

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.353

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2024.6/24>

Лукавенко Ю.П.

Дніпровський державний університет внутрішніх справ

ORCID ID: 0009-0009-9870-4316

МОДЕЛЬ РОЗВИТКУ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті наголошено, що необхідність докорінної зміни публічного управління, діяльність якого має базуватися на довірі громадян, починає усвідомлюватися українською елітою тільки зараз, коли, на жаль, був втрачений той потенціал довіри, який сформувався на початку повномасштабного вторгнення росії. За результатами соціологічних досліджень, рівень довіри до публічних інститутів за два роки (станом на 1 березня 2024 р.) скоротився вдвічі. У той же час реальні процеси свідчать, що суспільство потребує збільшення консолідації та стійкості. Це зумовлено тим, що існуюча парадигма публічного управління сформована на тому етапі державотворення, коли доступ широкого кола громадян до управління державою був обмеженим.

Трансформація публічного управління змінює підходи, стандарти і сам формат раціональності наукових досліджень. Описова, декларативна парадигма, що з'явилася на етапі його формування, фіксувала і класифікувала факти та явища, пов'язані з публічною службою. Її замінила більш еволюційна та досконала, фундаментальна парадигма, завданнями якої є структуризація та об'єднання в єдину систему всієї множини відомих фактів та явищ, що дало змогу робити більш точні прогнози розвитку інституцій на місцевому рівні, розробляти та застосовувати більш точні управлінські рішення та впливи.

Зроблено висновок про те, що ці точки зору використання персоналу, це дослідження також підтверджує попередні дослідження, які дійшли висновку, що персонал менш мотивований до роботи, що, у свою чергу, сприяє незадовільній організаційній спроможності, коли персонал призначається на посади, які не відповідають його досвіду. З іншого боку, персонал стане більш задоволеним і мотивованим своєю роботою, коли побачить, що його призначення відповідає рівню навичок і знань, отриманих під час попереднього навчання та освіти. Однак результати інших досліджень, які роблять висновок про те, що організації публічного сектору стикаються з труднощами в утриманні кваліфікованого персоналу через мінімальну винагороду, також не підтверджуються цим дослідженням. Окрім труднощів з пошуком альтернативної роботи, публічна служба в Україні все ще вважається сприятливим місцем працевлаштування, де публічні службовці користуються соціальною повагою та високим рівнем гарантії зайнятості.

Ключові слова: місцеві органи влади, децентралізація, інституціональна спроможність, публічне управління.

Реформа децентралізації та територіальної влади в Україні визнана однією з найуспішніших реформ. Проте російське агресивне вторгнення на територію суверенної держави в 2014 та в 2022 рр., окупація значної кількості територіальних громад наразі унеможливило продовження децентралізаційних процесів в умовах правового режиму воєнного стану. Тому варто змінити фокус уваги на розвиток інституціональної спроможності місцевих органів влади, запровадження європейських стандартів в їх діяльності, що передбачено

умовами набуття Україною статусу члена Європейського Союзу. Отже, перехід до управління розвитком інституціональної спроможності всіх складових публічного сектору набуває особливої актуальності.

З огляду на відчутні особливості інституціональних змін в системі місцевої влади України потребою є певне впорядкування їх сукупності, зокрема для визначення стратегічних орієнтирів подальшого розвитку; потребує удосконалення концепція інституціональної трансформації та

методико-технологічний інструментарій її реалізації тощо. Міжнародні агенції, такі як ООН, Світовий банк, ПРООН та ОЕСР, визнають, що якщо публічні інституції в країні не функціонують ефективно, соціальні, економічні та політичні зміни та розвиток ніколи не стануть реальністю. Зазначене обумовлює необхідність реалізації інтегрованого підходу до управління процесом розвитком інституціональної спроможності місцевих органів влади, визначення об'єктивних та суб'єктивних чинників, які впливають на цей процес, застосування засобів оцінювання рівня інституційної спроможності та формування відповідних рекомендацій.

Необхідність докорінної зміни публічного управління, діяльність якого має базуватися на довірі громадян, починає усвідомлюватися українською елітою тільки зараз, коли, на жаль, був втрачений той потенціал довіри, який сформувався на початку повномасштабного вторгнення росії. За результатами соціологічних досліджень, рівень довіри до публічних інститутів за два роки (станом на 1 березня 2024 р.) скоротився вдвічі. У той же час реальні процеси свідчать, що суспільство потребує збільшення консолідації та стійкості. Це зумовлено тим, що існуюча парадигма публічного управління сформована на тому етапі державотворення, коли доступ широкого кола громадян до управління державою був обмеженим.

