

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.44>

Краглевич О. В.

здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

ФОРМУВАННЯ КАДРОВИХ РЕСУРСІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. Формування ефективної системи місцевого самоврядування вимагає створення відповідного кадрового потенціалу, який є базовим елементом інституційної спроможності. Людські ресурси в органах місцевого самоврядування відіграють ключову роль у процесі прийняття управлінських рішень, наданні публічних послуг, реалізації повноважень, передбачених законодавством.

Кадровий потенціал місцевого самоврядування формується як через внутрішню політику органів влади, так і під впливом зовнішнього середовища - державної кадрової політики, ринку праці, освітніх програм, професійних стандартів. Визначення стратегічних пріоритетів у сфері кадрового забезпечення передбачає інтеграцію національних цілей із потребами конкретних територіальних громад, що забезпечує цілісність та узгодженість кадрової політики.

Варто зазначити, що ефективність людських ресурсів не обмежується лише їх кількісною наявністю. Якість підготовки, етичні стандарти поведінки, спроможність до адаптації, інноваційне мислення, навички роботи з громадськістю та цифровими інструментами стають дедалі важливішими характеристиками персоналу органів місцевого самоврядування. У цьому контексті набувають актуальності концепції управління знаннями та формування організаційної культури, орієнтованої на результат та розвиток.

Стан наукової розробки проблеми. Вивчення теорій встановлення змісту інсти-

туційної спроможності органів місцевого самоврядування має базуватися на наукових працях таких вчених, як В.В. Копейчиков, О.В. Петришин, Ю.С. Шемчушенко, В.Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.О. Мацелик, Т.П. Мінка, О.І. Миколенко, Д.В. Приймаченко, М. М. Тищенко, В.К. Шкарупа, В.Г. Чорна та ін.

Питання формування інституційної спроможності також вивчались в окремих наукових публікаціях представників науки конституційного та муніципального права, а саме у працях В. В. Борденюка, О.В. Батанова, М.А. Баймуратова, Н.В. Мішиної, В.Ф. Погорілка, та ін.

Метою наукової статті є здійснення характеристики формування кадрових ресурсів адміністративно-правового механізму забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах ключовим фактором розвитку людського капіталу є інвестиції в освіту й навчання. Працівники органів місцевого самоврядування мають регулярно проходити курси підвищення кваліфікації, стажування, брати участь у фахових форумах, обмінах досвідом. Важливою є співпраця з вищими навчальними закладами, які готують фахівців у сфері публічного управління.

Окрім того, роль людських ресурсів не можна розглядати ізольовано від загального стану інституційного середовища, умов праці, доступності ресурсів, правової визначеності

посадових функцій, а також довіри громадськості до органів влади. Тому комплексне бачення управління людськими ресурсами передбачає поєднання правових, організаційних, освітніх та етичних компонентів.

Таким чином, повернення людських ресурсів має визнаватися як один із пріоритетів забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та територіальних громад.

Крім того рівень інституційної спроможності органів місцевого самоврядування та територіальних громад залежить від успішності процесів формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування. Теоретичне підґрунтя цього процесу охоплює наукові положення теорії державного управління [1], муніципального права [2; 3; 4], адміністративного права [5; 6; 7; 8], управління людськими ресурсами та теорії організації.

З позиції адміністративного права, кадрова політика в органах публічної влади реалізується на основі принципів законності, відкритості, рівного доступу до служби, професіоналізму, політичної нейтральності, підзвітності та доброчесності [9]. Ці принципи знайшли відображення в ряді нормативно-правових актів, зокрема у Конституції України, Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», Кодексі законів про працю України, Законі України «Про запобігання корупції» тощо.

Правове регулювання визначає основи організації служби в органах місцевого самоврядування, процедури призначення, атестації, ротатії, підвищення кваліфікації та припинення служби. Зокрема, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлює правовий статус посадових осіб, вимоги до їх освіти, стажу, професійної компетентності, етичних стандартів поведінки.

Також важливою є роль підзаконних актів, які деталізують кадрові процедури. Наприклад, Типове положення про кадрову службу в органі місцевого самоврядування, методичні рекомен-

дації НАДС, інструкції з діловодства та інші документи забезпечують практичну реалізацію принципів кадрової політики [10; 11].

Крім того, міжнародно-правові стандарти, зокрема документи Ради Європи, ООН, ОБСЄ, а також досвід країн Європейського Союзу, стають дедалі важливішим джерелом для адаптації українського законодавства у сфері публічної служби. Зокрема, Хартія місцевого самоврядування Ради Європи (1985), Декларація ООН про право на розвиток (1986), Кодекс належного врядування (Страсбург, 2007) містять принципи, що мають бути інтегровані в українську практику.

