

DOI: [10.32702/2307-2105-2021.11.19](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2021.11.19)

УДК 35.08:352.075

I. М. Гринчишин,

д. е. н., старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»

ORCID ID: 0000-0002-0339-9227

Л. А. Перетятко,

к. е. н., доцент кафедри права та менеджменту у сфері цивільного захисту, Львівський державний університет безпеки життєдіяльності

ORCID ID: 0000-0002-7383-8045

УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СУЧАСНІ ТРЕНДИ ТА ВИКЛИКИ

I. Hrynychyshyn

Doctor of Economic Sciences, Senior Researcher,

SI «M. I. Dolishniy Institute of Regional Research of the National Academy of Sciences of Ukraine»

L. Peretyatko

PhD in Economics, Associate Professor, Lviv State University of Life Safety

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENTS: TRENDS AND CHALLENGES

В статті розкрито сучасні тренди та виклики управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування. Виділено основні тенденції функціонування територіальних громад та акцентовано на особливостях забезпечення організаційної спроможності органів місцевого самоврядування; необхідності формування комплексу знань, умінь та навичок для застосування в професійній діяльності у різних сферах; ефективності виконання функцій відповідно до переданих повноважень та досягнення результатів. Проаналізовано видатки на управління сільських, селищних та міських рад органів місцевого самоврядування та встановлено відмінності між ними. Виокремлено фінансові індикатори, які відображають підвищення ефективності управління людськими ресурсами через виконання ними повноважень та забезпечення приросту податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку, податку на майно та ін. Розглянуто необхідність підвищення професійних навичок та компетенцій працівників органів місцевого самоврядування для можливості їх участі у проектах та програмах місцевого та регіонального розвитку. Обґрунтовано необхідність нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування загалом та управління людськими ресурсами, зокрема.

The article reveals current trends and challenges of human resources management in local governments. The main tendencies of functioning of territorial communities are highlighted and the peculiarities of ensuring the organizational capacity of local self-government bodies are emphasized. The need to form a set of knowledge, skills and abilities of local government employees in professional activities in various fields (education, health care, culture, sports, economic development, natural resources management, etc.) is identified as the main one. It is proposed to

evaluate the effectiveness of the performance of functions in accordance with the given powers by the results of the provision of public services at the local level.

Expenditures on management of village, settlement and city councils of local self-government bodies are analyzed and differences between them are established. A significant increase in management expenditures was found. These budgetary resources could be used for other important purposes of development of the territorial community. Financial indicators of functioning of territorial communities are singled out, among them increase of local taxes and fees, personal income tax and single tax. The need to improve the professional skills and competencies of local government employees to enable them to participate in local and regional development projects and programs was considered. The need for regulatory and legal support for the activities of local governments in general and human resources management, in particular, was justified. The formation of new approaches to human resource management in the context of local government reform and territorial organization of power was proposed. The key direction of improving the efficiency of human resources management in local governments is the legislative provision of services in local governments through the adoption of the law. It is important to convert the work of local governments to increase the level of financial capacity and provide quality public services. There is a need to evaluate the activities of employees of various departments and increase their professional competence.

Ключові слова: людські ресурси; орган місцевого самоврядування; територіальна громада; спроможна територіальна громада; ресурси.

Keywords: human resources; local self-government; territorial community; affluent territorial community; resources.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Зростаюча увага до необхідності належного управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування пов'язана з реформою адміністративно-фінансової децентралізації, в результаті якої збільшено повноваження територіальних громад та, відповідно, функцій органів місцевого самоврядування. Водночас практика функціонування територіальних громад свідчить, що вони стикаються з викликами, зумовленими низьким рівнем організаційної спроможності, відсутністю професійних навиків працівників, здатних не тільки ефективно виконувати завдання, а й творчо вирішувати їх в умовах нестабільності. Серед усталених трендів, пов'язаних із управлінням людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування варто звернути на спрямування значних бюджетних ресурсів за вказаним напрямом видатків, які могли б використатись більш ефективно та спрямовуватись на інші цілі розвитку громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування присвячені праці Балдич Н., Гнидюк Н., Кіцак І., Нестор О., Трутковськи Ц. Водночас активізація створення територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації та потреба у забезпеченні органів місцевого самоврядування професійними фахівцями, котрі будуть ефективно виконувати повноваження та функції, актуалізують питання окреслення сучасних трендів та викликів, з якими стикаються органи місцевого самоврядування в питаннях ефективного управління людськими ресурсами.

