

ЗАСТОСУВАННЯ КАДРОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЛЯ СТВОРЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНО СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

I. В. Положешна,

Національна академія державного управління при Президентіві України

У статті систематизовано проблемні питання управлінського та кадрового забезпечення об'єднаних територіальних громад у процесі децентралізації. За результатами аналізу виявлено проблеми та поставлено завдання щодо вирішення цих питань. Розроблено заходи щодо забезпечення та підвищення інституційної спроможності сільських і селищних рад після впровадження процесу децентралізації.

Ключові слова: інституційна спроможність територіальних громад; кадровий потенціал; структура апарату виконавчого органу територіальних громад.

APPLICATION OF THE HUMAN RESOURCES MECHANISM FOR CREATION OF INSTITUTIONALLY CAPITAL TERRITORIAL COMMUNITIES

I. V. Polozheshna,

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

The article systematizes the problematic issues of management and staffing of the territorial communities in the process of decentralization. The analysis made it possible to identify problems and set tasks to address these issues. Develop measures to ensure and increase the institutional capacity of village and settlement councils after the implementation of the decentralization process.

Keywords: institutional capacity of TG; personnel potential; structure of the staff of executive body of territorial communities.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Реформа децентралізації органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування сприяє формуванню дієздатного й найбільш наближеного до громадян органу місцевого самоврядування (Місцеве самоврядування в Україні у 2016 році).

Об'єднання територіальних громад (ОТГ) дало можливість створеним органам місцевого самоврядування отримати відповідні повноваження та ресурси, що забезпечують можливості для розвитку своїх територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.

Станом на 10 вересня 2020 р. в Україні створено 983 ОТГ, що становить 41 % від загальної кількості територіальних громад. Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів у 2020 р. (факт січень-липень) становили 291,9 млрд грн, що у 4,3 раза більше порівняно з 2014 р. Також зростають доходи загального фонду місцевих бюджетів на одного мешканця. Якщо у 2016 р. цей показник становив 2020,8 грн, то у 2020 р. – 4209,3 грн на одного мешканця (тобто за 5 років він збільшився вдвічі). Але на тлі позитивних зрушень можна констатувати, що не всі створе-

ні громади є інституційно спроможними. Зокрема, малодослідженим і таким, що потребує подальшого вивчення, залишилося питання впливу кадрового механізму на створення інституційно спроможних територіальних громад.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Теоретичним та практичним проблемам підвищення спроможності об'єктів управління присвячені праці зарубіжних та українських учених: І. Ансоффа, М. Портера, Ж.-Ж. Ламбена, О. Віхонського, Р. А. Фатхутдінова.

Окремі питання управління спроможністю досліджувалися в роботах з проблем регіонального розвитку такими вченими, як З. Глазьева, А. Абалкіна, які розробили основні механізми підвищення спроможності підприємств, регіонів і національної економіки.

Формування та розвиток механізмів державного регулювання кадрової політики на різних рівнях соціально-економічних систем розглядалися у працях українських науковців В. Вакуленка, М. Мінченка, М. Щьокіна, А. Лаврова.

Разом із тим виявлено, що, по-перше, переважна більшість науковців вивчала проблеми і механізми децентралізації на державному та регіональному рівнях, а не на рівні сільських, се-

© Положешна І. В., 2021

лишних рад (базовий рівень); по-друге, науковці, в основному, вважають, що спроможність громад залежить лише від фінансової децентралізації, наявності бюджетоутворюючих підприємств і достатньої кількості жителів громади. Але, на нашу думку, необхідно проводити комплексні дослідження щодо створення інституційно спроможної територіальної громади. Зокрема, недостатньо досліджені механізми створення інституційно спроможної громади, не систематизовано проблеми діяльності громад щодо кадрового забезпечення, стратегічного планування, фінансово-економічного розвитку, співробітництва між ОТГ.

Мета статті – визначити проблеми й основні напрями впровадження кадрового механізму для створення інституційно спроможної територіальної громади, розробити пропозиції органам місцевого самоврядування щодо запровадження вказаного механізму в управлінську діяльність територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади, тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики покладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері (Європейська хартія, 1985).

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватись у 2014 р.

