

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

«АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

*до Титаренко
Олександр Михайлович*

Студента 2 курсу магістратури заочної
форми навчання спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійної програми «Місьцеве
самоврядування»

Єрмолаєва Максима Володимировича

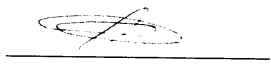
Науковий керівник
к.н.держ.упр., доц.кафедри
Титаренко Олександр Михайлович

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі
немає запозичень із праць інших авторів без
відповідних посилань

Студент


(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
регіональної політики від «07» грудня 2023 р., протокол № 18.

Завідувач кафедри регіональної політики, доктор наук з
державного управління, професор
Колтун Вікторія Семенівна
(підпис) 

Київ – 2023

Єрмолаєв М.В. Актуальні питання управління персоналом в органах місцевого самоврядування : магістер. робота: спец. 281 “Публічне управління та адміністрування” / Максим Володимирович Єрмолаєв; ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка; каф. регіонального політики; наук. керівник О.М.Титаренко, к.н.держ.упр., доцент кафедри – Київ, 2023. – 87 с.

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; моделювання організаційної структури управлінні персоналом органів місцевого самоврядування на прикладі Пристоличної сільської територіальної громади Київської області; 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

Ermolaev M.V. Actual issues of personnel management in local self-government bodies. – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master’s degree), field of study: 28 “Public Management and Administration”, specialty: 281 “Public Management and

Administration” – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

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 basis for formation of organizational structures of local self-government bodies; analysis of foreign experience in the formation of personnel management of local self-government bodies; staffing of local self-government bodies of territorial communities; analysis of transformational trends of the complex of powers of territorial communities; modeling of the organizational structure of personnel management of local self-government bodies on the example of the Capital Rural Territorial Community of Kyiv Region; the mechanism of legal support for personnel management in local self-government bodies; peculiarities of personnel management in local self-government bodies in Ukraine during the period of martial law.

Keywords: personnel management, human resources, local self-government body, territorial community, structure, organizational structure, criteria, modeling, effectiveness of local self-government bodies.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

1. Пранович Ю.С., Єрмолаєв М.В. Реформування місцевого самоврядування та місцевий економічний: Збірник наукових праць VII Міжнародної науково-практичної конференції «Хімічна технологія: наука, економіка та виробництво», м. Шостка, 22 - 24 листопада 2023 року. – Суми : Сумський державний університет, 2023. – 215 с. – С.205-206. URL: <https://himtec.sumdu.edu.ua/doc/2023/Conference%20book%202023.pdf>

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	9
1.1. Сучасний стан наукової розробленості проблеми управління персоналом та кадрового забезпечення організаційної структури органів місцевого самоврядування.....	9
1.2. Правові основи формування організаційних структур органів місцевого самоврядування	18
1.3. Аналіз зарубіжного досвіду формування управління персоналом органів місцевого самоврядування.....	26
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИКА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	37
2.1. Кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування територіальних громад.....	37
2.2. Аналіз трансформаційних трендів комплексу повноважень територіальних громад	43
2.3. Моделювання організаційної структури управління персоналом органів місцевого самоврядування на прикладі Пристоличної сільської територіальної громади Київської області.....	52
РОЗДІЛ 3. РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	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.....	68
ВИСНОВКИ.....	74

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	79
ДОДАТКИ.....	88

ВСТУП

Актуальність теми. Органи місцевого самоврядування є основою розвитку демократії в Україні. Збереження основних принципів, посилення ролі місцевого самоврядування, забезпечення на місцевому рівні демократичної, ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування забезпечує розбудову держави на принципах демократії влади.

Розвиток політичних процесів в Україні на сучасному етапі характеризується децентралізацією влади, перерозподілом повноважень і ресурсів від центральної влади до місцевої. Це вимагає від органів місцевого самоврядування здійснення функцій у нових умовах діяльності.

Виконання принципово нових завдань, у свою чергу, потребує зміцнення матеріально-технічної бази органів місцевого самоврядування, відповідного і своєчасного інформаційного забезпечення депутатів сільських рад, удосконалення кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування.

В цьому аспекті набуває особливої актуальності дослідження особливостей формування органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) в територіальних громадах, їх кадрового забезпечення, розвитку інституційної спроможності місцевого самоврядування.

Проблема розгляду питань щодо органів місцевого самоврядування є предметом обговорення на багатьох науково-практичних конференціях та предметом дослідження таких вітчизняних фахівців і науковців, як О. Батанов [2], В. Ворона [20], В. Колтун [25-27] В. Кравченко [31], В. Куйбіда [37-38], О. Лазор [40], А. Лелеченко [41], М. Пітцик [34], М. Пухтинський [20] та ін.

Зокрема, окремим аспектам діяльності ОМС присвячено праці Т. Куценко [39], Т. Кравченко [35], Т. Покотило [52], Н. Гнидюк [11], В. Шарого [78-79] та ін., а діяльності ОМС в конкретних сферах

функціонування суспільства – С. Березовської [4], З. Сірика [65], І. Ігнатченка [22] та ін.

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 виходячи з обґрунтування критеріїв та моделювання організаційної структури органів місцевого самоврядування в територіальних громадах.

Виходячи з мети у магістерській роботі поставлені такі завдання:

1. Дослідити сучасний стан наукової розробленості проблеми управління персоналом та кадрового забезпечення організаційної структури органів місцевого самоврядування;
2. Проаналізувати зарубіжний досвід формування управління персоналом органів місцевого самоуправління;
3. Узагальнити практику управління персоналом в органах місцевого самоврядування;
4. Виявити особливості правового забезпечення управління персоналом в органах місцевого самоврядування;
5. 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 відповідних навчальних програм у вищих навчальних закладах з підготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування; розширення тематики наукових досліджень з державного управління та місцевого самоврядування.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та результати дослідження були представлені на VII Міжнародній науково-практичній конференції «Хімічна технологія: наука, економіка та виробництво», м. Шостка, 22-24 листопада 2023 року, сертифікат від 24.11.2023 р.

Структура та обсяг магістерської роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (83 найменування). Загальний обсяг роботи становить 97 с.

РОЗДІЛ І

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сучасний стан наукової розробленості проблеми управління персоналом та кадрового забезпечення організаційної структури органів місцевого самоврядування

Управління персоналом в органах місцевого самоврядування є складним і багатограним процесом, який спрямований на забезпечення ефективної діяльності цих органів. Теоретичні основи управління персоналом в органах місцевого самоврядування ґрунтуються на таких принципах, як:

➤ науковість. Управління персоналом має здійснюватися на основі наукових знань про людину, її мотивацію, поведінку та соціальну взаємодію.

➤ системність. Управління персоналом має здійснюватися як системний процес, який включає в себе взаємопов'язані елементи та підсистеми.

➤ цільова спрямованість. Управління персоналом має бути спрямоване на досягнення конкретних цілей і завдань органів місцевого самоврядування.

➤ ефективність. Управління персоналом має забезпечувати ефективність діяльності органів місцевого самоврядування.

Визначення підходів до формування органів місцевого самоврядування в територіальних громадах доцільно розпочати з визначення понятійно-категоріального апарату, зокрема з такої категорії як “організація”, “організації в місцевому самоврядуванні”, що у подальшому дозволить з’ясувати сутність організаційних структур органів місцевого самоврядування та критерії їх формування як основи поняття та сутність принципів, функції та система управління персоналом.

Під організацією в теорії управління розуміють соціальне утворення, об'єднання груп людей, які вступають у певні соціально-економічні та організаційно-економічні відносини і взаємодіють [80].

Сучасна теорія управління виокремлює такі основні ознаки організації: наявність загальної мети, самостійність, здійснення діяльності на основі принципу саморегулювання, яке забезпечується за допомогою внутрішнього організаційного центру, наявність певної організаційної культури [80].

Діяльність людей, які перебувають у певних взаємовідносинах для досягнення спільної мети, утворює організаційну структуру. Дії, спрямовані на створення такої структури та передумов її функціонування, називаються організаційним процесом, який має свої фази та особливості розвитку. На сучасному етапі всі організації розглядаються як відкриті системи – системи, внутрішні елементи яких взаємодіють не лише між собою, а й із зовнішнім середовищем.

Відкритій системі притаманні такі елементи [80, 49]:

– цілісність (взаємозв'язок і взаємодія всіх складових та певна системна якість, що характеризує цю цілісність):

- перспективність (розвиток у напрямі вдосконалення);
- незалежність (можливе відокремлення підприємств);
- спеціалізованість (здатність виконувати окремі функції);
- перетворення вхідних елементів на вихідні;
- централізація (одна зі складових стає домінуючою);
- зростання (тенденція до розширення);
- циклічність розвитку;
- рівновага;
- непередбачуваність порушення рівноваги.

Сучасна відкрита система має вхід і вихід. Входом для організації як системи є всі види ресурсів (капітал, робоча сила, природні ресурси, інформація тощо), виходом – продукція, послуги, прибуток, соціальна відповідальність, освоєння ринку, забезпечення працівників. Будь-яка

організація як система складається з керуючої та керованої підсистем. Отже, організація – це системне соціальне утворення, яке свідомо регулюється і функціонує для досягнення спільної мети [44].

Система – це цілісність, що складається з взаємозалежних частин, кожна з яких робить внесок у характеристики цілого. Функціонування системи як єдиного цілого забезпечується зв'язками між її елементами, тобто частинами системи, які мають специфічні риси, властивості й особливе значення. Управлінська теорія виокремлює три типи зв'язків [1, 8]:

- функціонально необхідні зв'язки, за якими формуються соціально–економічні відносини;
- синергетичні зв'язки спільної дії, які забезпечують збільшення загального ефекту;
- надлишкові – зайві для певної системи (організації).

Якісні характеристики цих елементів становлять зміст системи, сукупність закономірних зв'язків між елементами – внутрішню форму, або структуру, системи.

Серед багатьох спеціалізованих теорій систем сучасної науки, які вивчають різні типи й аспекти систем, саме вивчення системної природи організацій є прикладом побудови конкретно-наукового знання про соціальну систему у сфері публічного управління.

Діяльність будь-якої організації має бути підпорядкована завданню забезпечити ефективне господарювання, яке вирішується по-різному за однакових умов. Тому можна стверджувати, що внутрішнє середовище організації створюється її керівниками відповідно до їхніх уявлень про спроможність системи бути життєздатною й досягати поставлених цілей у конкретному оточенні.

Узагальнюючи різні підходи до визначення внутрішньої структури організації, можна зробити висновок, що основними її елементами є [69]:

- мета організації;
- організаційна структура;

- система технологій;
- кадровий склад і організаційна культура.

Під час побудови організаційної структури управління передусім визначаються функції, які повинен здійснювати персонал даної організації. Якщо масштаби діяльності організації великі, то працівники, які виконують роботу в межах однієї функції, об'єднуються у спеціалізовані відділи. Залежно від масштабів діяльності ці функції можуть бути або ширшими (включати в себе споріднені види робіт, наприклад фінанси й бухгалтерський облік), або спеціалізованішими. Вибір функціональних сфер багато в чому зумовлює можливість успішної діяльності організації.

Технологія – це спосіб перетворення вхідних елементів (матеріалів, сировини, інформації тощо) на вихідні (продукти, послуги) [69]. Основною характеристикою технології у сучасному світі стає її мінливість. Так, у сфері інформаційних технологій зміни відбуваються навіть протягом кількох місяців чи тижнів. Проте деякі технології є досить консервативними щодо змін. І. Ансофф виокремив три рівні мінливості технології, які впливають на діяльність організації [74]:

- стабільна технологія, яка в основному залишається незмінною протягом усього життєвого циклу попиту;
- плідна технологія, яка у своїй основі залишається тривалий час, але постійно вдосконалюється;
- мінлива технологія, коли з'являються нові базові технології.

При цьому можна виокремити такі основні результати зміни технології, які впливають на стан внутрішнього середовища організації [69]:

- використання нової технології забезпечить випуск конкурентоспроможної продукції (як за якістю, так і за витратами на її виготовлення), отже, організація має відчувати момент, коли існуюча технологія вичерпала свої можливості, і своєчасно змінити її, щоб не ослабити свої конкурентні позиції;

– запровадження нової технології вимагатиме від працівників, що її обслуговують, нових знань. Це зумовить необхідність їх навчання чи перепідготовки. Деякі працівники можуть опиратися таким змінам і тому організація може зіткнутися з дефіцитом кадрів;

– нова технологія може значно змінити склад і способи вирішення управлінських завдань, що зумовить потребу в перерозподілі функцій та зміні організаційної структури. Наведені характеристики наявних технологій дають змогу спроектувати ту організаційну структуру, яка найкращим чином враховуватиме особливості застосовуваної технології і найефективніше її обслуговуватиме [69].

Проте стрижнем внутрішнього середовища організації є людські ресурси.

У мінливому зовнішньому середовищі організація повинна бути максимально гнучкою, а це можливо не лише завдяки змінам, а й за рахунок формування певної організаційної (корпоративної) культури. Організаційна культура визначає межі, в яких можливе виважене прийняття рішень на будь-якому ієрархічному рівні, використання ресурсів організації в цілому, відповідальність, напрями розвитку, регламентує управлінську діяльність, сприяє ідентифікації членів з організацією.

Місцеве самоврядування є однією з демократичних засад здійснення управління суспільними справами. В його основу покладена ідея сприяння громадським цінностям, а саме незалежності (свободі), активній участі населення у вирішенні справ громади. Місцеве самоврядування наближує управління до населення і є найбільш прозорою децентралізованою формою управління.

Місцеве самоврядування як комплексне і багатогранне явище виступає:

- основою конституційного ладу і одним з важливих принципів організації та функціонування влади в державі і є необхідною ланкою демократичного суспільства;
- формою народовладдя, яке передбачає, згідно зі ст. 5 Конституції

України, здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування. При цьому органи місцевого самоврядування посідають окреме місце в політичній системі суспільства і не входять у державний механізм, що дає підстави розглядати його як окрему форму реалізації народом приналежної йому влади;

- правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [77].

Починаючи дослідження діяльності органів місцевого самоврядування, необхідно торкнутися сутності цього поняття. Органи місцевого самоврядування розглядаються як “виборні та інші органи територіальних громад, наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення” [31, с.290].

Деталізуючи сутність цього поняття, В. Кравченко уточнює, що це “орган, який утворюється територіальною громадою (територіальними громадами району, області) у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений відповідно до закону владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах. До них належать: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; районні у містах ради та їх виконавчі органи [31, с.181–182].

О. Батанов та В. Кравченко разом із П. Біленчуком, М. Підмогильним, вважають, що “ОМС не належать до механізму державної влади, а місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (у механізмі управління суспільством та державою) і його необхідно розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади” [2, с.10; 5, с.135].

Інше визначення органу місцевого самоврядування подається В. Кравченком у співавторстві з М. Пітциком, які визначають ОМС “як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування,

районних, обласних бюджетів і являє собою колектив громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад)” [34, с.192-193].

Я. Журавель визначив ОМС як “орган публічної влади, який відповідно до закону, від імені та в інтересах територіальної громади, під власну відповідальність здійснює управління справами місцевого значення в межах Конституції і законів України” [17, с.135].

О. Лазор визначає, що під ОМС розуміють виборні та інші органи, що уповноважені на вирішення питань місцевого значення, які відповідно до законодавства не належать до системи органів державної влади [40, с.13–14].

Таким чином, під ОМС слід розуміти організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, який не належить до системи органів державної влади, створений відповідно до законодавства України та від імені та в інтересах територіальної громади уповноважений на виконання завдань і функцій місцевого самоврядування.