Метою статті є детермінація сучасних трендів та викликів ефективного управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування.

Вклад основного матеріалу дослідження. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що місцеве самоврядування включає власне територіальну громаду і органи місцевого самоврядування, та є правом територіальної громади, яким вона користується або ж самостійно здійснює місцеве самоврядування через органи самоорганізації населення. Відповідно до цього, функції органів місцевого самоврядування визначаються повноваженнями, наділеними в контексті реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Розглядаючи функції органів місцевого самоврядування слід констатувати, що не всі здійснюють їх в повному обсязі та з належною якістю. Очевидно за такої ситуації окреслюється проблема нерівності добробуту територіальних громад, опосередкованого діяльністю органів місцевого самоврядування. Відтак окреслення сучасних трендів та викликів ефективного управління людськими ресурсами органів місцевого самоврядування набуває особливої уваги.

Попри позитиви адміністративно-фінансової децентралізації, яка покликана не тільки наблизити послуги до безпосереднього отримувача, а й активізувати потенціал місцевого соціально-економічного розвитку територіальних громад, слід звернути увагу на недоліки, що можуть гальмувати вказані процеси. Попри те, що в усьому світі існують значні відмінності у можливостях та ресурсах, якими розпоряджаються органи місцевого та регіонального самоврядування, локальний контекст також вказує на існуючі бар'єри, серед яких варто виокремити: локальні обмеження потенціалу, такі як відсутність знань, навичок чи відповідних інституцій розробляти та впроваджувати політику, приймати рішення або забезпечувати прозорість і підзвітність.

Експерти зазначають, що основою управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування є вміння прогнозувати потреби в людських ресурсах, планувати кар'єру працівників органів місцевого самоврядування; організувати конкурсний відбір на вакантні посади в органах місцевого самоврядування; оцінювати професійні компетенції працівників місцевого самоврядування при прийнятті їх на службу; розробляти посадові інструкції службовців місцевого самоврядування; формувати загальні та спеціальні вимоги до кандидатів на посаду службовців місцевого самоврядування; підвищувати рівень професійних компетенцій службовців органів місцевого самоврядування; встановлювати індикатори виконання завдань службових завдань [1].

Водночас питання управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування слід розглядати через призму різноманітних аспектів, які тією чи іншою мірою впливають на ці процеси, а саме:

- забезпечення організаційної спроможності органів місцевого самоврядування, що визначає структуру штатних працівників та їхню відповідальність у реалізації функцій органів місцевого самоврядування ;
- формування комплексу знань, умінь та навичок для застосування їх в професійній діяльності у різних сферах (в галузі освіти, медицини, культури, спорту, громадського порядку, економічного розвитку, раціонального використання природних ресурсів та ін.);
- виконання функцій відповідно до наданих повноважень, а також досягнення запланованих результатів;
- збільшення надходжень до бюджету територіальної громади, в першу чергу з власних джерел (податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку, податку на нерухомість та ін.).

Формування організаційної структури та штатного розпису будь-якого органу місцевого самоврядування є виключними повноваженнями та відповідальністю голови і відповідної ради самого органу місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» затвердження структури виконавчих органів влади, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів належить до компетенції голови та місцевої ради. Голова відповідної ради вносить пропозиції щодо зазначених питань, які затверджуються на пленарному засіданні. Таким чином, органи місцевого самоврядування мають автономність та право затверджувати штатний склад, виходячи з власного бачення та наявних можливостей.