У квітні 2014 р. уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, план заходів з її реалізації.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу започаткувати формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування. З 2015 по 2020 р. в Україні створено ОТГ. До складу цих громад увійшли більше ніж 4492 колишні місцеві ради, у яких проживають 11,2 млн осіб. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Законом також запроваджено інститут старост у територіальних громадах, які представляють інтереси сільських мешканців у раді громади.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» дав змогу створити механізм розв'язання спільних проблем громад: утилізація

та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури, створення спільних центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів) тощо. Станом на 10 вересня 2020 р. реалізується вже 620 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 1380 громад.

Законом України «Про засади державної регіональної політики» передбачена можливість отримувати територіальним громадам державну підтримку для регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад. Так, державна підтримка економічного і соціального розвитку територій у 2020 р. становила 101,9 млрд грн, із них: 61,1 млрд грн було спрямовано на розвиток дорожньої інфраструктури, 13,0 млрд грн – регіональний розвиток, 5,2 млрд грн – розвиток у сфері освіти, 5,0 млрд грн – розвиток сільських територій, 4,8 млрд грн – розвиток у сфері охорони здоров'я, 4,4 млрд грн – розвиток соціальної сфери тощо.

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг дав змогу делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрації місця проживання, видачі паспортних документів, державної реєстрації юридичних та фізичних осіб, підприємств, об'єднань громадян, реєстрації актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо (Павлюк, 2020).

Нова законодавча база значно підвищила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують зусилля для вирішення нагальних проблем. Також виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Водночас слід проаналізувати чинники, які впливають на проблему інституційної спроможності. На нашу думку, основними чинниками, які справляють вплив на розвиток і функціонування новостворених громад, є якість управління, кадрове забезпечення та структура апарату виконавчих органів територіальних громад. У зв'язку з тим, що більшість територіальних громад віддалена від великих міст та обласних центрів, виникає проблема кадрового забезпечення як керівництва територіальних громад, так і штатних працівників громади (Практичний посібник, 2016).

Аналізуючи проблему кадрового забезпечення в територіальних громадах, необхідно звернути увагу на те, що посада голів сільських, селищних

рад є виборною і вони періодично змінюються. Тому дуже гостро стоїть проблема фахового рівня керівників органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що необхідно внести зміни до законів України «Про місцеві вибори», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування» в частині вимог до претендентів, які балотуються на посади голів міських, районних у містах, сільських, селищних рад, а саме: «кандидат на посаду міського, селищного, сільського голови повинен мати вищу освіту за напрямком: публічне управління та адміністрування, державне управління, право, економіка, менеджмент». Також потрібно враховувати досвід роботи на керівних посадах в органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, інших підприємствах, установах, організаціях, який має становити не менше ніж 5 років. Якщо хоча б ці дві умови будуть дотримуватися, то управлінський потенціал керівників органів місцевого самоврядування буде значно вищий (Тарасова, 2017).

Інше проблемне питання – це добір кадрів у структури відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Адже відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» кадрові призначення належать до компетенції голів територіальних громад, які мають право самостійно, без проведення конкурсу, призначати на посади у виконавчі комітети сільських, селищних рад спеціалістів. Викладене вище унеможливує залучення висококласних спеціалістів до роботи в органах місцевого самоврядування, здійснення контролю за добором кадрів. Створюються умови для впровадження корупційних схем при призначенні на посади. У свою чергу, населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на добір кадрів органу місцевого самоврядування у разі низького професійного рівня посадовців.

Тому для вирішення вказаних проблем і створення спроможної територіальної громади необхідно розробити HR-стратегію, яка буде стратегічним планом дій керівництва органу місцевого самоврядування для ефективного формування і

розвитку людських ресурсів з урахуванням змін стану зовнішнього середовища.

HR-стратегія повинна бути частиною стратегії розвитку територіальної громади. Цілі стратегічного управління кадровими ресурсами мають сприяти досягненню цілей, які поставлені перед територіальною громадою.

У цій стратегії потрібно враховувати чинники впливу зовнішнього та внутрішнього середовища органу місцевого самоврядування, що може зумовити необхідність внесення змін у структуру та чисельність персоналу, а також щодо рівня його професійної компетентності, стилю і методів управління людськими ресурсами.

На рисунку наведена схема підготовки HR-стратегії керівництвом територіальної громади.

