

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СЛУЖБОЮ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Виконав: здобувачка вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28 «Публічне управління
та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Манюк Альона Володимирівна

Науковий керівник:
к.ю.н., доцент Стрельников А.В.

Рецензент:
д-р філософії, доцент Негара Р.В.

Одеса – 2025

АНОТАЦІЯ

на магістерську роботу Манюк Альони Володимирівни на тему «Публічне управління в органах місцевого самоврядування»

Магістерський дослідницький проект на здобуття кваліфікаційного ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2025.

Магістерське дослідження присвячено комплексному вивченню публічного управління службою в органах місцевого самоврядування в умовах модернізації системи публічної влади, цифрової трансформації та впливу воєнного стану на організацію кадрових процесів. Актуальність дослідження зумовлена глибинними інституційними змінами, що відбуваються у сфері місцевого самоврядування після прийняття Закону України № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування» та впровадження нових стандартів good governance, рекомендованих Радою Європи, OECD, UNDP та Світовим банком. Кадрова спроможність громади нині визначає не лише ефективність надання адміністративних і соціальних послуг, а й здатність територіальних громад забезпечувати стійкість управління в умовах надзвичайних ситуацій, інформаційних загроз та воєнного стану.

У роботі здійснено розгорнутий аналіз служби в органах місцевого самоврядування як особливого об'єкта публічного управління, який поєднує правову природу, інституційні засади та управлінські функції. Публічне управління службою розглядається як багатовимірна система, що включає рівні (центральний, регіональний, місцевий), глибину управлінського впливу (стратегічний, тактичний, операційний виміри) та підсистеми, які формуються залежно від конкретного напрямку кадрових процесів.

В роботі системно проаналізовано природу публічного управління як багатовимірного явища, що включає рівні, глибину управлінського впливу та функціональні підсистеми. Уточнено, що служба в органах місцевого

самоврядування є структурно та функціонально самостійним інститутом публічної влади, який забезпечує реалізацію прав і обов'язків органів місцевого самоврядування та є основою кадрової спроможності громади. Значну увагу приділено нормативно-правовим засадам, зокрема аналізу Закону № 3077-IX та підзаконних актів, які формують сучасну кадрову політику громад і визначають стандарти організації кадрової служби.

Детально розкрито організаційне забезпечення публічного управління службою в органах місцевого самоврядування. Визначено особливості діяльності суб'єктів управління на центральному, регіональному та локальному рівнях. Встановлено їх повноваження та сферу відповідальності. Особлива увага приділена територіальним підрозділам НАДС, які забезпечують методичну підтримку, моніторинг та навчання кадрових служб громад. Проаналізовано механізми відбору, оцінювання, планування кар'єри, навчання та дисциплінарної відповідальності, наголошено на важливій ролі етичних стандартів та управлінської культури. Виокремлено чинники, що визначають різноманіття моделей управління службою: ресурсна спроможність, масштаб громади, кадровий потенціал, цифрова зрілість та рівень управлінської культури. Досліджено сучасні моделі організації кадрової роботи – від мінімалістичних і адаптивних до структурованих і компетентнісно орієнтованих.

Проаналізовано проблеми та перспективи розвитку кадрової служби в громадах. Значну увагу приділено цифровізації кадрових процесів: електронні кадрові системи, цифрові панелі моніторингу, електронне наставництво, автоматизоване формування документів, цифрові канали комунікації, аналітика персоналу. Детально розглянуто виклики та можливості цифрової трансформації, нерівномірність цифрової зрілості громад, потребу в підвищенні цифрових компетентностей кадрових служб та важливість кібербезпеки. Широко охарактеризовано трансформацію системи управління службою в умовах воєнного стану: кадровий дефіцит, перерозподіл функцій, тимчасові «матриці відповідальності», багаторівневі режими роботи, резервні робочі

місця, автономні сервери, психологічна підтримка персоналу. На основі звітів UNDP, Ради Європи, Асоціації міст України та Світового банку визначено ключові проблеми воєнного часу та шляхи їх подолання.

Обґрунтовано стратегічні напрями повоєнного розвитку системи публічного управління службою в органах місцевого самоврядування. Сформульовано необхідність переходу до європейських стандартів публічної служби: професійності, доброчесності, підзвітності, прозорості та компетентнісних моделей управління. Виокремлено завдання повоєнної відбудови: цифрова інтеграція кадрових процесів, модернізація процедур добору та оцінювання, удосконалення системи професійного навчання, формування кадрового резерву, запровадження HR-аналітики та систем управління ризиками.