В цьому контексті експерти підкреслюють, що «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» [2].

Таким чином, фахівці справедливо зауважують, що з огляду на самостійність органу місцевого самоврядування вирішувати питання розвитку своєї громади, кожен з них має право сформулювати унікальну структуру, що не потребує законодавчого врегулювання. Загалом організаційна структура апарату управління визначає функції в межах кожного структурного підрозділу й працівниками, що входять до його складу, закріплюється в штатному розписі, положенні про відділ та/або управління, в співвідношенні структурних підрозділів й працівників апарату [3]. Огляду на це, структура апарату управління територіальної громади повинна формуватися з урахуванням фактичного обсягу повноважень відповідного органу місцевого самоврядування, та відповідно розподілу службових обов'язків між структурними підрозділами, а також розміру територіальної громади, кількості старостинських округів та фінансової спроможності.

Практика функціонування територіальних громад підтверджує вищий рівень забезпечення людськими ресурсами у громадах, створених навколо великих міст та районних центрів. Водночас нові повноваження та вимоги до працівників органів місцевого самоврядування потребують виконання складніших завдань. У сільських територіальних громадах немає цього резерву людських ресурсів з огляду на передачу нових повноважень місцевого самоврядування і необхідність вирішення завдань, які раніше виконувалися на рівні районів.

Низький рівень організаційної спроможності територіальних громад зумовлений:

- наявністю вакантних посад, на які не оголошуються конкурси;
- відсутністю обґрунтованих параметрів запланованих видатків на апарат ради та ін.
- незабезпеченням повноважень у повному обсязі за іншими напрямками функціонування територіальних громад.

З огляду на це, вкажемо на особливості використання людських ресурсів через призму функціонування органів місцевого самоврядування. Загалом, функціональні обов'язки працівники органу місцевого самоврядування більшою мірою є типовими з огляду на передані повноваження. Однак, структура і апарат управління доволі різняться за територіальними громадами. Суттєво відрізняються і підсумкові результати діяльності територіальних громад.

Серед власних повноважень територіальних громад – ефективне управління на місцевому рівні, що забезпечується органами місцевого самоврядування. Для цього необхідно:

- ✓ оптимізувати структуру апарату управління в частині визначення чисельності та складу апарату управління (відповідно до повноважень і чисельності громади) як способу мінімізації неефективних видатків;
- ✓ забезпечити розвиток професійних знань і компетентностей працівників органів місцевого самоврядування як важливої умови сприяння соціально-економічному розвитку територіальної громади, мотивування працівників залежно від досягнутих результатів чи поширення соціально-економічних ефектів;
- ✓ сприяти партисипативному управлінню, що передбачає залучення жителів територіальної громади до вирішення питань соціально-економічного розвитку;

✓ сформувати середовище, що сприятиме довгостроковому соціально-економічному розвитку територіальної громади [4].

Передача значної кількості повноважень потребує відповідного *фінансового забезпечення*. Однак, навіть маючи значні фінансові ресурси, не усім територіальним громадам вдається досягнути високих результатів. Доволі часто це пов'язано з відсутністю кваліфікованих працівників, або надто «роздутими штатами», що відволікають значні обсяги ресурсів, які б мали спрямовуватись на інші цілі.

Видатки на державне управління є одними із найбільш проблемно-дискусійних, оскільки, з одного боку, безпосередньо пов'язані з наданням адміністративних послуг населенню громади, належною організацією соціальних, медичних, освітніх, культурних, спортивних та інших послуг, а з іншого – безпосередньо залежать від позиції органу місцевого самоврядування у визначенні їхніх суттєвих умов (кількість штатних одиниць, заробітна плата, преміювання тощо), що відповідно зумовлює варіацію між територіальними громадами [4]. Окрім того, зазначені видатки, як частка власних доходів, враховуються як один із параметрів визначення фінансової спроможності територіальних громад: розмір видатків на управління в структурі власних доходів не повинен перевищувати 20%.