Під парадигмою публічного управління розуміють сукупність фундаментальних наукових настанов, уявлень, термінів, науково-теоретичних, концептуальних та методологічних уявлень, які слугують організаційному регулюванню різних суспільних відносин [1]. Трансформація публічного управління змінює підходи, стандарти і сам формат раціональності наукових досліджень. Описова, декларативна парадигма, що з'явилася на етапі його формування, фіксувала і класифікувала факти та явища, пов'язані з публічною службою. Її замінила більш еволюційна та досконала, фундаментальна парадигма, завданнями якої є структуризація та об'єднання в єдину систему всієї множини відомих фактів та явищ, що дало змогу робити більш точні прогнози розвитку інституцій на місцевому рівні, розробляти та застосовувати більш точні управлінські рішення та впливи.

Пошук більш ефективних, результативних та продуктивних систем публічного управління зумовлюють до формування в Україні сучасної парадигми публічного управління, що в основі своїй має ґрунтуватися на європейських ціннос-

тях, правах та свободах [2]. Український народ прагне до створення високорозвиненої, правової, цивілізованої, конкурентоспроможної європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії та бореться за це ціною великих зусиль та людських втрат. Створення ефективних, відповідальних, прозорих і відкритих інститутів публічної влади, зокрема на місцевому рівні, є одним із головних завдань Українського народу. Концептуальними засадами реформування місцевих органів влади (далі – МОВ) мають стати формування нових та удосконалення діючих, а саме тих, що виправдали свою ефективність, нормативно-правових, організаційних, професійно-кадрових, інформаційно-аналітичних, матеріально-фінансових, морально-ціннісних засад та організаційної культури інституцій МВ.

Отримання Дорожньої карти для вступу України в Європейський Союз створює нові передумови для проведення широкомасштабних інституціональних змін у сфері МВ, з дотриманням встановлених жорстких термінів реформування, відновлення швидкого розвитку процесу децентралізації, як це відбувалось протягом 2026-2020 рр., поки COVID-19 на зупинив на певний час процеси суспільного розвитку. Наразі перешкодою для децентралізації є війна та окупація частини територій України. Прийняття Президентом України, Кабінетом Міністрів України та парламентом України законодавчо-нормативних актів відповідно до заходів, передбачених територіальною реформою після Перемоги, та необхідність їх своєчасного впровадження потребуватиме від органів МВ відповідної інституціональної спроможності, оптимізації функцій органів МВ, чіткого поділу повноважень і зон відповідальності.

Метою реформи МВ має стати досягнення європейських стандартів ефективного, людиноцентричного, професійного та неупередженого МС, діяльність якої має ґрунтуватися на принципах Європейського адміністративного права та Європейського адміністративного простору. Для досягнення мети реформування МС під час його проведення має впроваджуватися ідеологія «служіння суспільству» як принципу функціонування МС та мають бути розв'язані такі завдання:

1) Відновлення спроможності та сталого розвитку територіальних громад.

2) Проведення функціонального обстеження органів МС з метою визначення їх інституціональної спроможності, ефективності функціонального розподілу, проведення глибокого аналізу цілей, завдань і функцій МС в даній сфері та вияв-

лення однорідних функцій. Результатом стане проведення оптимізації організаційних структур органів МС. Без структурованої, упорядкованої та дієвої системи органів МС існування ефективного МС є неможливим.

3) Стандартизація та облік всіх завдань, покладених на МС. Завдання мають виконуватися якісно, у встановлені терміни, з використанням сучасних управлінських та інформаційно-комунікативних технологій і запровадженням електронних безконтактних послуг.

4) Професіоналізація МС, яка включає розроблення нових професійних стандартів та кваліфікацій для МС згідно нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», дискусія навколо якого тривала понад 15 років [3]. Набір посадових осіб місцевих органів влади (далі – ПОМОВ) за новими професійними стандартами на посади всіх категорій, можливість оцінювати відповідність займаній посаді й визначати потреби в необхідності підвищення професійної компетенції ПОМОВ на основі нових принципів і підходів. Прихід до МС висококваліфікованих фахівців виведе українські громади на новий рівень суспільного розвитку.