На законність дій при здійсненні такої діяльності ОМС вказує виконання представниками таких органів своїх обов’язків в обмежених рамках, тобто в межах передбаченої законодавством компетенції [15].

Класичними для сучасного розуміння принципів і методів діяльності ОМС стали праці В. Куйбіди [37; 38]. Вдосконалення діяльності ОМС шляхом впровадження новітніх технологій управління та підготовки нового покоління управлінців досліджувала О. Васильєва [2]. Основні напрями законодавчого забезпечення організаційно-господарських повноважень ОМС висвітлено В. Возною [8]. Удосконалення структури місцевого самоврядування в організаційно-управлінському аспекті в Україні розглядав Р.Плющ [53].

Особливо актуалізується дана проблематика в контексті подальшої реалізації реформи децентралізації влади в Україні.

Виходячи з вище викладено, пропонуємо визначення категорії “організації (органу) в місцевому самоврядуванні” як сукупності посадових осіб і фахівців, їх груп, об’єднаних для досягнення певної мети територіального розвитку, виконання повноважень і вирішення завдань на основі принципів поділу праці, розподілу обов’язків і повноважень та ієрархічної структури органу місцевого самоврядування. Організаційна структура органів місцевого самоврядування в об’єднаних територіальних громадах є за своєю сутністю упорядкованою сукупністю взаємопов’язаних елементів, що перебувають між собою в стійких відносинах, забезпечують їх функціонування і розвиток громади як єдиного цілого.

Як відкрита система орган місцевого самоврядування динамічно взаємодіє із зовнішнім середовищем, підтримує збалансованість системи, тяжіє до ускладнення і диференціації: створювані нові спеціалізовані відділи чи управління більш результативно виконують повноваження, організовують для цього нові структури. Принципове значення для формування, удосконалення та функціонування органу місцевого самоврядування має наявність зворотного зв’язку, який дає змогу отримати інформацію від свого оточення та підвищити ефективність діяльності посадових осіб, які створюють його внутрішнє середовище. Життєвий цикл органу місцевого самоврядування, складовими якого є: формування, розвиток, досягнення успіхів, занепад і, врешті-решт, повна зміна складу, є аналогічним будь-якій організації. Знання цього циклу є важливою передумовою удосконалення організаційної структури та її належного функціонування, забезпечення наукового обґрунтування стратегії розвитку і форм адаптування до неї [53].

Управління персоналом в органах місцевого самоврядування ми розглядаємо як:

- комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективного використання трудового потенціалу організації для досягнення її цілей.

- сукупність процесів та видів діяльності, спрямованих на формування, розвиток та ефективне використання кадрового потенціалу ОМС для виконання його завдань і функцій.

До загальних підходів до організації та здійснення УП в ОМС відносяться:

- професіоналізм - персонал ОМС повинен відповідати вимогам кваліфікаційних характеристик та мати необхідні знання, навички та компетенції для виконання своїх обов'язків;

- незалежність - персонал ОМС повинен бути незалежний від політичних і економічних впливів, а його діяльність повинна бути спрямована на досягнення публічних цілей;

- прозорість - діяльність ОМС, зокрема діяльність з управління персоналом, повинна бути відкритою та доступною для громадськості;

- ефективність - УП в ОМС повинно бути ефективним, тобто спрямованим на досягнення поставлених цілей з мінімальними витратами.

Функції управління персоналом - це основні напрями діяльності, які забезпечують досягнення цілей УП. До основних функцій УП в ОМС відносяться:

- планування персоналу - розробка прогнозів потреб у персоналі, визначення джерел їх задоволення, планування кадрових заходів;

- відбір та набір персоналу - визначення потреб у персоналі, підбір кандидатів на вакантні посади, проведення конкурсів, оцінка кандидатів;

- призначення на посади - призначення кандидатів на вакантні посади, призначення на посади тимчасово виконуючих обов'язки, призначення на посади за контрактом;

- оплата праці та соціальні гарантії - формування системи оплати праці, надання соціальних гарантій працівникам;

- оцінювання персоналу - оцінка результатів праці працівників, оцінка професійного рівня працівників;

- розвиток персоналу - навчання, стажування, підвищення кваліфікації працівників;
- кар'єрне зростання - формування системи кар'єрного зростання працівників, просування по службі;
- звільнення працівників - звільнення працівників за власним бажанням, звільнення працівників за ініціативою роботодавця.

Система управління персоналом - сукупність взаємопов'язаних елементів, які забезпечують реалізацію функцій УП. До елементів системи управління персоналом в ОМС відносяться:

- державно-правова основа - нормативно-правові акти, які регулюють УП в ОМС;
- організаційна структура - структурні підрозділи ОМС, які здійснюють УП;
- кадровий потенціал - персонал ОМС, його професійний рівень, компетенції, досвід;
- підприємницький клімат - умови праці, мотивація працівників, атмосфера в колективі.

Висновок

Управління персоналом в ОМС є важливим фактором забезпечення ефективності діяльності ОМС. Ефективна система УП в ОМС дозволяє формувати високопрофесійний кадровий склад, який відповідає вимогам виконання завдань і функцій кожного елементу структури ОМС.

1.2. Правові основи формування організаційних структур органів місцевого самоврядування

Діяльність ОМС регламентується великою кількістю нормативно-правових актів, які визначають завдання, функції, принципи діяльності таких органів, повноваження, їх права та обов'язки представників і т. ін.

Загальне законодавство визначає статус ОМС і депутатів місцевих рад та порядок їх діяльності:

1. Конституція України – закладає конституційні основи місцевого самоврядування [28].

2. Закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб: “Про місцеве самоврядування в Україні”; “Про статус депутатів місцевих рад”; “Про службу в органах місцевого самоврядування”; “Про органи самоорганізації населення”.

3. Закони, що визначають порядок формування ОМС та обрання голів територіальних громад: “Про місцеві вибори”.

4. Закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів тощо: Бюджетний кодекс; Податковий кодекс України; “Про розмежування земель державної та комунальної власності”.

5. Галузеві нормативні акти, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних галузях правовідносин: Земельний кодекс; Водний кодекс; “Про основи містобудування”; “Про регулювання містобудівної діяльності”; “Про культуру”; “Про освіту”; “Про охорону здоров’я”; “Про охорону навколишнього природного середовища”.

6. Нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України і визначають порядок реалізації певних норм цих законів (перелік актів, що визначають підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у системі виконавчих органів, виплати субсидій тощо).

7. Нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (місцевий статут) та правила і процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення про комісії ради тощо) [71, с. 38].

Таким чином, починаючи з 1991 року в Україні створювалися правові основи функціонування ОМС, зокрема, було закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого

самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створювали правові та фінансові основи діяльності ОМС [21].

Так, Конституція України створила правові передумови утвердження місцевого самоврядування в Україні, окреслила загальні засади конституційної моделі територіальної організації влади на місцях, визначила концептуальні напрямки діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Конституція України визначила концептуальні засади компетенції сільських, селищних, міських рад, згідно з якими місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [56].

Концептуальні засади побудови і функціонування системи місцевого самоврядування визначені і викладені у міжнародних актах, до яких приєдналась і Україна. Це “Всесвітня декларація місцевого самоврядування” та “Європейська хартія про місцеве самоврядування”.

Всесвітню декларацію місцевого самоврядування розроблено Всесвітньою асоціацією місцевого самоврядування. Ця Асоціація називається “Інтернаціональна спілка місцевих влад”. Всесвітня декларація місцевого самоврядування прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23 – 26 вересня 1985 р. [9].

Європейська хартія про місцеве самоврядування розроблена Радою Європи 15 жовтня 1985 р. і тоді ж відкрита для підписання державами учасниками. Україною Європейська хартія підписана в м. Страсбург 6 листопада 1996 р. та ратифікована Законом України 15 липня 1997 р. [57].

У Преамбулі Всесвітньої декларації передовсім обґрунтовується доцільність заснування системи місцевого самоврядування. В ній зазначається, що місцеве самоврядування є найближчим до громадян рівнем управління своїми справами. Підкреслюється, що найкраще саме на

місцевому рівні створювати умови для побудови такої гармонійної громади, (тобто територіальних колективів людей), до якої б громадяни відчували свою належність та відповідали за неї. Висловлюється побажання того, щоб Декларація стала для всіх націй стандартом до якого слід прагнути.

У Всесвітній Декларації наголошується на тому, що місцеве самоврядування передовсім має бути визнане як принцип в Конституції країни, або в основному законі про урядові структури держави (ст. 1).

У Декларації коротко викладається концепція місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, говориться в Декларації, – це право та обов'язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 2).

Відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, це право і реальна здатність ОМС регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення (ст. 3).

У розглянутих документах послідовно утверджується основний принцип місцевого самоврядування – це незалежність і самостійність ОМС при здійсненні ними визначених в законах повноважень (Європейська хартія. – Ст. 5; Всесвітня декларація. – Ст. 4).

Європейська Хартія місцевого самоврядування говорить:

- повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом (стаття 4),

органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління...(стаття 6).

На жаль, приєднавшись до зазначених документів, Україна не забезпечила повну імплементацію викладених у них принципів у вітчизняне

законодавство. Функціонування ОМС у більшості територіальних громад не забезпечувало створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню ОМС, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Таким чином, існуюча система місцевого самоврядування не задовольняла потреб суспільства.

У 2014 році в Україні започатковано реформу децентралізації.

Поштовхом реформи стало прийняття Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01.04.2014), Законів “Про засади державної регіональної політики”, “Про співробітництво територіальних громад”(17.06.2014), “Про добровільне об’єднання територіальних громад” (05.02.2015) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [29].

Метою Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [54] є створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних спеціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів.

Закон України “Про співробітництво територіальних громад”

[59]розроблено з використанням кращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави та особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачає тільки загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва, допускає об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містить правових норм, які б дозволяли таке співробітництво [29].

З метою поглиблення та успішного проведення структурних реформ із децентралізації влади, зміцнення спроможності та ефективності місцевого самоврядування і завершення процесу об'єднання територіальних громад, усунення спорадичності в реалізації політики розвитку регіонів, запровадження додаткових механізмів для прискорення соціально-економічного розвитку України Президентом України підписано Указ №412/2018 від 6 грудня 2018 року “Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади”, яким передбачено вжиття в установленому порядку заходів щодо надання державної підтримки для завершення до 2020 року формування та утворення спроможних територіальних громад по всій території України та посилення спроможності територіальних громад, а також сприяння розвитку сільських територій, зокрема шляхом збільшення обсягів надання фінансової підтримки органам місцевого самоврядування для впровадження реформи у сфері освіти, у тому числі модернізації мережі опорних шкіл, придбання шкільних автобусів, підключення навчальних закладів до швидкісного Інтернету [55].

Органи місцевого самоврядування та об'єднані територіальні громади, які утворилися в процесі укрупнення, є автономними при виборі власних організаційних структур, головне - обрані інструменти та механізми повинні дозволяти виконувати власні та делеговані повноваження на рівні, прийнятному жителями громади. Така автономія не є безумовною.

Організаційна структура повинна бути, перш за все, життєздатною, а значить в основі її формування будуть лежати загальні критерії як-то - кожне повноваження органу місцевого самоврядування повинно реалізовуватися певним структурним підрозділом та/ або посадовою особою місцевого самоврядування, та функціональні - в залежності від самого повноваження, наприклад, в сфері освіти [11].

При формуванні організаційної структури та штатного розпису апарату і виконавчих органів місцевих рад необхідно врахувати положення низки нормативно-правових актів:

законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що:

- виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання щодо утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, внесення змін до його складу та прийняття рішення про його розпуск; затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів та утворення інших виконавчих органів ради (стаття 26);

- сільський, селищний, міський голова вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів; призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради (стаття 42);

- сільська, селищна, міська рада має право створювати відділи, управління та інші виконавчі

- органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів відповідної ради (стаття 54);

- законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» запроваджено класифікацію посад в органах місцевого самоврядування та віднесення посад, передбачених в органах місцевого самоврядування, до відповідних категорій посад (стаття 14);

о постановою Кабінету міністрів України від 09.03.2006 р. №268, зокрема, додатками 50-55, передбачено схеми посадових окладів для керівних працівників та спеціалістів апаратів місцевої ради та її виконавчих органів, а також службовців.

Національним класифікатором професій ДК 003:2010 віднесено посадових осіб місцевого самоврядування до відповідних професійних угруповань.

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 ради (сільської, селищної, міської і т.ін.)	1143.5 (вищі посадові особи органів місцевого самоврядування)
Спеціаліст державної служби (місцевого самоврядування)*	2419.3 (професіонали державної служби)

Таким чином, організаційна структура апарату та виконавчих органів сільської, селищної, міської ради затверджується відповідною місцевою радою за поданням сільського, селищного, міського голови (відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування»).

Форма організаційної структури апарату та виконавчих органів не визначена законодавством, однак, беручи до уваги положення законодавства про місцеве самоврядування, можна зробити висновок, що цей документ містить перелік посадових осіб місцевого самоврядування та структурних підрозділів (створених як в апараті, так і поза апаратом), які здійснюють реалізацію повноважень органу місцевого самоврядування та загальну чисельність працівників. Організаційна структура також може бути представлена графічно, що дозволяє визначити схему організаційних зв'язків між структурними підрозділами.

Штатний розпис - це перелік посад в розрізі організаційної структури із зазначенням їх кількості і розмірів посадових окладів. Штатний розпис апарату та виконавчих органів у встановленому форматі (наказ Мінфіну від 28.01.2002 р. № 57 «Про затвердження документів, що застосовуються у процесі виконання бюджету»), затверджується сільським, селищним, міським головою наоснові відповідної організаційної структури.

1.3. Аналіз зарубіжного досвіду управління персоналом органів місцевого самоуправління

Світовий досвід більшості зарубіжних країн переконує, що управління місцевими справами, як правило, здійснюється як через призначені з центру органи державної адміністрації на місцях, так і через представницькі органи, які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Такі представницькі органи часто іменуються органами місцевого самоврядування, муніципального управління або муніципального самоуправління [1].

Поєднання державного управління на місцях із місцевим самоврядуванням зумовлюється комплексом причин політичного, економічного та юридичного порядку.

По-перше, тенденції децентралізації, уособленої ОМС, природно

протистоїть тенденція централізму, що створює механізм узгодження місцевих інтересів із загальнодержавними.

По-друге, можливості формування місцевого бюджету за рахунок місцевих податків і зборів досить обмежені (підвищення податків може викликати незадоволення виборців), і його засобів часто не вистачає для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування. Звідси випливає необхідність централізованих асигнувань на потреби місцевого самоврядування. А це, зумовлює контроль центральної влади за муніципальними органами у даній сфері.

По-третє, природним уявляється обмеження самостійності муніципалітетів у галузях, які мають загальнодержавні значення, що пов'язано з необхідністю забезпечити однакові високі стандарти управління.

Нарешті, по-четверте, законодавче регулювання місцевого самоврядування, що включає регламентацію компетенції та основ порядку діяльності місцевих органів, породжує потребу адміністративного контролю за законністю актів місцевого самоврядування [1].

У ретроспективному плані муніципальна система отримала новий імпульс для свого розвитку з появою перших писаних конституцій. Порівнюючи конституції більшості держав світу, слід зазначити, що закріплені в них основні положення стосуються функціонування місцевого управління та самоврядування, а саме: головні принципи організації місцевого управління та самоврядування; основи адміністративно-територіального поділу; організаційні форми здійснення місцевого самоврядування та управління, основи їх компетенції, внутрішньої структури і взаємовідносин; роль і місце органів місцевої влади в політичній системі суспільства; адміністративний нагляд; гарантії місцевого самоврядування (конституційні, судові, законодавчі, матеріально-фінансові тощо) [10, с.397-398].

