

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ**

Кафедра політології та публічного управління

На правах рукопису

ВАСЕНДА ОЛЕСЯ ВОЛОДИМИРІВНА

**УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Державна служба»

Робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

Науковий керівник:

НИНЮК ІННА ІВАНІВНА,

кандидат наук з державного управління

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ЗАХИСТУ

Протокол № _____

засідання кафедри політології та публічного управління

від _____ 2025 р.

Завідувач кафедри

_____ д.політ.н., доц. В. В. Бусленко

Луцьк – 2025

АНОТАЦІЯ

Васенда О. В. Управління персоналом в органах місцевого самоврядування. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття ступеня магістра в галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування», була виконана в Волинському національному університеті імені Лесі Українки, Луцьк, у 2025 році.

Кваліфікаційна магістерська робота викладена на 85 сторінках, містить 3 розділи, 94 джерел в переліку посилань.

Мета магістерської роботи – дослідження актуальних питань управління персоналом в органах місцевого самоврядування, з обґрунтуванням критеріїв та моделювання організаційної структури органів місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження – реформування місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження – актуальні питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні.

Зміст роботи: Сучасний стан наукової розробленості проблеми управління персоналом та кадрового забезпечення організаційної структури органів місцевого самоврядування; правові основи формування організаційних структур органів місцевого самоврядування; аналіз зарубіжного досвіду формування управління персоналом органів місцевого самоуправління; кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування територіальних громад; аналіз трансформаційних трендів комплексу повноважень територіальних громад; механізм правового забезпечення управління персоналом в органах місцевого самоврядування; особливості управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні в період дії воєнного стану.

Ключові слова: управління персоналом, кадрове забезпечення, орган місцевого самоврядування, територіальна громада, структура, організаційна структура, критерії, моделювання, ефективність діяльності органів місцевого самоврядування.

ANNOTATION

Vasenda O. V. Personnel management in local self-government bodies. – Qualification master's thesis in the form of a manuscript.

Master's thesis for the degree of master in the field of knowledge 28 «Public management and administration», specialty 281 «Public management and administration», was completed at the Lesya Ukrainka Volyn National University, Lutsk, in 2025.

The master's thesis is 85 pages long, contains 3 sections, and 94 references.

The purpose of the master's thesis is to study current issues of personnel management in local government bodies, with the substantiation of criteria and modeling of the organizational structure of local government bodies.

The object of the study is the reform of local self-government in Ukraine.

The subject of the research is current issues of personnel management in local government bodies in Ukraine

Content of the work: The current state of scientific development of the problem of personnel management and personnel support of the organizational structure of local self-government bodies; legal foundations of the formation of organizational structures of local self-government bodies; analysis of foreign experience in the formation of personnel management of local self-government bodies; personnel support of local self-government bodies of territorial communities; analysis of transformation trends of the complex of powers of territorial communities; mechanism of legal support of personnel management in local self-government bodies; features of personnel management in local self-government bodies in Ukraine during the period of martial law.

Keywords: personnel management, personnel support, local self-government body, territorial community, structure, organizational structure, criteria, modeling, efficiency of local self-government bodies.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	7
1.1 Поняття персоналу як стратегічного ресурсу органів місцевого самоврядування	7
1.2. Сучасний стан наукової розробленості проблеми управління персоналом в органах місцевого самоврядування	13
1.3. Правові основи формування організаційних структур органів місцевого самоврядування	24
Висновки до розділу 1	29
РОЗДІЛ 2 ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	31
2.1. Кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування	34
2.2. Понятійно-категоріальний апарат управління персоналом в органах місцевого самоврядування	39
2.3. Зарубіжний досвід управління персоналом в органах місцевого самоврядування	48
Висновки до розділу 2	60
РОЗДІЛ 3 РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.....	63
3.1 Удосконалення механізму правового забезпечення управління персоналом в органах місцевого самоврядування.....	63
3.2 Особливості та пропозиції управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні в період дії воєнного стану	67
Висновки до розділу 3.....	71
ВИСНОВКИ.....	73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	79

ВСТУП

Актуальність теми. Трансформаційні процеси у політичній та соціально-економічній сферах значною мірою зумовлені якістю функціонування інституцій місцевого самоврядування. Саме тому особливої ваги набуває формування в цих інституціях професійного кадрового ядра, спроможного підтримувати стабільний поступ держави та ефективно реагувати на виклики сучасності. За таких умов питання модернізації підходів до управління людськими ресурсами в системі місцевого самоврядування стає одним із ключових напрямів дослідження та практичної діяльності.

Сучасна ситуація в Україні засвідчує, що існуючі адміністративні структури та їх внутрішні механізми не забезпечують належного виконання державних функцій і не гарантують реалізації базових зобов'язань перед населенням. Причиною є відсутність упорядкованих та ефективних процедур кадрового менеджменту, зокрема прозорого добору спеціалістів, об'єктивного оцінювання результатів їх роботи та чіткої системи класифікації посад у місцевих органах влади. Неврегульованість цих аспектів спричиняє падіння професійного рівня службовців та знижує якість надання публічних послуг.

Інституції місцевого самоврядування виступають фундаментом демократичного розвитку української держави. Підтримання ключових принципів їх діяльності, розширення їх ролі в системі публічної влади, а також формування ефективної та підзвітної структури управління на місцях створюють умови для поступового зміцнення демократичної моделі управління та підвищення її результативності.

Політичні трансформації, що відбуваються в Україні впродовж останніх років, супроводжуються масштабним упровадженням децентралізаційних механізмів. Ці зміни передбачають передачу вагової частини управлінських повноважень і фінансових ресурсів від центральної влади до місцевих інституцій. Унаслідок цього органи місцевого самоврядування стикаються з істотним розширенням спектра своїх функцій і з необхідністю працювати в

оновлених адміністративних умовах. Така ситуація зумовлює потребу у переосмисленні та модернізації підходів до добору, підготовки та раціонального використання людських ресурсів на місцевому рівні.

Паралельно з децентралізацією в державі активно розвивається адміністративна реформа, що стимулює появу в регіонах нових управлінських структур або докорінну перебудову вже існуючих. Ці утворення потребують впровадження сучасних систем персонального менеджменту. Зокрема, йдеться про такі напрями, як формування або оновлення кадрових служб, чітке перерозподілення та впорядкування функціональних обов'язків, адаптація інноваційних методик управління персоналом, створення оновлених систем оцінювання результативності та організація безперервного професійного розвитку працівників.

Опанування нових управлінських завдань вимагає, насамперед, зміцнення матеріально-технічної інфраструктури місцевих органів влади, забезпечення належного інформування депутатського корпусу та удосконалення якісного складу кадрів органів місцевого самоврядування. У цьому контексті особливої уваги потребують питання формування спроможних органів влади в об'єднаних територіальних громадах, забезпечення їх високопрофесійними фахівцями та зміцнення інституційного потенціалу місцевого самоврядування як ключового елемента демократичного розвитку країни.

Проблема розгляду питань щодо органів місцевого самоврядування є предметом обговорення на багатьох науково-практичних конференціях та предметом дослідження таких вітчизняних фахівців і науковців, як М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, В. Ворони, В. Колтун, В. Кравченка, В. Куйбіда, О. Лазора, А. Лелеченко, П. Любченко, М. Пітцика, В. Погорілка, М. Пухтинського та інші.

Зокрема, окремим аспектам діяльності органів місцевого самоврядування присвячено праці Н. Гнидюк, Т. Куценко, Т. Кравченко, І. Лопушинського, Т. Покотило, С. Серьогіна, В. Толкованова, В. Шарого та інші, а діяльності

органів місцевого самоврядування в конкретних сферах функціонування суспільства – С. Березовської, З. Сірика, І. Ігнатченка та інші.

Проте, незважаючи на досить широкий спектр досліджень проблем місцевого самоврядування, більшості наукових праць бракує комплексного аналізу формування органів місцевого самоврядування в територіальних громадах України та їх кадрового забезпечення.

Мета та завдання дослідження. *Метою магістерської роботи є дослідження актуальних питань управління персоналом в органах місцевого самоврядування, з обґрунтуванням критеріїв та моделювання організаційної структури органів місцевого самоврядування.*

Виходячи з мети у магістерській роботі поставлені такі *завдання*:

- дослідити сучасний стан наукової розробленості проблеми управління персоналом та кадрового забезпечення організаційної структури органів місцевого самоврядування;

- виявити особливості правового забезпечення управління персоналом в органах місцевого самоврядування;

- дослідити практику управління персоналом в органах місцевого самоврядування;

- проаналізувати зарубіжний досвід формування управління персоналом органів місцевого самоуправління;

- надати пропозиції управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні в період дії воєнного стану.

Об'єкт дослідження – реформування місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження – актуальні питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні.

Для досягнення мети в магістерській роботі використані такі *методи* дослідження:

системний підхід, узагальнення, аналіз і синтез – для дослідження проблем управління персоналом в органах місцевого самоврядування;

узагальнення та порівняння – для аналізу різних аспектів функціонування громад та встановлення відповідних досягнень і суперечностей кадрового забезпечення;

системний, структурно-функціональний та моделювання – для визначення організаційної структури органів місцевого самоврядування в громадах;

синтезу та абстрагування – для формулювання висновків дослідження.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що основні теоретичні положення і висновки можуть бути використані в практичній діяльності управління персоналом в територіальних громадах, слугуючи основою для розробки управлінських рішень щодо визначення організаційної структури органів місцевого самоврядування та забезпечення їх спроможності, удосконалення навчальних програм у закладах вищої освіти з підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування; розширення тематики наукових досліджень з питань державного управління та місцевого самоврядування.

Структура та обсяг магістерської роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 86 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття персоналу як стратегічного ресурсу органів місцевого самоврядування

Доцільно підкреслити, що грамотне та стратегічно продумане використання людського потенціалу у будь-якій організації, незалежно від форми власності, нині має вирішальне значення. Сфера управління персоналом посідає провідне місце серед управлінських функцій і здатна істотно впливати на результативність діяльності установи чи підприємства.

В умовах безперервних трансформацій економічних інститутів України формування цілісної та продуманої кадрової політики в органах місцевої влади стає ключовим чинником подолання негативних тенденцій у суспільному та економічному житті держави й окремих її територій. Ефективність управління наряду залежить від професійного рівня посадових осіб, які приймають управлінські рішення та несуть відповідальність за їх реалізацію.

Кадровий корпус органів місцевого самоврядування є основним інструментом управління, який визначає якість виконання владних повноважень, ступінь реалізації державної політики та дієвість прийнятих рішень. Тому створення сучасної та відкритої системи публічного адміністрування в Україні потребує впровадження принципово нових підходів до організації роботи з персоналом на місцевому рівні. Водночас більшість методик і практик ефективного менеджменту персоналу сформовані для приватного сектора, що потребує їх ретельної адаптації та наукового обґрунтування особливостей застосування в сфері державного управління [88, с. 139–144].

Головною метою роботи з персоналом є узгодження інтересів працівників та організації в контексті професійної діяльності, що дає змогу забезпечити стабільність, мотивацію та високу результативність кадрового складу.

Процес модернізації місцевого самоврядування, що відбувається в Україні як складова адміністративної реформи, супроводжується низкою суперечностей і нерозв'язаних завдань. Нині триває становлення оновленої системи місцевих органів влади, які мають працювати максимально наближено до потреб населення, сприяти зростанню громадської активності та створювати умови для повноцінного розкриття потенціалу територіальних громад і кожного їх члена.

Формування та поступове вдосконалення кадрового потенціалу муніципальної служби потребує системного контролю у межах трьох ключових площин. По-перше, важливим є кількісний вимір, що охоплює будь-які зміни у чисельності персоналу та загальній кадровій структурі. По-друге, структурний аспект, який стосується коригування внутрішніх співвідношень між різними групами службовців з метою досягнення більш раціональної організаційної побудови. По-третє, якісний вимір, що включає підвищення професійної компетентності працівників, створення ширших можливостей професійного зростання, а також покращення умов праці та соціальних гарантій [87].

Кадровий потенціал муніципальної служби перебуває у тісному взаємозв'язку з роботою органів влади. З одного боку, він є основою результативності всієї системи місцевого управління, виконуючи функцію її рушійної сили. З іншого боку, залучення здібностей, компетенцій та навіть неформальних ресурсів працівників можливе лише у межах, визначених нормативними функціями та організаційною структурою державного управління.

Розвиток кадрового потенціалу є постійно змінним і динамічним процесом, що безпосередньо впливає на рівень управлінської ефективності. На цей процес діє широкий спектр зовнішніх чинників, серед яких можна виокремити загальний соціально-економічний стан суспільства, демографічні

та міграційні тенденції, культурні особливості населення, специфіку функціонування системи державного управління, якість професійної підготовки майбутніх службовців та рівень суспільного престижу муніципальної служби.

Водночас великий вплив здійснюють і внутрішні чинники, що формуються безпосередньо в рамках діяльності органів місцевої влади. До них належать стратегія та тактика кадрової політики, що охоплює підбір, розстановку та професійне навчання кадрів, організацію кадрового резерву, систему мотивації та оцінювання. Також важливими є зміни у професійній структурі працівників, наявні фінансові ресурси, можливості організації, морально-етичні орієнтири службовців, а також відповідність особистих прагнень працівників суспільним потребам місцевої громади.

На сучасному етапі реформування муніципальної служби питання удосконалення її кадрового потенціалу залишається одним із найважливіших. Постійне ускладнення вимог до професійних та особистісних якостей працівників вимагає глибшого наукового опрацювання підходів до розвитку кадрового потенціалу та створення більш ефективних механізмів його формування.

Важливо підкреслити, що в процесі модернізації муніципальної служби одним із базових засадничих принципів має залишатися орієнтація на соціальний і професійний запит щодо якості та спроможності її кадрового складу. Інакше кажучи, будь-які зміни в організації діяльності служби та напрями її розвитку повинні узгоджуватися з очікуваннями громади та вимогами, які суспільство висуває до працівників місцевого самоврядування.

Про відповідність кадрового потенціалу муніципальних службовців суспільному й професійному запиту можна говорити тоді, коли він акумулює достатній набір компетенцій, ресурсів і особистісних характеристик, які забезпечують здатність працівника ефективно взаємодіяти з проблемним полем управлінських завдань і, водночас, підтримувати власний професійний розвиток та соціальну активність [9].

Реалізація завдань, пов'язаних із формуванням та зміцненням кадрового потенціалу муніципальної служби, потребує поєднання дослідницького та управлінського підходів. Насамперед важливо здійснювати соціально-статистичний аналіз, який дає змогу оцінити реальний стан кадрового складу. Паралельно слід вибудовувати стратегічні моделі розвитку служби з застосуванням сучасних соціальних технологій та інструментів управління персоналом.

Підготовка пропозицій щодо вдосконалення процесів управління кадрами передбачає ретельний аналіз наявної практики, виокремлення її слабких місць і формулювання обґрунтованих змін, підкріплених відповідним технологічним забезпеченням. Дослідження кадрових процесів має вестися у логіці загального розвитку муніципальної служби, охоплюючи як оцінку її поточного потенціалу, так і визначення ключових проблем, що потребують розв'язання у стратегічній перспективі.

Місцеві органи влади є основними суб'єктами, відповідальними за забезпечення мешканців територіальних громад муніципальними послугами та створення умов для повноцінного функціонування місцевого соціального середовища. Специфіка їх кадрового складу визначається не лише юридичними характеристиками посад, але й підвищеними професійними вимогами, пов'язаними з необхідністю працювати у конкретному територіальному та соціальному контексті.

Втім, результати аналізу кадрової ситуації свідчать, що рівень професійної підготовленості значної частини працівників муніципальної служби залишається недостатнім. Це проявляється як у труднощах виконання функцій, визначених чинним законодавством, так і в низькій ефективності управлінських рішень, що стосуються організації кадрової роботи. Відповідно, існує об'єктивна потреба у підвищенні якості кадрового менеджменту в місцевих органах влади, оскільки чинники, що впливають на формування кадрового корпусу, включають як зовнішні обставини, так і внутрішні

адміністративно-бюрократичні механізми, які часто уповільнюють або ускладнюють реалізацію реформ [19].