Таким чином, формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування є складовою комплексного процесу, що поєднує національні правові підходи з міжнародними стандартами. Створення ефективної системи кадрового забезпечення потребує чіткого правового регулювання, інституційного підкріплення, а також впровадження сучасних моделей HR-менеджменту у сфері публічного управління.

Поняття інституційної спроможності є ключовим у сучасному публічному управлінні, оскільки відображає здатність органів влади ефективно реалізовувати свої функції відповідно до делегованих повноважень, забезпечувати якісне надання публічних послуг та реагувати на потреби громади. У контексті місцевого самоврядування інституційна спроможність передбачає не лише функціональну ефективність, але й демократичну легітимність, прозорість, підзвітність і відкритість діяльності органів місцевої влади.

Основними елементами інституційної спроможності органів місцевого самоврядування є:

- чітко визначені повноваження та функції;
- наявність професійного та компетентного кадрового складу;
- розвинена організаційна структура;
- стабільне фінансове забезпечення;
- ефективні процедури управлінської діяльності;

- інформаційна відкритість та використання цифрових технологій;

- спроможність до стратегічного планування та інноваційного розвитку [12; 13; 14].

У цьому переліку особливої ваги набуває кадровий компонент. Саме кваліфіковані, мотивовані, доброчесні працівники є рушієм функціонування органів місцевого самоврядування, формування довіри до влади та ефективної реалізації повноважень. Відсутність достатнього кадрового потенціалу або його неефективне використання призводить до зниження спроможності інституцій, погіршення якості публічних послуг, втрати легітимності та громадської підтримки.

Зв'язок між кадровим потенціалом і інституційною спроможністю має взаємозалежний характер. З одного боку, сильна інституція здатна створити умови для розвитку персоналу: забезпечити достойну оплату праці, кар'єрне зростання, навчання, корпоративну культуру. З іншого боку, саме наявність фахових кадрів дозволяє інституції реалізовувати стратегічні цілі, формувати інноваційну політику, адаптуватися до змін у зовнішньому середовищі.

В українських умовах посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування особливо актуальне в умовах децентралізації, підвищення автономії громад, збільшення обсягів делегованих повноважень та бюджетної самостійності. Це вимагає не лише збільшення чисельності працівників, але й якісного оновлення підходів до управління персоналом, підвищення кваліфікації, формування етичної основи публічної служби.

Таким чином, інституційна спроможність є інтегральною характеристикою діяльності органів місцевого самоврядування, де кадровий ресурс виступає одночасно основою, рушієм і показником рівня розвитку органу влади. Забезпечення високого рівня кадрового потенціалу є передумовою ефективного функціонування публічних інституцій на місцевому рівні.

Процес децентралізації, започаткований в Україні після 2014 року, передбачав не лише передачу повноважень від центральної влади до органів місцевого самоврядування, а й зміну філософії управління на місцях. Однак ефективна реалізація нових функцій органами місцевого самоврядування безпосередньо залежить від наявності спроможного кадрового ресурсу. На практиці цей процес супроводжується рядом викликів.

Однією з найсуттєвіших проблем є дефіцит кваліфікованих кадрів, особливо в об'єднаних територіальних громадах, розташованих у сільській місцевості [15]. Низька конкурентоспроможність оплати праці, відсутність привабливої інфраструктури, обмежені можливості для професійного розвитку зумовлюють небажання фахівців працювати в таких умовах.

Ще однією проблемою є недостатній рівень мотивації працівників, що пов'язано як з низькою заробітною платою, так і з відсутністю чітких кар'єрних перспектив, механізмів визнання досягнень, системи преміювання. У багатьох випадках службовці стикаються з перевантаженням функціональними обов'язками внаслідок обмеженої чисельності апарату [16; 17; 18].

Крім того, актуальною є проблема відсутності системного підходу до професійного навчання. Багато громад не мають власних ресурсів на організацію курсів підвищення кваліфікації, бракує механізмів інституційної підтримки з боку держави. Це призводить до того, що службовці не встигають за змінами в законодавстві, не володіють сучасними управлінськими інструментами.

Окрему увагу слід звернути на низький рівень цифрової компетентності серед частини працівників, що ускладнює впровадження електронного врядування, цифрових сервісів, аналітичних платформ. Попри загальний прогрес у сфері цифровізації, людський чинник часто стає бар'єром на шляху ефективних трансформацій.

Не менш важливими є питання етики та доброчесності в публічній службі. В умовах

відсутності якісної системи контролю й оцінювання результатів діяльності посадових осіб, не завжди вдається уникнути зловживань, неформальних практик, конфліктів інтересів. Запровадження етичного кодексу, механізмів внутрішнього моніторингу, прозорості – лише частково вирішують цю проблему.

Таким чином, попри загальні позитивні результати децентралізації, кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування залишається критичною сферою, яка потребує системного підходу, координації зусиль національного та місцевого рівнів, а також впровадження інноваційних механізмів управління людськими ресурсами.