Разом з тим, конституційно-правове регулювання питань місцевого управління та самоврядування у різних державах світу є неоднаковим.

Зокрема, в країнах із федеративним устроєм національні конституції можуть регламентувати місцеве управління досить докладно (Австрія, Бразилія, Мексика), а можуть тільки згадувати про нього (ФРН) або взагалі не торкнутися цього питання, залишивши регулювання місцевого управління суто на розсуд суб'єктів федерації (Австралія, Канада, США, Швейцарія). Так, в Основному законі ФРН тільки констатується, що "у землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, утворене загальними, прямими вільними, рівними і таємними виборами" (п. 1 ст. 28) [54].

У США повна залежність і похідність місцевих органів від штатів була сформульована ще у 1868 р. верховним суддею штату Айова Дж.Діллоном: "Муніципальні корпорації зобов'язані своїм утворенням і здобувають усі свої права і повноваження від легіслатур штатів" [10], т.зв. "правило Діллона". Положення, які регулюють місцеве управління, містяться в конституціях усіх штатів. Але ступінь урегульованості різних аспектів місцевого управління в окремих штатах неоднакова. Наприклад, конституції Алабами, Делаверу та Міссісіпі містять невелику кількість норм, які стосуються місцевих органів. І, навпаки, у конституціях Аляски, Іллінойсу та інших штатів закріплені не тільки основні принципи діяльності місцевих органів, але й норми, які регламентують внутрішню організацію муніципалітетів [6].

Заслуговує на увагу той факт, що в Основних законах таких унітарних держав, як Данія та Норвегія про місцеве управління взагалі нічого не сказано. Лаконічні в цьому питанні конституції Грузії та Франції. Водночас у новітніх конституціях інших країн місцевому управлінню присвячені цілі розділи (у хорватській – розділ "Устрій місцевого (локального) самоврядування", у болгарській – "місцеве самоврядування і місцева адміністрація", чеській – "Територіальне самоврядування", Основний закон Монголії 1992 р. – "Адміністративно-територіальні одиниці Монголії, їх управління") [10].

Крім того, конституції Італії 1947 р. (ст. 115, 116, 118, 199) [59], Іспанії 1978 р. (ст. 137) [60] та інших держав виокремлюють і певні специфічні

принципи, які не лише торкаються функціонування місцевих органів влади, а й проголошують цілковиту автономію як неодмінний атрибут управління на місцях.

Існує декілька моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування ОМС, характеру їх взаємовідносин із органами державної влади, за формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування досвід яких може бути використаний в Україні [6, с. 169].

Перша з моделей – муніципальна (англосаксонська) (виникла у Великобританії, потім була запозичена багатьма країнами, насамперед, колишніми британськими колоніями.

Характерною особливістю такої моделі є:

- 1) значна автономія ОМС;
- 2) відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали ОМС;
- 3) виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування;
- 4) ОМС можуть робити лише те, що прямо передбачено законом – це так званий позитивний принцип правового регулювання;
- 5) контроль за діяльністю ОМС здійснюється переважно непрямим шляхом – через центральні міністерства, а також тут діє жорсткий судовий контроль).

Другою моделлю є біполярна, яка включає романо-германську, континентальну, французьку – Франція, Італія, Польща, Болгарія, Турція, Сенегал та ін. – поширена у країнах Європи, Африки, Латинської Америки та Близького Сходу.

Для цієї моделі характерні особливості:

- 1) у порівнянні з англо-американською моделлю тут більш високий ступінь централізації, а також наявне вертикальне підпорядкування;
- 2) поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях;

3) ОМС дозволяється робити все, що не заборонено законом, що є негативним принципом правового регулювання.

Континентальна модель може існувати на всіх субнаціональних територіальних рівнях (окрім низового) або лише на низовому рівні.

Третя модель – іберійська – поширена у Іспанії, Бразилії, Мексиці, Португалії – дуже наближена до континентальної моделі, передбачає, що управління на місцях здійснюють обрані населенням представницькі ОМС (наприклад, ради) і відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (наприклад, мери, префекти), які одночасно є головами відповідних рад, їх виконавчих органів і затверджуються центральною владою, як представники державної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях з правом контролю за діяльністю ради.

Четверта модель – змішана – поширена в Австрії, Російській Федерації, ФРН – характеризується ознаками англо-американської та континентальної моделі [41.].

В Німеччині громади можуть регулювати свою адміністративну організацію на власний розсуд, кадрових питаннях громади мають право на вільний добір, просування по службі звільнення власних службовців, у сфері культури громади мають право засновувати культурні заклади, займатись їх розвитком [19].

У державах із давніми демократичними традиціями представницькі ОМС – муніципальні ради обираються шляхом загальних прямих виборів населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, від чисельності якої залежить і його кількісний склад. У Бразилії, наприклад, кількісний склад муніципальних рад установлений безпосередньо Конституцією 1988 р. Муніципальні ради у територіальних одиницях, чисельність населення яких не перевищує 1 млн. мешканців, можуть мати у своєму складі від 9 до 21 члена; із населенням від 1 млн. до 5 млн, – від 33 до 41 члена; із населенням понад 5 млн. жителів - від 42 до 55 членів (п. 1.ІУ ст. 29). У Франції кількість муніципальних радників регулюється Законом від 19

листопада 1982 р., згідно з яким ради можуть нараховувати від 9 (у комунах із населенням менше 100 осіб), до 69 членів (у комунах із населенням понад 300 тис. осіб). Для Парижу, Марселя та Ліону чисельність муніципальних радників складає відповідно 163, 101 і 73 члени. У Болгарії кількісний склад муніципальних рад коливається від 9 до 65 членів (лише представницький орган Софії нараховує 101 радник); в Італії - від 15 до 80, у Нідерландах - від 7 до 45, у Латвії – від 7 до 15 (за винятком міської Ради Риги, що складаються з 60 членів) [47].

Термін повноважень представницьких ОМС складає: один рік (у деяких провінціях Канади); два роки (Болівія, Мексика); три роки (Швеція, Естонія); чотири роки (Данія, Польща, Угорщина, Японія); п'ять років (Бельгія, Люксембург, Франція).

Водночас у деяких країнах, що розвиваються, розповсюджена практика призначення членів представницьких ОМС. Наприклад, Конституція Таїланду 1978 р. припускає призначення в окремих випадках, обумовлених законом, певної кількості членів асамблей. В окремих країнах резервуються місця для жінок, для представників окремих прошарків населення (Індія) [47].

Таким чином, варто відмітити, що зарубіжний досвід в організації та роботі ОМС значно багатший, ніж вітчизняний. Загалом зберігається провідна роль представницьких ОМС у вирішенні місцевих справ.

При формуванні представницьких ОМС не застосовується якась одна універсальна система місцевих виборів. Проте в демократичних країнах існує низка спільних принципових рис, які характеризують єдині підходи до організації електорального процесу.

Стійкою є тенденція щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади та створення субрегіональних та міжрегіональних форм управління, що пояснюється необхідністю формування достатньої матеріально-фінансової, демографічної, територіальної бази для повноцінного виконання сучасних функцій ОМС.

Питання стандартизації адміністративних послуг, як правило, зосереджується на двох аспектах. Один з них пов'язаний з характером послуг, які повинні бути доступними однаково всім громадянам незалежно від того, де вони проживають. Найбільш яскравим прикладом цього твердження є освіта. Якщо держава бере на себе зобов'язання забезпечити доступ до освіти (дошкільної або загальної середньої освіти) та рівні можливості для всіх громадян, держава, а в її особі органи влади, повинні забезпечити однаковий стандарт обслуговування (і доступності) освітніх послуг на всій території.

Друге питання полягає у дотриманні принципу адекватності, тобто здійснити розподіл ресурсів у відповідності з потребами, - розподіл як фінансових ресурсів, так і трудових ресурсів, з тим, щоб надати очікувані послуги на належному рівні та у спосіб, який найкраще відображає потреби.

Найбільш часто використовуваною моделлю, яка розроблена для визначення стандартів виконання завдань в органах влади (в тому числі і в органах місцевого самоврядування) є так звана концепція «медіани часу», яка необхідна для виконання еталонної процедури в органі (надання однієї типової послуги, підготовка одного типового адміністративного рішення тощо). Дані для визначення такої «медіани часу» зазвичай отримуються шляхом:

- визначення кількості завдань, що виконуються на окремому робочому місці (або на певній посаді службовця) в органі влади,
- проведення додаткової експертної оцінки (зазвичай незалежної, шляхом спостереження за виконанням роботи на певному робочому місці).

Такий підхід виконує дві важливі функції. Перш за все, надає інформацію, необхідну для розподілу належного фінансування для виконання певних завдань. По-друге, це дозволяє керівництву органу місцевого самоврядування оцінювати робоче навантаження конкретних посад службовців та «робоче» навантаження на даний орган в цілому. Робоче навантаження визначають за допомогою порівняльного аналізу (бенмаркінгу), який дозволяє позиціонувати посаду / орган влади по

відношенню до інших аналогічних посад/ органів влади.

Ключовою умовою ефективності діяльності органів влади є визначення взаємозв'язку між кількістю процедур, які реалізує орган/ послуг, які надає орган/ завдань, які делеговані органу до виконання та розміром зайнятості в даному органі. У багатьох країнах, з метою підвищення ефективності діяльності органів влади, такі стандарти створюються на систематичній основі (наприклад, це такі країни як Велика Британія, Нова Зеландія). Досить яскравим прикладом є система показників впроваджена для публічних послуг в Великій Британії, відома як урядова політика Best Value, що дозволяє не тільки визначити робоче навантаження, а й витрати на одиницю послуг, яка надається окремими підрозділами [11].

У Польщі, такий аналіз не здійснюється на системній основі. Однак, дискусія щодо визначення підходу до фінансування делегованих повноважень/ завдань від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування розпочалася.

Як правило в кожній державі у громаді формуються органи місцевого управління самостійно, автономно.

Таблиця 1.2. Порівняльний аналіз формування органів правління гмін,
Польща

гміна Бабіце	Гміна Фредропол
Сільська гміна, Малопольське воєводство	Сільська гміна, Підкарпатське воєводство
Кількість жителів – 9 104 осіб	Кількість жителів – 5 544 особи
Територією гміни охоплено 7 населених пунктів (сіл)	Територією гміни охоплено 17 населених пунктів (сіл)
Заклади – загальної середньої освіти (2), початкової (4), дошкільної освіти (5), муніципальний заклад культури та спорту, муніципальна бібліотека, муніципальне КП	Заклади – муніципальна бібліотека (з 3 філіалами на території громади), муніципальний заклад водопостачання, муніципальна соціальна служба (соціальні питання, надання пільг та допомоги сім'ям)
Структура сільської ради: Вуйт (сільський голова) Заступник Вуйта	Структура сільської ради: Вуйт (сільський голова) Заступник Вуйта

<p>Секретар ради Скарбник (головний бухгалтер) Відділ реєстрації актів цивільного стану Відділ перепису населення, видачі ID Економічний відділ Група юридичних радників Відділ з питань обліку військовозобов'язаних, кризового менеджменту Відділ з питань залучення коштів Відділ організаційної роботи (<i>в т.ч. кадри</i>) Відділ з питань фінансів Відділ господарського забезпечення (<i>публічних замовлення, геодезія, будівництво, дороги, освітлення, управління об'єктами нерухомості</i>) Відділ соціальної допомоги Відділ обслуговування закладів дошкільної та шкільної освіти</p>	<p>Секретар ради Скарбник (головний бухгалтер) Секретаріат гміни Відділ господарської діяльності Відділ обслуговування сільської ради, з питань культури та спорту Відділ бухгалтерського обліку Відділ податків та зборів Спеціаліст з реєстрації актів цивільного стану Спеціаліст з перепису населення Спеціаліст з лісового господарства Спеціаліст з питань сільського господарства та охорони навколишнього середовища Відділ комунального господарства Спеціаліст з управління об'єктами нерухомості Відділ з питань інвестицій Спеціаліст з питань будівництва та доріг Спеціаліст з кризового менеджменту Відділ освіти Спеціаліст з інформаційних питань</p>
---	---

В інституційному розвитку органів місцевого самоврядування велику роль відіграють міжнародні стандарти на системи управління, зокрема,

ISO 18091:2014 Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в місцевому самоврядуванні (методика діагностики/самооцінки, 39 показників, що розподілені за чотирма категоріями: інституційний розвиток для належного врядування, сталий економічний розвиток, соціальний розвиток, сталий екологічний розвиток);

Соціальна відповідальність ISO 2600:2010 (настанови щодо шляхів інтеграції соціально відповідальної поведінки до існуючих організаційних стратегій, систем, практик та процесів);

Управління ризиками. Керівні принципи ISO 31000:2018 (настанови, що допоможуть організаціям використовувати принципи управління ризиками для поліпшення планування і прийняття більш ефективних рішень),

Сталий розвиток для громад – показники міських послуг та якості життя ISO 37120 (ключові показники результативності (KPI's) для міст, що можуть використовуватись для порівняння, 100 метрик, з яких 46 є ключовими та 54 підтримуючими), та ін.

Висновки до розділу 1

Аналіз наукових праць за темою дослідження вказує на те, що проблема формування організаційної структури місцевого самоврядування та виходячи з цього організації управління персоналом територіальних громад поки що не була предметом спеціальних досліджень. Окремі праці стосуються лише певних аспектів даної проблеми, мають фрагментарний характер.

Організаційна структура органів місцевого самоврядування в територіальних громадах є за своєю сутністю упорядкованою сукупністю взаємопов'язаних елементів, що перебувають між собою в стійких відносинах, забезпечують їх функціонування і розвиток громади як єдиного цілого. Як відкрита система ОМС динамічно взаємодіє із зовнішнім середовищем, підтримує збалансованість системи, тяжіє до ускладнення і диференціації: створювані нові спеціалізовані відділи чи управління більш результативно виконують повноваження, організовують для цього нові структури.

Встановлено, що за період незалежності в Україні створено правові основи функціонування ОМС, зокрема, було закладено конституційні засади місцевого самоврядування (1996 р.), ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування (1997 р.), прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створювали правові та фінансові основи діяльності ОМС.

Основні завдання управління персоналом в органах місцевого самоврядування:

- планування персоналу, яке передбачає визначення потреб органів

місцевого самоврядування в персоналі з урахуванням їхніх цілей і завдань;

- набір персоналу, який передбачає відбір кандидатів на вакантні посади з урахуванням їхніх професійних та особистісних якостей;

- оцінка персоналу, яка передбачає визначення рівня професійної кваліфікації та ділової компетентності працівників органів місцевого самоврядування;

- розвиток персоналу, який передбачає підвищення професійної кваліфікації та ділової компетентності працівників органів місцевого самоврядування;

- мотивація персоналу, яка передбачає створення умов для задоволення потреб працівників органів місцевого самоврядування та стимулювання їхньої трудової діяльності;

- управління трудовими відносинами, яке передбачає регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та їхніми працівниками.

Наразі, територіальні громади, які утворилися в процесі укрупнення, є автономними при виборі власних організаційних структур, головне - обрані інструменти та механізми повинні дозволяти виконувати власні та делеговані повноваження на рівні, прийнятному жителями громади.

Виявлено, що до світових тенденцій розвитку управління персоналом в органах місцевого самоврядування можна віднести: провідну роль представницьких органів у вирішенні місцевих справ; відсутність універсальної системи місцевих виборів поряд з існуванням у демократичних країнах низки спільних принципових рис, які характеризують єдині підходи до організації електорального процесу; тенденцію щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади та створення субрегіональних та міжрегіональних форм управління.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИКА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування територіальних громад

Одним із головних завдань у межах реформи децентралізації, що проводиться в Україні, є підвищення ефективності роботи ОМС у наданні послуг.

