

УДК 352.08

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.10>

**І. В. Положешна**

аспірантка кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,  
головний спеціаліст управління стратегічного планування та комунікацій  
Міністерства молоді та спорту України

## **ЗАСТОСУВАННЯ КАДРОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЛЯ СТВОРЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНО СПРОМОЖНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*У статті систематизовано проблемні питання управління та кадрового забезпечення територіальних громад у процесі децентралізації. Аналіз дозволив виявити проблеми та поставити завдання для їх вирішення. Розробити заходи щодо забезпечення та збільшення інституційного потенціалу сільських та селищних рад після впровадження процесу децентралізації. Реформа децентралізації органів виконавчої влади та місцевого самоврядування сприяє формуванню життєздатного та наближеного до громадян органу місцевого самоврядування.*

*Об'єднання територіальних громад дозволило створеним органам місцевого самоврядування отримати відповідні повноваження та ресурси, що забезпечують можливості для розвитку їх територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.*

*Станом на 14 липня 2021 р. в Україні створено 1470 територіальних громад. Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України в 2021 р. становить 23,3 %, що на 4,5% більша в порівнянні з аналогічним періодом 2015 р. Також спостерігається збільшення доходів загального фонду місцевих бюджетів у розрахунку на 1 мешканця. Цей показник збільшився на 66,19% у порівнянні з 2015 р. і в 2021 р. становить 3358,4 грн.*

*Але на тлі позитивних змін ми можемо констатувати той факт, що не всі створені громади є інституційно спроможними. Зокрема, питання впливу кадрового механізму на створення інституційно спроможних територіальних громад залишається недостатньо дослідженим та потребує подальшого вивчення.*

*Застосування кадрового механізму дасть можливість вирішити ряд проблем, які виникають у процесі децентралізації та сформуванню ряду рекомендацій, які мають на меті створення спроможних громад, а саме:*

- внести зміни до законодавчої бази стосовно розробки критеріїв щодо зайняття посади голови територіальної громади, його заступників та інших посадових осіб органів місцевого самоврядування з метою якісного кадрового забезпечення, підготовки та перепідготовки кваліфікованих кадрів;*
- розробити методику розрахунків потреби у кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та площі, яку вона займає, розробити відповідну структуру, штатну чисельність органів місцевого самоврядування.*

*Таким чином, метою статті є виявлення проблем та основних напрямків реалізації кадрового механізму для створення інституційно спроможних територіальних громад, розробка пропозицій органам місцевого самоврядування щодо запровадження механізму в управлінні територіальними громадами.*

**Ключові слова:** *інституційна спроможність ТГ, кадровий потенціал, структура апарату виконавчого органу територіальних громад, HR-стратегія, HR-брендинг.*

**Постановка проблеми.** Реформа децентралізації органів виконавчої влади та місцевого самоврядування сприяє формуванню дієздатного й найбільш наближеного до громадян органу місцевого самоврядування [6].

Об'єднання територіальних громад 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.

За даними моніторингу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, проведеного Мінрегіоном [14, с. 3], станом на 14 липня 2021 р. в Україні створено 1470 територіальних громад.

Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України в 2021 р. становить 23,3 %, що на 4,5% більша в порівнянні з аналогічним періодом 2015 р. [14, с.11].

Водночас частка видатків місцевих бюджетів у 2021 р. зменшилась на 10, 8% у порівнянні з 2015 р. [14, с.11].

Спостерігається зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів. Якщо у 2020 р. цей показник становив 19,6 млрд грн, то в 2021 р. він становить 90,6 млрд грн, тобто зріс на 362,2% [14, с.12].

Також спостерігається збільшення доходів загального фонду місцевих бюджетів у розрахунку на 1 мешканця. Якщо у 2016 р. цей показник становив 2020,8 грн, то у 2021 р. він становить 3358,4 грн (+66,2%) у розрахунку на 1 мешканця [14, с.19].

Але на тлі позитивних зрушень ми можемо констатувати той факт, що не всі створені 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 досліджень і публікацій.**

Теоретичними та практичними питаннями підвищення спроможності об'єктів управління присвячені дослідження зарубіжних і українських вчених І. Ансоффа, М. Портера, Ж.-Ж. Ламбена, О. Віхонського, Р. Фатхутдінова.