5) Запровадження відкритих конкурсних процедур відбору кандидатів на службу в МОВ дозволить зробити процес відкритим і прозорим. Об'єктивність, прозорість і гласність при проведенні конкурсів на службу в ОМС та при її проходженні мають забезпечити професіоналізм та компетентність під час формування органів МВ та надати можливість впровадження більш досконалої, прозорої та об'єктивної процедури прийняття на службу в МОВ.

6) Удосконалення антикорупційних механізмів, запобігання корупційним проявам. Система МС має постійно очищуватися від корупційних проявів. Важливим інструментарієм запобігання має стати формування антикорупційної свідомості та нульової толерантності до корупції у громадян, чому дуже сприяє загострене почуття справедливості в умовах тотального неспровокованого пограння прав українських громадян з боку рф, моніторинг з наступними санкціями Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

7) Новий підхід до формування системи оплати праці ПОМОВ. Оплата праці має визначатися за результатами роботи, а не за посадою. Крім того,

розмір зарплати пропонується розраховувати за принципом: 80–85% базового окладу і не більше 30% премій, що залежать від результатів роботи.

8) Впровадження та використання інноваційних методів управління персоналом в МОВ.

9) Забезпечення ПОМОВ належного рівня посадового окладу для отримання в подальшому гідної пенсії.

Запорукою досягнення Україною зазначених пропозицій має стати удосконалення законодавства про МС та його наближення до стандартів Європейського адміністративного права і Європейського адміністративного простору, формування нового типу ПОМОВ.

Реформування МОВ в Україні має здійснюватися за такими важливими напрямками :

- створення нової нормативно-правової бази;
- оптимізація та удосконалення організаційної структури;
- кадрове забезпечення;
- наукове та інформаційне забезпечення системи МОВ;
- зміцнення та формування фінансово-економічних основ системи МОВ.

Одним з першочергових завдань з боку держави має стати розроблення законодавчої, нормативно-правової бази з питань етики і моралі ПОМОВ. Невідповідність моральної культури ПОМОВ сучасним вимогам етичних норм знижує ефективність МС та якість адміністративних послуг. Минулорічні кейси з «бруківкою» або стадіонами під час війни стали причиною обмеження фінансової самостійності громад шляхом переведення податків військовослужбовців до бюджету Міністерства оборони Впровадження єдиної державної політики з питань етики і моралі ПОМОВ за стандартами Європейського Союзу сприятиме створенню якісного управлінського та кадрового потенціалу ПОМОВ в Україні [4].

Важливе місце в реформуванні МОВ відводиться управлінню людськими ресурсами. Врахування знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей ПОМОВ дає змогу реалізувати професійний потенціал на практиці та встановити паритет між кількістю службовців і обсягом завдань і функцій, покладених на інституції МВ [5, с. 5].

Запорукою досягнення Україною зазначених позицій стає якість публічних адміністративних послуг, які мають відповідати стандартам європейського рівня. Запровадження в систему МОВ елементів сервісної держави вимагає чіткого структурування системи адміністративних послуг. Формування інституту адміністративних

послуг потребує забезпечення надання якісних та своєчасних адміністративних послуг шляхом удосконалення методологічної бази, запровадження нових інформаційно-комунікативних технологій, удосконалення Єдиного реєстру адміністративних послуг та розширення мережі Центрів надання адміністративних послуг, які працюють за принципом «єдиного вікна» та «прозорого офісу».

Надання публічних адміністративних послуг високої якості європейського рівня в Україні можливе за умови високого професіоналізму і компетенції ПОМОВ, уміння використовувати у своїй діяльності сучасні технології [6]. Створення центрів надання адміністративних послуг, які працюють за принципом «єдиного вікна» та «прозорого офісу», роз'єднає споживача та виконавця послуг, чим підвищить їх якість та знизить корупційні ризики. Центри надання адміністративних послуг – це постійно діючі робочі органи, створені при міських радах, які входять до структури виконавчих комітетів міських рад і в яких представники адміністративних органів здійснюють надання адміністративних послуг [7]. У таких центрах громадяни, суб'єкти господарювання та інші особи можуть отримати адміністративні послуги з реєстрації, оформити документи дозвільного характеру, подати заяви, скарги, пропозиції. Спрощення адміністративних процедур разом із використанням новітніх інформаційно-комунікативних технологій підвищує рівень координованості між різними органами публічної влади, пришвидшує оброблення запитів та надання необхідних дозволів, унеможлиблюючи при цьому корупційні вияви.