Одночасно забезпечення ефективності та результативності у проведенні суспільно-політичних реформ, які спрямовані на формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних адміністративних послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території [48], значною мірою залежить від професійної підготовки, кваліфікації, ділових і особистих якостей трудового потенціалу посадових осіб ОМС.

Кадрове забезпечення є однією з основних складових служби в ОМС, необхідною умовою її організації, функціонування та розвитку. Ці процеси розвиваються в межах здійснення кадрової політики в органах місцевого самоврядування та з урахуванням правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування.

Права, обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування визначені ст. 8,9 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”.

Посадова особа місцевого самоврядування має право:

- на повагу особистої гідності й честі;
- оплату праці;
- просування по службі;
- забезпечення умов праці; соціальний і правовий захист;
- отримання для виконання своїх службових обов'язків необхідної

інформації;

- отримання інформації й ознайомлення з документами, що стосуються проходження нею служби;
- проведення службового розслідування й захист своїх законних прав та інтересів.

Основні обов'язки посадових осіб місцевого самоврядування полягають:

- у дотриманні Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів;
- додержанні прав та свобод людини і громадянина;
- збереженні державної таємниці та службової інформації;
- постійному вдосконаленні організації своєї роботи, підвищенні професійної кваліфікації;
- сумлінному, ініціативному та творчому відношенню до роботи;
- шанобливому ставленні до громадян та їх звернень;
- недопущенні дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави [58].

Слід зазначити, що кадрова ситуація в органах місцевого самоврядування ще не відповідає потребам держави, суспільства, громадян. Не вистачає компетентних, ініціативних, відповідальних кадрів. Низький професіоналізм, невідповідність фахової підготовки профілю діяльності, байдужість і бюрократизм в роботі призводять до неефективного, нерезультативного управління як на регіональному, так і на місцевому рівнях [76.].

Як виявилось на практиці, потенціальна, юридично визнана та реальна спроможність збігаються, як правило, тільки для громад, утворених навколо населених пунктів, які є районними центрами. У таких громадах, як правило, до новоутворених органів місцевого самоврядування об'єднаної громади переходять працівники райдержадміністрацій і тим самим частково вирішується проблема управлінських кадрів місцевого рівня.

Натомість створення сільських територіальних громад навколо населених пунктів, які не мали статусу адміністративних центрів, одразу викликає проблему якісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. При цьому виникає потреба у таких кадрах, які б були здатні працювати в умовах розширення повноважень місцевого самоврядування і вирішувати завдання, які раніше не були притаманні місцевому самоврядуванню.

Саме тому сьогодні стан кадрового потенціалу, кадрової роботи в органах місцевого самоврядування потребує кардинальних змін.

На новому етапі реформи доцільно, з урахуванням вітчизняного й кращого зарубіжного досвіду, уточнити пріоритетні напрями та нагальні завдання підвищення ефективності й результативності роботи щодо кадрового забезпечення ОМС в Україні.

Обов'язковою умовою ефективного функціонування ОМС є правильний добір і розстановка кадрів, їх знання про те, що являє собою посада, яку обіймає чи має займати той чи інший працівник, які до нього ставляться вимоги (особистісні якості, професійні знання, вміння, навички і звички), якою мірою вони виявляються у нього.

З цією метою необхідно створювати модель посадової особи місцевого самоврядування, встановити критерії, яким вона повинна відповідати під час вирішення професійних завдань в умовах роботи на конкретній посаді.

Проведений аналіз свідчить про важливість організації оцінювання трудової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. З цією метою запропонований набір критеріїв оцінювання, які передусім спрямовані на "трудова поведінку", тобто ставлення до службових обов'язків, ініціативність, потенційні здібності посадових осіб, ступінь їх використання і прагнення до розвитку.

Кожний критерій повинен мати певну кількість ступенів для диференціації оцінок.

Запропоновано блок-схему оцінювання діяльності посадових осіб

місцевого самоврядування, яка наведена на рис. 3.6.

Доведено, що система оцінки ефективності праці окремої посадової особи місцевого самоврядування, її здібностей і старанності не може бути жорсткою й одноманітною. Вона має бути конкретизованою для кожного органу місцевого самоврядування і ґрунтуватися на особливостях території, традиціях, умовах життєдіяльності територіальної громади.

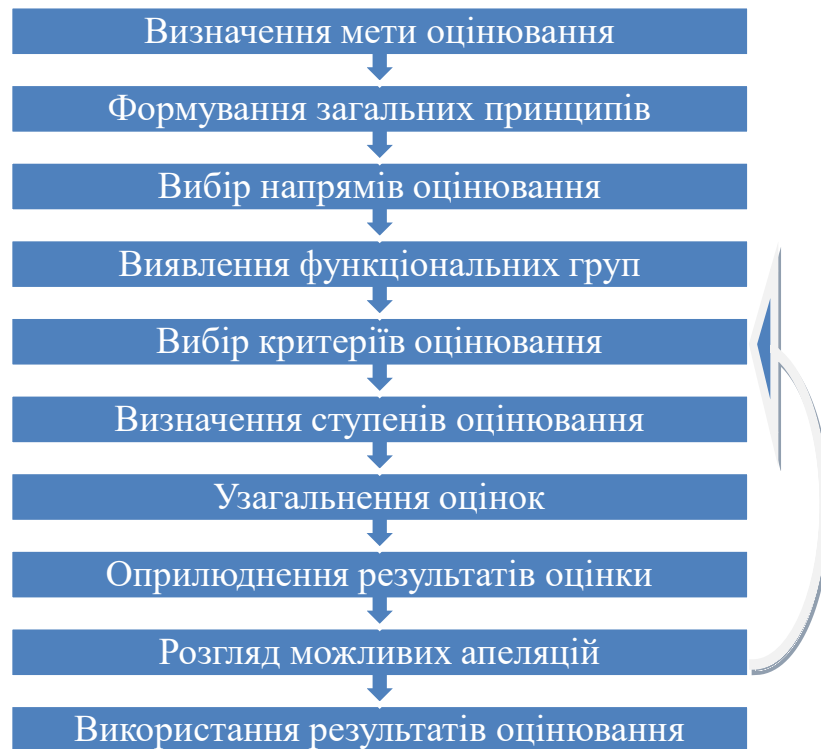


Рис. 2.1. Блок-схема оцінювання діяльності посадових осіб місцевого самоврядування

Вдосконалення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування неможливе без реформування інституту служби в ОМС, 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 ОМС;
- професіоналізація служби в ОМС.

Зазначимо, що в управлінні ОМС важливе значення відіграють соціально-психологічні механізми, обумовлені тим, що об'єктом управління є людина. Таким чином, при формуванні кадрової політики необхідно з належною увагою поставитися до того, що прийнято називати “людським фактором” – починаючи з мотивації і закінчуючи спільними цінностями і соціально-психологічним кліматом в колективі.

У зв'язку з цим доцільно розглянути наступні соціально-психологічні технології роботи з кадрами в ОМС:

- різні методи мотивації, в тому числі нематеріальної;
- сприяння кар'єрному зростанню службовця, управління кар'єрою;
- технології управління конфліктами в ОМС;
- формування сприятливого соціально-психологічного клімату в колективі (тобто середовища, яке сприяє ефективній роботі службовців).

Так, у розпорядженні керівництва ОМС є досить широкий набір мотиваційних стимулів. Крім грошового стимулу, йдеться про надання можливостей для професійного розвитку службовця (включаючи підвищення кваліфікації, стажування та ін.), комплекс соціальних гарантій (наприклад, санаторно-курортні послуги), різні варіанти нематеріального заохочення (оголошення подяки, почесні грамоти, уявлення до відомчих або державних нагород тощо).

Також, слід проводити роботу, спрямовану на виявлення та усунення симптомів професійного стресу.

1. Проведення лекційних занять з метою надання інформації про природу синдрому емоційного вигорання, його симптоми, причини виникнення, заходи профілактики.

2. Використання наочної агітації з метою надання інформації про синдром емоційного вигорання. Рекомендації з профілактики емоційного

вигорання.

3. Діагностика психологічного стану співробітників з метою виявлення симптомів емоційного вигорання і визначення подальшої діяльності.

4. Застосування методів психологічного розвантаження співробітників (техніки психічної саморегуляції, медитації, релаксації, мобілізації, аутогенного тренування, довільної регуляції дихання) з метою купірування небажаних симптомів стресу, зниження емоційної напруженості; розвиток навичок релаксації, саморегуляції та самоконтролю у співробітників.

5. Індивідуальне консультування з питань взаємини в сім'ї, в колективі (як “по горизонталі”, так і “по вертикалі”).

6. Навчання навичкам ефективної організації праці і робочого часу. Проведення занять з начальниками відділів на тему ефективної організації робочого часу підлеглих співробітників, проведення занять із співробітниками по відділах у вигляді лекцій, тренінгів.

7. Корпоративний розвиток і згуртування робочих команд. У цьому напрямку з боку психолога можливі як психологічні тренінги на об'єднання в колективі, так і використання елементів тренінгу в корпоративних заходах.

8. Психологічний супровід молодих співробітників, що прийшли на службу. У даному напрямку роботи обов'язковим є пояснення стандартів поведінки, тонкощів роботи.

9. Організація корпоративних дозвіллевих заходів.

10. Забезпечення доступності інформації про професійному навчанні та підвищенні кваліфікації. Цілеспрямована робота, орієнтована на мотивацію особистісного зростання [67].

Крім того, важливим елементом кадрової політики повинен стати ретельний відбір претендентів на вакантні посади з урахуванням не тільки їхніх професійних якостей, але і особистісних характеристик. Разом з тим слід виключити прийом на службу кандидатів, які не рекомендовані до заміщення відповідних посад за висновком психолога. Також необхідно враховувати психологічні особливості співробітників при розстановці і

ротації кадрів.

При проведенні конкурсних та атестаційних заходів корисно проводити психологічне тестування службовців і претендентів на заміщення вакантних посад як обов'язкова умова допуску даних осіб на співбесіду з конкурсною (атестаційною) комісією.

2.2. Аналіз трансформаційних трендів комплексу повноважень територіальних громад

Національна модель організації місцевого самоврядування вимагає формування спроможних територіальних громад, здатних брати на себе відповідальність та самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це завдання зумовлює необхідність укрупнення низових ланок місцевого самоврядування.

Повноваження територіальних громад в Україні визначаються статтею 143 Конституції України, якою передбачено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними ОМС:

- управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання;
- встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону;
- забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів;
- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю;
- вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції [11].

Таким чином, повноваження територіальної громади згідно з

Конституцією України поширюється на всі питання місцевого значення.

Реформа децентралізації передбачає, що об'єднані громади належатимуть до базового рівня адміністративно-територіального устрою України. Така громада відповідатиме новим вимогам, одержуватиме значно більші ресурси та повноваження.

На рівні потужної громади вирішуватимуться питання місцевого економічного розвитку, планування розвитку територій, утримання місцевої інфраструктури, забудови, благоустрою території, соціальної допомоги, культури, первинної охорони здоров'я, середньої, дошкільної та позашкільної освіти, муніципальної міліції, житлово-комунальних послуг, утримання об'єктів комунальної власності, пасажирських перевезень на території громади.

Створені нові райони, які вирішуватимуть лише те, що відноситься до їхньої компетенції. Решта повноважень районів перейде до компетенції об'єднаних громад (таблиця 2.1.).

До послуг підрозділів державних органів у громадах належатиме:

- виплата пенсій, субсидій, забезпечення пільгами;
- казначейське обслуговування;
- реєстрація актів цивільного стану;
- контроль санітарного та епізоотичного стану.

До центрів спроможних громад перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо.

У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога з державного бюджету на їх придбання чи побудову. Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Адже допомога, надана через більший

проміжок часу, різко втрачає ефективність.

Таблиця 2.1.

Компетенції реформованих громад [2]

Реформовані громади	Зміст компетенцій реформованих громад
Громада (місто, селище, село)	Місцевий економічний розвиток
	Розвиток та утримання місцевої інфраструктури
	Планування розвитку території громади, її благоустрою та забудови
	Соціальна допомога
	Середня, дошкільна та позашкільна освіта
	Швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я
	Культура та фізична культура
	Муніципальні правоохоронні органи
	Житлово-комунальні послуги, утримання об'єктів комунальної власності
	Пасажирські перевезення на території громади
Район	Утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району
	Виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю
	Транспортна інфраструктура районного значення
	Забезпечення надання вторинної медичної допомоги
Область і регіон	Утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону
	Спеціалізована середня освіта
	Розвиток культури, спорту та туризму
	Спеціалізована охорона здоров'я (третинний рівень)
	Транспортна структура регіонального значення
Планування регіонального розвитку	

З розширенням кола компетенцій територіальних громад зростає обсяг власних та делегованих повноважень ОМС (табл. 2.2.).

Розподіл повноважень згідно до принципу субсидіарності є одним з головних принципів децентралізації, відповідно до якого найбільше повноважень повинні мати ті органи влади, які є найближчими до людей, і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним та

найменш ресурсовитратним.

Таким чином, об'єднані територіальні громади зможуть здійснювати зовнішні запозичення, самостійно обирати установи з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

Таблиця 2.2.

Власні та делеговані повноваження ОМС територіальних громадах [39]

Власні повноваження	Делеговані повноваження
Планування розвитку громади та формування бюджету	Соціальна допомога через територіальні центри в громадах
Економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва	Адміністративні послуги через центри їх надання в громадах
Управління земельними ресурсами, надання дозволів на будівництво, прийняття будівель в експлуатацію	Управління школами та дитсадками
Розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг; водо-, тепло-, газопостачання і водовідведення та благоустрій території	Первинна медична допомога
Надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання і водовідведення, управління відходами, утримання об'єктів комунальної власності)	Утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків
Утримання вулиць і доріг на території громади	
Організація пасажирських перевезень на території громади	
Громадська безпека силами муніципальної поліції	
Пожежна охорона	

Також, об'єднані громади отримують в управління земельні ресурси, тобто вся земля районного підпорядкування розподіляється між об'єднаною територіальною місцевістю.

До компетенції ОМС в територіальних громадах відноситься самостійне визначення можливостей забудови в межах об'єднаної громади, надання дозвільних документів, прийняття в експлуатацію будинків та інших об'єктів.

ОМС відповідальні також за самостійне визначення потреб та

можливостей розвитку місцевої інфраструктури, надання послуг ЖКГ, утримання вулиць і доріг, освітлення та благоустрій.

Передбачено, що громади можуть створювати муніципальну поліцію, що супроводжуватиме правопорядокі буде превентивною поліцією, тобто запобігатиме правопорушенням, однак законодавства, яке б регламентувало діяльність муніципальної поліції на загальнонаціональному рівні на сьогодні відсутнє.

Зазначимо, що у деяких містах України (зокрема Львові, Дніпрі, Одесі, Вінниці та Кременчуці) на підставі рішення міської ради вже діє муніципальна варта [46]. Особливістю муніципальної варти в Україні є підпорядкування ОМС та фінансування з місцевого бюджету. Основні види діяльності – охорона правопорядку і патрулювання.

Відповідно до статті 46 Конституції України передбачено право громадян на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, зокрема, через створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними [28].

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено, зокрема, такі власні повноваження ОМС у сфері соціального захисту населення, як організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків – інтернатів, побутового обслуговування та безоплатного харчування [56].