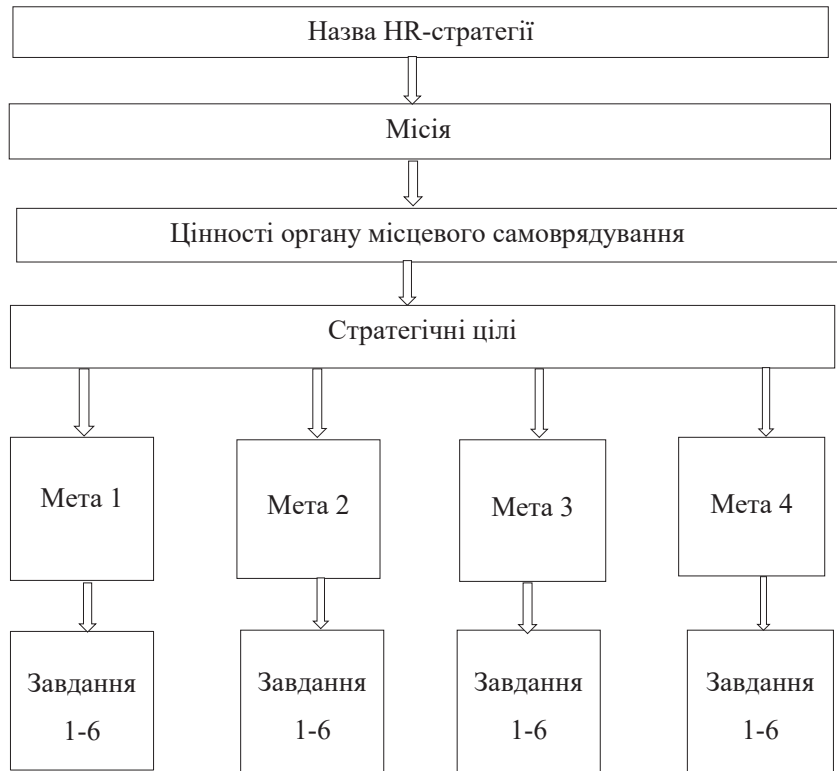


Схема підготовки HR-стратегії керівництвом територіальної громади

HR-стратегія сприятиме:

– підвищенню можливостей органу місцевого самоврядування (у сфері персоналу) протистояти негативному впливу зовнішніх чинників на виконання власних і делегованих повноважень, ефективно використовувати свої сильні сторони у зовнішньому оточенні;

– розширенню переваг (інституційної спроможності) територіальної громади за рахунок створення умов для розвитку й ефективного ви-

користання трудового потенціалу, формування високопрофесійних, компетентних кадрів;

– повному розкриттю здібностей персоналу до творчого, інноваційного розвитку, досягнення як цілей територіальної громади, так і особистих цілей працівників.

Крім розробки HR-стратегії, органам місцевого самоврядування необхідно провести комплекс заходів, які спрямовані на пом'якшення позицій щодо відбору кадрів на ринку праці, а саме презентувати свою територіальну громаду (HR-брендинг).

На нашу думку, HR-брендинг – це діяльність щодо формування системи управління персоналом, яка дає змогу конкретній установі, організації, органу місцевого самоврядування отримати конкурентні переваги серед інших і забезпечити задоволеність персоналу організації наявними кадровими технологіями та проектами.

HR-брендинг має такі складові:

1. Сприйняття органу місцевого самоврядування як роботодавця.
2. Створення девізу територіальної громади, що підкреслює ключові пріоритети на ринку праці.
3. Портрет співробітника.
4. Оцінка бранда (рейтинги територіальної громади).
5. Управління брендом (управління досвідом працівників територіальної громади, формування пріоритетів щодо довіри до кадрової політики територіальної громади).

Цілями HR-брендингу є такі:

- залучення до роботи кращих кваліфікованих кадрів;
- підвищення продуктивності праці спеціалістів;
- зниження плинності кадрів.

Отже, HR-брендинг повинен стати основною складовою HR-стратегії інституційно спроможної територіальної громади.

Для якісного використання кадрового механізму в побудові інституційно спроможної територіальної громади необхідно:

- розробити методіку розрахунків потреби в кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та площі, яку вона займає, та відповідну структуру, а також визначити штатну чисельність органів місцевого самоврядування;
- удосконалити систему вищої та післядипломної підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування;
- запровадити навчальні програми для посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, зокрема з питань ефективного са-

моврядування, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, проєктного менеджменту.