Побудова в Україні інституцій МОВ сучасної європейської держави обумовлює створення цивілізованих правових взаємовідносин органів державної влади з органами місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Іншою умовою успішної модернізації МС України є його відповідальність та підзвітність українському суспільству. Органи державної влади не можуть втручатися в життя суспільства без чітко прописаних у законодавстві на це повноважень та процедур їх здійснення. Ці засади реалізуються завдяки реформуванню існуючих та побудови нових органів публічної влади з чітко визначеним набором функцій і оптимізованими відповідно до поставлених завдань організаційними структурами. Без чіткого закріплення відповідальності за органами публічної влади у питаннях формування та реалізації публічної політики, якісного та вчасного надання послуг, інспекційної діяльності, здійснення публічного нагляду та контролю за дотри-

манням законодавства, управління об'єктами комунальної власності, управління персоналом органів МОВ неможливо побудувати інституції МОВ сучасної європейської держави.

Розроблення та ухвалення парламентом України Кодексу законів про МС України та Кодексу добросовісної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, сприятиме розвитку законодавства про службу в ОМВ, узгодженості нормативно-правових актів, уникненню правових колізій у сфері МВ, нормативному врегулюванню вимог професійної етики ПОМОВ, посилить здатність системи МОВ до формування раціональної місцевої політики та вироблення управлінських рішень щодо оперативних змін у громадах та реакції на зовнішні та внутрішні виклики, підвищить інституціональну спроможність МОВ, забезпечить їх інституціональний розвиток.

Високий рівень професіоналізму ПОМОВ має досягатися за рахунок добору висококваліфікованого персоналу, модернізації системи підготовки, перепідготовки й підвищення професійної компетенції ПОМОВ. Успішне формування професійної сфери ПОМОВ позитивно впливає на зміни у суспільстві та позитивне сприйняття служби в МОВ, так і системи МОВ загалом. Безпосередня регламентація професійної діяльності за встановленими стандартами, удосконалення процесу трудової діяльності, стандартизація робочих місць, інтелектуалізація праці забезпечать професіоналізацію служби в МОВ відповідно до запитів суспільства. Професіоналізм ПОМОВ зміцнить ціннісно-нормативний комплекс служби в МОВ, стане ключовим чинником її розвитку і створить мотиваційний потенціал. Для цього серед вимог до професіонала мають висуватися професійно етичні вимоги.

ПОМОВ безпосередньо спрямовують, координують, контролюють та реалізують місцеву політику. Брак знань з аналізу публічної політики, стратегічного планування та управління змінами призводить до неспроможності МОВ аналізувати, оцінювати та вдосконалювати власну діяльність, неготовності працювати на результат, низької адаптованості до зовнішніх змін. На думку автора, запровадження системи безперервного навчання на публічній службі, особливо з питань управління процесом вироблення та реалізації публічної політики, ефективно сприяло б розвитку професійної компетенції ПОМОВ.

Відсутність системної роботи в службах управління персоналом, неякісне формулювання

кваліфікаційних вимог до рівня професійної компетенції ПОМОВ, практика непотизму під час призначення на посади, відсутність чітких кар'єрних перспектив для ПОМОВ підривають імідж служби в МОВ та призводять до значної плінності кадрів.

Потребує оновлення система оцінювання професійної діяльності ПОМОВ. Формальне оцінювання професійної діяльності ПОМОВ знижує відповідальність за виконання покладених обов'язків і не сприяє розвитку служби в МОВ. Впровадження сучасної системи оцінювання професійної діяльності ПОМОВ дозволить виробити об'єктивний підхід до стимулювання ПОМОВ.

Не відповідає сучасним реаліям система оплати праці ПОМОВ. Середній рівень оплати праці ПОМОВ залишається доволі низьким, особливо на рівні сільських, селищних рад. Проблемою є непрозорість нарахувань, що пов'язана з малою часткою посадового окладу в заробітній платі, значний розрив посадових окладів керівних посад та інших ПОМОВ. Достатньо згадати минулорічну трагедію, коли в одному ОМС депутат, не згодний з розмірами нарахованих премій керівництву кромади, просто підірвав кілька гранат під час проведення сесії. Загинули люди. Непрозорі розподіли місцевих бюджетів знижують мотивацію ПОМОВ, призводять до корупційних ризиків та знижують конкурентоспроможність посад МОВ на ринку праці.