Упродовж 2018-2020 рр. видатки на загальнодержавні функції органів місцевого самоврядування зросли на 9,2 млрд.грн., що свідчить про неупорядкованість цього процесу та неефективність використання зазначених коштів. Найбільший обсяг видатків, зважених на чисельність населення в розрізі областей спостерігаємо у Полтавській та Київській областях, натомість Донецька та Луганська характеризуються найменшим розподілом зазначених видатків на 1 населення.

Значне відволікання бюджетних ресурсів потенційно зменшує можливості фінансування публічних послуг та здійснення капітальних видатків. Варіація в розрізі територіальних громад є значною: найбільше значення 82,2% у Ланчинській територіальній громаді Івано-Франківської області та найменше – 5,1% у Дніпровській громаді Дніпропетровської області, що складає 16 разів (рис.1). Відтак, зазначене ставить під сумнів можливості розвитку територіальних громад у зв'язку з використання понад 65% бюджетних ресурсів на зазначені цілі.

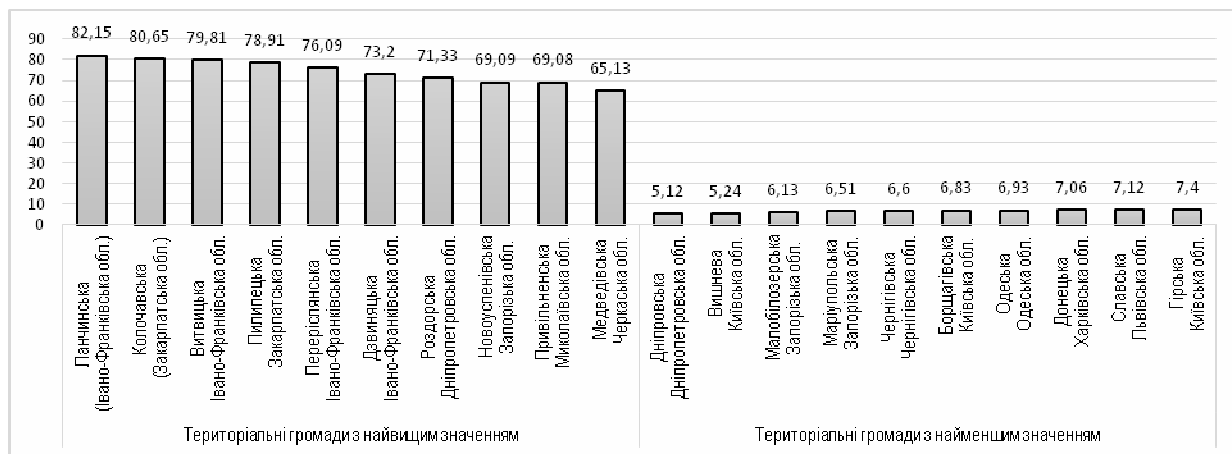


Рис. 1. Територіальні громади з найменшими та найбільшими частками видатків на апарат управління в структурі загальних видатків, 1.07.2021 р.

Джерело: Офіс підтримки реформ

Звернемо увагу, що найнижчі позиції, в переважній більшості, зайняли сільські, та в окремих випадках, селищні громади. Окрім того, найбільша кількість цих громад розташовані у Івано-Франківській області. І, навпаки, найменшу частку управлінських видатків у сукупних видатках демонструють міські громади, зважаючи на їх «масштаб» та вищий рівень фінансової спроможності. Зважаючи на це, сільські та селищні громади повинні виважено ставитись до формування органів управління, а також встановлювати обґрунтований розмір заробітної плати його працівникам.

З позиції бюджетної спроможності видатки на управління в органах місцевого самоврядування переважно оцінюють як частка в загальному фонді бюджету територіальної громади. Зважаючи на різну спроможність слід вказати, що функціональне коло виконуваних обов'язків працівників органів місцевого самоврядування, а відтак і їхня чисельність у дотаційних територіальних громадах може бути навіть вищим, оскільки потребує більше знань та зусиль для нарощення бюджетної спроможності.