Передбачається, що безпосереднє надання соціальних послуг забезпечуватимуть надавачі соціальних послуг, зокрема: територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг), центри соціальних послуг, недержавні організації, що надають соціальні послуги, фізичні особи підприємці.

Основними завданнями надавачів соціальних послуг мають бути:

- визначення індивідуальних потреб отримувача соціальних послуг;
- складання індивідуального плану надання соціальних послуг;
- укладання договору між надавачем та отримувачем соціальних послуг;
- забезпечення якісного надання соціальних послуг відповідно до державних стандартів соціальних послуг;
- внутрішній моніторинг та оцінка якості надання соціальних послуг.

Якщо подивитися на ситуацію, то в ОТГ то повноваження в сфері соціальної політики (ст.34) виконували

- Відділ соціального захисту виконкому
- Відділ з питань праці та соціального захисту населення
- Відділ соціального захисту населення
- Інспектор з праці виконкому
- Відділ праці та соціального захисту виконкому
- Відділ праці виконкому.

У громадах діють сучасні Центри надання адміністративних послуг – єдине місце (приміщення), де можна отримати найнеобхідніші адміністративні послуги у комфортних умовах. Перелік послуг, які можуть надаватися на місцях, постійно розширюється. Мешканці громад очікують від ОМС зручних та якісних адміністративних послуг. Саме тому важливо, щоб кожна об'єднана громада якнайшвидше вирішила, у який спосіб швидко та доступно надавати ці послуги мешканцям.

Після об'єднання громада управляє усіма школами і дитсадками на своїй території. Вона має для цього повноваження, залучає ресурси і несе відповідальність. Громади визначають, яким чином надати освітні послуги, дітям, які мешкають на їхній території.

Територіальні громади самостійно приймають рішення стосовно створення Центрів первинної медико-санітарної допомоги. Якщо громада не велика, є можливість укладення договорів з Центрами первинної медичної допомоги сусідніх громад у рамках міжмуніципального співробітництва, а

також організація надання первинної медико-санітарної допомоги лікарями загальної практики – сімейними лікарями, які провадять господарську діяльність з медичної практики як фізичні особи-підприємці [45].

Таким чином, реформа децентралізації передбачає конкретні заходи щодо створення громад, які здатні взяти на себе відповідальність за свою розбудову. ОМС в об'єднаних громадах отримують додаткове фінансування і додаткові повноваження, які мають реалізовуватися в їх діяльності.

У процесі аналізу було виявлено тенденції в організаційній структурі ОТГ. Наприклад, по міським ОТГ (у 2016-2019 рр.) [23].

- структури ОТГ формувалася на основі штатних розписів органів місцевого самоврядування, які об'єднувалися в рамках процесу децентралізації;

- в середньому керівництво міської ОТГ складає шість осіб (без врахування посад старост), на одного керівника приходиться від 12 до 23 посадових осіб місцевого самоврядування в відповідному органі;

- найкраще співмірність структури виконавчих органів ОТГ порівнювати з точки зору кількості населення;

- штатна чисельність після об'єднання як правило збільшувалася не менше ніж в два рази, і значно перевищує кількість працівників усіх органів до моменту об'єднання;

- фонд оплати праці у відсотках до доходів власних неоднорідний, у випадку міських складає від 7 до%;

- більшість ОМС вносили зміни в частині реалізації повноважень в сфері освіти, охорони здоров'я та приймали рішення про створення самостійних підрозділів з правами юридичної особи;

- певні повноваження, як то повноваження в сфері благоустрою, будівництва здійснюють комунальними підприємствами та установами, тому структурні підрозділи, які створюються, нечисельні за кількістю посадових осіб;

- старостинські округи – їхня структура неоднорідна, однак в

більшості випадків залежить від політичних домовленостей, ніж від реального розміщення повноважень.

По сільським і селищним ОТГ:

- штатна чисельність після об'єднання не збільшилася радикально, в середньому в 1,5 рази. Показник залежить виключно від кількості органів місцевого самоврядування, які об'єднувалися навколо селищної ради;
- фонд оплати праці у відсотках до всього бюджету високий, складає від 45 до 60% [23];
- фактично, селищі (так само як і сільські) об'єднані територіальні громади створювали свою організаційну структуру та штатні розклади з нуля, і відповідно розбудовували інституційну спроможність, необхідну для виконання повноважень в сфері місцевого самоврядування;
- створюючи старостинські округи, застосовувався загальноприйнятий підхід притаманний при об'єднанні - кількість сільських голів до об'єднання = кількості старост після об'єднання.

Для побудови дієвої організаційної структури пропонуємо розглянути різні моделі реалізації ключових повноважень, закріплених за об'єднаною територіальною громадою. Тобто для кожного повноваження з урахуванням визначених чинників, притаманних саме цій об'єднаній територіальній громаді, можна сформувати модель або відповідний інструментарій. Перелік критеріїв не буде визначати кількість посадових осіб місцевого самоврядування або службовців, які мають бути передбачені в організаційній структурі або штатному розписі, однак будуть слугувати основою для прийняття рішення щодо найбільш прийнятної кількості працівників для забезпечення виконання повноважень. Перелік критеріїв потрібно переглядати на постійній основі – кожні два-три роки, оскільки запровадження нових інструментів та технологій (як то е-послуги, інформатизація певних процесів, в тому числі запровадження електронного діловодства) або визначення нових пріоритетів розвитку територіальної громади (що буде відображатися в Стратегії розвитку територіальної громади

та відповідно місцевих програмах соціально-економічного розвитку) будуть змінювати підхід до визначення оптимальної моделі реалізації повноважень та кількості працівників органу місцевого самоврядування, залучених до його реалізації.

Витрати на утримання працівників виконавчих органів (посадових осіб місцевого самоврядування та інших працівників, передбачених в штатному розписі апарату та виконавчих органах) не повинен перевищувати 35% від власних доходів (це критичний показник) органу місцевого самоврядування, що дозволить забезпечити можливість для розвитку на території об'єднаної територіальної громади та впроваджувати місцеві програми та ініціативи [11].

На думку фахівців, ефективність діяльності ОМС визначає якість, своєчасність та повнота публічних послуг, які надають ці органи [72]. Це сприяє зосередженню уваги на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуги і її впливу на рівень життя на даній території.

Наприклад, якщо громада зацікавлена в залученні інвестицій, економічному розвитку території, то в організаційній структурі буде створено структурний підрозділ з питань економічного розвитку та інвестицій.

Виділяють наступні критерії ефективності діяльності ОМС:

- економічний ефект, який визначається збільшенням обсягу виробництва продукції підприємствами відповідної адміністративно-територіальної одиниці, розширенням її асортименту, поліпшенням структури місцевої економіки;
- соціальний ефект, що досягається підвищенням реальних доходів населення, зменшенням диференціації доходів між різними соціальними групами, підвищенням рівня зайнятості працездатного населення та ін.;
- екологічний ефект, який дає зниження концентрації шкідливих речовин у повітряному й водному середовищі, зменшення рівня шуму тощо;
- організаційний ефект, що визначається скороченням кількості ланок у

системі управління територією, загальної чисельності працівників, зайнятих в апараті управління, документообігу тощо [32].

2.3. Моделювання організаційної структури управління персоналом органів місцевого самоврядування на прикладі Пристоличної сільської територіальної громади Київської області

У процесі вивчення сутності організаційних структур органів місцевого самоврядування виявлені чотири важливі чинники, а саме: діапазон контролю щодо запобігання перевантаженням керівника через велику чисельність підлеглих; економічність масштабів шляхом об'єднання близьких за змістом повноважень; координація виконання повноважень; зміст повноважень для раціонального вибору рівня підпорядкування. Їх важливо враховувати в процесі використання розроблених методологічних підходів до побудови структури місцевого самоврядування.

Може бути розглянуто три основні типи організаційних структур: лінійна, функціональна і територіальна. Аналіз цих моделей важливий не тільки стосовно структури управління ОМС, а й відносно комунальних підприємств, які підпорядковані такому органу.

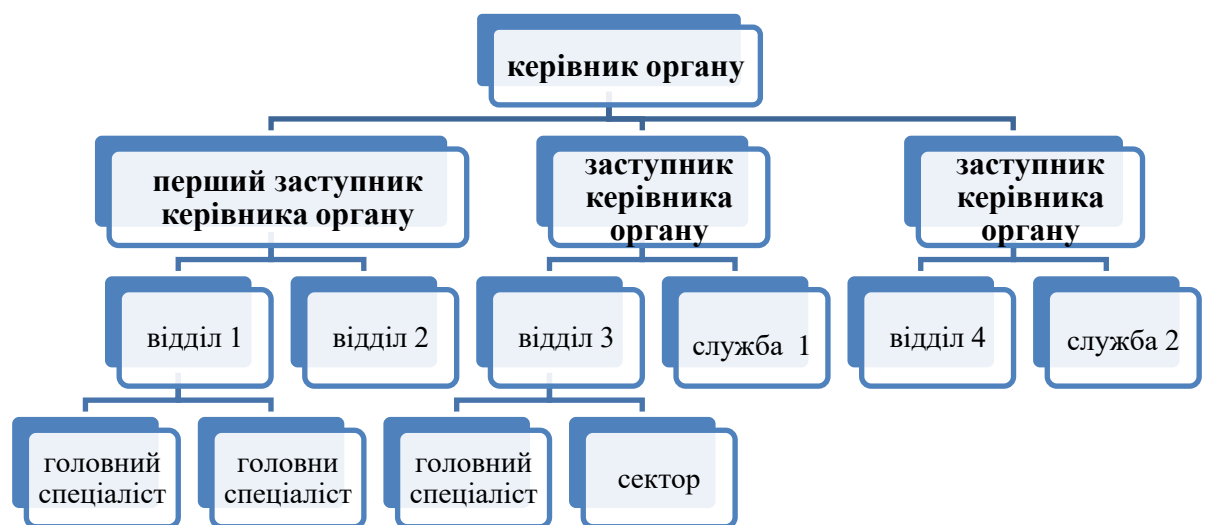


Рис.2.2. Лінійна організаційна структура ОМС

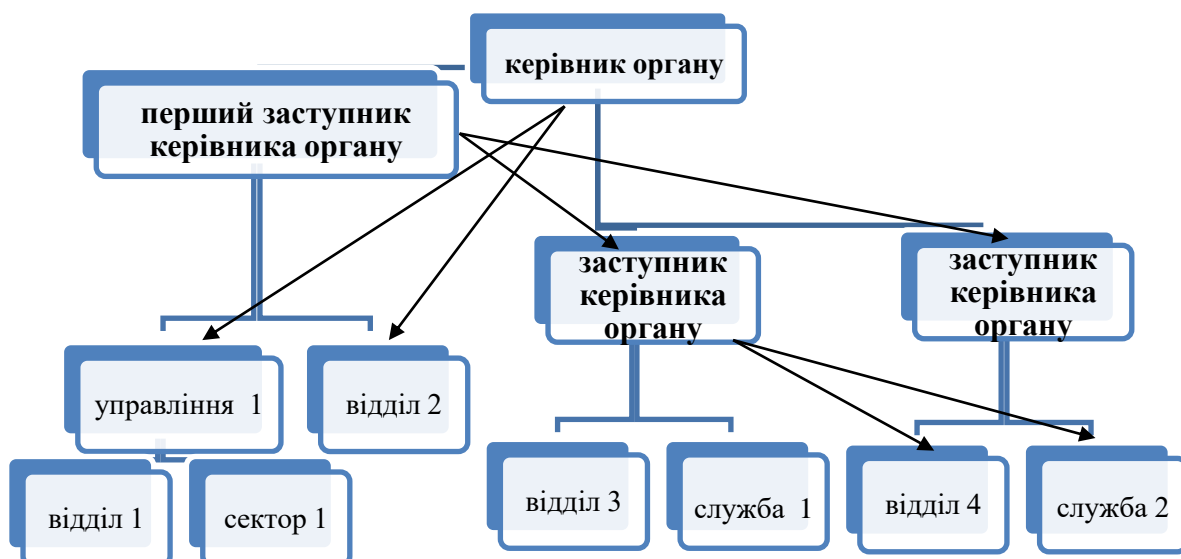


Рис.2.3. Функціональна організаційна структура ОМС

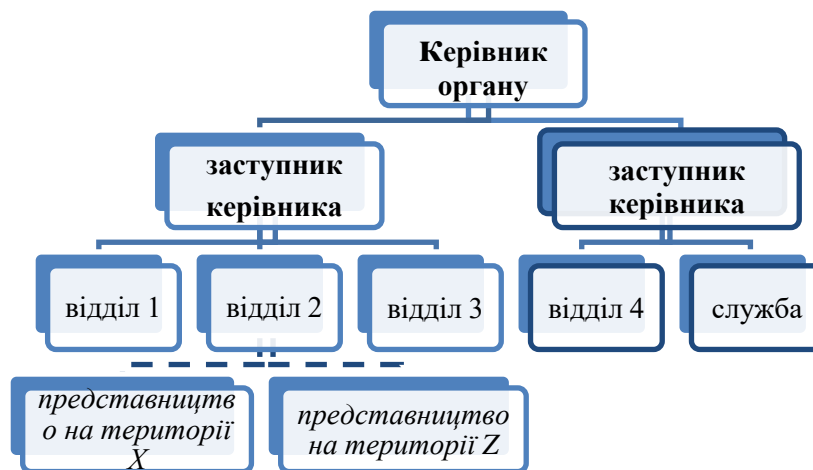


Рис.2.4. «Територіальна»структура» ОМС

Можливо надалі використовувати модель McKinsey7S. Теорія 7S створена консультантами консалтингової групи McKinsey в 1980-х роках, автори концепції Том Пітерс і Роберт Уотерман [84].

Модель застосовують по всьому світу - вона отримала визнання серед керівників бізнесу і фахівців зі стратегічного менеджменту і маркетингу, які налаштовують бізнес-процеси всередині фірми. Особливість теорії Маккінсі в тому, що вона підкреслює значення людського фактора в розвитку бізнесу, описуючи структуру не тільки з точки зору матеріальних цінностей.

В основі моделі - аналіз 7 основних компонентів мікросередовища компанії: стратегія, структура, система управління, стиль взаємин, склад

співробітників, сума навичок і система цінностей. Ці елементи нерозривно пов'язані між собою - зміна одного з них спричинить за собою зміни в інших.

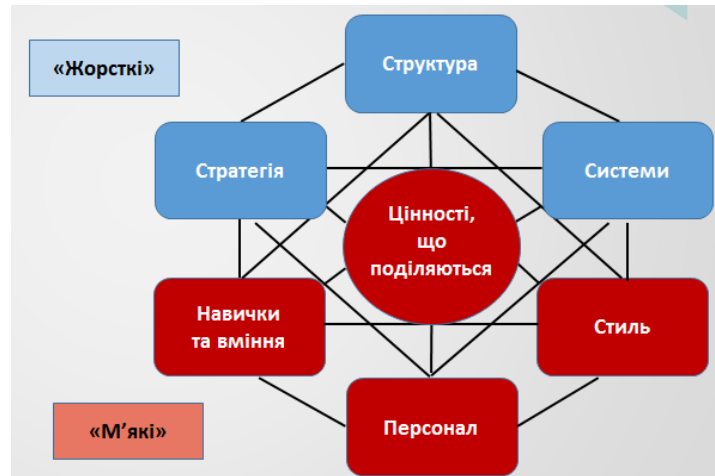


Рис. 2.5. Модель McKinsey 7S

Елементи теорії McKinsey 7S діляться на «жорсткі» і «гнучкі».