Наукова новизна роботи полягає у комплексному підході до аналізу публічного управління службою в умовах воєнних і повоєнних викликів, уточненні багатовимірної структури цього управління та обґрунтуванні моделі кадрової спроможності громади, що включає правові, організаційні, управлінські та цифрові компоненти. Практичне значення полягає у можливості використання результатів дослідження для вдосконалення роботи кадрових служб громад, розробки локальних нормативних актів, оптимізації структур управління персоналом, упровадження цифрових HRM-рішень та підвищення якості управлінських процесів у місцевому самоврядуванні.

Магістерська робота містить теоретичні узагальнення, аналітичні висновки та практичні рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності публічного управління службою в органах місцевого самоврядування, зміцнення кадрової спроможності громад та забезпечення стійкості місцевої влади в умовах інституційних, цифрових та безпекових трансформацій.

Ключові слова: публічне управління; місцеве самоврядування; служба в органах місцевого самоврядування; кадрова політика; кадрова спроможність; публічна служба; цифровізація; HR-аналітика; нормативно-правове регулювання; воєнний стан; кадровий менеджмент; європейські стандарти good governance.

SUMMARY
for the Master's Thesis by Alona Volodymyrivna Manyuk
on the topic “Public Administration in Local Self-Government Bodies”

Master's research project submitted for the degree of Master in the specialty 281 “Public Administration and Management”. – National University “Odesa Law Academy”, Odesa, 2025.

This master's thesis is devoted to a comprehensive study of public administration of the service in local self-government bodies under conditions of public authority reform, digital transformation, and the impact of martial law on the organization of personnel processes. The relevance of the research is determined by the profound institutional changes taking place in the sphere of local self-government following the adoption of the Law of Ukraine No. 3077-IX “On Service in Local Self-Government Bodies” and the implementation of new good governance standards recommended by the Council of Europe, OECD, UNDP, and the World Bank. Today, the personnel capacity of a community determines not only the efficiency of administrative and social service delivery but also the ability of territorial communities to maintain resilient governance under emergency conditions, information threats, and wartime challenges.

The thesis presents an in-depth analysis of service in local self-government bodies as a specific object of public administration that combines legal nature, institutional foundations, and managerial functions. Public administration of local service is conceptualized as a multidimensional system that includes multiple levels (central, regional, local), layers of managerial influence (strategic, tactical, operational), and subsystems formed according to specific personnel processes.

The research systematically analyses public administration as a multidimensional phenomenon incorporating levels, functional subsystems, and the depth of managerial influence. It clarifies that service in local self-government bodies is a structurally and functionally independent institution of public authority, ensuring the implementation of the rights and responsibilities of local self-government bodies

and forming the foundation of a community's personnel capacity. Particular attention is given to the regulatory framework, including the analysis of Law No. 3077-IX and by-laws that shape modern personnel policy in communities and define standards for organizing local personnel services.

The thesis provides a detailed examination of the organizational support of public administration of service in local self-government bodies. It outlines the distinctive roles of administrative actors at the central, regional, and local levels, identifies their powers and areas of responsibility, and emphasizes the role of territorial divisions of the National Agency of Ukraine on Civil Service (NADS), which provide methodological support, monitoring, and training for community personnel services. Mechanisms of recruitment, performance evaluation, career planning, training, and disciplinary accountability are analysed, with particular emphasis on ethical standards and organizational culture. The study identifies the core factors shaping the diversity of local personnel management models: community resource capacity, territorial scale, human capital, digital maturity, and the level of managerial culture. Modern models of personnel work are examined – from minimalistic and adaptive to structured and competence-based approaches.

The research analyses the key problems and developmental prospects of personnel services in communities. Significant attention is devoted to the digitalization of personnel processes: electronic HR systems, digital monitoring panels, e-mentorship tools, automated document generation, digital communication channels, and personnel analytics. The thesis explores challenges and opportunities of digital transformation, the unequal digital maturity of communities, the need to develop digital competencies of personnel departments, and the growing importance of cybersecurity. The transformation of personnel management under martial law is widely examined: staff shortages, redistribution of functions, temporary “responsibility matrices,” multi-mode working formats, backup workplaces, autonomous servers, and psychological support mechanisms for employees. Based on reports from UNDP, the Council of Europe, the Association of Ukrainian Cities, and

the World Bank, the thesis identifies key wartime challenges and strategies for overcoming them.