Проблемою при доборі кадрів для органів місцевого самоврядування є низький рівень заробітної плати посадовців. Це призводить до плинності кадрів, їх низької професійності та якості роботи. Тому для залучення професіоналів до роботи в органах місцевого самоврядування необхідно розробити такі норми оплати праці, які б відповідали середній зарплаті по промисловості. На нашу думку, розв'язання цієї проблеми могло хоча б частково вирішити питання кадрового забезпечення.

Ще одним способом залучення кваліфікованих фахівців у територіальні громади є вирішення проблеми забезпечення житлом. Адже майже в кожній громаді є службове житло, яке перебуває на балансі комунальних підприємств і не використовується. За умови розв'язання житлової проблеми в територіальній громаді з'являться кваліфіковані спеціалісти. Отже, крім забезпечення професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядування, змін в оплаті праці, оптимізації структури та штатної чисельності органів місцевого самоврядування, необхідно внести зміни в нормативно-правові акти щодо врегулювання питань посилення контролю за прийняттям і реалізацією управлінських рішень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також якісного надання громадянам територіальних громад соціальних та адміністративних послуг; розробити механізми залучення громадськості до розробки та прийняття рішень щодо визначення стратегії розвитку ОТГ, затвердження статутів, проєктів містобудівної документації.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи викладене, слід констатувати, що основними механізмами створення інституційно спроможних територіальних громад є кадровий, фінансово-економічний, правовий тощо. Застосування вказаних механізмів дасть можливість розв'язати низку проблем, які виникають у процесі децентралізації, та сформулювати рекомендації, які мають на меті створення спроможних громад, а саме:

- внести зміни до законодавчої бази стосовно розробки критеріїв щодо зайняття посад голови територіальної громади, його заступників та інших посадових осіб місцевого самоврядування з метою якісного кадрового забезпечення, підготовки та перепідготовки кваліфікованих кадрів;
- розробити методіку розрахунків потреби в кадрах залежно від чисельності населення те-

риторіальної громади та площі, яку вона займає, відповідну структуру, визначити штатну чисельність органів місцевого самоврядування;

– підготувати ефективні HR-стратегію та HR-брендинг, які б сприяли:

- запровадженню організаційної культури територіальної громади, яка передбачає злагоджену командну роботу та відповідну мотивацію;

- баченню цілей, в ідеалі – сформульованих або як мінімум таких, що поділяються й узгоджуються членами команди;

- залученню ресурсів для забезпечення організаційних процесів, системної комунікації (із-

середини назовні), швидких перемог, постійної підтримки керівництва територіальної громади;

– запровадити систему контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації;

– стимулювати громадський контроль за місцевою владою;

– організувати співпрацю в межах партнерства влади, громади та бізнесу, де кожний партнер зможе знайти своє місце та окреслити власні інтереси і зробити відповідний внесок у розвиток громади й підвищити її інституційну спроможність.

Список використаних джерел

- Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ, 2003. 512 с.
- Доля І. Щодо кадрового забезпечення місцевої влади в контексті впровадження адміністративної реформи: аналіт. зап. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/913/> (дата звернення: 02.12.2020).
- Європейська хартія місцевого самоврядування. Міжнародний документ: від 15.10.1985. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 10.12.2020).
- Жукровський Я. І. Принцип підзвітності перед територіальною громадою органів і посадових осіб місцевого самоврядування: від декларацій до практичного втілення. *Громадян. сусп.-во.* 2009. № 3. С. 14–17.
- Зайцева І. Удосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування шляхом використання статутів територіальних громад. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України.* 2010. № 4. С. 58–64.
- Місьцеве самоврядування в Україні у 2016 році. Асоціація міст України. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf> (дата звернення: 04.01.2020).
- Місьцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2009. 62 с.
- Павлюк А. П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення: аналіт. зап. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf (дата звернення: 17.11.2020).
- Пальчук В. Першочергові завдання об'єднаних територіальних громад. URL: [http:// адмреф.сіаз.укр/38-glavnaya/158-pershochergovi-zavdannya-ob-ednanikh-teritorialnikh-gromad-2.html](http://адмреф.сіаз.укр/38-glavnaya/158-pershochergovi-zavdannya-ob-ednanikh-teritorialnikh-gromad-2.html) (дата звернення: 17.11.2020).
- Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Асоціація міст України. 2016. 46 с. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf> (дата звернення: 17.11.2020).