До традиційних проблем української системи управління, серед яких домінують її закритість, надмірна ієрархічність та схильність до авторитарних практик, що мають історичні корені, додаються ще й недоліки у сфері кадрової політики органів влади. Реалії функціонування сучасної управлінської моделі, особливо на муніципальному рівні, переконливо демонструють потребу у глибокому переосмисленні та оптимізації існуючих підходів.

У цьому контексті розвиток кадрового потенціалу місцевої служби, який відповідає актуальним потребам та масштабу суспільних змін, слід розглядати як одну з ключових передумов реалізації Стратегії соціально-економічного розвитку держави. Місцеве самоврядування є невід'ємною частиною суспільної системи, а тому якість людського капіталу громади прямо відображається на професійному рівні персоналу органів влади. Попри це, критерії комплексної оцінки кадрового потенціалу залишаються нечітко визначеними, що істотно знижує результативність заходів щодо модернізації муніципальної служби. Окрім того, спостерігається нестача сучасних концептуальних засад для побудови кадрових технологій, спрямованих на професійне зростання, формування етичних норм та розширення компетентнісної культури співробітників [11].

Проблема оцінювання результативності праці муніципальних службовців також є однією з найскладніших. Її вирішення ускладнюється низкою об'єктивних чинників: специфікою службової діяльності, недостатньою опрацьованістю методик кількісного й якісного вимірювання результатів, відсутністю єдиного критеріального підходу до оцінки управлінської ефективності [11].

Отже, підвищення дієвості кадрової політики та рівня обґрунтованості управлінських рішень на місцевому рівні потребує системного моніторингу кадрового потенціалу, який би враховував як чисельні, так і якісні характеристики персоналу. Важливу роль у цьому процесі відіграє система

професійного навчання державних і муніципальних службовців, що формує запит на кваліфікованих експертів, здатних здійснювати глибоку оцінку управлінських проблем та пропонувати оптимальні рішення у контексті інтеграції муніципальної служби з процесами суспільного розвитку.

Таким чином, сучасні соціально-психологічні чинники, що визначають кадровий потенціал, доцільно розглядати у двох вимірах – зовнішньому та внутрішньому. Вони формують комплекс поведінкових і мотиваційних впливів, які безпосередньо визначають результативність роботи з персоналом та сприяють побудові ефективної системи управління кадрами.

1.2. Сучасний стан наукової розробленості проблеми управління персоналом в органах місцевого самоврядування

Беззаперечним є те, що управління персоналом у сфері місцевого самоврядування становить складний, багаторівневий і динамічний процес, покликаний забезпечити результативну роботу відповідних органів. Теоретичні засади цього процесу спираються на низку фундаментальних принципів, серед яких:

принцип науковості, що вимагає застосування знань про закономірності поведінки людини, її мотиваційні механізми та особливості соціальної взаємодії;

принцип системності, згідно з яким робота з персоналом розглядається як цілісний процес із взаємопов'язаними елементами та внутрішніми підсистемами;

цільова орієнтація, що передбачає спрямування кадрової діяльності на досягнення визначених завдань органів місцевої влади;

принцип ефективності, який акцентує на необхідності забезпечення максимальної результативності функціонування місцевого самоврядування.

Розгляд основ формування органів місцевого самоврядування в межах територіальних громад варто розпочати з уточнення понятійного апарату, зокрема категорій «організація» та «організації у системі місцевого самоврядування». Це дає змогу глибше осягнути природу організаційних структур органів влади, визначити критерії їх побудови й зрозуміти сутність принципів, функцій та логіку системи управління персоналом.

У межах управлінської теорії поняття «організація» трактується як соціальна форма взаємодії групи людей, що поєднані спільними економічними та організаційними інтересами та діють у межах певних правил. У сучасній управлінській науці виділяють низку ключових ознак організації: наявність спільної мети, певна автономність, здатність до саморегуляції, що забезпечується внутрішнім управлінським центром, а також наявність власної організаційної культури [58].

Спільна діяльність людей, які взаємодіють задля досягнення визначених цілей, формує організаційну структуру. Сукупність дій, спрямованих на створення цієї структури та умов її ефективного функціонування, становить організаційний процес, що має певні фази, внутрішню логіку розвитку та характерні риси. Сучасні організації розглядаються як відкриті системи, у яких внутрішні елементи перебувають у постійній взаємодії не лише між собою, але й із зовнішнім середовищем [58].

До ключових характеристик відкритої системи належать:

- цілісність, що виявляється у взаємозалежності складових елементів і формуванні єдиної системної якості;
- орієнтація на розвиток і вдосконалення;
- здатність до автономного функціонування;
- спеціалізація та виконання конкретних функцій;
- трансформація зовнішніх ресурсів у кінцеві результати діяльності;
- наявність елементів централізації, коли окремі компоненти системи набувають провідної ролі;
- тенденція до зростання й розширення;

- циклічність розвитку;
- підтримання динамічної рівноваги;
- можливість виникнення непередбачуваних змін, що порушують баланс системи [30; 58].

Такі характеристики визначають логіку функціонування будь-якої організації, зокрема й органів місцевого самоврядування, та дозволяють побудувати науково обґрунтовану модель управління персоналом у їх структурі [27].

У сучасному розумінні відкрита організаційна система має чітко окреслені канали надходження та виведення ресурсів. До її «входу» належать усі види ресурсного забезпечення – фінансові активи, трудові ресурси, природні блага, інформація та інші необхідні компоненти. «Вихід» системи формується результатами її діяльності: виробленою продукцією, наданими послугами, отриманим прибутком, рівнем соціальної відповідальності, присутністю на ринку та забезпеченням працівників відповідними благами. У своїй основі будь-яка організація складається з керуючої та керованої підсистем, що дозволяє розглядати її як цілісне соціальне утворення, яке функціонує на основі свідомо визначених цілей та правил.

Система як поняття відображає цілісність, сформовану з пов'язаних між собою елементів, кожен із яких робить свій внесок у формування властивостей цілого. Стійке функціонування такої системи забезпечується завдяки зв'язкам між її частинами. Управлінська наука виділяє кілька типів таких зв'язків:

функціонально необхідні, що визначають формування ключових соціально-економічних відносин;

синергетичні, тобто такі, що посилюють загальний результат завдяки спільній дії елементів;

надлишкові, які не відіграють важливої ролі й не є критично значущими для системи [4; 6].

Якісні характеристики кожного компонента утворюють зміст системи, тоді як закономірні зв'язки між ними формують її структуру. Серед різних

системних підходів сучасної науки особливе місце посідає аналіз організацій як соціальних систем, що створює специфічну теоретичну основу для розуміння механізмів публічного управління.

Ефективність діяльності будь-якої організації визначається рівнем упорядкування її внутрішнього середовища, яке формується керівництвом залежно від розуміння цілей, можливостей та життєздатності структури в конкретних умовах функціонування. Незважаючи на різноманіття теоретичних концепцій, більшість дослідників одностайно виокремлюють ключові складові внутрішнього середовища організації: її цілі, організаційну структуру, технологічну базу, персонал та організаційну культуру.

Створюючи організаційну структуру управління, насамперед визначають функції, які мають виконувати працівники. У великих організаціях виконання однотипних завдань доручається спеціалізованим відділам. Залежно від розміру організації функціональні блоки можуть бути укрупненими (наприклад, об'єднання фінансової діяльності та бухгалтерського обліку) або, навпаки, вузькоспеціалізованими. Раціональний вибір функціональних напрямів значною мірою визначає здатність організації успішно виконувати поставлені цілі та адаптуватися до викликів зовнішнього середовища.

Технологія у сучасному управлінському розумінні – це спосіб перетворення вихідних ресурсів, таких як матеріали, енергія, інформація чи сировина, у кінцеві результати діяльності організації – продукцію, послуги або інші цінності. Вирішальною ознакою технологій сьогодні є їхня динамічність: у низці сфер, передусім у цифрових, зміни відбуваються надзвичайно швидко – інколи щомісяця або навіть щотижня. Водночас існують галузі, де технологічні процеси залишаються відносно стабільними протягом тривалого часу [60-61].

I. Ансофф запропонував класифікацію технологій за рівнем їх мінливості, що безпосередньо впливає на життєдіяльність організації:

стабільні технології, які практично не змінюються впродовж усього періоду попиту;

еволюційні (плідні) технології, які зберігають свою основу, але поступово вдосконалюються;

радикально змінні технології, коли старі технічні рішення повністю витісняються новими базовими розробками [65].

Зміна технологічної бази організації породжує низку внутрішніх наслідків, серед яких:

- впровадження нової технології здатне суттєво підвищити конкурентоспроможність продукції або послуг, тому організація повинна вчасно визначити, коли існуюча технологія перестає бути ефективною, і своєчасно перейти на нову;

- нові технологічні рішення потребують від персоналу додаткових знань і компетентностей, що неминує веде до необхідності навчання або перепідготовки. При цьому природним є опір змінам, який може спричинити тимчасовий кадровий дефіцит;

- зміна технічної бази може вплинути на логіку управління, структуру робочих процесів та вимагати перерозподілу функцій, а інколи – трансформації організаційної структури загалом [65].

Усі ці аспекти свідчать, що під час планування організаційної структури необхідно враховувати специфіку технологій, що застосовуються: лише так можна забезпечити найвищу ефективність обслуговування технологічних процесів.

Попри важливість технологій, центральним елементом внутрішнього середовища будь-якої організації є персонал. Саме людські ресурси визначають гнучкість, адаптивність і здатність організації реагувати на зміни у зовнішньому середовищі. Ці характеристики значною мірою формуються завдяки організаційній (корпоративній) культурі – системі норм, цінностей і правил, що визначають межі відповідальності, стиль поведінки, підходи до прийняття рішень і ставлення працівників до організації [48, с. 290].

Організаційна культура створює основу для стабільної ідентифікації працівників із колективом і задає рамки, у межах яких відбувається

використання ресурсів, стратегічне планування та регулювання управлінської діяльності.

Місцеве самоврядування виступає важливим механізмом демократичного управління суспільними процесами. Воно ґрунтується на ідеї підтримки громадянської активності, розвитку локальної свободи й залучення населення до вирішення питань, що стосуються їхнього повсякденного життя. Завдяки децентралізації місцеве самоврядування забезпечує наближення влади до громади й створює найбільш відкриту та прозору модель управління на локальному рівні.

Місцеве самоврядування як багатовимірний суспільно-політичний феномен виконує низку ключових функцій і займає особливе місце в системі публічної влади. Його сутність можна розкрити через кілька основоположних характеристик:

- воно становить один із фундаментальних елементів конституційного ладу України та виступає важливою засадою організації влади в державі, забезпечуючи демократичний характер суспільного устрою;

- є формою реалізації народного суверенітету, закріпленою в статті 5 Конституції України, за якою народ може здійснювати владу як безпосередньо, так і через інституції місцевого самоврядування. Оскільки ці органи не входять до структури державної влади, вони розглядаються як окрема система, що забезпечує незалежне втілення волі громади;

- водночас місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання локального значення в межах законодавства України.

Для аналізу діяльності органів місцевого самоврядування необхідно насамперед визначити зміст цього поняття. У загальному вигляді такі органи трактуються як виборні чи інші інституції, створені територіальною громадою і наділені компетенцією щодо розв'язання питань місцевого розвитку. Уточнюючи це положення, В. Кравченко розглядає їх як структури, що формуються громадами (або їх об'єднаннями в межах району чи області)

відповідно до встановлених законом процедур і наділяються владними повноваженнями для виконання завдань місцевого самоврядування. До таких органів належать сільські, селищні та міські ради разом із їхніми виконавчими структурами; обласні та районні ради; а також районні у містах ради та їх виконавчі органи [48, с. 181–182].

Як наголошують О. Батанов, В. Кравченко, П. Біленчук, М. Підмогильний та інші дослідники, місцеве самоврядування не є підсистемою державної влади. Воно займає окреме місце у політичній системі країни та функціонує як самостійна форма реалізації народом своєї влади [7, с. 10; 9, с. 135].

У подальшому визначенні, запропонованому В. Кравченком та М. Пітциком, органи місцевого самоврядування характеризуються як самостійний організаційний елемент, діяльність якого фінансується з місцевих бюджетів. Ці органи об'єднують або депутатів місцевих рад, або службовців відповідних інституцій, створених у порядку, визначеному законодавством. Вони виконують функції та завдання місцевого самоврядування, реалізуючи надані їм владні повноваження у визначених законом правових і організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади чи кількох громад [48, с. 192-193].

Таким чином, органи місцевого самоврядування є нормативно закріпленими, організаційно самостійними, юридично підзвітними громаді утвореннями, що забезпечують практичне втілення місцевої демократії та реалізацію інтересів населення.

Я. Журавель тлумачить органи місцевого самоврядування як структури публічної влади, які, діючи в рамках закону, від імені територіальної громади та в її інтересах, несуть відповідальність за управління локальними справами в межах, визначених Конституцією та законодавством держави [34, с. 135].

У схожому ключі О. Лазор підкреслює, що органи місцевого самоврядування - це виборні або інші інституції, наділені правом вирішувати питання місцевого значення та не включені до системи державних органів

влади. Таким чином, вони функціонують автономно й здійснюють свої повноваження на основі норм чинного законодавства [51, с. 13–14].

Отже, органи місцевого самоврядування можна визначити як організаційно незалежні суб'єкти системи місцевого самоврядування, створені відповідно до норм права й уповноважені від імені громади виконувати функції, що стосуються розвитку території, реалізації місцевих програм та забезпечення життєдіяльності населення. Законність їх діяльності ґрунтується на чіткому дотриманні компетенцій, передбачених законодавством, та виконанні обов'язків лише в межах наданих повноважень.

Теоретичні засади сучасної діяльності органів місцевого самоврядування були ґрунтовно розроблені у працях В. Куйбіди [42], тоді як питання застосування інноваційних управлінських технологій та підготовки нового покоління службовців детально вивчала О. Васильєва [11]. Юридичні аспекти організаційно-господарської автономії місцевих органів висвітлювала В. Возна [17], а інституційну модернізацію структур місцевого самоврядування аналізував Р. Плющ. Усе це засвідчує значну увагу науковців до проблеми реформування публічної влади в умовах децентралізації, що набуває особливої актуальності у сучасних трансформаційних процесах України [65].

Спираючись на вищезазначене, організацію (орган) у системі місцевого самоврядування доцільно розглядати як об'єднання посадових осіб та фахівців, орієнтоване на досягнення спільних цілей територіального розвитку. Таке об'єднання ґрунтується на принципах розподілу праці, чіткому окресленні повноважень, функціональній диференціації та дотриманні ієрархічної підпорядкованості.

Організаційна структура органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах постає як впорядкована система взаємопов'язаних елементів, які забезпечують стабільне функціонування громади та її розвиток. У ролі відкритої системи орган місцевого самоврядування динамічно взаємодіє з зовнішнім середовищем, реагує на зміни, удосконалює свою функціональну

складність, створює нові відділи чи управління, адаптує структуру до потреб громади.

Особливе значення має механізм зворотного зв'язку, що забезпечує постійне надходження інформації з оточення, дозволяє оцінити ефективність роботи та вносити корективи у діяльність посадових осіб. Життєвий цикл органу місцевого самоврядування - від його формування до можливого оновлення складу - загалом повторює цикл розвитку будь-якої організації. Усвідомлення цього циклу дає можливість науково обґрунтувати напрямки організаційного розвитку, оптимізувати структуру та формувати ефективні моделі адаптації до змін [80].

Управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування доцільно трактувати як:

- цілісний комплекс дій та інструментів, спрямованих на раціональне використання трудового потенціалу колективу з метою досягнення стратегічних і оперативних завдань організації;

- систему взаємопов'язаних процесів, що забезпечують формування, підтримання та розвиток кадрового потенціалу місцевої влади, необхідного для якісного виконання нею функцій публічного управління.

Загальні концептуальні орієнтири, що визначають організацію роботи з персоналом у структурах місцевого самоврядування, охоплюють такі положення:

професійна компетентність – службовці повинні відповідати встановленим кваліфікаційним вимогам, мати сучасні знання, навички та відповідні компетенції для належного виконання посадових обов'язків;

інституційна незалежність – працівники мають діяти автономно від політичних або бізнесових впливів, орієнтуючись виключно на публічні інтереси та потреби громади;

відкритість – усі процедури, включно з кадровими рішеннями, мають бути максимально прозорими й доступними для громадськості;

результативність – кадрова політика повинна забезпечувати досягнення визначених цілей при оптимальному використанні ресурсів.