The work substantiates strategic directions for the post-war development of public administration of service in local self-government bodies. It emphasizes the need to align with European public service standards – professionalism, integrity, accountability, transparency, and competence-based management. The outlined priorities of post-war recovery include the digital integration of HR processes, modernization of recruitment and evaluation procedures, improvement of professional training systems, development of personnel reserves, introduction of HR analytics, and risk management systems.

The scientific novelty of the thesis lies in its comprehensive approach to analysing public administration of local service under wartime and post-war challenges, refining the multidimensional structure of managerial influence, and substantiating a model of community personnel capacity that incorporates legal, organizational, managerial, and digital components. The practical significance consists in the applicability of the research findings for improving the work of community personnel departments, developing local regulatory acts, optimizing personnel management structures, implementing digital HRM solutions, and enhancing the quality of local governance processes.

The thesis contains theoretical generalizations, analytical conclusions, and practical recommendations aimed at increasing the effectiveness of public administration of service in local self-government bodies, strengthening the personnel capacity of communities, and ensuring the resilience of local authorities under institutional, digital, and security transformations.

Keywords: public administration; local self-government; service in local self-government bodies; personnel policy; personnel capacity; public service; digitalization; HR analytics; regulatory framework; martial law; personnel management; European good governance standards.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СЛУЖБОЮ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	7
1.1. Публічне управління: сутність, рівні, функції та особливості управління публічною службою	7
1.2. Служба в органах місцевого самоврядування як об'єкт публічного управління	20
1.3. Нормативно-правове регулювання публічного управління службою в органах місцевого самоврядування	28
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СЛУЖБОЮ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	37
2.1. Суб'єкти публічного управління службою в органах місцевого самоврядування	37
2.2. Методи, інструменти і механізми публічного управління службою в органах місцевого самоврядування	44
2.3. Моделі організації управління службою в органах місцевого самоврядування	56
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СЛУЖБОЮ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	73
3.1. Цифровізація процесів управління службою: сучасні інструменти та інноваційні рішення	73
3.2. Управління службою в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану	88
3.3. Повоєнні та стратегічні перспективи розвитку публічного управління службою в органах місцевого самоврядування	100
ВИСНОВКИ	109
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	112

ВСТУП

Актуальність теми. Публічне управління службою в органах місцевого самоврядування є одним з ключових елементів інституційної спроможності територіальних громад та необхідною передумовою реалізації принципу субсидіарності. В умовах реформування місцевого самоврядування, впровадження нового Закону України № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023), цифровізації кадрових процесів та трансформації управлінських моделей під впливом воєнного стану питання організації, регулювання й розвитку служби в органах місцевого самоврядування набувають особливого значення.

Сучасні наукові підходи до дослідження місцевої служби ґрунтуються на працях українських учених, зокрема Білої-Тіунової Л.Р., Даниленко-Негари Ю.С., Битяка Ю.П., Студенецької А.О., Федоренко М.В., Кравченко М.О., Ковалю Л.В., Нижник Н.О., Липовської Н.М., Малиновського В.С., Серьогіна С.П., а також іноземних дослідників: Ж. П'єр, Я. Хауснер, М. Барзелей та ін. У міжнародному контексті важливими є рекомендації Ради Європи CM/Rec(2018)4, дослідження UNDP та Світового банку щодо цифрової трансформації управління персоналом у публічному секторі. Ссисемні сучасні виклики (кадровий дефіцит, кібербезпека, психологічна стійкість) визначають необхідність комплексного аналізу публічного управління службою в органах місцевого самоврядування у воєнний та повоєнний період. Актуальність теми, окрім іншого, зумовлюється потребою інтегрувати європейські стандарти good governance у практику кадрового забезпечення громад та створити стійку, професійну й адаптивну систему служби.

Об'єкт дослідження — публічне управління службою в органах місцевого самоврядування як система управлінських, правових і організаційних процесів.