Очевидно, що українське суспільство перебуває в стані незворотних змін, й спостерігається підвищена увага до корупційних проявів з боку населення та громадських організацій. Тому реалізація антикорупційної політики в МОВ є нагальною. Але, на нашу думку, більшого ефекту в протидії корупційних проявів в МОВ можна досягти за рахунок формування більш високих моральних якостей у ПОМОВ. Адже, в разі запровадження тотальної «стратегії війни» з корупцією, служба в МОВ втрачає найцінніше – людські ресурси, для відновлення яких необхідно багато зусиль. Важливе значення має формування в українському суспільстві, особливо в середовищі МОВ, антикорупційної свідомості. Цей процес сприймається як вироблення індивідуальною свідомістю морального аспекту корупційних дій та сприйняття актів корупційної поведінки як негативних, де здійснюється їх моральна оцінка, робиться вибір та регуляція діяльності й поведінки, змінюється реальне ставлення ПОМОВ з погляду морально оцінених уявлень, що склалися в суспільстві [8, с. 30].

Найважливішим завданням для МОВ України є завоювання довіри громадян. Надання дозволів

на різні види діяльності в різних сферах і галузях економіки країни вимагало проходження надмірно ускладнених, часто заплутаних і незрозумілих адміністративних процедур. Разом із тим надто складні й неефективні управлінські процедури стимулюють розвиток корупції. Заходи щодо протидії корупції вимагають впровадження механізмів спрощення проходження громадянами процедур отримання дозволів на всі види діяльності, розвиток е-сервісів, технологій е-демократії.

Одним із найпоширеніших інструментів дослідження проблем МОВ та шляхів його подальшого розвитку є моделювання процесів, що відбуваються в публічному управлінні. За допомогою моделювання дослідники отримують можливість здійснення аналізу, вироблення механізмів впливу та оптимізації різних аспектів трансформації інституцій МОВ, адже моделювання є одним із видів теоретичних знань та спрощеним уявленням об'єкта, що використовується для прогнозування можливих станів об'єкта в майбутньому і шляхів їх досягнення [9].

Розвиток інституціональної спроможності будь-якої соціальної системи, у т.ч. і МОВ базується на кількох основних чинниках: управлінні процедурами, управлінні реформуванням та управлінні персоналом. Ці три напрями відображені на моделі, як основоположні, оскільки на думку автора, саме вони найбільш впливово демонструють процес розвитку інституціональної спроможності. МОВ як інституціональне утворення через нормотворчу діяльність отримує можливість формування, запозичення, трансплантації, вирощування та управління розвитком інституту МОВ. Такий підхід до аналізу управління розвитком інституціональної спроможності МОВ відповідає його інституціональній природі, адже її існування без нормативних актів, норм, правил є в принципі неможливим. Формалізація системних інститутів відбувається під час набуття ними інституціональних норм, інституціональних статусів та проходження інституціональних процедур. Процес формування інститутів циклічний і деякі елементи можуть повторюватися.

Раціональною основою формалізації системних інститутів і однією з необхідних умов її здійснення є інституціональні норми. За своєю функціональною приналежністю норми закріплюються у статутах, інструкціях та інших документах, тим самим формально створюючи структуру організації.

Інституціональні норми МОВ визначають права, обов'язки, обмеження, гарантії ПОМОВ,

створюючи статус МОВ. Інституціональні норми, статус та процедури об'єднують нормативний, організаційний рівні та рівень взаємовідносин ПОМОВ.

Важливого значення у формуванні інституцій МОВ набувають інституційні процедури. Вони формують організаційні, соціальні й правові параметри МВ, які впливають на їх якість та ефективність. Окрім формальних параметрів, інституційні процедури опосередковано впливають на формування неформальних інститутів – лідерства, авторитету, репутації. Раціональне, науково обґрунтоване управління розвитком інституціональної спроможності МОВ відкриває можливість широкомасштабних інституціональних змін для впровадження стандартів МОВ країн Європейського Союзу.