Варто звернути увагу, що відсутність фахівців відповідної кваліфікації або ж низька кваліфікація працівників органів місцевого самоврядування в контексті необхідності виконання повноважень та реалізації функцій призводить до проблем неефективного планування та використання фінансових ресурсів територіальних громад, а в окремих випадках, навіть неспроможності скористатися коштами державних субвенцій на розвиток громад. І навпаки, конвертація ефективної роботи та зусиль органів місцевого самоврядування проявляється у зростанні доходів, поданні проєктів місцевого та регіонального розвитку.

Зважаючи на реконфігурацію територіальних громад з 2021 р. з огляду на повсюдність адміністративно-територіального устрою, оцінити результати їх функціонування через призму приросту податкових надходжень не видається можливим. Водночас практика виконання бюджетних надходжень, у

цьому випадку податку з доходів фізичних осіб, вказує на проблеми неефективного планування, при чому як у громадах, у яких спостерігається найбільше недовиконання надходжень, наприклад у Козівській територіальній громаді (55 %) при середньому рівні по усіх громадах Львівської області 77%, так і у Підберізіцькій територіальній громаді, у якій уже станом на 1.10.2021 р. відзначаємо перевиконання на 4% (рис. 2).

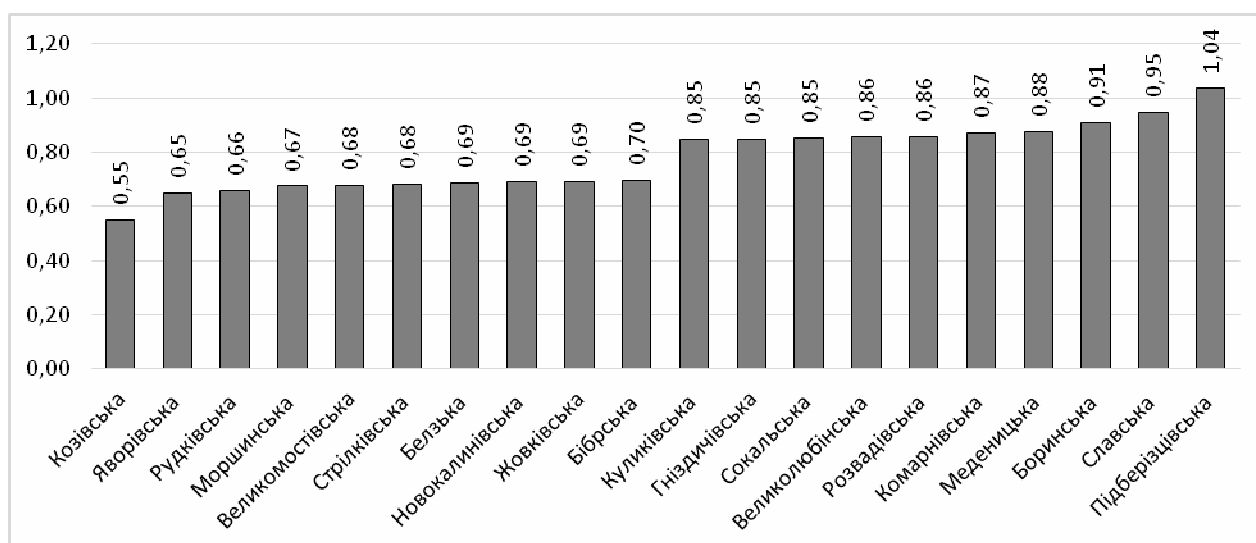


Рис. 2. Порівняння фактичних надходжень ПДФО із запланованими в територіальних громадах Львівської області, станом на 1.10.2021 р.

Джерело: Державний веб-портал бюджету для громадян URL: <https://openbudget.gov.ua/>

Серед експертів панує думка, що через брак навиків та неможливість підготовки якісних заявок органами місцевого самоврядування саме сільських територіальних громад, існує їх неспроможність брати участь у програмах місцевого та регіонального розвитку. Водночас на прикладі територіальних громад Львівської області упродовж 2016-2020 рр. ця теза спростовується, адже Давидівська територіальна громада, яка подала найбільшу кількість проєктних заявок для участі в конкурсі Державного фонду регіонального розвитку, є сільською (рис.3).