Основні функціональні напрями роботи з персоналом у місцевому самоврядуванні охоплюють:

планування трудових ресурсів – прогнозування потреби у кадрах, визначення шляхів її покриття, розроблення планів кадрових заходів;

добір і залучення кадрів – пошук кандидатів, проведення конкурсних процедур, оцінювання претендентів на посади;

призначення на посади – оформлення кадрових рішень щодо кандидатів, призначення тимчасово виконуючих обов’язки, контрактні призначення;

оплата праці та соціальне забезпечення – формування системи винагороди, надання соціальних гарантій та підтримки;

оцінювання результативності – аналіз професійної діяльності працівників, визначення рівня їх компетентності та якості виконання посадових завдань;

професійний розвиток – організація підвищення кваліфікації, стажувань, освітніх програм;

кар’єрний менеджмент – створення можливостей для службового просування, формування траєкторій професійного зростання;

припинення трудових відносин – звільнення за ініціативою працівника або роботодавця, завершення контракту.

Система управління персоналом у місцевому самоврядуванні являє собою комплекс взаємопов’язаних складових, що забезпечують реалізацію кадрової політики та функцій управління кадрами. До її ключових елементів належать:

нормативно-правова основа – законодавчі та підзаконні акти, що регламентують діяльність щодо роботи з кадрами в органах місцевої влади;

організаційна структура – підрозділи та посадові одиниці, відповідальні за кадрову роботу;

кадровий ресурс – фактичний склад працівників, їхня кваліфікація, компетентність і професійний досвід;

внутрішній соціально-психологічний клімат – рівень мотивації, умови праці, характер взаємовідносин у колективі.

У сукупності ці елементи формують завершену систему, яка забезпечує стабільність, професійність і результативність діяльності органів місцевого самоврядування.

1.3. Правові основи формування організаційних структур органів місцевого самоврядування

Діяльність органів місцевого самоврядування ґрунтується на широкому комплексі нормативно-правових документів, які детально встановлюють їхні завдання, принципи функціонування, систему повноважень, а також права й обов'язки посадових осіб.

Правова база, що регламентує статус та порядок роботи місцевих рад і їх представників, охоплює такі ключові групи актів:

- Конституція України [45], яка визначає фундаментальні конституційні засади місцевого самоврядування та закріплює його роль у системі публічної влади;

- профільні закони, що деталізують структуру, повноваження та процедури діяльності органів місцевої влади, серед яких: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення»;

- законодавство, що регулює порядок формування органів місцевої влади, зокрема Виборчий кодекс та закон «Про місцеві вибори»;

- акти, які визначають фінансово-ресурсну основу місцевого самоврядування, зокрема Бюджетний кодекс, Податковий кодекс, а також нормативи щодо розмежування державної та комунальної земельної власності;

- галузеве законодавство, що визначає компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері земельних, водних, екологічних, культурних, освітніх, містобудівних та інших правовідносин (Земельний кодекс, Водний кодекс, «Про освіту», «Про культуру», «Про охорону здоров'я» тощо);

- постанови та інструкції Кабінету Міністрів і центральних органів виконавчої влади, які конкретизують механізми реалізації законів - наприклад, щодо публічних закупівель, системи оплати праці у виконавчих органах, соціальних виплат;

- локальні нормативні акти територіальних громад, що встановлюють внутрішні правила функціонування органів місцевого самоврядування - статuti громад, регламенти рад і виконавчих комітетів, положення про депутатські комісії тощо [37; 44].

Таким чином, із моменту проголошення незалежності Україна сформувала нормативний каркас, що регулює діяльність місцевої влади. Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування [33], ухвалення низки важливих законів і створення фінансових механізмів забезпечили правові та інституційні умови для становлення системи місцевого самоврядування.

Конституція України відіграла ключову роль у формуванні сучасної моделі локальної влади. Вона визначила базові принципи територіальної організації публічної влади, окреслила компетенцію органів місцевого самоврядування та закріпила положення про те, що первинним суб'єктом самоврядування є територіальна громада, яка безпосередньо або через створені нею органи здійснює локальне управління.

Таким чином, саме Конституція стала фундаментом для побудови цілісної та самостійної системи місцевого самоврядування, яка нині є важливою складовою демократичного розвитку України.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [73] визначає засадничу модель організації та функціонування системи місцевої влади, закріплює її гарантії, структуру, повноваження, а також правовий статус і відповідальність посадових осіб і представницьких органів.

Концептуальна основа формування локальної демократії в Україні значною мірою спирається на міжнародні стандарти, до яких держава офіційно приєдналася. Йдеться насамперед про Всесвітню декларацію місцевого самоврядування та Європейську хартію місцевого самоврядування.

Всесвітня декларація, розроблена Інтернаціональною спілкою місцевих влад і ухвалена на XXVII Міжнародному конгресі у 1985 році, проголошує основні принципи, на яких має ґрунтуватися місцеве самоврядування. У преамбулі підкреслено, що саме локальний рівень влади є найближчим до громадян, а тому найбільш придатним для формування сприятливого соціального середовища, з яким населення ідентифікує себе та за яке несе відповідальність. Декларація визначає місцеве самоврядування як право та обов'язок органів місцевої влади управляти значною частиною державних справ під власну відповідальність і в інтересах громад (стаття 2), а також наголошує на потребі конституційного визнання цього принципу (стаття 1) [20; 46].

Європейська хартія місцевого самоврядування, відкрита для підписання Радою Європи у 1985 році, була підписана Україною у 1996 році та ратифікована у 1997-му. Документ формулює місцеве самоврядування як реальну здатність територіальних громад та їх органів управляти значною частиною публічних справ, керуючись законом, діючи самостійно та під власну відповідальність (стаття 3) [33].

Обидва документи однозначно підкреслюють ключовий принцип локальної влади – самостійність і незалежність у межах наданих законом повноважень. Європейська хартія [33], зокрема, наголошує:

- повноваження органів місцевого самоврядування повинні бути повними та виключними й не можуть бути обмежені чи скасовані іншими органами влади, якщо це прямо не передбачено законом (стаття 4);

- органи місцевого самоврядування повинні мати право самостійно визначати внутрішню структуру відповідно до потреб громади та вимог ефективного управління (стаття 6).

Попри приєднання до зазначених міжнародних актів, Україна тривалий час не забезпечувала повної реалізації закріплених у них норм у національному законодавстві. Існуюча система місцевої влади в багатьох громадах не гарантувала належного рівня життєвого середовища, де людина могла б реалізувати свої інтереси, отримувати якісні адміністративні, соціальні та інші послуги. У результаті фактичне функціонування місцевого самоврядування не відповідало очікуванням суспільства та міжнародним стандартам.

Таким чином, хоч правові засади місцевого самоврядування в Україні були сформовані – включно з конституційними положеннями та ратифікацією ключових міжнародних документів, – їх реальне впровадження тривалий час залишалося неповним, що стримувало розвиток територіальних громад і ефективність місцевої влади.

У 2014 році в Україні стартував масштабний процес децентралізаційних перетворень. Імпульсом до його впровадження стало схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01.04.2014), а також ухвалення низки ключових законодавчих актів: «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015), «Про засади державної регіональної політики» (05.02.2015), а також поправок до Бюджетного та Податкового кодексів, які заклали фундамент фінансової децентралізації.

Задекларована Концепцією мета полягає у формуванні дієздатної та результативної системи місцевого самоврядування, що здатна забезпечувати належний рівень життєвого середовища, пропонувати доступні та якісні публічні послуги, розвивати інструменти прямої демократії та узгоджувати інтереси територіальних громад із загальнодержавними потребами. Особливу увагу приділено створенню умов, що сприятимуть всебічному розвитку територій та підвищенню якості життя населення [78].

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [68] орієнтований на вироблення правових засад для консолідації громад з метою створення спроможних локальних утворень. Його завданнями є зміцнення

місцевої демократії, запровадження дієздатних органів управління, підвищення якості надання послуг населенню, оптимізація використання бюджетних ресурсів і забезпечення стабільного розвитку територій.

Закон «Про співробітництво територіальних громад» [77], підготовлений з урахуванням європейських моделей муніципального партнерства, встановлює механізми, принципи та організаційно-правові форми взаємодії між громадами. Оскільки попередня нормативна база лише загально окреслювала можливість міжмуніципальної співпраці, але не надавала детальних процедур її реалізації, новий закон заповнив цей нормативний вакуум, визначивши правила фінансування, стимулювання та контролю спільних проєктів.

Для прискорення реформи Президент України підписав Указ «Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади» від 06.12.2018 № 412/2018. Документ передбачив необхідність державної підтримки для завершення до 2020 року процесу формування спроможних територіальних громад на всій території держави. Окремий акцент зроблено на розвитку сільських територій і розширенні фінансової допомоги органам місцевого самоврядування для модернізації інфраструктури, зокрема в освітній сфері: оновлення мережі опорних шкіл, придбання транспорту для підвезення учнів, забезпечення навчальних закладів швидкісним доступом до Інтернету [88–89].

Таким чином, децентралізаційна реформа стала комплексним процесом, спрямованим на посилення автономії громад, підвищення їх управлінської спроможності та трансформацію системи публічної влади в напрямі європейських стандартів [27, с.89–95].

Слід підкреслити, що органи місцевого самоврядування та новоутворені об'єднані територіальні громади, сформовані внаслідок укрупнення, отримали значну свободу у виборі власної внутрішньої організаційної моделі. Головна вимога полягає в тому, щоб обрана структура, інструменти та управлінські механізми забезпечували якісне та повне виконання як власних, так і делегованих повноважень на рівні, який відповідає очікуванням мешканців

громади. Однак така самостійність має певні рамки та не є абсолютно необмеженою.

Організаційна побудова органу місцевого самоврядування повинна бути реально функціональною та здатною до сталого функціонування. В основі її формування обов'язково застосовуються загальні вимоги: кожне повноваження громади має бути закріплене за конкретним структурним підрозділом або посадовою особою. Водночас враховуються і спеціалізовані, галузеві критерії, які залежать від специфіки відповідної сфери, наприклад, освіти, охорони здоров'я чи соціального захисту.

Побудова організаційної структури, а також підготовка штатного розпису апарату і виконавчих органів місцевих рад потребують урахування вимог низки нормативно-правових документів. Зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [73] визначає, що:

- виключною компетенцією пленарних засідань місцевої ради є створення виконавчого комітету, визначення кількості його членів, затвердження персонального складу, внесення змін до нього, ухвалення рішень щодо структури виконавчих органів ради, загальної штатної чисельності та формування інших виконавчих підрозділів;

- голова відповідної громади подає на розгляд ради пропозиції щодо чисельного та персонального складу виконавчого комітету, структури апарату та виконавчих органів, а також здійснює призначення та звільнення керівників управлінь, відділів та інших виконавчих структур;

- місцева рада має повноваження формувати будь-які необхідні відділи чи управління для виконання наданих законом функцій;

- створювані органи повинні забезпечувати реалізацію тих повноважень, які належать до виконавчої компетенції відповідної ради;

- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлює систему класифікації посад та порядок їх віднесення до відповідних категорій;

- Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 № 268 (зокрема додатки 50–55) визначає схему посадових окладів для керівників, спеціалістів та службовців апарату ради та її виконавчих органів;

- Національний класифікатор професій ДК 003:2010 закріплює належність посадових осіб місцевого самоврядування до відповідних професійних груп.

Отже, незважаючи на певну інституційну автономію, громади зобов'язані формувати свої управлінські структури відповідно до державних нормативів, дотримуючись визначених законодавством процедур і стандартів кадрової політики.

Таблиця 1.1.

Віднесення посадових осіб місцевого самоврядування до відповідних професійних угруповань згідно Національного класифікатора професій ДК 003:2010 [11]

Назва посади	Професійне угруповання
Голова органу місцевого самоврядування (міський, сільський і т. ін.)	1143.5 (вищі посадові особи органів місцевого самоврядування)
Керуючий справами виконавчого комітету, староста, начальник управління, завідувач відділу (місцеві органи державної влади, місцевого самоврядування), завідувач сектору (місцева державна адміністрація, орган місцевого самоврядування), начальник служби	1229.3 (керівні працівники апарату місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування)
Адміністратор (орган державної влади та місцевого самоврядування), державний реєстратор, державний адміністратор, начальник відділу (місцеві органи влади, місцевого самоврядування)	1229.3 (керівні працівники апарату місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування)
Секретар місцевої рад (сільської, селищної, міської тощо)	1143.5 (вищі посадові особи органів місцевого самоврядування)
Спеціаліст державної служби (місцевого самоврядування)*	2419.3 (професіонали державної служби)

Отже, структура апарату та виконавчих підрозділів сільської, селищної чи міської ради формується і затверджується самою радою на підставі подання голови громади, що прямо передбачено статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» [73]. Законодавство не встановлює жорсткої форми чи уніфікованого зразка такої організаційної структури, однак аналіз нормативних вимог дає змогу визначити її орієнтовний зміст. Як правило, цей документ включає перелік посадових осіб місцевого самоврядування, усіх створених структурних підрозділів як у складі апарату, так і поза ним, а також чисельність працівників, необхідних для реалізації функцій та повноважень органу місцевого самоврядування. Крім того, організаційну структуру нерідко подають у вигляді схеми, що дає змогу візуалізувати логіку взаємозв'язків між підрозділами та окреслити ієрархію підпорядкування [89].

Штатний розпис становить окремий управлінський документ, у якому фіксується детальний перелік посад відповідно до організаційної структури, із зазначенням кількості штатних одиниць і встановлених окладів. Він оформлюється за стандартизованим форматом, визначеним наказом Міністерства фінансів України від 28.01.2002 № 57 (зі змінами), що регламентує документи, які застосовуються під час виконання бюджету. Штатний розпис для апарату та виконавчих органів затверджується головою громади на базі вже погодженої організаційної структури, забезпечуючи таким чином відповідність кадрової моделі реальним потребам та функціям місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 1

Аналіз кадрового ресурсу, а також вивчення особливостей його формування, функціонування й регулювання доцільно здійснювати в межах розвитку інституції муніципальної служби. Комплексне дослідження має охоплювати всебічну оцінку поточного стану кадрового потенціалу, визначення

сильних і проблемних аспектів, а також ідентифікацію чинників, що стримують його подальше вдосконалення. Таке підґрунтя є необхідним для формування науково обґрунтованої стратегії модернізації кадрової політики.

Підвищення результативності кадрової роботи органів місцевого самоврядування, зокрема оптимізація управлінських рішень, неможливі без регулярного моніторингу кадрового потенціалу. Він повинен здійснюватися з урахуванням системного підходу та включати як кількісні параметри (чисельність, структура, навантаження), так і якісні (кваліфікація, компетентності, професійний досвід). Особливої ваги набуває система навчання працівників публічного сектору, оскільки вона формує запит на фахівців, здатних адекватно оцінити управлінські проблеми та розробляти рішення, що відповідатимуть потребам соціального розвитку громади й цілям органів місцевого самоврядування.

Будь-яка організація діє в напрямі забезпечення максимально ефективного використання ресурсів, але способи досягнення цього можуть суттєво різнитися навіть за однакових умов. Саме тому внутрішнє середовище організації значною мірою формується її керівництвом відповідно до бачення того, яким чином система здатна залишатися життєздатною, адаптуватися до зовнішніх викликів та досягати визначених цілей.

Узагальнення різних дослідницьких підходів дозволяє виокремити низку ключових компонентів внутрішньої структури будь-якої організації: стратегічну мету; організаційну конфігурацію; технологічну основу діяльності; кадровий склад; особливості корпоративної культури; соціально-психологічний клімат у колективі.

У системі місцевого самоврядування кадрове управління є одним з базових елементів забезпечення ефективності інституційного функціонування. Налагоджена система роботи з персоналом дає змогу формувати кваліфікований, мотивований і компетентний кадровий корпус, здатний якісно реалізовувати повноваження кожного структурного підрозділу.