Управління реформуванням МОВ має більш динамічний характер порівняно з інституціональним управлінням, оскільки завдання можуть змінюватися швидше й частіше, ніж утворюються й трансформуються системні інститути. Управління реформуванням МОВ починається з місії МОВ. Місія МОВ – це сукупність загальних установок і принципів, що визначають призначення та роль МОВ в суспільстві, взаємовідносини з іншими суб'єктами та об'єктами суспільства. На основі місії МОВ ґрунтуються стратегічне бачення реформування МОВ, тих інституціональних змін, які мають відбутися в системі МОВ. Стратегічне бачення в контексті реформування МОВ визначається як перспективний погляд на напрями розвитку інституціональної спроможності МОВ, базова концепція того, що МОВ намагається досягти.

Стратегічне бачення необхідне реформаторам для визначення напрямів довгострокових перспектив розвитку і впливає на формування стратегічних та оперативних завдань. На основі цих завдань формуються стандарти та принципи МОВ, задаються орієнтири, що впливають на тенденції розвитку інституціональної спроможності МОВ. Прийняття управлінських рішень щодо впровадження стратегічних та оперативних завдань вважається найважливішим етапом реформування МОВ. Оперативні завдання є засобом безпосереднього управління МОВ. Вони є більш чутливими і дозволяють безпосереднє втручання в процеси реформування. Але орієнтація виключно на оперативні завдання призводить до погіршення системи управління реформуванням МОВ.

Ще однією важливою складовою управління розвитком інституціональної спроможності МОВ є управління персоналом. Управління персона-

лом – це процес, спрямований на формування кадрового потенціалу МОВ, пошук, оцінювання, добір, професійний розвиток ПОМОВ, їх мотивацію, стимулювання до виконання завдань, що постають перед МОВ. Інструментами управління є кадрові технології як сукупність засобів і методів, спрямованих на забезпечення ефективної кадрової політики. Однією з тенденцій розвитку сучасних кадрових технологій є підвищення професійних знань і компетентність персоналу.

Найбільша ефективність управління розвитком інституціональної спроможності МОВ досягається за рахунок комбінування різних видів управління нею. Завдання полягає в тому, щоб знайти найліпше співвідношення, з яким досягається найбільший ефект в реалізації системних завдань. Поєднання управління процедурами, управління реформуванням МОВ та управління персоналом МОВ формує законодавство України у сфері МОВ, впливає на організаційні структури МОВ, на різні види забезпечення МОВ та на свідомість ПОМОВ, а загалом – на модернізацію ПОМОВ.

Використання інституціонального підходу в дослідженні ПОМОВ надає широкі можливості для усвідомлення нових, раніше прихованих властивостей, характерних особливостей, що і є подальшим кроком у науковому пізнанні. Інтегрування окремих інституцій МВ дає змогу набути МВ нових інституціональних якостей, що не властиві окремим її компонентам, а виникають завдяки інституціональній взаємодії цих компонентів. Інститут МВ впорядковує організаційні структури МОВ та зв'язки між ними, окреслює загальні межі діяльності держави та інститутів суспільства, пов'язаних з реалізацією конституційного права громадян на рівний доступ до МОВ. Він утворює систему з внутрішньою структурою формальних і неформальних зв'язків, відносин і цілей, метою якої є задоволення певного комплексу соціально-економічних потреб і національних інтересів держави, суспільства та громад.

Реформування МОВ як інституціонального комплексу має обов'язково супроводжуватися інституціональними змінами в конкретних системах її інститутів [2]. МОВ отримує можливість управління розвитком інституціональної спроможності шляхом розроблення концепцій, стратегій, нормативно-правових актів, підготовки й виконання регіональних та місцевих цільових програм; організації і проведення професійного навчання та підвищення професійної компетентності ПОМОВ; впровадження аналізу політики та стратегічного

планування в роботі МОВ; визначення стандартів і процедур планування та координації процесу формування місцевої політики; надання послуг МОВ юридичним і фізичним особам; проведення функціонального обстеження та вдосконалення системи та структури МОВ; створення та розвитку системи електронних інформаційних ресурсів. Реформування МОВ як інституціонального комплексу має обов'язково супроводжуватися змінами їх інституціональних параметрів, що є ефективним індикатором дієвості адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації.

Проаналізовано детермінанти інституціональної спроможності МОВ з точки зору кадрового виміру. Виявлено, що на спроможність МОВ вплинула низка факторів у цьому вимірі. Це дослідження підтверджує інші дослідження, які роблять висновок про те, що практики кумівства та патронажу при підборі персоналу мають негативний вплив на організаційну спроможність. З іншого боку, прозора практика підбору персоналу, що ґрунтується на заслугах, з випробувальним терміном, що дозволяє організаціям обирати найкращий доступний персонал, позитивно вплинула на інституціональну спроможність МОВ. Однак твердження інших досліджень про те, що

децентралізована система набору сприяє кращій організаційній ефективності, оскільки окремій установі дозволено залучати найбільш підходящий персонал, не підтверджується через кумівство та інші корупційні практики.