Не оцінюючи якість поданих заявок, зазначене підтверджує, що наявність ефективного відділу/сектору, у компетенції працівників якого є залучення додаткових ресурсів (як у випадку з Давидівською територіальною громадою – відділ економічного розвитку, торгівлі та інвестицій) є чи не найкращим підтвердженням успіху в реалізації будь-яких ініціатив як на місцевому, так і регіональному рівнях.

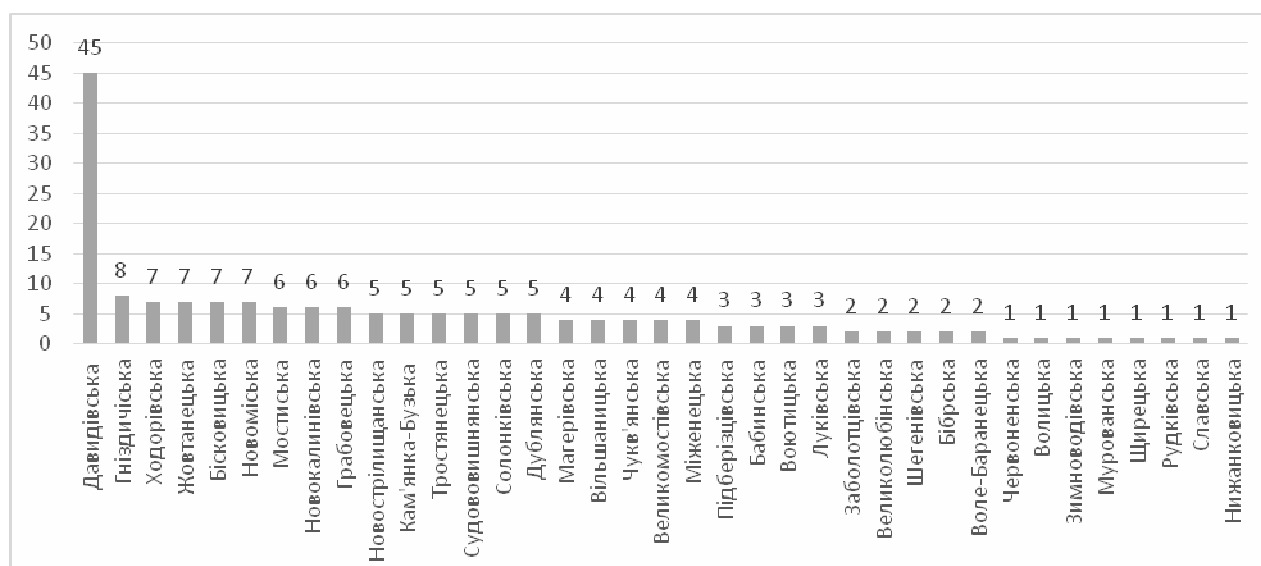


Рис. 3. Участь територіальних громад Львівської області у конкурсі Державного фонду регіонального розвитку, 2016-2020 рр.

Джерело: згруповано за даними Державного фонду регіонального розвитку

Позитивно оцінюючи вплив кількості поданих проєктних заявок в окремих громадах на результируючий показник ефективності використання бюджетного потенціалу у сфері управління, вбачаємо необхідним створення структурного підрозділу (або ж окремої посади), що забезпечуватиме підготовку та подання проєктів та відповідно залучатиме додаткові матеріальні й фінансові ресурси [5].

