан міської ради через три основні вектори:

- ▶ **Погляд ззовні:** аналізує найкращі українські та міжнародні практики організації роботи муніципалітетів, готує пропозиції до адаптації.
- ▶ **Погляд зсередини:** включає опитування, інтерв'ю, робочі зустрічі з керівниками ММР для виявлення реального функціонування органів.
- ▶ **Експертний погляд:** порівнює поточну структуру з еталонними моделями, визначає дублювання функцій, слабкі місця, неефективні процеси.

У межах функціональної оцінки особливу увагу приділяється визначенню конкретних напрямів, які підлягають глибокому аналізу. Це дозволяє не лише виявити внутрішні резерви ефективності, а й сформулювати обґрунтовані пропозиції щодо трансформації організаційної моделі. Нижче представлено основні об'єкти, що охоплюються оцінкою.



Організаційна структура

оцінюється поточний розподіл функцій і повноважень, рівні управління та ефективність



Бізнес-процеси

вивчається логіка й складність процесів, їх дублювання, слабкі місця, можливості для оптимізації та автоматизації



Модель управління

аналізується ефективність управлінських рішень, контроль, звітність та координація



Політики та процедури

оцінюються регламенти, нормативно-правова база, внутрішні документи



Персонал

визначається відповідність компетенцій працівників до функцій, навантаження, дублювання



ІТ-інструменти

аналізується рівень цифровізації, автоматизація ключових процесів, наявність електронних сервісів

ЕТАП 1. ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АНАЛІЗ



Мета: звіт за результатами функціонального аналізу, гіпотези та варіанти для обговорення, проект цільової організаційної структури

- Проведення інтерв'ю, анкетування, аналіз документів.
- Аналіз наявних процесів міської ради.
- Вивчення досвіду України та за її межами обмежень.
- Формування первинних гіпотез щодо оптимальної структури.

ЕТАП 2. ОБГОВОРЕННЯ ГІПОТЕЗ І ВАРІАНТІВ



Мета: затвердженні гіпотези та визначені варіанти щодо зміни організаційної структури Миколаївської міської ради

- Робочі зустрічі та стратегічні сесії з командою міської ради.
- Обговорення варіантів оптимізації, оцінка ризиків, переваг і обмежень.
- Вибір цільових напрямків змін.

ЕТАП 3. РОЗРОБКА ЦІЛЬОВОЇ СТРУКТУРИ ТА ПЛАНУ



Мета: оновлена організаційна структура та План переходу до неї

- Формування цільової моделі організаційної структури.
- Підготовка дорожньої карти впровадження з урахуванням ресурсів, пріоритетів і існуючих ініціатив.
- Фіналізація звіту, його публічна презентація для міської ради та громадськості.

ДОДАТОК 1

Питання для обговорення на інтерв'ю з керівниками виконавчих органів міської ради

Тема	Питання
I. Цілі та завдання	1. Які основні цілі та завдання Вашого підрозділу? 2. Які цілі поставлені перед Вашим підрозділом у зв'язку із військовими діями?
II. Організаційна структура	3. Яка організаційна структура Вашого підрозділу? 4. Яка чисельність Вашого підрозділу? 5. Які проекти/ініціативи реалізуються/плануються для зміни організаційної структури Вашого підрозділу? Яка мета цих ініціатив? Наскільки вони є успішними? Які проблеми виникли при реалізації цих ініціатив? 6. Як ви бачите майбутню організаційну структуру вашого підрозділу? 7. Що слід було б врахувати при розробці цільової організаційної структури Вашого підрозділу?
III. Управління	8. Якому підрозділу/підрозділам/ посадовим особам міської ради підпорядковуєтесь Ви та Ваш підрозділ та його структурні одиниці? Яким чином здійснюється управління? 9. Які інші підрозділи міської ради (крім структурних одиниць Вашого підрозділу), включаючи комунальні підприємства підпорядковані Вам? Яким чином здійснюється управління? 10. Як, на Ваш погляд, оновлення організаційної структури та функціоналу Вашого підрозділу може знизити корупційні ризики та сприяти зміцненню довіри громадян до міської влади та до Вашого підрозділу?
IV. Функції	11. Якими є основні функції/повноваження Вашого підрозділу? 12. Наскільки, на Вашу думку, поточні процеси Вашого підрозділу є оптимальними? Наскільки вони дозволяють досягати цілей та завдань, поставлених перед Вашим підрозділом? 13. Що, на вашу думку, найбільше впливає на ефективність процесів вашого підрозділу? 14. Які функції вашого підрозділу ви вважаєте невластивими для вашого підрозділу? 15. Які функції Ви вважаєте за корисне додати Вашому підрозділу? 16. Які функції Вашого підрозділу дублюються з функціями інших виконавчих органів міської ради? 17. Які функції, на Вашу думку, доцільно централізувати? 18. Які основні напрямки покращення процесів Ви бачите? 19. Які проекти/ініціативи реалізуються/плануються для зміни функціоналу/ повноважень вашого відділу? Яка мета цих ініціатив? Наскільки вони є успішними? Які проблеми виникли при реалізації цих ініціатив?