References

- Batanov, O. V. (2003). *Konstytutsiino-pravovyi status terytorialnykh hromad v Ukraini.* Kyiv, 512 s.
- Dolia, I. *Shchodo kadrovoho zabezpechennia mistsevoi vlady v konteksti vprovadzhennia administratyvnoi reformy: analitychna zapyska.* Retrieved from: <http://www.niss.gov.ua/articles/913/> (data zvernennia: 02.12.2020).
- Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. *Mizhnarodnyi dokument: vid 15.10.1985.* Retrieved from: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (data zvernennia: 10.12.2020).
- Zhukrovskiy, Ya. I. (2009). *Pryntsyp pidzvitnosti pered terytorialnoiu hromadoiu orhaniv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: vid deklaratsii do praktychnoho vtilennia.* *Hromadianske suspilstvo.* Is. 3. P. 14–17.
- Zaitseva, I. (2010). *Udoskonalennia kadrovoho zabezpechennia mistsevoho samovriaduvannia shliakhom vykorystannia statutiv terytorialnykh hromad.* *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy.* № 4. S. 58–64.
- Mistseve samovriaduvannia v Ukraini u 2016 rotsi. *Asotsiatsiia mist Ukrainy.* Retrieved from: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf> (data zvernennia: 04.01.2020).
- Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: stan ta perspektyvy rozvytku: analit. dop. (2009). Kyiv: Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. 62 p.
- Pavliuk, A. P. *Formuvannia obiednanykh terytorialnykh hromad: stan, problemni pytannia ta shliakhy yikh vyrishennia: analitychna zapyska.* Retrieved from: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf (data zvernennia: 17.11.2020).
- Palchuk, V. *Pershocherhovi zavdannia obiednanykh terytorialnykh hromad.* Retrieved from: <http://admref.siaz.ukr/38-glavnaya/158-pershochergovi-zavdannya-ob-ednanikh-teritorialnikh-gromad-2.html> (data zvernennia: 17.11.2020).
- Praktychnyi posibnyk z pytan formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad. *Asotsiatsiia mist Ukrainy* (2016). 46 p. Retrieved from: <https://www.auc.org.ua/>

Тарасова В. Кадрове забезпечення в об'єднаних територіальних громадах. *Україна: події, факти, коментарі*. 2017. № 12. С. 30–41. URL: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr12.pdf> (дата звернення: 17.11.2020).

Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.

Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Г. Г. Динис та ін. ; за ред. М. В. Савчина. Ужгород, 2015. 216 с.

[sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf](http://nbuviap.gov.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf) (data zvernennia: 17.11.2020).

Tarasova, V. (2017). Kadrove zabezpechennia v obiednanykh terytorialnykh hromadakh. *Ukraina: podii, fakty, komentari*. № 12. P. 30–41. Retrieved from: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr12.pdf> (data zvernennia: 17.11.2020).

Mistseve samovriaduvannia v umovakh detsentralizatsii povnovazhen : navch. posib. (2017). Kyiv. 110 s.

Uprovadzhennia detsentralizatsii publichnoi vlady v Ukraini: natsionalnyi i mizhnarodnyi aspekty / H. H. Dynys ta in. ; za red. M. V. Savchyna. Uzhhorod, 2015. 216 s.

Положешна Ірина Володимирівна,

аспірантка кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, головний спеціаліст управління стратегічного планування та комунікацій Міністерства молоді та спорту України, 01601, Україна, м. Київ, вул. Еспланадна, 42

Цитування: Положешна І. В. Застосування кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад. *Вісн. НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2021. № 2 (101). С. 96–101.

Стаття надійшла: 12.04.2021

Схвалено до друку: 24.05.2021

Polozheshna, Iryna V.,

Ph.D student of the Department of Parliamentarism and Political Management of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, chief Specialist of the Strategis Planing and Communications Department of the Ministry of Youth and Sports of Ukraine, 42, Esplanadna St., Kyiv, 01601, Ukraine
E-mail: irina-1970p@ukr.net

Citation: Polozheshna, I. V. (2021). Zastosuvannia kadrovoho mekhanizmu dlia stvorennia instytutsiino spromozhnykh terytorialnykh hromad [Application of the personnel mechanism for creation of institutionally capable territorial communities]. *Bulletin of the NAPA. Series «Public Administration»*. Is. 2 (101). P. 96–101 [in Ukrainian].

Article received: 12.04.2021

Accepted: 24.05.2021