Організаційна структура органів місцевого самоврядування повинна забезпечувати реальну життєздатність і працездатність всієї системи. Це означає, що для кожного повноваження має бути визначений конкретний відповідальний підрозділ або посадова особа, а функціональний розподіл має відповідати змісту і складності конкретного завдання. Такий підхід забезпечує узгодженість управлінських процесів, підвищує рівень відповідальності та створює умови для результативності діяльності органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

ФОРМУВАННЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування

На наш погляд, у контексті триваючої в Україні реформи децентралізації одним із ключових напрямів має стати суттєве підвищення результативності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері надання публічних послуг. Ефективність цього процесу безпосередньо пов'язана з тим, наскільки якісно органи місцевої влади здатні забезпечити потреби населення, створити комфортні умови для проживання та гарантувати доступність адміністративних сервісів належного рівня.

Реалізація масштабних суспільно-політичних перетворень, метою яких є формування дієвої системи місцевого самоврядування і побудова оптимальної територіальної організації влади, значною мірою залежить від людського ресурсу. Професійна компетентність, освітня підготовка, організаторські здібності, етичні якості та відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування становлять основу спроможності органів влади забезпечувати належний рівень управління та якісне вирішення питань місцевого значення [48].

Кадрове забезпечення виступає фундаментальним елементом системи муніципальної служби, адже воно визначає можливість ефективної організації роботи, стабільного функціонування та подальшого розвитку органів місцевого самоврядування. Усі процеси, пов'язані з формуванням і використанням кадрового потенціалу, здійснюються в межах реалізації кадрової політики та з урахуванням правового статусу посадових осіб.

Правові норми, що регулюють права та обов'язки представників місцевого самоврядування, закріплено у статтях 8 і 9 Закону України «Про

службу в органах місцевого самоврядування». Відповідно до них посадові особи мають право на: повагу честі й гідності; належну винагороду за працю; можливості професійного зростання; забезпечення належних умов праці; соціальні та правові гарантії; доступ до інформації, необхідної для виконання службових завдань; ознайомлення з матеріалами, що стосуються проходження служби; ініціювання службових розслідувань для захисту своїх прав та інтересів [73].

Основні обов'язки посадовців місцевого самоврядування включають:

- неухильне дотримання Конституції та законодавства України;
- забезпечення поваги до прав і свобод людини й громадянина;
- збереження інформації з обмеженим доступом;
- постійне вдосконалення власної роботи й професійне зростання;
- відповідальне, ініціативне та творчо орієнтоване виконання службових функцій;
- коректне та уважне ставлення до мешканців громади і їх звернень;
- уникнення дій чи бездіяльності, що можуть завдати шкоди інтересам громади або держави.

Таким чином, професійний рівень та належне виконання обов'язків посадовими особами є ключовою передумовою результативності реформування місцевого самоврядування та підвищення якості публічних послуг.

Стан кадрового забезпечення у системі місцевого самоврядування й досі не відповідає ані потребам держави, ані очікуванням суспільства чи самих громадян. У багатьох громадах спостерігається гострий дефіцит фахівців, здатних демонструвати високий рівень професійної компетентності, проявляти ініціативність, відповідальність і орієнтацію на результат. Нерідко саме недостатня підготовленість кадрів, невідповідність їхньої освіти чи досвіду специфіці посадових обов'язків, а також формалізм і бюрократичність у роботі стають причиною низької ефективності управління на всіх рівнях місцевої влади [88].

Практика показує, що реальні та нормативно визначені можливості органів місцевого самоврядування співпадають переважно в тих громадах, які були сформовані на базі районних центрів. Тут кадровий дефіцит частково компенсується за рахунок переходу працівників районних державних адміністрацій до новостворених структур місцевого самоврядування, що створює певний резерв підготовлених спеціалістів.

Водночас сільські територіальні громади, сформовані навколо населених пунктів без статусу адміністративних центрів, зіткнулися з набагато складнішою ситуацією. У таких громадах одразу виникла гостра потреба у кваліфікованих працівниках, здатних працювати в умовах істотного розширення повноважень органів місцевого самоврядування, виконувати функції, які раніше не були їм притаманні, та ефективно реагувати на нові управлінські виклики [92].

Тому нинішній стан кадрової політики та кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування вимагає докорінного оновлення та запровадження якісно нових підходів. На наступному етапі реформи доцільно, спираючись як на український досвід, так і на напрацювання європейських країн, визначити першочергові напрями модернізації кадрової роботи, спрямованої на підвищення результативності та професійного рівня службовців.

Ключовою передумовою ефективного функціонування органів місцевого самоврядування є грамотно проведений добір і правильне розміщення кадрів. Необхідно чітко розуміти зміст кожної посади, вимоги до її обіймання, професійний рівень, компетентності та особистісні характеристики працівника, а також те, наскільки вони відповідають умовам діяльності на конкретній посаді.

З цією метою важливо розробити цілісну модель посадової особи місцевого самоврядування, визначивши систему критеріїв, яким має відповідати фахівець, що працює в умовах децентралізації та постійного розширення повноважень місцевої влади. Така модель стане підґрунтям для

підвищення якості кадрового забезпечення й удосконалення управлінських процесів у громадах.

Проведене дослідження засвідчує, що впровадження чіткої та продуманої системи оцінювання результативності праці посадових осіб місцевого самоврядування є одним із ключових чинників підвищення якості їхньої роботи. У цьому контексті запропоновано комплекс критеріїв, орієнтованих насамперед на оцінку трудової поведінки службовця: його ставлення до виконання посадових завдань, рівень ініціативності, потенційні професійні можливості, вміння ефективно застосовувати власні здібності та прагнення до саморозвитку.

Кожен із визначених показників повинен мати кілька рівнів градації, що дозволить точніше розмежувати різні ступені оцінювання та забезпечити об'єктивність аналізу.

Також розроблено узагальнену модель оцінювання діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, схематично подану на рисунку 1.1, яка відображає логіку та послідовність оцінювальних процедур.

Обґрунтовано, що єдиної універсальної системи, яка б однаково підходила всім органам місцевого самоврядування, бути не може. Механізм оцінювання повинен мати гнучкий характер, адаптуватися до специфіки конкретної громади, її соціально-економічних умов, локальних традицій і особливостей діяльності. Саме індивідуалізація підходів та врахування контексту дозволяють здійснювати оцінювання не формально, а змістовно, забезпечуючи реальне розуміння рівня професійної діяльності працівника.

Якість кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, на наш погляд, неможливо підвищити без глибокої модернізації інституту муніципальної служби та гармонізації його стандартів із європейськими підходами. Така трансформація має здійснюватися за ключовими напрямками, серед яких:

- оновлення та розширення правової бази, що регламентує діяльність служби;

- перегляд і удосконалення системи оплати праці посадових осіб;
- запровадження чітких правил надання муніципальних послуг та оновлення регламентації професійно-етичної поведінки службовців;
- оптимізація механізмів управління муніципальною службою й підвищення їхньої ефективності;
- поглиблення професіоналізації кадрового корпусу місцевого самоврядування.



Рис. 1.1. Схема оцінювання діяльності посадових осіб місцевого самоврядування

Важливо наголосити, що результативність управління на місцевому рівні значною мірою визначається дією соціально-психологічних чинників, адже в центрі управлінського процесу перебуває людина. Тому формуючи кадрову політику, необхідно уважно враховувати весь комплекс питань, що охоплюються поняттям «людський фактор» – від механізмів мотивації до спільних ціннісних орієнтирів і стану соціально-психологічного клімату в колективі.

У цьому контексті доцільно виокремити низку технологій соціально-психологічної роботи з персоналом органів місцевого самоврядування:

- застосування різноманітних видів мотиваційного впливу, включно з нематеріальними стимулами;
- створення умов для професійного й кар'єрного зростання працівника, а також механізмів планування та управління кар'єрою;
- методи конструктивного врегулювання конфліктів у колективах органів місцевої влади;
- формування комфортного та підтримувального соціально-психологічного середовища, що сприяє продуктивній роботі службовців.

Керівники органів місцевого самоврядування мають у своєму розпорядженні широкий арсенал засобів мотивації. Окрім фінансової винагороди, це створення можливостей для професійного розвитку (курси підвищення кваліфікації, стажування, участь у тренінгах), надання соціальних гарантій (зокрема, санаторно-курортного оздоровлення), а також різні форми нематеріального заохочення: подяки, почесні грамоти, подання до професійних чи державних відзнак тощо.

У контексті профілактики професійного виснаження доцільно системно впроваджувати комплекс заходів, спрямованих на виявлення ранніх ознак стресових порушень і своєчасне їх усунення. Ефективна робота у цьому напрямі передбачає:

1) організацію інформаційно-освітніх зустрічей, під час яких персонал отримує знання про природу синдрому емоційного вигорання, його прояви, чинники формування та основні профілактичні стратегії;

2) використання візуальних матеріалів і рекомендаційних листівок, що містять стислу інформацію про сутність професійного виснаження та поради щодо його запобігання;

3) проведення регулярної психологічної діагностики працівників з метою виявлення симптомів емоційного перенапруження й визначення подальших корекційних дій;

4) застосування різних технік психоемоційного відновлення (методи саморегуляції, медитативні практики, вправи на релаксацію, дихальні техніки, аутотренінг), що допомагають зменшити рівень стресу, зняти емоційне напруження та розвинути навички самоконтролю;

5) індивідуальне психологічне консультування з питань міжособистісних взаємин у колективі та родині, включаючи комунікацію як на горизонтальному, так і на вертикальному рівнях;

6) навчання працівників ефективним підходам до організації праці, планування часу, а також тренінги для керівників структурних підрозділів щодо раціонального управління робочим навантаженням підлеглих;

7) заходи, спрямовані на зміцнення командної взаємодії та розвиток корпоративної культури – від спеціалізованих психологічних тренінгів до інтеграції психотехнік у загальні корпоративні події;

8) спеціальний психологічний супровід нових співробітників, що включає адаптаційні рекомендації, пояснення норм поведінки та особливостей професійної діяльності;

9) організацію внутрішніх культурно-дозвіллевих заходів, спрямованих на покращення неформальної взаємодії та зниження психологічного напруження;

10) забезпечення відкритого доступу до інформації про можливості професійного навчання, підвищення кваліфікації та підтримку ініціатив працівників, спрямованих на розвиток власного потенціалу [92].

Важливою складовою ефективної кадрової політики є також уважний та ретельний добір претендентів на відкриті посади. При цьому оцінювання має ґрунтуватися не лише на професійній компетентності, а й на особистісних характеристиках кандидатів. Доцільно відмовляти у прийнятті на службу тим особам, які за висновком психолога не відповідають вимогам посади. Психологічні особливості працівників мають враховуватися і під час розподілу функцій, і під час ротації кадрів.

У межах конкурсних відборів та атестаційних процедур рекомендовано впроваджувати обов'язкові психологічні тестування, результати яких слугують підставою для допуску кандидата до інтерв'ю з конкурсною або атестаційною комісією. Це підвищує якість кадрових рішень і сприяє формуванню професійно та психологічно збалансованого кадрового складу.

2.2. Понятійно-категоріальний апарат управління персоналом в органах місцевого самоврядування

Під час опрацювання термінологічної бази, що стосується управління людськими ресурсами у структурах місцевого самоврядування, варто підкреслити, що цей понятійний апарат є універсальним і може бути застосований у різних сферах діяльності. Він являє собою впорядковану систему ключових термінів, кожен з яких виконує специфічну функцію та має власне змістовне навантаження.

Детальне опрацювання категорій, які безпосередньо стосуються процесів управління персоналом у муніципальних органах і широко використовуються на практиці, дозволяє віднести до них такі базові поняття, як: «місьцеве самоврядування», «суб'єкт місцевого самоврядування», «об'єкт місцевого самоврядування», «управління персоналом», «предмет і об'єкт управління персоналом», «цілі управління персоналом», «персонал», «методи управління

персоналом», а також «посадова особа місцевого самоврядування».

На сьогодні існує значна кількість трактувань сутності місцевого самоврядування, однак серед базових і загальновизнаних часто виокремлюють дефініцію, подану в Європейській хартії 1985 року. У документі наголошується, що місцеве самоврядування – це гарантоване право та реальна спроможність територіальних спільнот управляти суттєвою частиною суспільних справ у межах закону, діючи під власну відповідальність і в інтересах населення [33].

У статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» подане офіційне національне визначення цієї категорії. Згідно з ним, місцеве самоврядування – це забезпечена державою можливість територіальної громади (як окремого населеного пункту, так і добровільного об'єднання кількох сіл, селищ або міста) самостійно, або через уповноважені органи і посадових осіб, вирішувати питання локального значення відповідно до Конституції та законів держави. Реалізація місцевого самоврядування здійснюється як безпосередньо членами громади, так і через систему представницьких органів - сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі структури, а також районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси кількох громад [73].

Наукове визначення органу місцевого самоврядування, запропоноване В. Кравченком, акцентує увагу на його інституційній природі. На думку дослідника, це організаційно оформлений суб'єкт публічної влади, створений територіальною громадою відповідно до вимог законодавства для виконання функцій і завдань місцевого самоврядування. Він наділений владними повноваженнями, які реалізуються у межах визначених законом процедурних та організаційних форм [43].

У працях А. Білоусова, С. Лозинської, С. Русу та інших науковців органи місцевого самоврядування тлумачаться як виборні та інші інституції територіальних громад, уповноважені вирішувати питання локального рівня та реалізовувати завдання, пов'язані з життям громади [63].

Водночас українська дослідниця Н. Нижник розглядає місцеве

самоврядування як різновид децентралізованого державного управління, у межах якого автономія місцевих органів гарантується системою юридичних механізмів. Ці гарантії не лише забезпечують реальне втілення принципу децентралізації, а й підтримують постійний зв'язок місцевої влади з територією та її населенням.

Узагальнюючи наведені підходи, можна стверджувати, що місцеве самоврядування розглядається як одна з форм безпосереднього народовладдя на рівні територіальної громади.

Об'єктом місцевого самоврядування є комплекс питань суспільного значення, що мають локальний і територіально обмежений характер. Вони виникають у процесі життєдіяльності населення та потребують управлінського впливу саме на місцевому рівні.

Суб'єктом місцевого самоврядування виступає територіальна спільнота – населення певної місцевості, яке здійснює визначені законом повноваження як безпосередньо, так і через органи, сформовані громадою.

Управління персоналом у структурах місцевого самоврядування охоплює систему організаційних, правових і соціальних взаємозв'язків між тими, хто здійснює управлінські функції, та тими, хто є об'єктом впливу. Головною метою таких взаємодій є забезпечення оптимального складу кадрів, створення умов для їх професійного розвитку, формування мотивації, забезпечення необхідної мобільності та ефективної реалізації людського потенціалу в діяльності органів влади.

У найзагальнішому розумінні управління персоналом можна визначити як цілеспрямований вплив керівництва на процеси забезпечення організації кадрами, їх професійне зростання, адаптацію, мотивацію та ефективне використання. Це також діяльність, спрямована на узгодження інтересів організації та кожного її працівника шляхом раціонального використання трудових ресурсів.

Поняття «управління персоналом» має дві ключові площини: функціональну та організаційну.

З функціонального погляду управління персоналом охоплює такі основні види діяльності:

- визначення стратегічних орієнтирів кадрової роботи;
- прогнозування потреби в кадрах із урахуванням наявних ресурсів;
- пошук, добір та професійна оцінка кандидатів;
- організація системи навчання, підвищення кваліфікації та перепідготовки;
- формування механізмів службового зростання і професійного просування;
- припинення трудових відносин у разі необхідності;
- моделювання та організація трудових процесів, включно з визначенням робочих місць, функціональних зв'язків, умов діяльності;
- створення системи оплати праці та соціального забезпечення;
- управління витратами, пов'язаними з персоналом.

Таким чином, управління персоналом у муніципальних органах - це комплексна діяльність, що поєднує стратегічний, організаційний, соціальний та психологічний виміри й має на меті формування професійного кадрового корпусу, здатного ефективно виконувати завдання місцевого самоврядування.

В організаційному вимірі система управління персоналом охоплює весь штат працівників та всі структурні одиниці установи, які так чи інакше беруть участь у кадровій роботі та відповідають за її результативність.