Загалом розв'язання наявних проблем у забезпеченні людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування лежить у площині професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування, запровадженні дієвих програм підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, забезпеченні престижності служби в органах місцевого самоврядування та можливості кар'єрного зростання, реформуванні системи оплати праці. Фахівці зауважують, що ці завдання можуть бути вирішені у новому законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6]. Окрім того, прийняття закону забезпечить дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, залучення професійних фахівців до служби в органах місцевого самоврядування, автономність діяльності органів місцевого самоврядування та ряд інших важливих аспектів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Формування нових підходів до управління людськими ресурсами в умовах реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в напрямку посилення інституційної, організаційної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування у реалізації покладених на них завдань та функцій потребує урахування трендів та викликів, пов'язаних із управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування. Серед ключових є: законодавче унормування служби в органах місцевого самоврядування через прийняття відповідного закону; забезпечення реальної конвертації роботи працівників органів місцевого самоврядування у вищий рівень фінансової спроможності та надання якісних публічних послуг; оцінювання результатів діяльності посадових осіб різних структурних підрозділів, та, у разі потреби, підвищення їхніх професійних компетенцій.

Список літератури.

1. Сучасні інструменти управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування. Програма Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» URL: <https://pdp.nacs.gov.ua/courses/suchasni-instrumenty-upravlinnia-liudskymy-resursamy-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia> (дата звернення: 17.10.2021).
2. Інституційна спроможність об'єднаних територіальних громад в Україні. Аналітична записка. Київ, 2019. 43 с.
3. Балдич Н., Гнидюк Н., Трутковські Ц. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України. Аналітичний звіт. програма ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні». Київ, 2019. 122 с.
4. Гринчишин І. М., Біль М. М., Лещук І. В., Патицька Х. О., Попадинець Н. М. Зміцнення спроможності територіальних громад на основі ефективного використання ендogenous потенціалу / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Львів, 2019. 301 с.
5. Гринчишин І. М. Добробут територіальної громади: фінансове забезпечення в умовах нової парадигми регіонального розвитку / за наук. ред. І. З. Сторонянської; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України». Львів, 2020. 380 с.
6. Нестор О. Управлінський актив територіальних громад: теоретичні підходи та прикладні аспекти. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2021. №1. С. 21 – 26.

References.

1. Council of Europe Program "Decentralization and Public Administration Reform in Ukraine" (2021), "Modern tools of human resources management in local governments", available at: <https://pdp.nacs.gov.ua/courses/suchasni-instrumenty-upravlinnia-liudskymy-resursamy-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia> (Accessed 17 Oct 2021).
2. USAID (2019), Instytutsijna spromozhnist' ob'iednanykh terytorial'nykh hromad v Ukraini. Analitichna zapyska [Institutional capacity of united territorial communities in Ukraine. Analytical note], USAID, Kyiv, Ukraine.
3. Baldych, N., Hnydiuk, N. and Trutkovs'ky, Ts. (2019), Doslidzhennia navchal'nykh potreb predstavnykiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia Ukrainy. Analitichnyj zvit [Research of educational needs of representatives of local self-government bodies of Ukraine], prohrama rady Yevropy «Detsentralizatsiia i reforma mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini», Kyiv, Ukraine.
4. Hrynchyshyn, I.M., Bil M.M., Leschukh I.V., Patytska H.O. and Popadynets N.M. (2019), Zmitsnennia spromozhnosti terytorial'nykh hromad na osnovi efektyvnoho vykorystannia endogenousho potentsialu [Strengthening the capacity of territorial communities on the basis of effective use of endogenous potential], SI "Institute of Regional Research named after M. I. Dolishniy of NAS of Ukraine", Lviv, Ukraine.
5. Hrynchyshyn I.M. (2020), Dobrobut terytorial'noi hromady: finansove zabezpechennia v umovakh novoi paradyhmy rehional'noho rozvytku [The well-being of the territorial community: financial support in the new paradigm of regional development], State Institution «Institute of Regional Research named after M. I. Dolishniy of NAS of Ukraine», Lviv, Ukraine.
6. Nestor O. (2021), "Management assets of territorial communities: theoretical approaches and applied aspects", Sotsial'no-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrayiny, Vol. 1, pp. 21 - 26.