Структура, стратегія і система управління організації - жорсткі елементи, які слабо залежать від особистих якостей співробітників, тому їх простіше оцінити і перетворити.

Система цінностей, сума навичок, стиль відносин і склад персоналу - гнучкі елементи в більшій мірі пов'язані з корпоративною культурою, залежать від людського фактора і складніше піддаються оцінці, зате можуть стати конкурентною перевагою і основою для розвитку

Систему цінностей спеціально розмістили в центрі моделі 7S. Автори концепції хотіли підкреслити значення місії компанії і вплив принципів роботи на всі інші компоненти внутрішнього середовища.

Жорсткі елементи

Система. Сукупність процесів, без яких організація не може надати продукти та послуги. До них відносяться інформаційні технології, такі як CRM, управління документообігом і фінансові програми.

Для аналізу елемента слід дати відповідь на питання: Які інформаційні технології в організації найбільш важливі? Як вони відслідковуються? Чи проводять структурний моніторинг і регулярну оцінку? Які внутрішні процеси дотримуються? Підкріплено це документами?

Стратегія. При розробці стратегії важливо чітко фокусуватися на кінцеву мету - отримання сильних конкурентних переваг.

Для аналізу дайте відповідь на питання: У чому полягає план розвитку? Яким способом плануєте досягти своїх цілей? Як справляється з конкуренцією? Чи готові до зміни попиту на ваш продукт?

Структура

Порядок взаємодії між відділами. Визначає принципи підпорядкування, пріоритетності та зону відповідальності співробітників. Вплинути на цей фактор простіше інших, він найбільш мобільний.

Тобто: Як організована компанія? Яка внутрішня ієрархія? Як взаємодіють різні відділи? Як організовані внутрішні проекти? Рішення приймаються централізовано або децентралізовано? Чи правильно це?

Гнучкі елементи

Система цінностей. Включає в себе корпоративну культуру і відносини всередині компанії. Місія формує основу системи цінностей - в неї закладена ідея засновників, бачення продукту, бізнесу і корпоративних взаємовідносин.

Система цінностей не даремно в центрі схеми - зміни в ній значно впливають на інші елементи.

Тут треба дати відповідь на питання: Які цінності організації? Чи існує місія і відома вона підлеглим? Як побудована корпоративна культура? Чи збігаються місія і цінності з реальною ситуацією? Чи дотримуються їх керівники?

Склад співробітників. Має на увазі кадрову політику компанії: кількість співробітників, їх спеціальність, принципи роботи з кадрами - набір, навчання, мотивація, винагорода.

Приклад питань для аналізу: Які компетенції і спеціалізації присутні в команді? Чи вистачає цих компетенцій? Як розвивати і мотивувати співробітників? Наскільки задоволені співробітники? Яке співвідношення чоловіків і жінок?

Стиль відносин. Який стиль управління в організації - авторитарний, демократичний чи ліберальний? Атмосфера всередині колективу неформальна або формальна з чіткою ієрархією? Ці фактори впливають на ефективність персоналу і формують штат працівників, яких ви залучаєте як компанія.

Приклад питань для аналізу: Наскільки задоволені всі учасники колективу? Співробітники працюють спільно і підтримують один одного або конкурують між собою?

Сума навичок. Навички, здібності і компетенції персоналу, які можна використовувати для розвитку бізнесу. Елемент допомагає виявити сильні сторони команди і потенціал фірми.

Які навчальні курси проходили співробітники? Чи існують проекти, в яких знадобляться унікальні вміння?

Пропонується наступний алгоритм формування організаційної структури в ОТГ:

I етап:

визначення характеру виконуваних робіт;

аналіз існуючої організаційної структури (організаційних структур у випадку об'єднання/ приєднання)

II етап:

проектування нової структури;

визначення цілей кожного структурного підрозділу;

визначення взаємозв'язків й підпорядкованості підрозділів та служб, схеми організаційних зв'язків між ними;

визначення порядку прийняття управлінських рішень та послідовності формування, збирання, зберігання, обробки та надання інформації

III етап:

чіткий розподіл повноважень між керівництвом органу (правильне їх розміщення в ієрархічній структурі);

визначення посадових обов'язків і повноважень, їх виконання

конкретними посадовими особами.

Розглянемо структуру та загальна чисельність апарату Пристоличної сільської радистаном на 01.07.2023 року.

Таблиця 2.3.

Структуру та загальна чисельність апарату Пристоличної сільської радистаном на 01.07.2023 року

№ з/п	Посада	Чисельність
1. Керівний склад апарату		
1	Сільський голова	1
2	Секретар сільської ради	1
3	Перший заступник сільського голови (ЗСУ)	1
4	Перший заступник сільського голови	1
5	Заступник сільського голови з питань діяльності виконавчого комітету	1
6	Заступник сільського голови з питань діяльності виконавчого комітету	1
7	Керуюча справами (секретар) виконавчого комітету	1
9	Староста	3
11	Секретар керівника	1
2. Центр надання адміністративних послуг		
12	Начальник відділу (адміністратор)	1
13	Державний реєстратор	2
15	Спеціаліст	2
17	Адміністратор	4
3. Відділ бухгалтерського обліку та звітності		
21	Начальник відділу-головний бухгалтер	1
22	Заст. нач. відділу-головний спеціаліст	1
23	Спеціаліст I категорії	2
4. Відділ правового та кадрового забезпечення		
25	Начальник відділу	1
26	Головний спеціаліст(у декретній відпустці)	1
27	Спеціаліст I категорії (кадровик)	1
5. Сектор економіки, інвестицій та закупівель		
28	Завідувач, спеціаліст I категорії, економіст	1
29	Спеціаліст I категорії - уповноважена по закупівлям	1
6. Відділ земельних ресурсів та екології		
30	Начальник відділу	1
31	Спеціаліст, спеціаліст I, II категорій	3

7. Відділ соціального захисту населення		
34	Начальник відділу	1
35	Спеціаліст	3
40	Інспектор (соціальний працівник)	8
8. Відділ з питань надзвичайних ситуацій, вільного захисту населення, мобілізаційної та правоохоронної діяльності		
46	Начальник відділу	1
47	Завідувач ВОБ	2,5
50	старший інспектор (інспектор з охорони праці)	1
9. Відділ матеріально-технічного та господарського забезпечення		
51	Начальник відділу	1
55	Прибиральник приміщень	2,5
56	Водій	1
57	Оператор комп'ютерного набору	1
58	Системний адміністратор	1
59	Архіваріус	1
10. Служба у справах дітей		
60	Начальник служби	1
61	Спеціаліст I категорії	3
64	Фахівець із соціальної роботи	
11. Відділ архітектури та будівельного інспектування		
65	Начальник відділу	1
66	Головний спеціаліст (архіт.)	2
67	Спеціаліст II категорії	2

Пристолична сільська рада відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представляє інтереси Пристоличної об'єднаної територіальної громади, здійснює від їх імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування.

До Пристоличної сільської ради обрано 26 депутатів.

Вивчення діяльності органів місцевого самоврядування виявило актуальні проблеми, пов'язані з комплексним соціально-економічним розвитком населених пунктів, ефективним управлінням місцевим господарством, фінансовим забезпеченням, формуванням і зміцненням матеріальної бази місцевого самоврядування, наданням органами місцевого самоврядування якісних адміністративних та громадських послуг населенню, функціонуванням об'єктів комунальної власності та якістю комунальних послуг.

Зазначені проблеми зумовлюють необхідність упровадження комплексу заходів щодо розвитку місцевого самоврядування та управління персоналом у Пристоличній об'єднаній територіальній громаді, серед яких:

- розвиток кадрового потенціалу та підвищення кваліфікації посадових осіб Пристоличної сільської ради, як представницького органу місцевого самоврядування сільської ради, її депутатів;
- розвиток активності громадськості у Пристоличній об'єднаній територіальній громаді;
- створення прозорої системи прийняття рішень органом місцевого самоврядування, підвищення рівня довіри до місцевої влади;
- організація громадських та соціальних заходів забезпечення майнових засад місцевого самоврядування.

Орган місцевого самоврядування наділений автономністю у виборі власної організаційної структури, однак рішення про рівень працевлаштування (чисельності осіб, які будуть частиною апарату та виконавчих органів) не може бути абсолютно довільним, він повинен ґрунтуватися на чітко визначених та прозорих критеріях [11].

Серед вимог до побудови структури органу місцевого самоврядування мають бути ті, які передбачають поєднання простоти форми і мінімального штату управління, свободи діяльності і жорсткості контролю, практики ефективного лідерства і делегування прав і повноважень, а також пріоритетність не функцій та повноважень, а сфер діяльності з урахуванням ситуаційних умов за сукупністю зовнішніх і внутрішніх чинників. В основу забезпечення організованості системи місцевого самоврядування має бути покладено тектологічний підхід як до організації складної системи, що розглядається як процес постійних перетворень, пов'язаних з безперервною зміною станів рівноваги і дає змогу здійснити аналіз динаміки системи місцевого самоврядування, її цілей, оцінку якості функціонування, побудувати управлінські зв'язки універсального характеру.

Поняття типової структури обмежує автономність органу місцевого

самоврядування вирішувати місцеві питання в спосіб, який найбільше ефективний для даної території або громади. Автономія місцевого самоврядування повинна базуватися або спиратися на певні загальноприйняті принципи, такі як "відповідальність за ефективне використання публічних коштів" або "узгодженість місцевих рішень та процедур стратегії розвитку громади та країни в цілому". Рішення про рівень працевлаштування (кількості осіб, які будуть частиною апарату та виконавчих органів) не може бути абсолютно довільним, воно має спиратися на низку чітко визначених та прозорих критеріїв.



Рис. 2.6. Кроки використання моделі McKinsey 7S

Аналіз моделі 7S допомагає визначити, які елементи потрібно перебудувати, щоб збільшити ефективність або зберегти рівновагу в процесах під час інших змін. Цими змінами можуть бути реструктуризація, нові процеси і системи, організаційне злиття, зміна керівництва.

Дуже важливо провести «аналіз прогалин» на основі теорії 7S - порівняти поточний стан з бажаним, визначити, що перешкоджає досягненню мети, і усунути проблеми. Через деякий час варто повторити аналіз, щоб зрозуміти, чи вирішені проблеми до кінця.

Висновки до розділу 2

Кожне повноваження органу місцевого самоврядування повинно бути закріплено за певним структурним підрозділом/ посадовою особою задля забезпечення його ефективної реалізації. Організаційна структура повинна переглядатися на періодичній основі і стати індикатором для визначення ефективності діяльності органу місцевого самоврядування.

Розглянуто принципи і критерії формування організаційної структури ОМС, серед яких принцип єдності мети, ефективного управління на території, інституційної забезпеченості якісного виконання визначених законом повноважень, співвіднесення потреб і спроможності ОМС, підбору кадрів. Серед вимог до побудови структури органу місцевого самоврядування мають бути ті, які передбачають поєднання простоти форми і мінімального штату управління, свободи діяльності і жорсткості контролю, практики ефективного лідерства і делегування прав і повноважень, а також пріоритетність не функцій та повноважень, а сфер діяльності з урахуванням ситуаційних умов за сукупністю зовнішніх і внутрішніх чинників. Автономія місцевого самоврядування повинна базуватися на загальноприйнятих принципах, таких як "відповідальність за ефективне використання публічних коштів", "узгодженість місцевих рішень та процедур стратегії розвитку громади та країни в цілому".

Розглянуто основні взаємодоповнюючі методи моделювання організаційної структури ОМС: аналогій; експертно-аналітичний; структуризації цілей, організаційного моделювання. Визначено засади моделювання структури ОМС: первинність функцій і повноважень та другорядність самого органу; функціональна замкнутість апарату органу; єдиноначальність; делегування повноважень. А також можливі типи структур: лінійну, функціональну і «територіальну».

Визначено алгоритм формування організаційної структури на прикладі Пристоличної сільської територіальної громади Київської області:

I етап: визначення характеру виконуваних робіт; аналіз існуючої організаційної структури ;

II етап: проектування нової структури; визначення цілей кожного структурного підрозділу, взаємозв'язків й підпорядкованості підрозділів та служб, схеми організаційних зв'язків між ними; визначення порядку прийняття управлінських рішень та послідовності формування, збирання, зберігання, обробки та надання інформації;

III етап: чіткий розподіл повноважень між керівництвом органу; визначення посадових обов'язків і повноважень, їх виконання конкретними посадовими особами.

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 вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України від 15 липня 1997 року № 425/97-ВР[], для забезпечення служби в органах місцевого самоврядування необхідно на рівні закону врегулювати наступні питання:

- ✓ організаційно-правові засади служби в органах місцевого самоврядування;
- ✓ умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування, які дозволять провести добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності;
- ✓ забезпечення належної можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі;
- ✓ відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають при відповідній діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, а також, у разі необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.

Пріоритетним напрямом в процесі децентралізації публічної влади є удосконалення принципів служби в органах місцевого самоврядування, процедур добору та проходження служби в органах місцевого самоврядування, соціальних гарантій та відповідальності службовців місцевого самоврядування, обмеження дискреційних повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб при затвердженні матеріально-фінансового забезпечення службовців місцевого самоврядування, стимулювання кар'єрного зростання, деполітизації служби в органах місцевого самоврядування.

Необхідність удосконалення механізму правового забезпечення управління персоналом в органах місцевого самоврядування також обумовлена потребою у приведенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування у відповідність із Законом України «Про державну службу», який був прийнятий 10 грудня 2015 року та набрав чинності 01 травня 2016 року.

Дотепер окремі питання проходження служби в органах місцевого самоврядування та оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, регулюються нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, які були прийняті для реалізації Закону України 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ «Про державну службу», який втратив чинність у 2016 році.

Напрями удосконалення:

- розмежування статусу службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб місцевого самоврядування;
- закріплення принципу політичної неупередженості службовців місцевого самоврядування, із збереженням за ними конституційного права обиратися та гарантій передбачених виборчим законодавством;
- закріплення повноважень керівника служби в органах місцевого самоврядування;
- упорядкування проведення відкритих конкурсів на посади службовців місцевого самоврядування; опублікування оголошення про конкурс та результатів його проведення через Єдиний портал вакансій публічної служби;
- оновлення порядку формування складу конкурсної комісії;
- запровадження щорічного оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування;
- оновлення порядку професійного розвитку службовців місцевого самоврядування;
- запровадження механізмів кар'єрного просування службовців

місцевого самоврядування, шляхом застосування можливості переведення на вищі посади служби в органах місцевого самоврядування в межах категорії посад протягом одного року після отримання відмінної оцінки за результатами щорічного оцінювання;

➤ удосконалення кадрового резерву службовців місцевого самоврядування;

➤ встановлення рамки посадових окладів службовців місцевого самоврядування;

➤ встановлення дисциплінарної та матеріальної відповідальності службовців місцевого самоврядування.

Фінансово-економічне забезпечення діяльності виборних посадових осіб місцевого самоврядування, службовців місцевого самоврядування та інших працівників в органах місцевого самоврядування здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. Доцільно передбачити модель оплати праці відповідно до якої основними складовими заробітної плати службовців місцевого самоврядування є: 1) посадовий оклад; 2) місячна або квартальна премія (до 30% від посадового окладу); 3) надбавка за вислугу років (3 відсотки від посадового окладу за кожний рік стажу служби в органах місцевого самоврядування, але не більше 50 відсотків посадового окладу); 4) надбавка за ранг службовця місцевого самоврядування.