Об'єктом управлінського впливу у цій сфері виступають як окремі особи, так і цілі колективи - формальні й неформальні групи, що взаємодіють у межах спільної діяльності.

Предметом управління персоналом є різноманітні соціальні взаємини, які виникають і формуються під час колективної праці людей.

Ключовою метою управління персоналом є забезпечення максимально гармонійного поєднання професійних інтересів працівників і стратегічних потреб організації, що дає змогу досягти оптимального рівня продуктивності та задоволеності.

Термін «персонал» використовується для позначення сукупності працівників, які виконують трудові функції на основі укладеного трудового договору або контракту.

Методи управління персоналом – це система інструментів і способів впливу, спрямованих на окремих співробітників та їх групи задля реалізації визначених управлінських цілей. У загальному вигляді їх поділяють на такі групи:

адміністративні методи – охоплюють формування організаційної структури, затвердження нормативів, видання наказів і розпоряджень, кадровий добір і розподіл, розроблення посадових інструкцій та регламентів діяльності.

економічні методи – різні форми матеріального стимулювання – заробітна плата, премії, бонуси, соціальний пакет, а також можливість придбання продукції організації на пільгових умовах;

соціально-психологічні методи – залучення працівників до процесів управління, підтримка соціально відповідальної поведінки керівництва, формування сприятливого морально-психологічного клімату, нематеріальна мотивація, заохочення ініціативності співробітників [19].

Побудова ефективної системи управління персоналом має ґрунтуватися на низці ключових принципів, серед яких:

- узгодженість функцій із цілями організації, тобто динамічне коригування кадрових функцій відповідно до змін у стратегічних орієнтирах;
- первинність функцій, коли структура та елементи системи формуються залежно від змісту й обсягу кадрових завдань;
- оптимальне співвідношення внутрішніх та зовнішніх функцій, що дозволяє збалансувати діяльність, спрямовану на розвиток самої кадрової системи, із функціями її практичної реалізації;
- раціональне поєднання орієнтацій, де пріоритет віддається процесам розвитку організації порівняно з підтриманням її поточного функціонування;
- взаємозамінність управлінського складу, що забезпечує стабільність системи при кадрових змінах;

- економічність, тобто співвідношення витрат на кадрову роботу з досягнутими результатами;
- прогресивність, відповідність сучасним підходам і найкращим практикам;
- перспективність, орієнтація на майбутні потреби та розвиток організації;
- системність, що передбачає врахування багатьох зовнішніх і внутрішніх чинників під час формування кадрової політики;
- науковість, тобто спираючись на сучасні теоретичні розробки у сфері управління;
- оперативність, своєчасне внесення змін до кадрових процедур;
- ієрархічність, що забезпечує вертикаль управління та підпорядкованість;
- автономність, яка дозволяє підрозділам зберігати необхідний рівень самостійності;
- узгодженість дій між усіма рівнями управління;
- стійкість, тобто здатність системи саморегулюватися та реагувати на відхилення;
- використання різних інструментів впливу, що забезпечує гнучкість;
- цілісність та концептуальна єдність системи;
- зручність, яка створює умови для швидкого й ефективного прийняття управлінських рішень [19].

Застосування цих принципів дозволяє сформувати збалансовану, адаптивну й результативну систему управління персоналом в органах місцевого самоврядування.

Розгортання та вдосконалення системи управління персоналом повинно ґрунтуватися на низці ключових принципів, що забезпечують її ефективність, узгодженість і здатність адаптуватися до потреб організації. До таких засад належать:

концентрація – раціональне зосередження зусиль працівників на виконанні визначених завдань та об'єднання споріднених функцій у межах одного підрозділу. Це запобігає дублюванню робіт та сприяє чіткому

функціональному розподілу;

спеціалізація – розмежування праці між співробітниками та структурними одиницями системи управління персоналом, що підвищує професійну майстерність і продуктивність;

паралельність – можливість одночасного виконання окремих управлінських процедур, що забезпечує оперативність ухвалення рішень і прискорює кадрові процеси;

адаптивність – здатність кадрової системи гнучко перебудовуватися відповідно до змін цілей, функцій або потреб організації в цілому;

послідовність – дотримання єдиної методологічної логіки при вдосконаленні кадрової роботи на всіх рівнях управління та різними фахівцями;

безперервність – відсутність розривів у кадрових процесах, що гарантує стабільність системи та прогнозованість управлінських рішень;

ритмічність – регулярне виконання визначеного обсягу робіт у сталих часових інтервалах, що забезпечує впорядкованість та рівномірність кадрової діяльності;

інформативність – наявність структурованої, достатньої та цілеспрямованої інформації, необхідної для підготовки та ухвалення якісних управлінських рішень [19].

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», посадовою особою місцевого самоврядування вважається працівник відповідного органу, який виконує організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції й отримує заробітну плату з місцевого бюджету [73].

Сучасні тенденції вдосконалення кадрового менеджменту в органах місцевого самоврядування охоплюють кілька важливих напрямів:

- розширення рівня відповідальності та самостійності виконавців на місцях, що супроводжується зміною характеру контролю;

- перехід до колегіальних форм ухвалення рішень, формування атмосфери довіри та взаємної підтримки;

- розвиток системних підходів до побудови кар'єрних траєкторій для ключових працівників;
- застосування комплексного погляду на кадрове забезпечення у зв'язку зі стратегічними цілями громади;
- формування корпоративної культури інноваційного, проактивного типу.

Отже, сутність управління персоналом у структурах місцевого самоврядування полягає у цілеспрямованому регулюванні взаємин між суб'єктами й об'єктами управління з метою формування оптимального кадрового складу, забезпечення професійного та соціального розвитку працівників, підтримання їх мобільності й максимально ефективного використання людського потенціалу в діяльності органів публічної влади.

2.3. Зарубіжний досвід управління персоналом в органах місцевого самоврядування

Дослідження міжнародної практики переконує, що в більшості розвинених країн управління місцевими справами вибудовується подвійною системою: з одного боку діють представники центральної влади, призначені для реалізації державної політики на місцях, а з іншого – виборні інституції, що формуються населенням відповідних територіальних утворень. Ці виборні органи у світовій практиці зазвичай називають органами місцевого самоврядування, муніципального управління чи муніципального самоуправління [93].

Співіснування місцевого самоврядування і державної адміністрації на локальному рівні зумовлене комплексом політичних, економічних та правових чинників.

По-перше, процеси децентралізації та підсилення автономії громад неминуче вступають у взаємодію з природним прагненням держави до

централізації, що створює механізми балансування між регіональними інтересами та національними пріоритетами.

По-друге, фінансові можливості громад, які залежать від місцевих податків і зборів, обмежені: надмірне збільшення податкових ставок може викликати суспільне невдоволення, а наявних ресурсів часто не вистачає для виконання функцій місцевого рівня. Тому виникає потреба у дотаціях та субвенціях із державного бюджету, що обумовлює підвищений контроль центральної влади за муніципалітетами.

По-третє, національні інтереси вимагають уніфікації управлінських стандартів у сферах, що мають загальнодержавне значення, тому самостійність органів місцевого самоврядування закономірно обмежується у чутливих секторах.

По-четверте, законодавче врегулювання компетенції та процедур діяльності місцевих органів влади породжує об'єктивну потребу в адміністративному нагляді за дотриманням законності у прийнятті локальних нормативних актів.

Історично новий етап розвитку муніципальної системи розпочався з утвердженням писаних конституцій. Порівняння основних законів різних держав демонструє, що більшість із них містить фундаментальні положення щодо організації місцевої влади, а саме:

- базові принципи функціонування місцевого управління та самоврядування;
 - засади адміністративно-територіального устрою;
 - моделі формування органів місцевої влади, їх компетенцію та організаційну будову;
 - визначення ролі місцевих органів у політичній системі держави;
 - систему адміністративного нагляду;
 - гарантії інституційної та фінансової автономії місцевого самоврядування
- [86, с. 397–398].

Водночас масштаб і деталізація конституційного регулювання муніципальної сфери істотно різняться між країнами. У федеративних державах можливий широкий спектр підходів: одні конституції доволі розлого описують систему місцевого управління (наприклад, Австрія, Мексика, Бразилія), інші обмежуються окремими загальними положеннями (Федеративна Республіка Німеччина), а в деяких випадках питання місцевого врядування повністю передається суб'єктам федерації (США, Швейцарія, Австралія, Канада). Так, у Основному законі ФРН міститься лише фундаментальна вимога, згідно з якою у громадах, округах і землях представницькі органи мають обиратися шляхом загальних, прямих, рівних і таємних виборів [26; 52].

У США принцип повної підзвітності та залежності місцевих органів від влади штатів був концептуально окреслений ще у 1868 році суддею Верховного суду штату Айова Дж. Діллоном [52]. Сформульоване ним положення – відоме як «правило Діллона» – наголошувало, що муніципалітети створюються виключно волею законодавчих зборів штатів і отримують свої повноваження лише від них. Усі американські штати закріпили основи локального управління у власних конституціях, однак глибина регулювання суттєво різниться. Так, конституції Алабами, Делаверу та Міссісіпі містять мінімальні положення щодо місцевої влади, тоді як у конституціях Аляски, Іллінойсу та низки інших штатів детально описано принципи діяльності муніципалітетів і навіть їхню внутрішню структуру.

Цікаво, що в окремих унітарних державах, зокрема Данії та Норвегії, положення про місцеве управління в основних законах узагалі відсутні. Стисло ці питання подано також у конституціях Франції та Грузії. Натомість у низці новітніх конституцій інших держав цьому інституту присвячено окремі розділи: у Хорватії – блок норм про місцеве самоврядування, у Болгарії – положення про місцеву адміністрацію, у Чехії – про територіальне самоврядування, а Основний закон Монголії 1992 року містить спеціальну главу щодо адміністративно-територіального устрою та системи місцевого управління.

Деякі країни Європи – наприклад, Італія (конституція 1947 року) чи Іспанія (конституція 1978 року) [26] – додатково фіксують у своїх основних законах принципи розширеної автономії місцевих інституцій, підкреслюючи її як необхідну умову функціонування врядування на локальному рівні.

У світовій практиці сформувалися кілька моделей організації місцевого самоврядування, які суттєво різняться за способами формування органів влади на місцях, характером взаємодії з центральною владою та співвідношенням повноважень між виконавчими й представницькими структурами. Частина цих моделей може бути адаптована до українських умов [82, с. 169].

Однією з таких є англосаксонська (муніципальна) модель, що виникла у Великій Британії й згодом була запозичена багатьма державами, передусім тими, що входили до кола британського впливу. Її визначальні риси полягають у наступному:

- суттєвий рівень автономії муніципалітетів;
- відсутність на місцях органів, що представляють центральну владу й контролюють локальні адміністрації;
- виборність значної частини посадовців місцевого рівня;
- застосування позитивного принципу законодавчого регулювання, коли громади можуть здійснювати лише ті повноваження, що прямо передбачені законом;
- контроль держави за органами місцевого самоврядування здійснюється переважно опосередковано – через центральні відомства, при цьому значну роль відіграє судовий нагляд.

Ця модель історично стала підґрунтям для формування сильної муніципальної традиції, головною рисою якої є широкі можливості громад у поєднанні з чітким розмежуванням між компетенціями місцевих органів та повноваженнями центральної влади.

Другою великою групою виступає біполярна, або континентальна модель, що охоплює романо-германський, французький та суміжні варіанти і діє в

більшості країн Європи, у низці держав Африки, Латинської Америки та на Близькому Сході. Її визначають такі риси:

- істотно вищий рівень централізації порівняно з англосаксонською системою та наявність чіткої вертикалі підпорядкування;
- співіснування місцевого самоврядування з розгалуженою системою державної адміністрації на місцях;
- застосування «негативного» принципу правового регулювання, коли муніципалітети можуть здійснювати будь-які дії, не заборонені законом.

Цей тип врядування може функціонувати як на різних субнаціональних рівнях, так і виключно на базовому – залежно від особливостей конкретної держави.

Третя модель – іберійська – поширена в Іспанії, Португалії, Бразилії, Мексиці та має значну схожість із континентальною. Тут місцеве врядування здійснюється виборними представницькими органами та головними посадовими особами (мерами, префектами), які водночас очолюють відповідні ради й виконавчі структури. Особливість полягає в тому, що ці керівники затверджуються центральною владою і представляють державу на місцях, маючи повноваження здійснювати нагляд за діяльністю ради [52; 94].

Четвертий тип – змішана модель, характерна для Австрії, Німеччини та окремих інших країн, – поєднує риси англосаксонської та континентальної систем. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина громади мають свободу самостійно визначати структуру власної адміністрації, розв'язувати кадрові питання, створювати культурні установи та опікуватися їх подальшим розвитком.

У країнах із тривалими традиціями демократії муніципальні ради формуються шляхом прямих виборів населення відповідної територіальної одиниці, а їхній чисельний склад прямо залежить від кількості жителів. Так, у Бразилії Конституція 1988 року встановлює такі межі: у муніципалітетах із населенням до 1 мільйона – 9–21 депутат; від 1 до 5 мільйонів – 33–41; понад 5 мільйонів – 42–55.

У Франції дія Закону від 19 листопада 1982 року визначає, що розмір рад коливається від 9 членів у громадах до 100 мешканців до 69 – у містах понад 300 тисяч. У мегаполісах, зокрема в Парижі, Марселі та Ліоні, ця кількість становить відповідно 163, 101 і 73 депутати. Подібна варіативність простежується й у Болгарії (9–65 членів, окрема квота для Софії), Італії (15–80), Нідерландах (7–45), Латвії (7–15, за винятком Риги, де рада налічує 60 осіб).

Тривалість повноважень місцевих представницьких органів також суттєво різниться: один рік – у низці провінцій Канади; два роки – у Болівії та Мексиці; три роки – у Швеції та Естонії; чотири роки – у Данії, Польщі, Угорщині, Японії; п'ять років – у Бельгії, Франції, Люксембурзі.

Такий спектр моделей демонструє багатоманітність підходів до організації місцевого самоврядування та різні способи балансування автономії громад і державного контролю.

У низці держав, що перебувають у процесі розвитку, і досі поширена практика не виборності, а призначення частини представників до органів місцевого самоврядування. Так, Конституція Таїланду 1978 року передбачала можливість призначення певної кількості членів місцевих асамблей у спеціально визначених законом випадках. В окремих країнах також існує квотування місць для жінок або для соціальних груп, які потребують додаткового представництва, як це має місце в Індії [52].

Отже, можна констатувати, що закордонні моделі побудови та функціонування місцевого врядування значно різноманітніші та більш розвинені, ніж українська практика. Водночас провідна роль представницьких органів у вирішенні локальних питань залишається спільною рисою для демократичних держав.

Єдиного універсального підходу до формування виборних органів на місцевому рівні не існує. Проте в демократичних країнах можна простежити певні сталі принципи, які визначають спільні підходи до організації місцевих виборів. Однією з помітних тенденцій є укрупнення територіальних одиниць, скорочення кількості органів місцевої влади та впровадження

міжмуніципальних або субрегіональних форматів управління. Такі процеси спрямовані на створення більш потужної фінансової, ресурсної й демографічної основи для якісного виконання функцій місцевого самоврядування.

Стандартизація адміністративних послуг у світовій практиці зосереджується переважно на двох ключових аспектах. Перший стосується забезпечення рівного доступу до базових послуг для всіх громадян незалежно від їх місця проживання. Показовим прикладом є освіта: якщо держава гарантує її доступність, вона повинна забезпечити однакові стандарти якості освітніх послуг на всій території країни.

Другий аспект полягає у реалізації принципу адекватності – тобто розподілі ресурсів пропорційно до реальних потреб громад. Це стосується як фінансування, так і кадрової забезпеченості, адже від цього залежить здатність органу влади надавати послуги на належному рівні.

Для визначення нормативних показників ефективності в органах влади найчастіше застосовують концепцію «медіани часу», яка використовується для оцінювання тривалості виконання типової процедури або надання стандартної послуги. Дані для обчислення такої медіани здобувають двома шляхами:

- аналізом переліку завдань, що виконуються на певній посаді або робочому місці;
- незалежною експертною оцінкою, заснованою на спостереженні за реальною роботою службовця.