Удосконалення кадрової політики в органах місцевого самоврядування є необхідною умовою зміцнення їхньої інституційної спроможності. Цей процес має ґрунтуватися на принципах комплексності, стратегічного планування, інноваційності та орієнтації на результат.

Одним із ключових напрямів є розробка та впровадження муніципальних кадрових стратегій, які повинні передбачати довгострокове планування потреб у кадрах, підготовку резерву, заходи з підвищення кваліфікації та формування системи оцінювання персоналу. Такі стратегії мають узгоджуватись із місцевими програмами соціально-економічного розвитку та відповідати пріоритетам громади.

Іншим важливим напрямом є залучення молоді до публічної служби, зокрема через муніципальні стажування, конкурси, молодіжні ради, освітні партнерства з університетами. Створення привабливого іміджу служби в органах місцевого самоврядування є запорукою оновлення управлінського корпусу та залучення перспективних фахівців.

Важливе значення має підвищення прозорості процедур добору кадрів, у тому числі через цифровізацію конкурсів, відкритий доступ до інформації про вакансії, вимоги та результати відбору. Також доцільно розробити та впровадити єдині стандарти прове-

дення конкурсних відборів для посад місцевого самоврядування, враховуючи специфіку регіонів та розмір громад.

Необхідно розвивати систему професійного навчання та підвищення кваліфікації, зокрема через співпрацю з вищими навчальними закладами, центрами перепідготовки кадрів, міжнародними проєктами. Особливу увагу слід приділяти розвитку цифрових компетентностей, стратегічного мислення, лідерських якостей, емоційного інтелекту та навичок комунікації з громадськістю.

Окремим завданням є впровадження сучасних технологій управління персоналом, таких як електронний облік кадрів, HR-аналітика, персональні профілі компетентностей, автоматизовані системи оцінювання та планування кар'єри. Це дозволяє забезпечити оперативність, об'єктивність та ефективність управлінських рішень у кадровій сфері.

Необхідно також зміцнювати етичну складову публічної служби, зокрема через системну роботу з формування стандартів доброчесності, тренінги з етики, створення механізмів внутрішнього запобігання конфліктам інтересів, а також моральне заохочення працівників, які демонструють високий рівень відповідальності та професіоналізму.

Комплексне впровадження зазначених напрямів дозволить створити стійку кадрову інфраструктуру, орієнтовану на довгостроковий розвиток органів місцевого самоврядування, зміцнення довіри громадян до влади та підвищення ефективності управління на місцях.

Висновок. Отже, що формування ефективної системи місцевого самоврядування вимагає створення відповідного кадрового потенціалу, який є базовим елементом інституційної спроможності.

Таким чином, ефективність людських ресурсів не обмежується лише їх кількісною наявністю, що вимагає розвитку шляхом інвестицій в освіту й навчання.

Варто акцентувати, що інституційна спроможність є інтегральною характеристикою діяльності органів місцевого самоврядування,

де кадровий ресурс виступає одночасно основою, рушієм і показником рівня розвитку органу влади. Забезпечення високого рівня

кадрового потенціалу є передумовою ефективного функціонування публічних інституцій на місцевому рівні.

Анотація

Акцентовано, що інституційна спроможність органів місцевого самоврядування визначається як їх здатність ефективно реалізовувати надані повноваження, забезпечувати належний рівень публічних послуг, раціонально використовувати бюджетні кошти та забезпечувати участь громадян у прийнятті управлінських рішень. Встановлено, що формування спроможних територіальних громад передбачає оптимізацію адміністративно-територіального устрою, об'єднання населених пунктів у більші за розміром і ресурсами громади, здатні самостійно здійснювати управління розвитком відповідної території. Встановлено, що за даними Державної служби статистики України, спостерігалася значна концентрація фінансових, економічних, інвестиційних та трудових ресурсів у чотирьох провідних регіонах країни – Київській, Дніпропетровській, Харківській і Донецькій областях, а також у столиці, місті Києві, що сформували понад половину загального обсягу валового регіонального продукту держави. З'ясовано, що у десяти інших областях - Сумській, Чернігівській, Кіровоградській, Волинській, Рівненській, Херсонській, Закарпатській, Тернопільській, Луганській та Чернівецькій – сумарна частка валового продукту становила лише близько 15% від загального обсягу по Україні, що свідчить про дисбаланс у соціально-економічному розвитку регіонів, що спостерігається ще з 2013 року і залишається актуальною проблемою. Встановлено, що умови воєнного стану призвели до зростання ролі та значення в національній економіці таких областей, як Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська. Підкреслено, що формування ефективної системи місцевого самоврядування вимагає створення відповідного кадрового потенціалу, який є базовим елементом інституційної спроможності. Зазначено, що ефективність людських ресурсів не обмежується лише їх кількісною наявністю, що вимагає розвитку шляхом інвестицій в освіту й навчання. Акцентовано, що інституційна спроможність є інтегральною характеристикою діяльності органів місцевого самоврядування, де кадровий ресурс виступає одночасно основою, рушієм і показником рівня розвитку органу влади. Забезпечення високого рівня кадрового потенціалу є передумовою ефективного функціонування публічних інституцій на місцевому рівні.