З точки зору використання персоналу, це дослідження також підтверджує попередні дослідження, які дійшли висновку, що персонал менш мотивований до роботи, що, у свою чергу, сприяє незадовільній організаційній спроможності, коли персонал призначається на посади, які не відповідають його досвіду. З іншого боку, персонал стане більш задоволеним і мотивованим своєю роботою, коли побачить, що його призначення відповідає рівню навичок і знань, отриманих під час попереднього навчання та освіти. Однак результати інших досліджень, які роблять висновок про те, що організації публічного сектору стикаються з труднощами в утриманні кваліфікованого персоналу через мінімальну винагороду, також не підтверджуються цим дослідженням. Окрім труднощів з пошуком альтернативної роботи, публічна служба в Україні все ще вважається сприятливим місцем працевлаштування, де публічні службовці користуються соціальною повагою та високим рівнем гарантії зайнятості.

Список літератури:

1. Баштанник В. Рагімов Ф. Формування сучасної парадигми публічного управління в умовах глобалізації та децентралізації / The system of public administration in the context of decentralization of power: Collective monograph. Riga: Izdevnieciba "Baltija Publihing", 2020. 204 p.
2. Ільченко Н. М. Методологія дослідження проблем державного управління: інституціональний підхід. Актуальні проблеми державного управління. 2011. № 11. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/arpu/2011-1/doc/1/06.pdf>.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>
4. Біла книга. Європейське врядування. Комісія європейських співтовариств Брюссель, 25.7.2001 COM (2001) 428. URL: http://www.pravo.org/ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV
5. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр.* 2013. Вип. 3 (42). С. 112-119.
6. Quality education and competencies for life : Workshop 3. Background Paper. 2020. № 2. Р. 6.
7. Про адміністративні послуги : закон України від 06 верес. 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
8. Сєрьогін С. С. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади України: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Дніпропетровськ. 249 с.
9. Штика Л. Г. Моделювання професіоналізму в публічному управлінні на засадах компетентнісного підходу. *Державне управління: теорія та практика*. 2008. № 2 (8). URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/shtyka.pdf.
10. Липовська Н. А. Управління інституціональним розвитком державної митної служби України дис. ... д-ра наук з держ. упр. спец.: 25.00.03. К., 2007. 548 с.

Lukavenko Yu.P. A MODEL FOR THE DEVELOPMENT OF INSTITUTIONAL CAPACITY OF LOCAL AUTHORITIES IN UKRAINE

The article emphasizes that the Ukrainian elite is only beginning to realize the need for a fundamental change in public administration, the activities of which should be based on the trust of citizens, when, unfortunately, the potential for trust that was formed at the beginning of the full-scale Russian invasion has been lost. According to sociological research, the level of trust in public institutions has halved in two years (as of March 1, 2024). At the same time, real processes indicate that society needs to increase consolidation and stability. This is due to the fact that the existing paradigm of public administration was formed at a stage of state formation when access to state governance for a wide range of citizens was limited.

The transformation of public administration changes the approaches, standards and the very format of the rationality of scientific research. The descriptive, declarative paradigm that appeared at the stage of its formation recorded and classified the facts and phenomena related to public service. It was replaced by a more evolutionary and perfect, fundamental paradigm, the tasks of which are to structure and unite into a single system the entire set of known facts and phenomena, which made it possible to make more accurate forecasts of the development of institutions at the local level, to develop and apply more accurate management decisions and influences.

It is concluded that in terms of staff utilization, this study also confirms previous studies that concluded that staff are less motivated to work, which in turn contributes to poor organizational performance when staff are assigned to positions that do not match their experience. On the other hand, staff will become more satisfied and motivated with their work when they see that their assignment matches the level of skills and knowledge acquired during their previous training and education. However, the results of other studies that conclude that public sector organizations face difficulties in retaining qualified staff due to minimal remuneration are also not confirmed by this study. Apart from the difficulties in finding alternative work, the public service in Ukraine is still considered a favorable place of employment, where public servants enjoy social respect and a high level of employment security.

Key words: *local authorities, decentralization, institutional capacity, public administration.*