Використання цього підходу дозволяє вирішувати одразу дві стратегічні проблеми. По-перше, забезпечує базу для обґрунтованого розподілу бюджетних коштів на виконання визначених функцій. По-друге, дає можливість керівництву органу місцевого самоврядування об'єктивно оцінювати завантаження працівників і визначати оптимальну чисельність апарату. Зазвичай це здійснюється за допомогою порівняльного аналізу (бенчмаркінгу), що дає змогу співвіднести навантаження певної посади або органу влади з аналогічними структурами в інших муніципалітетах.

Такий системний підхід дозволяє оптимізувати роботу органів місцевого самоврядування, підвищити їхню ефективність та сформувати реалістичну модель управління ресурсами.

Ефективність діяльності будь-якого органу влади значною мірою визначається тим, наскільки результативно встановлено баланс між обсягом виконуваних ним процедур, спектром адміністративних послуг та кількістю покладених завдань, з одного боку, і чисельністю персоналу – з іншого. У багатьох розвинених державах такі стандарти формуються на регулярній та системній основі. Це характерно, наприклад, для Великої Британії та Нової Зеландії. Особливо показовим є британський досвід, де в межах урядової політики Best Value запроваджено комплекс показників, що дає змогу не лише фіксувати реальне навантаження конкретних підрозділів, а й визначати витрати на надання кожної окремої послуги [26].

Світовий досвід переконує, що ключові труднощі, які заважають сталому розвитку держав і територій, часто зумовлені слабким виконанням службовцями своїх функцій та їх недостатньою відповідальністю. Неефективність системи управління персоналом у місцевому самоврядуванні стає однією з головних причин зниження позицій держав у міжнародних рейтингах. Проблемою зазвичай є не дефіцит інвестицій чи фінансових ресурсів, а саме неорганізованість та низький рівень управлінських процесів [94].

Для суспільства якість управлінських кадрів має набагато більшу вагу, ніж сама наявність навіть досконалого законодавства. У цьому контексті особливо важливо зіставити українські правові норми зі стандартами держав різних правових сімей та визначити можливі шляхи модернізації кадрового менеджменту як у сфері публічної служби, так і в органах місцевого самоврядування в період реформ.

Досягнення високого рівня організації роботи з персоналом та ефективного правового регулювання – це поетапний, довготривалий процес, який потребує системних змін. У цьому сенсі корисно звернутися до досвіду

Франції, де підхід до кадрової політики на публічній службі сформовано досить ґрунтовно.

Французьке законодавство визначає публічну службу як сукупність осіб, що працюють на державу, місцеві колективи та підпорядковані їм адміністративні установи. Таким чином, поняття «публічні службовці» охоплює усіх працівників як центральних, так і локальних органів влади.

У Франції існує три основні сегменти публічної служби:

- державна служба, у якій зайнято близько 2,4 млн працівників у міністерствах та державних установах по всій країні;
- служба охорони здоров'я, що включає понад 1 млн співробітників у лікарнях, медичних центрах, санаторіях, закладах догляду, а також спеціалізованих установах для дітей та осіб з інвалідністю;
- служба місцевого самоврядування, яка налічує приблизно 1,8 млн працівників у муніципалітетах, департаментах, регіонах, міжмуніципальних об'єднаннях та установах соціального житла [94].

Такий підхід демонструє широкий спектр функцій публічної служби у Франції та системність роботи з персоналом, що може бути корисним орієнтиром для вдосконалення української моделі.

Правовий статус працівників французької публічної служби (за винятком військових, суддівської влади та парламентських служб, які регулюються окремими нормами) визначається Єдиним статутом державних і місцевих службовців. Цей статут охоплює чотири базові законодавчі акти:

- закон про права та обов'язки працівників публічного сектору;
- закон, що регулює державну (центральну) службу;
- закон про місцеву службу;
- закон, присвячений працівникам закладів охорони здоров'я [64; 94].

Формальним керівником централізованої системи державної служби виступає прем'єр-міністр, який затверджує всі нормативні документи, що регламентують роботу персоналу. На практиці значна частина цих повноважень делегується профільному члену уряду – міністру чи державному секретарю,

відповідальному за сферу публічної служби. У сучасній інституційній структурі Франції функціонує окреме Міністерство публічної служби, державної реформи та децентралізації, до складу якого входить Генеральна дирекція адміністрації та державної служби.

Генеральна дирекція виконує широкий комплекс функцій: контролює дотримання Єдиного статуту; веде статистику щодо публічних службовців; управляє відповідними кадровими та матеріальними ресурсами; координує адміністративні реформи та структурування установ [64; 94].

Її компетенція поширюється на всіх працівників публічної служби без винятку. У межах центральної служби функціонує також низка консультативних рад і комісій, що забезпечують узгодженість кадрової політики.

Організація публічної служби у Франції поєднує елементи двох моделей: *відкритої* (орієнтованої на найм за конкурсом чи контрактом) та *закритої* (орієнтованої на довгострокову кар'єру всередині системи). Відповідно розрізняють дві великі категорії працівників:

некорпусні працівники – особи, що працюють на умовах контракту, погодинної зайнятості або проходять стажування;

корпусні службовці (чиновники) – кадровий кістяк системи, які займають постійні посади та входять до відповідних корпусів публічної служби [94].

Чиновником вважається особа, якій офіційно надано постійну посаду, визначено належність до певного корпусу та присвоєно відповідний ранг в ієрархії державних чи місцевих адміністрацій.

Усередині кожного корпусу працівники поділяються за чотирма категоріями: А, В, С та D.

- Категорія А охоплює керівників, аналітиків та фахівців, які формують концептуальні рішення; для них обов'язковою є вища освіта.

- До категорії В належать виконавці управлінських функцій середнього рівня, яким потрібна середня спеціальна освіта.

- Категорії С та D виконують технічні, допоміжні та операційні функції

(категорію D планується поступово ліквідувати).

Кожен службовець має свій ранг, який визначає доступ до певного кола посад. Корпус поділяється на численні ранги, а ранги - на ступені. Взаємозв'язок між рангом і посадою не є абсолютним: підвищення рангу не завжди означає автоматичне призначення на вищу посаду, що нагадує структуру військової ієрархії. Кар'єрне зростання відбувається через поступове підвищення ступеня і рангу, а в окремих випадках – і самої посади. Присвоєння нового рангу залежить від результатів конкурсних випробувань і проходження подальшого навчання, тоді як рух у межах рангу визначається вислугою років та регулярно проведеною атестацією.

Атестаційні процедури у французькій публічній службі виступають одним з ключових механізмів просування по службі: результати атестації враховуються не лише при присвоєнні нового ступеня чи рангу, але й при призначенні на вищу посаду. Для переходу до складнішої категорії посадової ієрархії необхідне або рішення керівництва, або проходження конкурсу; у разі зміни корпусу конкурс є обов'язковою умовою.

Конституційні норми Франції гарантують кожному громадянину, незалежно від статі, національної належності, релігії чи політичних поглядів, право стати працівником публічної служби. Найпоширенішим механізмом доступу до служби є конкурсні процедури, які можуть мати дві форми: комплексний відбір на основі письмових іспитів та тестових завдань; аналіз професійного досвіду та документів претендента.

Працевлаштування у сфері місцевого самоврядування так само здебільшого здійснюється через конкурс. Такі конкурси організовує Національний центр місцевої служби або територіальні (відомчі чи міжвідомчі) центри управління місцевою службою; у ряді випадків конкурс може проводити й сам орган місцевої влади.

У системі місцевої служби, на відміну від державної, успішне складання конкурсу не гарантує автоматичного призначення. Органи місцевого самоврядування не зобов'язані приймати будь-кого зі списку успішних

кандидатів; аналогічно і кандидат має право самостійно обирати роботодавця залежно від умов праці чи територіальної доступності [94].

Особи, які успішно склали конкурс, зараховуються до національного реєстру придатних кандидатів строком на один рік з можливістю двократного продовження цього періоду на прохання претендента. Якщо протягом трирічного строку особа не була працевлаштована, її статус успішного кандидата анулюється.

Оплата праці французьких чиновників здійснюється на підставі єдиної тарифної сітки.

Порушення службової дисципліни або зловживання повноваженнями можуть тягти за собою три види юридичної відповідальності:

кримінальну – насамперед у випадках корупційних діянь або використання посади з корисливих мотивів;

фінансову – якщо посадовець завдав шкоди майну чи бюджету установи;

дисциплінарну – справу розглядає паритетна адміністративна комісія, яка виносить рекомендацію органу, уповноваженому накладати стягнення. Будь-яка дисциплінарна санкція має бути детально аргументованою.

Загальна система управління персоналом у Франції функціонує як багаторівнева ієрархія, у якій кожний суб'єкт має чітко визначену компетенцію. Парламент ухвалює основні законодавчі акти про публічну службу та визначає порядок створення посад. Державна рада класифікує посади за рівнем повноважень, визначаючи, які з них належать до компетенції президента чи уряду та які можуть бути заповнені іншими структурами. Президент підписує декрети у сфері державної служби та здійснює призначення на найвищі посади: префектів, послів, державних радників, високопосадових аудиторів Рахункової палати, керівників академічних округів тощо.

Прем'єр-міністр, керуючись конституційними нормами, несе відповідальність за оперативне функціонування усієї системи публічної служби, затверджує підзаконні нормативні акти, визначає спеціальні кадрові регламенти для окремих міністерств, координує їх діяльність та бере участь у

призначенні вищих службовців. За спільними рішеннями президента і прем'єра формується керівний склад державного апарату аж до рівня начальників відділів [64].

На регіональному рівні функції управління системою публічної служби зосереджені в руках префектів. Префектура та її підрозділи виступають одночасно як представники центральної виконавчої влади в регіоні та як координаційний центр, що забезпечує узгоджену діяльність усіх регіональних служб. До компетенції префекта належить право добору та призначення працівників на посади середньої й нижчої ланки адміністративного апарату.

У системі місцевого самоврядування ключову роль у формуванні кадрової політики відіграють муніципальні ради та мери. Саме вони забезпечують завершення вертикалі управління публічною службою на локальному рівні та відповідають за кадрові рішення в межах своїх територіальних громад. Паралельно на регіональному й місцевому рівнях функціонують спеціалізовані кадрові структури у вигляді державних територіальних інститутів. Усі ці установи інтегровані у загальнонаціональну систему, яку очолює спеціальний центр, що координує управління персоналом, насамперед щодо посадовців найвищої ланки.

Французька модель характеризується значною часткою елементів самоврядування у сфері публічної служби. У процес прийняття рішень активно залучаються представники профспілкових організацій і рядових службовців, що забезпечує ширший демократичний контроль та узгодження інтересів працівників із позицією державних органів. Для цього створено мережу напіваадміністративних і суспільних інституцій - таких як Генеральна рада, Територіальна рада, Паритетні адміністративні комісії. Вони відіграють ключову роль у погодженні нормативних актів, оцінці їх впливу на службовців, а також у підготовці альтернативних варіантів рішень щодо регулювання публічної служби.

Висновки до розділу 2

Ефективність масштабних суспільно-політичних трансформацій, спрямованих на побудову дієздатної системи місцевого самоврядування та оновленої територіальної організації влади, безпосередньо залежить від якості людського ресурсу, який забезпечує функціонування цих інституцій. Успішність реформ, орієнтованих на створення комфортного життєвого простору, забезпечення доступності адміністративних послуг і задоволення потреб мешканців у різних сферах життєдіяльності, значною мірою визначається рівнем професійної підготовки, кваліфікаційною спроможністю, особистісними рисами та діловими якостями посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Однією з ключових умов удосконалення кадрової політики має стати ретельний добір кандидатів на службові посади. Йдеться не лише про оцінювання їхнього фахового рівня, а й про вивчення індивідуально-психологічних характеристик. Доцільно унеможливити призначення осіб, які не відповідають психологічним вимогам посади або не отримали позитивного висновку фахівця. Під час внутрішньої кадрової ротації також слід враховувати психологічну сумісність, стресостійкість, мотиваційні особливості та особистісні якості працівників.

Основний зміст управління персоналом у місцевому самоврядуванні полягає у вибудові ефективних взаємозв'язків між тими, хто здійснює керівний вплив, і тими, на кого він спрямований. Така взаємодія має забезпечувати оптимальну чисельність та якісний склад кадрів, створювати умови для професійного й соціального зростання працівників, підтримувати належний рівень їх мобільності та раціональний розподіл функцій, що підвищує результативність діяльності органів влади.

Порівняння національних практик із зарубіжними демонструє, що багато країн уже накопичили більш розвинений досвід функціонування системи місцевого самоврядування. Попри відмінності в політичних моделях і правових

традиціях, в усіх розвинених державах домінує роль виборних представницьких органів як ключового механізму вирішення питань місцевого значення.

Хоча універсальних стандартів формування представницьких органів не існує, демократичні країни дотримуються спільних принципів побудови виборчих систем: прозорість, рівність виборчих прав, участь громадян у прийнятті рішень. Загальносвітовою тенденцією також є скорочення кількості дрібних адміністративно-територіальних одиниць, укрупнення територій та перехід до міжмуніципальних форм управління. Подібні зміни зумовлені потребою створення територіальних утворень, спроможних забезпечити достатню інфраструктуру, фінансову та кадрову базу для виконання сучасних завдань органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1 Удосконалення механізму правового забезпечення управління персоналом в органах місцевого самоврядування

Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною 15 липня 1997 року [75], законодавче поле, що регулює функціонування служби в органах місцевого самоврядування, має охоплювати чіткий перелік ключових аспектів. Йдеться, насамперед, про визначення організаційно-правових основ діяльності посадових осіб, формування прозорих умов найму та служби, які дозволяють здійснювати добір висококваліфікованих кадрів із врахуванням їх компетентностей і персональних характеристик. Необхідною умовою є створення гарантій для якісної професійної підготовки, можливостей кар'єрного росту, адекватної винагороди та забезпечення системи соціального захисту, включно з компенсаціями витрат, що виникають у процесі виконання службових повноважень.

На сучасному етапі децентралізаційних реформ пріоритетом стає модернізація принципів муніципальної служби – від удосконалення процедур відбору кадрів до системного оновлення механізмів проходження служби, підвищення ефективності соціальних гарантій та запровадження об'єктивної відповідальності службовців. Особливої уваги потребує обмеження надмірної дискреції органів місцевого самоврядування у питаннях матеріального забезпечення персоналу, а також стимулювання кар'єрного просування та деполітизація служби на місцевому рівні.

Актуальність оновлення правового механізму управління персоналом у сфері місцевого самоврядування пояснюється ще й тим, що чинна нормативна

база все ще частково спирається на акти, ухвалені на виконання норми Закону України «Про державну службу» від 1993 року, який припинив дію у 2016 році. Приведення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування у відповідність до положень модернізованого Закону України «Про державну службу» 2015 року є необхідною умовою побудови ефективної кадрової системи.

Основні напрями модернізації включають:

- чітке розмежування статусу службовців органів місцевого самоврядування та осіб, обраних на виборчі посади;
- встановлення принципу політичної нейтральності, при цьому збереження конституційного права службовців балотуватися відповідно до виборчого законодавства;
- визначення повноважень керівника служби в органах місцевого самоврядування;
- регламентацію прозорих конкурсних процедур, включно з обов'язковою публікацією оголошень та результатів через Єдиний портал вакансій публічної служби;
- оновлення механізмів формування конкурсних комісій;
- запровадження щорічного оцінювання результатів службової діяльності;
- модернізацію системи професійного розвитку службовців;
- створення дієвих механізмів кар'єрного зростання, зокрема можливість переведення на вищу посаду протягом року за умови отримання відмінної оцінки;
- удосконалення інституту кадрового резерву;
- визначення рамкової сітки посадових окладів;
- встановлення чітких правил дисциплінарної та матеріальної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що системне оновлення кадрового законодавства та впровадження стандартів європейського рівня є ключовими

умовами для формування професійної, політично нейтральної, ефективної та модерної служби в органах місцевого самоврядування.

Фінансування діяльності виборних посадових осіб місцевого самоврядування, працівників виконавчих органів та службовців муніципальної служби забезпечується виключно за рахунок коштів місцевих бюджетів. Доцільним видається впровадження такої моделі оплати праці, у якій заробіток працівників формувався б із кількох обов'язкових складових: базового посадового окладу; щомісячної або щоквартальної премії в межах до 30 % від посадового окладу; надбавки за стаж служби (3 % за кожен рік роботи в системі місцевого самоврядування, але не більше 50 % окладу), а також надбавки за присвоєний ранг.