Окремі питання управління спроможністю розглядались у працях з проблем регіонального розвитку такими вченими, як З. Глазьєва, А. Абалкіна, які розробили основні механізми підвищення спроможності підприємств, регіонів і національної економіки.

Питання формування та розвитку механізмів державного регулювання кадрової політики на різних рівнях соціально-економічних систем розглядались у роботах українських науковців В. Вакуленка, М. Мінченка, М. Щьокіна, А. Лаврова.

Разом із тим виявлено: по-перше, переважна більшість науковців вивчала проблеми

й механізми децентралізації на державному та регіональному рівні, а не на рівні сільських, селищних рад (базовий рівень); по-друге, в основному, науковці вважають, що спроможність громад залежить лише від фінансової децентралізації, наявності бюджетоутворюючих підприємств і великої кількості жителів громади. Але, на нашу думку, необхідно проводити комплексні дослідження щодо створення інституційно спроможної територіальної громади. Зокрема, мало досліджені механізми створення інституційно спроможної громади, не систематизовано проблеми діяльності громад щодо кадрового забезпечення, стратегічного планування, фінансово-економічного розвитку, співробітництва між об'єднаними територіальними громадами.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є визначення проблем та основних напрямів впровадження кадрового механізму для створення інституційно спроможної територіальної громади, розробка пропозицій органам місцевого самоврядування щодо запровадження 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 [3]. В основу цієї політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

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, план заходів з її реалізації.

Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. З 2015 по 2021 рр. в Україні створено 1470 об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост у територіальних громадах, які представляють

інтереси сільських мешканців у раді громади. У 2021 р. створено 8065 старостинських округів, 7785 старост затверджено радами [14, с. 6].

Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури, створення спільних ЦНАПів тощо.

Станом на 14 липня 2021 р. укладено 91 договір міжмуніципального співробітництва. Цим механізмом скористалися 169 громад [14, с. 9].

Закон «Про засади державної регіональної політики» створює можливість отримувати територіальним громадам державну підтримку для регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад. Так, державна підтримка економічного і соціального розвитку територій у 2021 р. становить 81,8 млрд грн, із них: 49,6 млрд грн – розвиток дорожньої інфраструктури, 15,5 млрд грн – регіональний розвиток, 4,1 млрд грн – розвиток у сфері освіти, 4,5 млрд грн – розвиток сільських територій, 3,5 млрд грн – розвиток у сфері охорони здоров'я, 1,7 млрд грн – розвиток інфраструктури (соціальне забезпечення) тощо [14, с. 21].

Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг, дозволив делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо [8, с.17].

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

Водночас на проблему інституційної спроможності впливають чинники, які слід проаналізувати. На нашу думку, основними чинниками, які впливають 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 віддалені від великих міст та обласних центрів, виникає проблема кадрового забезпечення як керівництва територіальних громад так і штатних працівників [10].

Аналізуючи проблему кадрового забезпечення в територіальних громадах, необхідно звернути увагу на те, що голови сільських, селищних рад мають виборчу посаду і періодично змінюються. Тому дуже гостро стоїть проблема фахового рівня керівників органів місцевого самоврядування. На нашу думку, необхідно внести зміни до Законів України «Про місцеві вибори», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування» у 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 повинен враховуватися досвід на керівних посадах в органах виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших підприємствах, установах, організаціях не менше 5 років. Якщо хоча б ці дві умови будуть витримуватись, то управлінський потенціал керівників органів місцевого самоврядування буде значно вищий [11, с.34].

Інше проблемне питання – це добір кадрів у структури відділів, управлінь органів місцевого самоврядування. Адже згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» кадрові призначення відносяться до компетенції голів територіальних громад, які мають право самостійно, без проведення конкурсу, призначати на посади у виконавчі комітети сільських, селищних рад спеціалістів. Викладене вище унеможливорює залучення висококласних спеціалістів до роботи в органах місцевого самоврядування, здійснення контролю за добром кадрів. Створюються умови для впровадження корупційних схем при зарахуванні на посади. Своєю чергою, населення територіальної громади фактично позбавляється права впливати на добір кадрів органу місцевого самоврядування за наявності фактів низького професійного та фахового 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, освоєння і розвитку людських ресурсів із урахуванням змін стану зовнішнього середовища.