Ключові слова: реформа децентралізації, інституційно спроможні територіальні громади, спроможність, інформаційна відкритість органів публічної влади, інституціональне забезпечення, нормативно-правове забезпечення, органи місцевого самоврядування.

Krahlevych O. V. Formation of human resources of the administrative and legal mechanism for ensuring the institutional capacity of local self-government bodies

Summary

It is emphasized that the institutional capacity of local self-government bodies is defined as their ability to effectively implement the granted powers, provide the appropriate level of public services, rationally use budget funds and ensure the participation of citizens in making management decisions. It is established that the formation of capable territorial communities involves the optimization of the administrative and territorial structure, the unification of settlements into larger communities in size and resources, capable of independently managing the development of the relevant territory. It is established that, according to the State Statistics Service of Ukraine, there was a significant concentration of financial, economic, investment and labor resources in the four leading regions of the country - Kyiv, Dnipropetrovsk, Kharkiv and Donetsk regions, as well as in the capital, the city of

Kyiv, which formed more than half of the total gross regional product of the state. It was found that in ten other regions - Sumy, Chernihiv, Kirovohrad, Volyn, Rivne, Kherson, Zakarpattia, Ternopil, Luhansk and Chernivtsi - the total share of gross product was only about 15% of the total volume in Ukraine, which indicates an imbalance in the socio-economic development of the regions, which has been observed since 2013 and remains a pressing problem. It was established that the conditions of martial law led to an increase in the role and importance in the national economy of such regions as Lviv, Ivano-Frankivsk, Zakarpattia. It was emphasized that the formation of an effective system of local self-government requires the creation of an appropriate human resource potential, which is a basic element of institutional capacity. It was noted that the effectiveness of human resources is not limited only to their quantitative presence, which requires development through investment in education and training. It is emphasized that institutional capacity is an integral characteristic of the activities of local government bodies, where human resources act as both the basis, driver and indicator of the level of development of the government body. Ensuring a high level of human resources is a prerequisite for the effective functioning of public institutions at the local level.

Key words: decentralization reform, institutionally capable territorial communities, capacity, information openness of public authorities, institutional support, regulatory and legal support, local government bodies.

Список використаних джерел:

1. Рось О. Г. Поняття та сутність нормативно-правового забезпечення інституційної спроможності представницьких органів місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 18. С. 97-100.
2. Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228–233. 2. 3.
3. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2020. Том XX VI. С. 81–89.
4. Mishyna N.V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the *Ukrainian experience*. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97–101.
5. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 20 с.
6. Манжула А.А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 20 с.
7. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2009. 22 с.
8. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні та практичні питання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 24 с.
9. Кадрова політика в державній службі : навч. посіб. / Л. С. Безугла, А. М. Пугач, Т. М. Тарасенко, Ю. О. Коломоєць, К. В. Нечипоренко. Дніпро : Пороги, 2020. 250 с.
10. Про затвердження Правил організації діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях: Наказ Міністерства юстиції України від 18.06.2015 № 1000/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15#Text>

11. Легеза Ю.О., Гладій О.В. Здійснення адміністративних послуг Державною міграційною службою України в умовах фінансової та правової децентралізації публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. №9. С. 620-623.
12. Хартія місцевого самоврядування Ради Європи (1985). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
13. Декларація ООН про право на розвиток (1986). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU86005R>
14. Кодекс належного врядування (Страсбург, 2007). URL: <https://rm.coe.int/partnership-for-good-governance-programme-brochure-in-ukrainian/1680b004c3>
15. Гуськова Е. О. Роль інституціональної спроможності громадських рад у формуванні довіри до органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології*. 2014. Вип. 1. 26-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdytp_2014_1_8.
16. Кравченко Т. А. Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в сільській місцевості. *Держава та регіони. Сер. : Державне управління*. 2013. № 2. 152-158.
17. Мартинюк Н. І. Зміцнення інституційної спроможності єврорегіонів та інших суб'єктів транскордонного співробітництва. *Держава та регіони. Сер. : Економіка та підприємництво*. 2013. № 5. 28-33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep_2013_5_7
18. Кравченко О. О., Чупіна К. О.. Соціально-психологічна реабілітація ВПО: з досвіду уманського державного педагогічного університету імені павла тичин. 2022. URL: <https://dspace.udpu.edu.ua/handle/123456789/16176>