Розмір посадових окладів визначається рішенням відповідної місцевої ради – сільської, селищної, міської чи обласної – за поданням голови ради або голови відповідної громади. При цьому враховується реальний фінансовий потенціал місцевого бюджету. Важливо, щоб оклад службовця, який обіймає посаду категорії «ІІІ», був не меншим ніж удвічі більший за прожитковий мінімум для працездатних осіб станом на 1 січня відповідного року, але водночас не перевищував восьми таких мінімумів. Максимальна заробітна плата виборної посадової особи не може перевищувати мінімальний оклад службовця категорії «ІІІ» більш ніж у шість разів.

Ці підходи узгоджуються з повноваженнями місцевих рад, визначених пунктом 5 частини першої статті 26 та пунктом 4 частини першої статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [73]. Кабінет Міністрів України своєю постановою від 09.03.2006 № 268, з метою запобігання необґрунтованим витратам місцевих бюджетів, передбачив можливість установлення таких виплат, як надбавка за особливі трудові досягнення чи за виконання складної роботи; доплати за наявність почесного звання; доплати за науковий ступінь кандидата чи доктора наук у відповідній галузі.

Крім того, мінімальні оклади службовців місцевого самоврядування були приведені у відповідність до нових нормативів, установлених постановою

Кабінету Міністрів України від 28.07.2021 № 783, що оновила положення постанови № 268.

Разом з тим у процесі визначення оплати праці не можна ігнорувати фундаментальні конституційні засади, закріплені у статтях 19, 140, 143, 144 і 146 Конституції України [45]. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через представницькі та виконавчі органи та має власну правову й фінансову автономію, однак ця автономія діє лише в межах закону. Органи місцевого самоврядування, ухвалюючи рішення, що є обов'язковими для виконання жителями громади, зобов'язані діяти виключно в межах наданих законом повноважень.

Такі ж принципи містить стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [33]: ключові компетенції місцевих органів визначаються законом або конституцією; громадам гарантується право самостійно вирішувати будь-які питання, які не вилучені із їх відання; надані повноваження повинні бути повними й виключними. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 16.04.2009 № 7-рп/2009 підтвердив ці положення, наголосивши, що органи місцевого самоврядування не можуть виходити за межі визначених законом рамок.

Отже, система оплати праці та інші елементи фінансового забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування мають будуватися на поєднанні фінансових можливостей громади та жорсткого дотримання конституційних норм і вимог законодавства.

Самостійний характер місцевих бюджетів забезпечується тим, що вони формуються за рахунок власних доходів, а також загальнодержавних надходжень, які на довготривалій та незмінній основі закріплюються за відповідними громадами в законодавстві. Крім того, органи місцевого самоврядування мають право самостійно визначати, на які напрями спрямовувати кошти місцевих бюджетів, дотримуючись вимог чинного законодавства. Такий підхід відповідає положенням частини четвертої статті 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [73].

Таблиця 3.1.

Вплив удосконалення механізму правового забезпечення управління персоналом в органах місцевого самоврядування на ключові інтереси усіх заінтересованих сторін

Заінтересована сторона	Вплив реалізації акту на заінтересовану сторону	Пояснення очікуваного впливу
Кандидати на зайняття посад службовців місцевого самоврядування	Прозорі та ефективні конкурсні відбори, відкладне право на зайняття посади	Проект Закону забезпечить справедливий підходи до визначення переможців конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування, а також призначення на посади службовців місцевого самоврядування осіб, які успішно пройшли зазначені конкурси, але не визначені їх переможцями, за спрощеними процедурами
Службовці місцевого самоврядування	Визначення статусу службовця місцевого самоврядування, можливість кар'єрного просування, зрозумілі умови проходження служби, Притягнення до відповідальності	Проект Закону покращить умови проходження служби в органі місцевого самоврядування; забезпечить можливість найкращим службовцям місцевого самоврядування перейти на вищу посаду без проходження конкурсу за результатами оцінювання; забезпечить соціальну захищеність службовця місцевого самоврядування; упорядковує притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності службовців місцевого самоврядування
Виборні посадові особи місцевого самоврядування	Уточнення статусу виборної посадової особи місцевого самоврядування, передбачення наслідків відмови від складання Присяги	Проект Закону забезпечить правове регулювання порядку складення Присяги, виконання повноважень відсутньої виборної посадової особи місцевого самоврядування, а також її умови оплати праці
Працівники патронатної служби	Визначення статусу працівників патронатної служби та відносин з органом місцевого самоврядування	Проект Закону забезпечить правове регулювання призначення та звільнення радників, консультантів та помічників сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради, їх період роботи в органі місцевого самоврядування

Впорядковано авторам

Впровадження зазначених норм на рівні закону сприятиме підвищенню якості функціонування інституту служби в органах місцевого самоврядування. Чітке врегулювання статусу виборних посадових осіб, службовців та

працівників патронатної служби, удосконалення конкурсних механізмів, упорядкування процедур кар'єрного просування та проходження служби створить більш прозору, стабільну й передбачувану систему муніципальної служби. Це, у свою чергу, позитивно вплине як на нинішніх службовців, так і на претендентів на відповідні посади, а також забезпечить керівників структур реальними інструментами для ухвалення обґрунтованих і результативних управлінських рішень.

3.2 Особливості та пропозиції управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні в період дії воєнного стану

Запровадження воєнного стану, який триває в Україні з 24 лютого 2022 року, істотно трансформувало всі сфери суспільного життя, зокрема й систему кадрового менеджменту в органах місцевого самоврядування. За цих умов відбулися суттєві зміни як у вимогах до службовців, так і в організації управлінських процесів.

Сучасні умови функціонування місцевого самоврядування в період війни характеризуються низкою ключових особливостей:

підвищенням стандартів професійної компетентності – службовці мають володіти розширеним спектром фахових знань і практичних навичок, демонструвати стійкість до стресу та здатність оперативно реагувати на нестандартні ситуації в умовах підвищеної небезпеки;

переглядом пріоритетів кадрової політики – основне завдання полягає в забезпеченні безперебійної роботи органів місцевого самоврядування, оскільки від їх діяльності залежить життєздатність громад, доступність публічних послуг та координація критично важливих процесів;

запровадженням нових підходів до організації праці – активізується використання електронних форматів взаємодії, дистанційних платформ для

навчання та координації, гнучких режимів роботи, що дозволяє підтримувати функціонування органів влади навіть в умовах постійних загроз.

В умовах війни органи місцевого самоврядування стикаються з розширеним колом завдань: забезпеченням захисту населення, організацією гуманітарних програм, оперативним відновленням пошкоджених об'єктів, координацією волонтерських та рятувальних ініціатив. Це зумовлює необхідність залучення працівників, які добре орієнтуються в правових, економічних і управлінських аспектах, а також здатні приймати швидкі та ефективні рішення у ситуаціях високої невизначеності.

У таких обставинах кадрова політика зосереджується на кількох першочергових напрямках:

створенні механізмів захисту працівників – розробці інструкцій поведінки під час загроз, організації безпечних умов праці, оптимізації робочих процесів з урахуванням ризиків;

підтриманні цілісності кадрового складу – за потреби перерозподіляються обов'язки й ресурси, але з максимально можливим збереженням командної взаємодії, професійного потенціалу та досвіду фахівців;

посиленні мотивації – працівники місцевого самоврядування нерідко перебувають під психологічним тиском, тому важливим завданням є формування відчуття стабільності, підтримки та значущості їх роботи.

До інструментів, що застосовуються в сучасних умовах, належать дистанційні освітні програми, онлайн-наради, цифрові платформи для документообігу та комунікації, що дозволяє підтримувати функціональність системи управління персоналом навіть у ситуаціях, коли традиційні форми роботи ускладнені або неможливі.

Таким чином, кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах війни набуло нових акцентів та вимог, що потребує як підвищення професійної адаптивності персоналу, так і модернізації підходів до організації управління.

У період дії воєнного стану в Україні одним із ключових інструментів підтримання працездатності місцевого самоврядування стало активне впровадження дистанційних форм підготовки кадрів. Онлайн-навчання дало змогу безперервно підвищувати кваліфікацію працівників, навіть за умов постійних загроз, переміщень та обмежень у пересуванні.

Паралельно з цим органи місцевого самоврядування суттєво розширили використання цифрових платформ для комунікації, координації завдань та обміну інформацією. Завдяки цьому вдалося забезпечити стабільний управлінський процес, оперативне реагування на виклики та системну взаємодію між службовцями, незалежно від їх фактичного місця перебування.

У контексті розширення можливостей громад підтримувати сектор безпеки та оборони, а також з метою забезпечення належного функціонування органів місцевого самоврядування в дистанційному форматі під час війни пропонується впровадити ряд нововведень:

- закріпити на рівні виключних повноважень місцевих рад право ухвалювати рішення щодо матеріальної й фінансової підтримки оборонної сфери у період дії воєнного чи надзвичайного стану, адже саме вони уповноважені затверджувати місцевий бюджет та зміни до нього;

- надати обласним радам можливість обирати двох заступників для першого заступника або заступника голови, який виконує повноваження очільника ради, що дозволить забезпечити керованість і стабільність роботи в кризовий період;

- продовжити дію тимчасових положень щодо онлайн-засідань, поширивши їх на весь строк воєнного стану та додаткові 30 днів після його завершення, але з низкою уточнень, що відрізнятимуться від чинної редакції Закону;

- запровадити обмеження, згідно з яким під час дистанційних засідань забороняється розглядати питання розпорядження земельними ділянками та природними ресурсами, щоб мінімізувати можливі зловживання;

- визначити механізм голосування депутатів, за яким право ухвального голосу на дистанційних засіданнях мають лише ті депутати, що перебувають на території України. Депутати, які тимчасово перебувають за кордоном, можуть брати участь лише з дорадчим голосом.

Таким чином, воєнний стан суттєво переглянув підходи до організації кадрової роботи на місцях. Виклики воєнного часу вимагають адаптації системи управління персоналом, впровадження нових методів роботи та гнучких управлінських рішень, здатних забезпечити стабільність і результативність діяльності органів місцевого самоврядування в надзвичайних умовах.

Висновки до розділу 3

Установлено, що підвищення якості кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування є неможливим без глибокої модернізації інституту служби в органах місцевого самоврядування та його послідовного наближення до європейських управлінських стандартів. Така трансформація має базуватися на кількох ключових напрямках, зокрема:

- оновленні нормативно-правових основ функціонування служби;
- формуванні справедливої та прозорої системи оплати праці посадових осіб;
- упорядкуванні процедури надання муніципальних послуг і вдосконаленні регламентації професійно-етичної поведінки службовців;
- підвищенні результативності управлінських процесів у системі місцевої служби;
- розширенні професійної складової та впровадженні стандартів фаховості;

- активнішому застосуванні соціально-психологічних, мотиваційних та соціальних механізмів у кадровій політиці органів місцевого самоврядування.

Визначення категорії посади в кожному структурному підрозділі (головний чи провідний спеціаліст, спеціаліст певної категорії або без категорії) має ґрунтуватися на складності функцій, які виконує підрозділ, та на можливості залучення працівника, чия компетентність відповідає кваліфікаційним вимогам, передбаченим Типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посадових осіб місцевого самоврядування (затвердженими наказом НАДС від 07.11.2019 № 203-19).

Запровадження воєнного стану істотно трансформувало підходи до роботи з персоналом у громадах, висунувши нові вимоги до організації кадрової політики. У цих умовах система управління персоналом потребує оперативної адаптації та впровадження сучасних інструментів взаємодії.

Однією з найбільш ефективних форм професійного розвитку, яка отримала широке застосування у воєнний період, стало дистанційне навчання. Завдяки цьому вдалося зберегти та навіть посилити можливості для підвищення кваліфікації працівників, попри обмеження, пов'язані з безпековою ситуацією.

Паралельно з цим суттєво активізувалося використання цифрових платформ та онлайн-сервісів для внутрішньої комунікації, розподілу завдань, координації роботи і швидкого реагування на кадрові питання. Це забезпечило неперервність управлінського процесу та дозволило оперативно ухвалювати рішення навіть за умов постійних загроз і нестабільності.

Таким чином, модернізація кадрових процесів у місцевому самоврядуванні, з урахуванням нових реалій та викликів воєнного часу, стає не просто актуальною, а визначальною умовою ефективності публічного управління на місцевому рівні.

ВИСНОВКИ

У ході виконання магістерської роботи було сформульовано розгорнуті теоретичні узагальнення та підготовлено практичні пропозиції, що впливають із результатів дослідження.

1. Опрацювання наукових джерел продемонструвало, що питання побудови організаційної структури місцевого самоврядування та, як наслідок, формування системи управління персоналом у територіальних громадах досі не отримали повного та комплексного висвітлення. Наявні праці лише частково торкаються окремих складових цієї проблематики, не створюючи цілісної концепції.

Організаційна побудова органів місцевого самоврядування у межах територіальної громади являє собою впорядковану систему взаємопов'язаних елементів, які перебувають у сталій взаємодії, забезпечують функціональність усієї структури та сприяють її розвитку. Оскільки така система є відкритою, вона постійно реагує на зміни зовнішнього середовища, зберігаючи внутрішню рівновагу та одночасно ускладнюючись. З цієї причини виникають нові спеціалізовані структурні одиниці, що дозволяє підвищувати ефективність виконання повноважень.

Установлено, що за роки незалежності Україна створила фундаментальну правову базу для функціонування місцевого самоврядування. Було конституційно визначено його засади (1996 р.), ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування (1997 р.), а також ухвалено низку ключових законів, які визначили правові та фінансові механізми діяльності органів місцевої влади.

Основні функціональні напрями системи управління персоналом у місцевому самоврядуванні охоплюють такі складові:

- планування кадрового потенціалу, яке полягає у визначенні необхідної чисельності та кваліфікаційного складу працівників відповідно до завдань органу;

- добір персоналу, що передбачає конкурсне залучення кандидатів, здатних забезпечувати якісне виконання посадових обов'язків;
- оцінювання персоналу, спрямоване на встановлення рівня професійної компетентності та ділових характеристик службовців;
- розвиток персоналу, який охоплює заходи професійного навчання, підвищення кваліфікації та формування управлінських навичок;
- мотивацію працівників, що пов'язана зі створенням умов, які сприяють продуктивній діяльності та задоволенню потреб персоналу;
- регулювання трудових відносин між органами місцевого самоврядування та працівниками, включно з правовими та організаційними аспектами їх взаємодії.

В сучасних умовах новоутворені внаслідок реформи децентралізації територіальні громади мають можливість самостійно формувати власні організаційні структури. Ключовим критерієм у цьому процесі є спроможність обраних механізмів забезпечувати належне виконання як власних, так і делегованих повноважень, відповідно до потреб і очікувань жителів громади.

Обґрунтовано, що вдосконалення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування неможливе без реформування інституту служби в органах місцевого самоврядування, його наближення до європейських стандартів за такими пріоритетними напрямками: вдосконалення правових засад функціонування служби; реформування системи оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування; встановлення порядку надання муніципальних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики посадових осіб місцевого самоврядування; вдосконалення та підвищення ефективності управління службою в органах місцевого самоврядування; професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування; застосування соціально-психологічних та мотиваційних механізмів здійснення кадрової політики в органах місцевого самоврядування.

Категорія посад в кожному структурному підрозділі (головний спеціаліст, провідний спеціаліст, спеціаліст 1 або 2 категорії, спеціаліст без категорії) повинна визначатися в залежності від складності / комплексності функцій та завдань, виконання яких передбачено відповідним структурним підрозділом та можливості залучення працівника, який буде відповідати кваліфікаційному рівню, визначених в Типових професійно-кваліфікаційних характеристиках посадових осіб місцевого самоврядування (затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 07 листопада 2019 року № 203-19).

Україна потребує вдосконалення механізмів управління персоналу, що дозволять створити потужну базу кадрового потенціалу.