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

У цій стратегії повинні враховуватися чинники впливу зовнішнього та внутрішнього середовища органу місцевого самоврядування, що може викликати необхідність, внесення змін у структуру та чисельність персоналу, його рівня професійної компетентності, стилю і методів управління людськими ресурсами.

HR-стратегія сприятиме:

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

б) розширенню переваг (інституційної спроможності) територіальної громади за рахунок створення умов для розвитку й ефективного використання трудового потенціалу, формування високопрофесійних, компетентних кадрів;

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

Крім розробки HR-стратегії, органам місцевого самоврядування необхідно провести комплекс заходів, спрямованих 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 дозволяє конкретній установі, організації, органу місцевого самоврядування отримати конкурентні переваги серед інших і забезпечити задоволеність персоналу організації наявними кадровими технологіями та проектами.

Складовими HR-брендингу є:

– сприйняття органу місцевого самоврядування як роботодавця;

– створення девізу територіальної громади, що підкреслює ключові пріоритети на ринку праці;

– створення портрету співробітника;  
– оцінка бренду (рейтинги територіальної громади);

– управління брендом (управління досвідом працівників територіальної громади, формування пріоритетів щодо довіри до кадрової політики територіальної громади).

HR-брендинг переслідує декілька цілей:

а) залучення до роботи кращих кваліфікованих кадрів;

б) підвищення рівня продуктивності праці спеціалістів;

в) 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 методику розрахунків потреби у кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та площі, яку вона займає та розробити відповідну структуру, 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 самоврядування, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, проектного менеджменту.

Проблемою у доборі кадрів для органів місцевого самоврядування є низький рівень заробітної плати посадовців. Це призводить до плинності кадрів, 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 по промисловості. На нашу думку, вирішення даного питання могло б хоча б частково вирішити питання кадрового забезпечення.

Ще одним способом залучення кваліфікованих фахівців у територіальні громади є вирішення питання забезпечення житлом. Адже майже в кожній громаді є службове житло, яке знаходиться на балансі комунальних підприємств і не використовується. Якщо в територіальній громаді вирішувати житлову проблему, то з'являться кваліфіковані спеціалісти.

Отже, крім забезпечення професійної підготовки посадових осіб місцевого самоврядуван-

ня, змін в оплаті праці, оптимізації структури та штатної чисельності органів місцевого самоврядування, необхідно внести зміни в нормативно-правові акти щодо врегулювання питання посилення контролю за прийняттям і реалізацією управлінських рішень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також якісне надання громадянам територіальних громад соціальних та адміністративних послуг; розробити механізми залучення громадськості до розробки та прийняття рішень з питань визначення стратегії розвитку ОТГ, затвердження статутів, проектів містобудівної документації.

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи викладений матеріал, доцільно зазначити, що основними механізмами створення інституційно спроможних територіальних громад є кадровий, фінансово-економічний, правовий тощо. Застосування вказаних механізмів дадуть можливість вирішити ряд проблем, які виникають у процесі децентралізації та сформувати ряд рекомендацій, які мають на меті створення спроможних громад, а саме:

а) внести зміни до законодавчої бази стосовно розробки критеріїв щодо зайняття посади голови територіальної громади, його заступників та інших посадових осіб органів місцевого самоврядування з метою якісного кадрового забезпечення, підготовки та перепідготовки кваліфікованих кадрів;

б) розробити методіку розрахунків потреби у кадрах залежно від кількості населення територіальної громади та площі, яку вона займає, розробити відповідну структуру, штатну чисельність органів місцевого самоврядування.

Підготувати ефективні HR-стратегію та HR-брендинг, які б сприяли:

– організаційній культурі територіальної громади, у які закладено злагоджену командну роботу та відповідну мотивацію;

– баченню цілей, в ідеалі – створених, або як мінімум розділених й узгоджених усередині команди;

– залученню ресурсів, для вирішення організаційних процесів, системної комунікації (зсередини назовні), підтримки 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 і свої інтереси та внести відповідний вклад у розвиток громади й підвищити її інституційну спроможність.