Схема посадових окладів службовців місцевого самоврядування затверджується відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою з урахуванням фінансово-економічної спроможності відповідного місцевого бюджету за пропозицією сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради, виходячи з того, що мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії “III”, не може бути меншим двох розмірів прожиткового мінімуму та більше восьми розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого на 1 січня календарного року, а максимальний розмір посадового окладу виборної

посадової особи не може більш як у 6 разів перевищувати мінімальний розмір посадового окладу службовця місцевого самоврядування, який займає посаду категорії “ІІ”.

Запропоновані положення узгоджуються з визначеними у пункті 5 частини першої статті 26 та пункті 4 частини першої статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключними повноваженнями відповідних місцевих рад.

З метою упередження ризиків необґрунтованих витрат з місцевого бюджету, пропонуються: надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важкої роботи; за почесне звання «заслужений»; доплати за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності, які визначені постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року № 268.

Крім того, мінімальні посадові оклади службовців місцевого самоврядування співвідносні посадовим окладам, встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 28 липня 2021 року № 783 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268».

Необхідно враховувати, що гарантоване державою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи і передбачає правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність, яка має певні конституційно-правові межі, встановлені, зокрема, приписами статей 19, 140, 143, 144, 146 Основного Закону України. З аналізу вказаних конституційних положень вбачається, що ці органи місцевого самоврядування, здійснюючи владу і самостійно вирішуючи питання місцевого значення, віднесені законом до їх компетенції, та приймаючи рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Такі ж положення закріплені у статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка встановлює, що головні повноваження і функції органів

місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом; органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу; повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними (пункт 3 Рішення Конституційного Суду України, від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009).

Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону (частина четверта статті 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Таблиця 3.1.

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

Заінтересована сторона	Вплив реалізації акта 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 справедливі 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

Закріплення на законодавчому рівні визначених положень матиме позитивний вплив на посадових осіб місцевого самоврядування (виборних посадових осіб та службовців місцевого самоврядування), кандидатів на зайняття відповідних посад службовців місцевого самоврядування та працівників патронатної служби, оскільки визначить їх статус, удосконалить конкурсні процедури та процедури проходження служби, зміцнить стабільність служби в органах місцевого самоврядування, а також надасть керівникам служби дієві інструменти прийняття ефективних управлінських рішень.

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

Воєнний стан, який діє в Україні з 24 лютого 2022 року, вніс суттєві зміни в усі сфери життя країни, у тому числі й в організацію управління персоналом в органах місцевого самоврядування.

Основними особливостями управління персоналом в органах місцевого самоврядування в період дії воєнного стану є:

- збільшення вимог до професійної кваліфікації та ділової компетентності працівників. В умовах воєнного часу працівники органів місцевого самоврядування повинні мати високий рівень професійної підготовки та бути здатними швидко адаптуватися до нових умов;
- зміна пріоритетів у роботі з персоналом. У період воєнного стану основною метою управління персоналом є забезпечення безперервної діяльності органів місцевого самоврядування та надання громадянам необхідних послуг;
- впровадження нових форм і методів роботи з персоналом. В умовах воєнного часу доводиться використовувати нові форми і методи роботи з персоналом, зокрема дистанційне навчання, роботу в режимі онлайн та інші.

У період воєнного часу працівники органів місцевого самоврядування повинні мати високий рівень професійної підготовки та бути здатними швидко адаптуватися до нових умов. Це пов'язано з тим, що в умовах воєнного часу перед органами місцевого самоврядування стоять складні завдання, такі як забезпечення безпеки громадян, надання гуманітарної допомоги, відновлення інфраструктури та інші.

Для задоволення цих завдань органам місцевого самоврядування потрібні працівники, які мають глибокі знання в галузі права, економіки, управління, а також здатні швидко приймати рішення в умовах невизначеності.

У період воєнного часу основною метою управління персоналом є забезпечення безперервної діяльності органів місцевого самоврядування та надання громадянам необхідних послуг.

У зв'язку з цим в роботі з персоналом пріоритетними є такі напрямки:

- забезпечення безпеки працівників: в умовах воєнного часу працівники органів місцевого самоврядування можуть піддаватися небезпеці,

тому необхідно розробити та впровадити заходи щодо забезпечення їхньої безпеки.

- збереження трудового колективу: в умовах воєнного часу може виникнути необхідність у перерозподілі працівників, тому важливо зберегти трудовий колектив та забезпечити його ефективну роботу.
- підвищення мотивації працівників: в умовах воєнного часу працівники можуть відчувати стрес і непевність у майбутньому, тому необхідно підвищити їхню мотивацію до роботи.

В умовах воєнного часу доводиться використовувати нові форми і методи роботи з персоналом, зокрема дистанційне навчання, роботу в режимі онлайн та інші.

Так, наприклад, в період дії воєнного стану в Україні широко застосовується дистанційне навчання працівників органів місцевого самоврядування. Це дозволяє забезпечити безперервність професійного розвитку працівників, незважаючи на складні умови.

Крім того, в період воєнного часу в органах місцевого самоврядування широко використовуються онлайн-платформи для взаємодії з працівниками. Це дозволяє налагодити ефективну комунікацію з працівниками та оперативно вирішувати виникаючі питання.

З метою розширення механізмів місцевого самоврядування надавати фінансову та матеріальну підтримку сектору безпеки і оборони та відновлення можливості проводити дистанційні засідання органів місцевого самоврядування у форматі відеоконференції у період дії воєнного стану пропонується:

- ✓ віднести до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад надання фінансової та матеріальної підтримки сектору безпеки і оборони у період дії воєнного чи надзвичайного стану, оскільки затвердження місцевого бюджету та внесення змін до нього належать до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад;

✓ надати можливість у період воєнного стану обласним радам обирати у порядку, визначеному законом, для першого заступника голови обласної ради або заступника голови обласної ради, який здійснює повноваження голови відповідної ради, двох заступників, які мають повноваження заступників голови обласної ради відповідно до ст. 56 цього Закону; пункт 11-1 прикінцевих і перехідних положень Закону, який регулює механізм проведення дистанційних засідань продовжити на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення або скасування з такими особливостями, які відрізняють від поточної редакції Закону та основного законопроекту;

✓ з метою запобігання зловживань, до порядку денного дистанційних засідань не можуть включатися питання розпорядження земельними та природними ресурсами;

✓ передбачається механізм, відповідно до якого право ухвального голосу на дистанційних засіданнях місцевих рад та постійних комісій рад мають депутати, які перебувають на території України.

Уразі перебування депутата за межами України, такий депутат матиме на дистанційному засіданні право дорадчого голосу.

Воєнний стан, який діє в Україні, вніс суттєві зміни в організацію управління персоналом в органах місцевого самоврядування. Важливо враховувати ці зміни та адаптувати систему управління персоналом до нових умов.

Висновки до розділу 3

Обґрунтовано, що вдосконалення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування неможливе без реформування інституту служби в ОМС, 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 ОМС;
- професіоналізація служби в ОМС;
- застосування соціально-психологічних та мотиваційних механізмів здійснення кадрової політики в ОМС.

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, визначеному Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування (наказ Голодержслужби України від 29.12.2009 р. №406).

Воєнний стан, який діє в Україні, вніс суттєві зміни в організацію управління персоналом в органах місцевого самоврядування. Важливо враховувати ці зміни та адаптувати систему управління персоналом до нових умов.

В умовах воєнного часу доводиться використовувати нові форми і методи роботи з персоналом, зокрема дистанційне навчання, роботу в режимі онлайн та інші.

Так, наприклад, в період дії воєнного стану в Україні широко застосовується дистанційне навчання працівників органів місцевого самоврядування. Це дозволяє забезпечити безперервність професійного розвитку працівників, незважаючи на складні умови.

Крім того, в період воєнного часу в органах місцевого самоврядування широко використовуються онлайн-платформи для взаємодії з працівниками. Це дозволяє налагодити ефективну комунікацію з працівниками та оперативно вирішувати виникаючі питання.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного магістерського дослідження було сформульовано наступні теоретичні висновки та практичні рекомендації.

1. Аналіз наукових праць за темою дослідження вказує на те, що проблема формування організаційної структури місцевого самоврядування та виходячи з цього організації управління персоналом територіальних громад поки що не була предметом спеціальних досліджень. Окремі праці стосуються лише певних аспектів даної проблеми, мають фрагментарний характер.

Організаційна структура органів місцевого самоврядування в територіальних громадах є за своєю сутністю упорядкованою сукупністю взаємопов'язаних елементів, що перебувають між собою в стійких відносинах, забезпечують їх функціонування і розвиток громади як єдиного цілого. Як відкрита система ОМС динамічно взаємодіє із зовнішнім середовищем, підтримує збалансованість системи, тяжіє до ускладнення і диференціації: створювані нові спеціалізовані відділи чи управління більш результативно виконують повноваження, організовують для цього нові структури.

Встановлено, що за період незалежності в Україні створено правові основи функціонування ОМС, зокрема, було закладено конституційні засади місцевого самоврядування (1996 р.), ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування (1997 р.), прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створювали правові та фінансові основи діяльності ОМС.

Основні завдання управління персоналом в органах місцевого самоврядування:

- планування персоналу, яке передбачає визначення потреб органів місцевого самоврядування в персоналі з урахуванням їхніх цілей і завдань;
- набір персоналу, який передбачає відбір кандидатів на вакантні

посади з урахуванням їхніх професійних та особистісних якостей;

- оцінка персоналу, яка передбачає визначення рівня професійної кваліфікації та ділової компетентності працівників органів місцевого самоврядування;

- розвиток персоналу, який передбачає підвищення професійної кваліфікації та ділової компетентності працівників органів місцевого самоврядування;

- мотивація персоналу, яка передбачає створення умов для задоволення потреб працівників органів місцевого самоврядування та стимулювання їхньої трудової діяльності;

- управління трудовими відносинами, яке передбачає регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та їхніми працівниками.

Наразі, територіальні громади, які утворилися в процесі укрупнення, є автономними при виборі власних організаційних структур, головне - обрані інструменти та механізми повинні дозволяти виконувати власні та делеговані повноваження на рівні, прийнятному жителями громади.

2. Виявлено, що до світових тенденцій розвитку управління персоналом в органах місцевого самоврядування можна віднести:

- провідну роль представницьких органів у вирішенні місцевих справ;
- відсутність універсальної системи місцевих виборів поряд з існуванням у демократичних країнах низки спільних принципів рис, які характеризують єдині підходи до організації електорального процесу;

- тенденцію щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади та створення субрегіональних та міжрегіональних форм управління.

3. Кожне повноваження органу місцевого самоврядування повинно бути закріплено за певним структурним підрозділом/ посадовою особою задля забезпечення його ефективної реалізації. Організаційна структура повинна переглядатися на періодичній основі і стати індикатором для визначення ефективності діяльності органу місцевого самоврядування.

Розглянуто принципи і критерії формування організаційної структури ОМС, серед яких принцип єдності мети, ефективного управління на території, інституційної забезпеченості якісного виконання визначених законом повноважень, співвіднесення потреб і спроможності ОМС, підбору кадрів. Серед вимог до побудови структури органу місцевого самоврядування мають бути ті, які передбачають поєднання простоти форми і мінімального штату управління, свободи діяльності і жорсткості контролю, практики ефективного лідерства і делегування прав і повноважень, а також пріоритетність не функцій та повноважень, а сфер діяльності з урахуванням ситуаційних умов за сукупністю зовнішніх і внутрішніх чинників. Автономія місцевого самоврядування повинна базуватися на загальноприйнятих принципах, таких як "відповідальність за ефективне використання публічних коштів", "узгодженість місцевих рішень та процедур стратегії розвитку громади та країни в цілому".

Розглянуто основні взаємодоповнюючі методи моделювання організаційної структури ОМС: аналогій; експертно-аналітичний; структуризації цілей, організаційного моделювання. Визначено засади моделювання структури ОМС: первинність функцій і повноважень та другорядність самого органу; функціональна замкнутість апарату органу; єдиноначальність; делегування повноважень. А також можливі типи структур: лінійну, функціональну і «територіальну».

Визначено алгоритм формування організаційної структури на прикладі Пристоличної сільської територіальної громади Київської області:

I етап: визначення характеру виконуваних робіт; аналіз існуючої організаційної структури ;

II етап: проектування нової структури; визначення цілей кожного структурного підрозділу, взаємозв'язків й підпорядкованості підрозділів та служб, схеми організаційних зв'язків між ними; визначення порядку прийняття управлінських рішень та послідовності формування, збирання, зберігання, обробки та надання інформації;

III етап: чіткий розподіл повноважень між керівництвом органу; визначення посадових обов'язків і повноважень, їх виконання конкретними посадовими особами.

4. Обґрунтовано, що вдосконалення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування неможливе без реформування інституту служби в ОМС, 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 ОМС;
- професіоналізація служби в ОМС;
- застосування соціально-психологічних та мотиваційних механізмів здійснення кадрової політики в ОМС.

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, визначеному Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування (наказ Голодержслужби України від 29.12.2009 р. №406).

5. Воєнний стан, який діє в Україні, вніс суттєві зміни в організацію управління персоналом в органах місцевого самоврядування. Важливо враховувати ці зміни та адаптувати систему управління персоналом до нових умов.

В умовах воєнного часу доводиться використовувати нові форми і методи роботи з персоналом, зокрема дистанційне навчання, роботу в режимі онлайн та інші.

Так, наприклад, в період дії воєнного стану в Україні широко застосовується дистанційне навчання працівників органів місцевого самоврядування. Це дозволяє забезпечити безперервність професійного розвитку працівників, незважаючи на складні умови.

Крім того, в період воєнного часу в органах місцевого самоврядування широко використовуються онлайн-платформи для взаємодії з працівниками. Це дозволяє налагодити ефективну комунікацію з працівниками та оперативно вирішувати виникаючі питання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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 / Астапова Т. О. – Харків, 2010. – 18 с.
2. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія / О. В. Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
3. Бедрій Р. Муніципально-правове забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності / Р. Бедрій / URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/5/32.pdf>
4. Березовська С.В. Поняття та напрямки фінансової діяльності органів місцевого самоврядування / С.В. Березовська // Митна справа. – № 1(85). – 4.1. – 2013. – С. 67–73.
5. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
6. Вайль И.М. Австралия: федерализм и высшие органы власти. / И.М.Вайль // – М.: Наука, 1970. – 245 с.
7. Васильєва О. І. Актуальні питання вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування / О. І. Васильєва // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 221–228.
8. Возна В. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері господарювання: удосконалення законодавчого забезпечення / В. Возна / URL: http://visnyk.kh.ua/web/uploads/pdf/ilovepdf_com-121-129.pdf
9. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – 1994. – Вип. 1/2 (6/7). – С. 65–69.
10. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн : підручник / А.З.Георгіца. – Тернопіль : Астон, 2003. - 432 с

11. Гнидюк Н. Підходи до формування ефективних організаційних структур для об'єднаних територіальних громад. – К.:2019. – 58 с.

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

13. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. – К.: 2019. – 115 с.

14. Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів? Аналітична доповідь /Жаліло Я.А., д.е.н. Макаров Г.В., к.політ.н. Даниляк О.О., к.держ.упр. Руденко А.Ф., к.політ.н. Романова В.В., к. політ.н. Павленко І.А., к.і.н. Шевченко О.В., к.е.н.. / URL: <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/PP-Decentralization-ready-474fa.pdf>

15. Донченко О. І. Діяльність органів місцевого самоврядування як складова державного управління / О. І. Донченко // Правова держава. – 2014. – № 18. – С. 27–32.

16. Дрешпак В. М., Липовська Н. А. Добровільне об'єднання територіальних громад: зміст та алгоритм проходження основних етапів / В. М. Дрешпак, Н. А. Липовська / URL: http://www.dridu.dp.ua/proekt_ms/doc/aplur_2015_4_8.pdf

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

18. Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. – К., 2003. – 672 с.