Тема	Питання
V. Політики та процедури	20. Чи достатньо Ваших повноважень та повноважень працівників Вашого підрозділу, визначених в Положеннях про Ваш підрозділ та інших внутрішніх документах міської ради, для успішного функціонування Вашого підрозділу? 21. Чи є задокументовані інструкції, які детально описують регламенти виконання того чи іншого процесу, послідовність дій, розподіл ролей та повноважень, результати, які повинні бути отримані
VI. Персонал	22. Чи вважаєте Ви нинішню кількість персоналу оптимальною для ефективної роботи? 23. Чи вистачає кваліфікації працівників Вашого підрозділу для виконання своїх завдань? 24. Який відсоток працівників Вашого підрозділу працює віддалено? 25. На вашу думку, чи впливає віддалена робота на ефективність роботи підрозділу? 26. Яку кількість працівників Вашого підрозділу Ви вважаєте оптимальним для ефективної роботи у майбутньому? 27. Як би Ви оцінили динаміку чисельності за період 2021-2023 роки. (зростання чисельності/ скорочення чисельності/чисельність не змінювалася)? 28. Які головні причини звільнення співробітників з вашого підрозділу?
VII. Управління ефективністю	29. Чи є встановлені KPI (ключові показники ефективності) для Вашого підрозділу? 30. Чи є встановлені KPI для співробітників Вашого підрозділу? 31. Як пов'язані KPI вашого підрозділу з KPI співробітників підрозділу? 32. Чи є у Вашому підрозділі система мотивації? Що працівники отримують за виконання своїх показників?

ДОДАТОК 2

Чек-лист для функціонального аналізу

Даний «Чек-лист» розроблено з метою забезпечити органи місцевого самоврядування практичним керівництвом з проведення аналізу організаційної структури міської ради та її виконавчих органів, їх функцій та повноважень для підвищення ефективності та прозорості роботи міської ради.

«Чек-лист» може бути корисним для фахівців підрозділів з внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту міських рад, керівників виконавчих органів, що прагнуть підвищення ефективності роботи своїх організацій, інших зацікавлених осіб, які зацікавлені у допомозі міським радам шляхом розробки та впровадження дієвих механізмів для забезпечення ефективної, прозорої та підзвітної діяльності місцевої влади.

ОСНОВНІ КРОКИ АНАЛІЗУ МІСЬКОЇ РАДИ ТА ЇЇ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ:



Аналіз організаційної структури міської ради та її виконавчих органів



Аналіз чисельності персоналу в виконавчих органах міської ради



Аналіз кількості керівників, рівнів управління та норм керованості



Аналіз кількості адміністративних працівників



Аналіз розпорядників бюджетних коштів



Аналіз підходів та процедур прийняття управлінських рішень



Аналіз доброчесності та етичних цінностей міської ради



Аналіз повноважень виконавчих органів



Аналіз політик та процедур міської ради та її виконавчих органів



Аналіз забезпечення міської ради кваліфікованим персоналом



Аналіз ступеню автоматизації процесів виконавчих органів міської



Аналіз системи оцінки ефективності діяльності міської ради

Аналіз міської ради та її виконавчих органів здійснюється паралельно за всіма напрямками, так як результати аналізу взаємопов'язані між собою.

У документі описано підхід до аналізу кожного напрямку: основні кроки, джерела інформації та очікувані результати.



Завантажити повний текст документу

ДОДАТОК 3

Анкета виконавчого органу

Даний документ має на меті зібрати структуровану, порівняльну інформацію про роботу кожного виконавчого органу ради — для подальшого аналізу ефективності, оптимізації функцій і коригування повноважень відповідно до викликів воєнного та післявоєнного періоду.

Заповнення анкети дає змогу отримати повну картину функцій, ресурсів і викликів кожного органу, а також виявити «сірі зони» й прогалини в повноваженнях. Інформація зібрана в семи ключових розділах, від загальних даних та підпорядкованих установ до аналізу неформальних обов'язків і критеріїв пріоритизації функцій.

СКЛАД ДОКУМЕНТУ:



Загальна інформація про виконавчий орган міської ради



Інформація про підпорядковані комунальні підприємства та установи



Інформація щодо персоналу виконавчого органу



Інформація щодо основних функцій органу виконавчої влади



Інформація щодо функцій органу виконавчої влади, які виконуються фактично, але не закріплені відповідними документами



Інформація щодо повноважень, які слід додатково надати органу виконавчої влади для його успішного функціонування



Критерії для визначення важливості та актуальності функції



Завантажити повний текст документу



Миколаївська
міська рада



EUACI EUROPEAN UNION
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE



Funded by
the European Union



КОНТАКТИ:

Офіс підтримки доброчесності
Миколаївської міської ради
вул. Адміральська, 20, Миколаїв

✉ integrityoffice@mkrada.gov.ua

Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні
вул. Велика Житомирська, 20, Київ

✉ EUACI@um.dk