#### Список використаної літератури:

1. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. Київ, 2003. 512 с.
2. Доля І. Щодо кадрового забезпечення місцевої влади в контексті впровадження адміністративної реформи: аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/913/> (дата звернення: 2 грудня 2020 р.)
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 10 грудня 2020 р.)
4. Жукровський Я. Принцип підзвітності перед територіальною громадою органів і посадових осіб місцевого самоврядування: від декларацій до практичного втілення. *Громадянське суспільство*. 2009. № 3. С. 14–17.
5. Зайцева І. Удосконалення кадрового забезпечення місцевого самоврядування шляхом використання статутів територіальних громад. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 4. С. 58–64.
6. Місцеве самоврядування в Україні у 2016 р. Асоціація міст України. URL: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf> (дата звернення: 04.01.2020).
7. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку: аналіт. доп. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2009. 62 с.
8. Павлюк А. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення : аналітична записка. URL: [http://www.niss.gov.ua/content/files/terutor\\_gromad-86ead.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/files/terutor_gromad-86ead.pdf) (дата звернення: 17 листопада 2020 р.)
9. Пальчук В. Першочергові завдання об'єднаних територіальних громад. URL: <http://адмреф.сіаз.укр/38-glavnaya/158-pershochergovizavdannya-ob-ednanikh-teritorialnikh-gromad-2.html> (дата звернення 17.11.2020).
10. 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 листопада 2020 р.)
11. Тарасова В. Кадрове забезпечення в об'єднаних територіальних громадах. *Україна: події*,

- факти, коментарі*. 2017. № 12. С. 30–41. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr12.pdf> (дата звернення: 17 листопада 2020 р.)
12. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
13. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / Динис Г. Г. та ін.; за ред. М. Савчина. Ужгород, 2015. 216 с.
14. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13785>
- 

### **Polozheshna I. V. Application of the human resources mechanism for creation of institutionally capable territorial communities**

*The article systematizes the problematic issues of management and staffing of territorial communities in the process of decentralization. The analysis allowed to identify problems and set tasks to solve them. Develop measures to ensure and increase the institutional capacity of village and settlement councils after the implementation of the decentralization process. The reform of decentralization of executive bodies and local self-government contributes to the formation of a viable and close to citizens local self-government body.*

*The association of territorial communities has allowed the established local governments to obtain the appropriate powers and resources that provide opportunities for the development of their territories, the creation of modern educational, medical, transport, housing and communal infrastructure.*

*As of July 14, 2021, 1470 territorial communities have been created in Ukraine. The share of local budget revenues in the consolidated budget of Ukraine in 2021 is 23.3%, which is 4.5% more than in the same period of 2015. There is also an increase in revenues of the general fund of local budgets per 1 inhabitant. This figure increased by 66.19% compared to 2015 and in 2021 is 3358.4 UAH.*

*But against the background of positive changes, we can state the fact that not all established communities are institutionally capable. In particular, the issue of the impact of the personnel mechanism on the creation of institutionally capable territorial communities remains insufficiently researched and needs further study.*

*The application of the personnel mechanism will provide an opportunity to solve a number of problems that arise in the process of decentralization and to form a number of recommendations aimed at creating capable communities, namely:*

- make changes to the legal framework regarding the development of criteria for holding the position of the head of the territorial community, his deputies and other officials of local governments in order to provide quality staffing, training and retraining of qualified personnel;*
- to develop a method of calculating the need for staff depending on the population of the territorial community and the area it occupies, to develop an appropriate structure, staffing of local governments.*

*Thus, the purpose of the article is to identify problems and main directions of implementation of the personnel mechanism for the creation of institutionally capable territorial communities, development of proposals to local governments on the introduction of the mechanism in the management of territorial communities.*

**Key words:** *institutional capacity of TG, personnel potential, structure of the staff of the executive body of territorial communities, HR-strategy, HR-branding.*