19. Залуцький І. Р. Основи сталого розвитку територіальної громади : [навчальний посібник] / І. Р. Залуцький, Р. Л. Брусак, Б. М. Шевчук та ін. – К. : НАДУ, 2008.

20. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] /

М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. / За заг. ред. П.В.Ворони. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2009. – 280с.

21. Звіздай О. В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні / О. В. Звіздай / URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/3/07.pdf>

22. Ігнатченко І. Г. Актуальні питання діяльності органів місцевого самоврядування у сфері культури / І. Г. Ігнатченко / URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/3635/1/Ignatchenko_151%E2%80%9393155.pdf

23. Інституційна спроможність об’єднаних територіальних громад. Аналітична записка. – К. : 2019. – 43 с.

24. Кавунець А., Дорох В. Особливості об’єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект). – К. : 2016. – 96 с.

25. Колтун В. С. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо подолання соціально-економічних криз у контексті екзогенної циклічності / В. С. Колтун // Інвестиції: практика та досвід. – 2015. – № 3. – С. 90–94.

26. Колтун В. С. Організація взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади у сфері надання муніципальних послуг / В. С. Колтун // Вісн. НАДУ. – К.: НАДУ, 2012. – Вип. 1. – С. 211–220.

27. Колтун В. С. Організація діяльності органів місцевого самоврядування в умовах екзогенної циклічності: мультифакторний підхід / В. С. Колтун // Управління сучасним містом. – 2012. – № 1–4/1–12 (45–48). – С. 53–60.

28. Конституція України / Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Верховна Рада України. / URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

29. Концепція реформування місцевого самоврядування територіальної організації влад в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-

p. – / URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

30. Костенко В. О. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні / В. О. Костенко / URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-2/doc/3/02.pdf>

31. Кравченко В. В. Конституційне право України у визначеннях та схемах: навч. посіб. / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2002. – 192 с.

32. Криворучко О. О. Критерії та показники ефективності діяльності органів місцевого самоврядування / О. О. Криворучко / URL: <http://official.chdu.edu.ua/article/view/130354>

33. Кравченко В. О. Менеджмент: Навчальний посібник. – Одеса: Атлант, 2013 р. – 165 с

34. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.

35. Кравченко Т. А. Особливості функціонування органів місцевого самоврядування в Україні як інституту публічної влади / Т. А. Кравченко // Держава та регіони. – 2011. – № 1. – С. 49–53. – (Сер.: Державне управління).

36. Критерії ефективних організаційних структур виконавчих органів місцевого самоврядування. Аналітична записка. – К.: 2019,. – 34 с.

37. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – Львів: Літопис, 2001. – 326 с.

38. Куйбіда В. С. Модели обеспечения конкурентоспособности территории / В. С. Куйбида, И. А. Дегтярева // Проблема социальной справедливости и государственное управление: материалы междунар. науч. конф., Тбилиси, 20–21 дек. 2011 г. – Тбилиси: Междунар. изд-во “Прогресс”, 2011. – С. 126–131.

39. Куценко Т. Ф., Дударенко Є. Ю. Об’єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд / Т. Ф. Куценко, Є. Ю. Дударенко / URL: http://www.economy.in.ua/pdf/3_2017/15.pdf

40. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування: навч. посібник /

Лазор О. Д. – 3-тє вид., доп. і перероб. – К. : Центр навч. л-ри, 2003. – 432 с.

41. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування та його імплементація в Україні / А. П. Лелеченко / URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/Duur_2011_3_8%20.pdf

42. Лесюк В. С. Децентралізація влади в Україні як механізм розвитку громад / В. С. Лесюк - / URL: <http://www.oblrada.pl.ua/uploads/lstud/2017/07.pdf>

43. Луценко П. П. Основні напрямки реформування системи місцевого самоврядування в Україні на основі досвіду ЄС / П. П. Луценко / URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-2/doc/2/05.pdf>

44. Менеджмент організацій: навчальний посібник для студентів–магістрів галузі знань 07 «Управління та адміністрування» / Укладачі: Л.Є. Довгань, І.П. Малик, Г.А. Мохонько, М.В. Шкробот. – Київ: КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2017. – 271 с.

45. Місцеві громади зможуть самі вирішувати, до якого центру первинної медико-санітарної допомоги спрямовувати своїх громадян RLN: <https://www.umj.com.ua/article/97685/mistsevi-gromadi-zmozhut-sami-virishuvati-do-yakogo-tsentru-pervinnoyi-mediko-sanitarnoyi-dopomogi-spryamovuvati-svoyih-gromadyan>

46. Муніципальна поліція в Україні: очікування і реальність RLN: <https://uk.etcetera.media/munitsipalna-politsiya-v-ukrayini-ochikuvannya-ta-realnist.html>

47. Муніципальні системи зарубіжних країн/ Режим доступу: <http://studies.in.ua/ru/gosudarstvennoe-pravo-zarubezhnyh-stran-lekcii/1471-leksya-11-municipaln-sistemi-zarubzhnih-krayin.html>

48. Навчальний посібник для депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад. Видання друге /Дерун Т.М./ Асоціація міст України – К., ТОВ “Підприємство “ВІ ЕН ЕЙ”, 2017. – 164 с.

49. Назарчук Т. В. Менеджмент організацій: Навчальний посібник. / Т. В. Назарчук, О. М. Косіюк – К.: «Центр учбової літератури», 2016. – 560 с

50. Небава, М. І. Менеджмент організацій і адміністрування. Частина 1 : навчальний посібник / М. І. Небава, О. Г. Ратушняк. – Вінниця : ВНТУ, 2012. – 105 с.

51. Об'єднані громади мають більше можливостей для розвитку освіти, ніж райони, – експерт / URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8707>

52. Покотило Т. В. Шляхи підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування / Т. В. Покотило // / URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/2/10.pdf>

53. Плющ Р.М. Формування структури місцевого самоврядування: організаційно-управлінський аспект: Монографія. – Херсон.: Вид-во ВАТ “Херсон.міська друк.”, 2006. – 396 с.

54. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс]: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII Верховна Рада України. – URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

55. Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади / Указ Президента України від 06.12.2018 №412/2018. – <https://www.president.gov.ua/documents/4122018-25710>

56. Про місцеве самоврядування / Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР Верховна Рада України. – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

57. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування / Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР Верховна Рада України. – URL: <http://www.rada.gov.ua>

58. Про службу в органах місцевого самоврядування / Закон України від 07.06.2001 № 2493-14 RLN <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

59. Про співробітництво територіальних громад Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII Верховна Рада України. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

60. Реформа децентралізації / URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>

61. Рогуля А. О. Роль органів місцевого самоврядування в забезпеченні безпеки життєдіяльності територіальних громад / А. О. Рогуля / URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/2_2017/20.pdf

62. Сахарук О. П. Удосконалення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління освітою / О. П. Сахарук // Актуальні проблеми державного управління – 2015. – № 1. – С. 268–275.

63. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в контексті європейської інтеграції / С. Г. Серьогіна / URL: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/14321/1/Serohina_43-48.pdf

64. Серьогіна С. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства / С. Серьогіна / URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6110/1/Serohina_107_115.pdf

65. Сірик З. Місцеве самоврядування та інвестиційні процеси: європейські процеси та вітчизняні реалії / З. Сірик / URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_49/fail/32.pdf

66. Словарь иностранных слов. – М.: Гос. изд-во иностранных и национальных словарей, 1954. – 855. – С. 210.

67. Соціально-психологічні особливості професійної діяльності державних цивільних і муніципальних службовців та працівників державних і муніципальних організацій / URL: https://stud.com.ua/18849/menedzhment/sotsialno_psihologichni_osoblivosti_prof_esiynoyi_diyalnosti_derzhavnih_tsivilnih_munitsipalnih_sluzhbovts

68. Створення центрів надання адміністративних послуг в ОТГ. Збірник методичних матеріалів Програми ЄС “U-LEAD Компонент 2: (початкова фаза)” URL: https://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/Stvorennnya_CNAP_v_OTG_v_ersiya_19.06.2017.pdf

69. Сучасні концепції управління організаціями [Електронний ресурс] : навч. посібник для здобувч. ступ-ня маг-ра за ОП «Менеджмент і бізнес-

адміністрування» / Л. Є. Довгань, Л. Л. Ведута, М. В. Шкробот; КПІ ім. Ігоря Сікорського. – Електронні текстові дані (1 файл: 2,46 Мбайт). – Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2018. – 278 с.

70. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. – К.: НІСД, 2016. – 61 с.

71. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб. / А. Ткачук ; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія”, 2012. – 120 с.

72. Ткачук В. А. Проблеми оцінювання якості та ефективності діяльності органів місцевої влади (зарубіжний досвід) / В. А. Ткачук RLN: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=EIhiFz4AAAAJ&hl=ru>

73. 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. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.

74. Федулова Л.І. Менеджмент організацій: Підручник / Л.І. Федулова, І.В. Сокирник, В.В. Стадник, М.А. Йохна, О.С. Новиков, Є.Г. Рясних [за редакцією Л.І. Федулової]. – К. Либідь, 2004. – 448 с.

75. Формування мережі закладів охорони здоров'я об'єднаної територіальної громади. / URL: <http://lviv.medprof.org.ua/lviv/biblioteka-golovnoho-likarja-ta-golovi-profkomu/metodichni-rekomendaciji-formuvannja-merezhi-zakladiv-okhoroni-zdorovja-objednanoi-teritorialnoji-gromadi/>

76. Храброва Ю. В. Зарубіжний досвід кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування / Ю. В. Храброва // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – Вип. 12. – С. 66-68.

77. Хріпливець Д. Є. Сутність місцевого самоврядування та його територіальної організації / Д. Є. Хріпливець / URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/19.pdf>

78. Шарий В. Місцеве самоврядування в Україні як механізм реалізації

делегованих повноважень / В. Шарий // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 4. – С. 156–166.

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

80. Шморгун Л.Г. Менеджмент організацій: Навчальний посібник / Л.Г. Шморгун. – К. : Знання, 2010. – 452 с. – (Вища освіта ХХІ століття).

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

82. Якимчук С. Управлінські рішення в діяльності органів місцевого самоврядування: зміст, особливості та сутність / С. Якимчук // URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2009-1-21.pdf>

83. Administration as a Service – the Public 3S з Client : The OECD Report / OECD. – 1987. – 144 p.

84. What is the McKinsey 7S Model? //URL: <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/strategy/mckinsey-7s-model/>

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

**Обов'язкові структурні підрозділи/ посадові особи в
органах місцевого самоврядування (територіальних громадах), необхідні
для забезпечення функціонування**

№п /п	Місто	Селище	Село	Коментар
1	Міський голова	Селищний голова	Сільський голова	
2	Заступник з питань діяльності виконавчих органів	Заступник з питань діяльності виконавчих органів	Заступник з питань діяльності виконавчих органів	
3	Секретар ради	Секретар ради	Секретар ради (секретар виконавчого комітету)	<i>Якщо посада секретаря виконкому в сільській раді не вводиться, повинна бути додаткова посадова особа для організації проведення засідань виконкому (сесій ради). Після набрання чинності нового Закону про службу в органах місцевого самоврядування така посада повинна бути введена як посада керівника служби (окрім випадку якщо штатна чисельність виконавчих органів не перевищує 20 осіб)</i>
4	Керуючий справами (секретар) виконавчого комітету	Керуючий справами (секретар) виконавчого комітету	-	
5	Староста	Староста	Староста	<i>Питання кількості старост зараз не можна поставити під сумнів, однак, можна прийняти рішення про послуги, які надаються старостою в старостинському окрузі (це питання треба розглядати комплексно разом із питанням створення центрів надання адміністративних послуг)</i>
6	Служба персоналу або відділ персоналу	Служба персоналу	Служба персоналу	<i>На 1 посадову особу відділу персоналу повинно припадати не менше 25-</i>

№п /п	Місто	Селище	Село	Коментар
				<i>35 працівників апарату та виконавчих органів</i>
7	Відділ організаційної роботи (відділ організаційного забезпечення)	Відділ організаційної роботи	Відділ організаційної роботи	
8	Відділ бухгалтерського обліку та звітності	Відділ бухгалтерського обліку та звітності	Відділ бухгалтерського обліку та звітності	<i>Кількість посадових осіб залежить від чинників: - наявності централізованої бухгалтерії, наприклад, для закладів освіти або закладів культури</i>
9	Відділ економічного розвитку та бюджетування	Відділ економічного розвитку та бюджетування	Відділ економічного розвитку та бюджетування	<i>Об'єднання двох завдань (структурних підрозділів) забезпечить: - нерозривність процесу планування з бюджетуванням; - повне навантаження працівників, оскільки бюджетний процес не є сталим протягом року, має свою «сезонність»</i>
10	Центр надання адміністративних послуг (відділ муніципальних послуг)	Центр надання адміністративних послуг (відділ муніципальних послуг)	Центр надання адміністративних послуг (відділ муніципальних послуг)	Окрема формула, яка повинна базуватися на кількості осіб, які можуть скористатися послугою, та «витратами часу» на надання першої адміністративної послуги

Перелік обов'язкових та рекомендаційних структурних підрозділів органу місцевого самоврядування

1. Структурні підрозділи/ посадові особи, з яких може складатися апарат органу місцевого самоврядування (незалежно від того, чи це сільська, селищна чи міська рада) для належного (ефективного, відповідно до встановлених стандартів) та в повному обсязі виконання власних та делегованих повноважень:

1. Міський (селищний, сільський) голова
- 2 Секретар ради
- 3 Керуючий справами (секретар) виконавчого комітету;
- 4 Заступник (-и) міського (селищного, сільського) голови з діяльності виконавчих органів;
- 5 Староста;
- 6 Староста;
-
- 9 Відділ з питань персоналу *(або спеціаліст з управління людськими ресурсами)*;
- 10 Загальний відділ;
- 11 Відділ організаційної та інформаційної роботи;
- 12 Юридичний відділ *(або спеціаліст з юридичних питань)*;
- 13 Відділ державної реєстрації;
- 14 Архівний відділ *(або спеціаліст з питань архіву, або питання архівної справи покладено на спеціаліста загального відділу)*;
- 15 Відділ бухгалтерського обліку та звітності;
16. Фінансовий відділ;
- 17 Відділ економічного розвитку *(відділ економічного розвитку та бюджетування, відділ економічного розвитку та інвестицій, відділ економічного розвитку та інфраструктурних проектів)*;
- 18 Служба у справах дітей *(або спеціаліст з питань захисту прав дітей)*;
- 19 Центр надання адміністративних послуг;
- 19 Відділ соціального захисту;
- 20 Відділ освіти, молоді та спорту;
- 21 Відділ охорони здоров'я;
- 22 Відділ культури і туризму;
- 23 Відділ житлово-комунального господарства, транспорту та благоустрою;
- 24 Відділ містобудування та архітектури *(відділ містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства)*;
- 25 Відділ комунальної власності *(відділ комунальної власності, земельних відносин та екологічних питань)*;
26. Відділ з земельних та екологічних питань;
- 27 Відділ цивільного захисту та мобілізаційної роботи *(або спеціаліст з питань цивільного захисту та мобілізаційної роботи)*

ДОДАТОК В

СТРУКТУРНІ ПІДРОЗДІЛИ РАДИ ТА РОЗПОДІЛ ОБОВ'ЯЗКІВ МІЖ ГОЛОВОЮ ТА ЙОГО ЗАСТУПНИКАМИ В ОБ'ЄДНАНІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ (з чисельністю населення до 30 тис. осіб