2. Кожне завдання, яке закон покладає на орган місцевого самоврядування, повинно мати чітко визначеного виконавця - структурний підрозділ або конкретну посадову особу. Лише за такої умови забезпечується чіткість відповідальності та результативність управлінських дій. Організаційну структуру необхідно не лише формувати відповідно до актуальних потреб громади, а й регулярно переглядати, використовуючи її як індикатор загальної ефективності роботи органу місцевої влади.

У дослідженні було проаналізовано засадничі принципи та критерії побудови структурної системи місцевого самоврядування. До них належать: орієнтація на єдину стратегічну мету, забезпечення належного рівня управління на території громади, здатність інституцій до якісного виконання законодавчо закріплених функцій, відповідність між потребами громади та реальними можливостями органу влади, а також грамотний підбір кадрів. До вимог, що мають враховуватися при побудові структури, належать поєднання оптимальної чисельності персоналу з простотою адміністрування, баланс свободи управлінських рішень і контролю, поєднання лідерства з делегуванням повноважень, а також орієнтація не лише на перелік функцій, а на конкретні сфери діяльності з урахуванням внутрішніх і зовнішніх факторів. Автономність місцевого самоврядування повинна ґрунтуватися на загально прийнятих

нормах, серед яких відповідальність за раціональне використання бюджетних ресурсів і відповідність рішень органів влади стратегічним напрямом розвитку громади та держави.

Розглянуто комплекс методів, що доповнюють один одного у процесі моделювання структури органів місцевого самоврядування. Серед них метод аналогій, експертно-аналітичний підхід, метод структуризації цілей та інструменти організаційного моделювання. Також визначено ключові засади побудови такої структури: пріоритетність функцій над формою, комплексність апарату, принцип єдиначальності, доцільне делегування повноважень. Визначено можливі типи організаційних структур: лінійні, функціональні та територіально орієнтовані.

Система управління персоналом відіграє роль рушія суспільних трансформацій і демократичних змін. Проте для того, щоб цей інструмент працював ефективно, необхідно створити низку базових умов і передумов:

- забезпечити високий рівень професійної підготовки службовців;
- удосконалити нормативно-правове підґрунтя для кадрових процесів, що забезпечить їх прозорість і стабільність;
- сформувати дієвий кадровий резерв;
- створити належну правову, соціальну та організаційну базу для реалізації професійного потенціалу службовців;
- запровадити сучасні мотиваційні механізми;
- забезпечити відкритість і прозорість кадрової політики на всіх рівнях;
- удосконалити систему навчання та підвищення кваліфікації працівників;
- оптимізувати діяльність кадрових підрозділів; дотримуватися принципів справедливості, рівності та демократичності під час добору нових кадрів.

Лише за умови системного виконання зазначених вимог можливо досягти реального оновлення та підвищення ефективності механізмів управління персоналом у місцевому самоврядуванні. Це, у свою чергу, сприятиме зміцненню кадрового потенціалу держави, формуванню професійного

управлінського корпусу та забезпеченню розвитку, який відповідатиме рівню провідних демократичних країн світу.

3. У ході дослідження встановлено, що глобальні тенденції еволюції системи управління персоналом у місцевому самоврядуванні охоплюють низку ключових напрямів.

По-перше, у більшості демократичних держав чітко простежується домінування представницьких органів, які відіграють провідну роль у вирішенні питань місцевого значення та формуванні політики громади.

По-друге, у світовій практиці не існує універсальної моделі місцевих виборів, однак простежуються спільні фундаментальні принципи, що забезпечують прозорість, легітимність і стабільність виборчого процесу.

По-третє, характерним трендом є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, зменшення кількості органів місцевої влади та розбудова субрегіональних і міжрегіональних управлінських структур для підвищення ефективності публічного управління.

Водночас воєнний стан, який триває в Україні з 2022 року, суттєво трансформував підходи до організації кадрової роботи в органах місцевого самоврядування. Система управління персоналом була змушена адаптуватися до нових викликів, що зумовило необхідність перегляду усталених процедур і впровадження інноваційних інструментів.

В умовах воєнного часу особливої актуальності набули сучасні формати професійного розвитку, серед яких провідне місце посідає дистанційне навчання та онлайн-підвищення кваліфікації. Використання таких форм забезпечує безперервність професійного становлення кадрів, дозволяє підтримувати їхню компетентність незалежно від безпекових ризиків та фізичних обмежень.

Крім того, у воєнних реаліях значно зросла роль електронних платформ комунікації. Використання онлайн-сервісів для внутрішньої взаємодії та оперативного обміну інформацією дає змогу підрозділам працювати узгоджено,

швидко реагувати на непередбачувані ситуації та забезпечувати безперебійну діяльність органів місцевого самоврядування.

Отже, сучасні виклики вимагають від органів місцевої влади гнучкості, здатності до переосмислення механізмів кадрової роботи та готовності впроваджувати нові, більш адаптивні технології управління персоналом.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Амосов О. Ю. Управління кадровими ризиками як елемент забезпечення економічної безпеки підприємства. *Інфраструктура ринку*. 2016. № 2. С. 372–376.
2. Амосов О. Ю., Малінецька Г. В. Децентралізація влади в Україні: фінансові і політико-правові аспекти. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 2. С. 129–134.
3. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. Харків, 2010. 18 с.
4. Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід: монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: Фенікс, 2011. 268 с.
5. Баймуратов М. О. Децентралізація публічної влади в Україні та її роль у становленні компетенції місцевого самоврядування. *Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання*. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України. 2015. С. 272–275.
6. Бакуменко В., Попов С. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. 2015. № 43. С. 21–28.
7. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
8. Бедрій Р. Муніципально-правове забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 138–142. URL: <http://pgpr-journal.kiev.ua/archive/2017/5/32.pdf>.
9. Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. Київ : Атіка,

2000. 304 с.

10. Браун М. Досягнення успіху в менеджменті проектів. Британська Рада в Україні. 2-е вид. Київ, 2009. 96 с.

11. Васильєва О. І. Кадрове забезпечення органів місцевої влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 6. С. 57–60.

12. Васильченко В. С., Гриненко А. М., Грішнова О. А., Керб Л. П. Управління кадровим потенціалом. Київ: КНЕУ. 2005. 245 с.

13. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 3. С. 125.

14. Витко Т. Кадрове забезпечення державної служби: досвід Словацької Республіки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 1. С. 217–229.

15. Витко Т. Особливості функціонування механізму кадрового забезпечення органів державної влади в країнах Центрально-Східної Європи. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. № 2. С.1-15.

16. Вагонова О. Г., Горпинич О. В., Ісіков С. М., Касьяненко Л. В. Формування персоналу органів місцевого самоврядування: монографія /М-во освіти і науки України, Нац. Техн. Ун-т «Дніпровська політехніка». Дніпро : НТУ «ДП», 2019. 59 с.

17. Возна В. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері господарювання: удосконалення законодавчого забезпечення. URL: http://visnyk.kh.ua/web/uploads/pdf/ilovepdf_com-121-129.pdf.

18. Вольська О. М. Ефективність публічного управління як результат суспільних процесів у держав. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2020. URL: № 1. http://el-zbirn-du.at.ua/2020_1/3.pdf.

19. Газарян С. В. Професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування: зміст, форми та методи : дис.... д-ра наук з держ. упр. ; Нац.акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. 469 с.

20. Гнидюк Н. Підходи до формування ефективних організаційних

структур для об'єднаних територіальних громад. Київ, 2019. 58 с. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/474/7.10.19.pdf>.

21. Дембіцька С. Кадрове забезпечення органів державної влади в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2014. № 782. С. 33–38.

22. Демчак Р. Є. Формування моделей бюджетної децентралізації: досвід зарубіжних країн. *Економічний форум*. 2015. № 3. С. 70–77.

23. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія. / Кол. авт.; відпов. ред. – проф. Н. Р. Нижник. Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.

24. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів?: аналітична доповідь. / Жаліло Я. А., Макаров Г. В., Даниляк О. О. та ін. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/Dopovid_Decentralization-ready-474fa.pdf.

25. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи : матер. V Міжн. наук.-практ. конф. (12 травня 2023 р., м. Львів) / [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. Київ ; Львів ; Щецин : ЛНУ імені Івана Франка, 2023. 208 с.

26. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні. DESPRO. Київ : ТОВ «Софія», 2012. 129 с.

27. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ : ПРООН, 2016. 269 с.

28. Децентралізація влади в Україні : зб. навч.-метод. матер. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2015. 372 с.

29. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. Дата оновлення: 23.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021->

p#Text.

30. Довгань Л. Є., Ведута Л. Л., Шкробот М. В. Сучасні концепції управління організаціями : навч. посіб. для здоб. ступ-ня маг-ра за ОП «Менеджмент і бізнес-адміністрування». / КПІ ім. Ігоря Сікорського. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2018. 278 с.

31. Дробуш І. В. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2018. № 2 (18). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2018/n2/18divstp.pdf>.

32. Євдокимова А. В., Кравченко І. О., Баранов А. В., Кубрак О. М. Проектні методології в органах місцевого самоврядування. *Вісник Сумського державного університету. Серія Економіка*. 2022. № 2. С. 175–180.

33. Європейська Хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

34. Журавель Я. В. Сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття «орган місцевого самоврядування». *Юридичний журнал*. 2007. № 7/8 (61). С. 133–135.

35. Закоморна К. О. Принципи децентралізації публічної влади в актах ЄС. *Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / ред. кол.: С. Г. Серьогіна та ін.* Харків: Право, 2021. Вип. 42. С. 80–96.

36. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: монографія. / Пухтинський М. О., Ворона П. В., Власенко О. В. та ін. ; за заг. ред. П. В. Ворони. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.

37. Звіздай О. В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 242–249.

38. Золотарьов В. Ф., Білосорочка С. І. Моральна відповідальність працівників органів державної влади. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 3. С. 84–89.

39. Золотарьов В. Ф. Сутність кадрового забезпечення органів місцевого

самоврядування. *Державне будівництво*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_21.

40. Інститут місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації: монографія / за заг. ред. д.політ.н., проф. О. Н. Євтушенко, д.держ.упр., проф. В. М. Ємельянова. Миколаїв, 2021. 206 с.

41. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. Київ : Ваіте, 2016. 280 с.

42. Кадрова політика і державна служба : навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська [та ін.]; за заг. ред. проф. С. М. Серьогіна. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. 352 с.

43. Колтун В. С. Організація взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади у сфері надання муніципальних послуг. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ : НАДУ, 2012. Вип. 1. С. 211–220.

44. Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні : монографія / Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, О. В. Батанов [та ін.] ; за ред. О. В. Батанова. Київ : Талком, 2021. 498 с.

45. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 02.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

46. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України: монографія. Харків : Вид-во ХарРі НАДУ «Магістр», 2006. 220 с.

47. Костенко В. О. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 158–165.

48. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / Асоціація міст України, Ін-т економіки та права «КРОК», Товариство

науковців по сприянню муніципальній реформі. Київ : Атіка, 2003. 672 с.

49. Крегул Ю., Батрименко В. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 17–27.

50. Критерії ефективних організаційних структур виконавчих органів місцевого самоврядування : аналітична записка. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Київ, 2019. 32 с.

51. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування : навч. посіб. 3-тє вид., допов. і перероб. Київ : Центр навчальної літератури, 2003. 432 с.

52. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.

53. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування та його імплементація в Україні. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>.

54. Луценко П. П. Основні напрямки реформування системи місцевого самоврядування в Україні на основі досвіду ЄС. *Державне будівництво*. 2015. № 2. URL: file:///C:/Users/HP/Downloads/DeBu_2015_2_11.pdf.

55. Малаш С. М. Проблематика взаємовідносин між органами виконавчої влади та громадськістю. *Державне управління: теорія та розвиток*. 2017. № 9. С. 21–27.

56. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу: аналітична доповідь / В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур [та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с.

57. Мосумова А. К., Гавкалова Н. Л. Інструментарій підвищення якості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління* : наукове видання. 2022. № 3 (9) С. 274–281.

58. Мосумова А. К. Кадрове забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. Київ, 2021. 184 с.

59. Мосумова А. К. Комплексна оцінка рівня кадрового забезпечення

органів місцевого самоврядування. *Регіональна економіка та управління*, 2018. № 4 (22). С. 74–77.

60. Мосумова А. К., Матвєєв П. М. Методичний підхід до визначення умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. №14. С. 76–81.

61. Мосумова А. К., Гавкалова Н. Л. Управління персоналом в публічних організаціях: особливості та проблеми. *Ефективна економіка*. 2016. № 6. URL: file:///C:/Users/HP/Downloads/efek_2016_6_8.pdf.

62. Назарчук Т. В., Косіюк О. М. Менеджмент організацій : навч. посіб. Київ : «Центр учбової літератури», 2016. 560 с.

63. Новації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02 травня 2023 року: коментарі та порівняльний аналіз : посібник. Київ : Рада Європи, 2024. 184 с.

64. Петришина М. О., Колодяжний О. О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі. *Молодий вчений*. 2016. № 1. Ч. 2. С. 47–51.

65. Плющ Р. М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: монографія. Херсон: Вид-во ВАТ «Херсонська міська друк», 2006. 396 с.

66. Посібник з основ управління людськими ресурсами для територіальних громад. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/767/Посібник_HR.pdf.

67. Потенціал розвитку територій: методологічні засади формування і наروщення: монографія / Бобровська О.Ю., Крушельницька Т.А., Латинін М. А. [та ін.]; за заг. ред. д. держ. упр., проф. О. Ю. Бобровської. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. 362 с.

68. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. Дата оновлення: 16.04.2020. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

69. Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації

влади: Указ Президента України від 06.12.2018 № 412/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/412/2018#Text>.

70. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 106. Дата оновлення: 15.07.2024. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-п#Text>.

71. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 07.11.2019 № 203-19. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v203-859-19#Text>.

72. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом в органі місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 19.02.2024 № 26-24. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0435-24>.

73. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Дата оновлення: 21.08.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

74. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

75. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-вр#Text>.

76. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. Дата оновлення: 14.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.

77. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. Дата оновлення: 13.05.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>.

78. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>.

79. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2017 № 974-р. Дата оновлення: 03.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-p#Text>.

80. Путівник керівника Успішна громада: надання якісних послуг громадянам та сприяння сталому розвитку. Київ: U-LEAD з Європою, 2019. 532 с. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/527/RFL-UA-Web.pdf>.

81. Рогуля А. О. Роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні безпеки життєдіяльності територіальних громад. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 2. С. 99–102.

82. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування: монографія. Київ, 2018. 216 с.

83. Савкіна Н. Ю., Антонова С. Є., Клімова А. В. Організації оплати праці в органах місцевого самоврядування: проблеми та перспективи. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування*. Економічні науки. 2023. Вип. 3. С. 238–246.

84. Стан системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад : доповідь / К. Ващенко [та ін.]. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2019. 140 с.

85. Теоретичні та практичні аспекти формування компетентності депутатів місцевих рад України : монографія / С. М. Серьогін, Є. І. Бородін [та ін.] ; за наук. ред. І. В. Шпекторенка. Дніпро : ГРАНІ, 2021. 280 с.

86. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / За ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», 2020. 531 с.

87. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб. / Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRON». Київ : ТОВ «Софія», 2012. 120 с.

88. Управління персоналом в органах публічної влади : навч. посіб. / Серьогін С. М., Бородін Є. І., Комарова К. В., Липовська Н. А., Тарасенко Т. М. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 200 с.

89. Управління персоналом в умовах децентралізації. / За заг. ред. д.держ.упр., проф. В. М. Олуйка. Київ, 2018. 504 с.

90. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.

91. Фесенко В. О. Поняття та класифікація кадрових ризиків у системі управління персоналом в органах місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2021. Вип. 1(27). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2021_1_17.

92. Чорнопиский П.Б. Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2018. Випуск 48. Том 1. С. 66–70.

93. Шарий В. І. Системи місцевого самоврядування зарубіжних країн: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Київ. ун-т культури і мистецтв. Черкаси: Чабаненко Ю. А., 2011. 270 с.

94. Шиманке Д. Проектний документ № 12. Система місцевого самоврядування та її реформи. Досвід деяких європейських країн (Данія, Німеччина, Англія, Франція та Швеція). Київ, 2008. 28 с.