Предмет дослідження — механізми, моделі, інструменти та нормативно-правові засади публічного управління службою в органах місцевого самоврядування.

Мета дослідження — узагальнення теоретичних знань зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» та здійснення комплексного аналізу системи публічного управління службою в органах місцевого самоврядування в умовах сучасних інституційних, правових і безпекових трансформацій.

Завдання дослідження:

визначити теоретико-методологічні засади публічного управління службою в органах місцевого самоврядування;

встановити сутнісні характеристики служби в ОМС як об'єкта публічного управління;

проаналізувати нормативно-правове забезпечення, зокрема новий Закон № 3077-IX та підзаконні акти, європейські стандарти;

систематизувати суб'єктів публічного управління службою та їхні повноваження;

охарактеризувати методи, інструменти й механізми управління службою в органах місцевого самоврядування;

проаналізувати моделі організації управління службою залежно від ресурсної, кадрової та цифрової спроможності громад;

дослідити цифровізацію кадрових процесів і сучасні HR-інновації;

охарактеризувати трансформацію кадрового управління в умовах воєнного стану;

запропонувати напрями розвитку та повоєнного відновлення управління службою відповідно до європейських стандартів.

Методи дослідження. У роботі застосовано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів. Логіко-структурний метод використано для розкриття структури системи публічного управління. Метод аналізу та синтезу — для виявлення закономірностей функціонування служби в органах місцевого самоврядування та узагальнення різних моделей управління. Порівняльно-

правовий метод застосовано для аналізу відмінностей між державною та місцевою службою, а також для зіставлення національних норм із європейськими стандартами. Метод системного підходу дозволив дослідити взаємозв'язки між рівнями управління та кадровими процесами. Інформаційно-аналітичний метод застосовано для вивчення цифрових HR-інструментів, даних UNDP, OECD, Світового банку. Статистичний метод використано для аналізу кадрового дефіциту та навантаження в умовах воєнного стану.

Апробація результатів дослідження. Основні положення роботи були обговорені на засіданнях наукового гуртку з проблем публічної служби.

Структура та обсяг магістерської роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 123 сторінок. У процесі підготовки використано 121 джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СЛУЖБОЮ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Правова природа публічного управління та її особливості у сфері службових відносин

Поняття «публічне управління» з'явилося у вітчизняному науковому обігу як реакція на обмеженість традиційної концепції державного управління. У класичному розумінні державне управління виражало діяльність держави з реалізації політики через адміністративну ієрархію, тоді як сучасне публічне управління спирається на ширшу соціальну основу – участь суспільства, партнерство влади й громадян, орієнтацію на спільне благо. В українській науці трансформація термінології почалася на початку 2000-х, коли під впливом європейських реформ відбулася переорієнтація з державоцентричної моделі на модель врядування, де ключовим принципом стало служіння людині, а не виконання розпоряджень [2, с. 63].

Можна сказати, що феномен публічного управління відображає процес еволюції влади від авторитарних форм до демократичного врядування. І ця еволюція тісно пов'язана з розвитком західної теорії державного управління. Від бюрократичної моделі М. Вебера, яка ґрунтувалася на ієрархії, компетенції та безособовості, наукова думка перейшла до парадигми New Public Management (NPM), що поставила у центр ефективність, результативність та клієнтоорієнтованість [100; 117]. Згодом ідеї Good Governance доповнили цей підхід акцентом на відкритість, підзвітність і демократичну участь, а концепція New Public Governance розширила межі управління, перетворивши його на мережу взаємопов'язаних суб'єктів – державних, муніципальних і громадських [114].

Українська теорія публічного управління, адаптуючи ці ідеї, сформулювала власну інтерпретацію, у якій домінує соціально-правовий підхід.

Оболенський О.Ю. та Нижник Н.Р. визначають публічне управління як комплекс організаційних, правових та інформаційних механізмів, що забезпечують узгодження інтересів держави і суспільства [39; 38]. Така позиція відображає відхід від уявлення про владу як вертикаль підпорядкування. Натомість влада розглядається як сервісна система, здатна забезпечувати сталий розвиток, а участь громадян у прийнятті рішень – як невід’ємний елемент управлінського процесу [90].

Формування поняття публічного управління в Україні відбувалося також у контексті децентралізації. Цей процес сприяв переходу від централізованого адміністрування до багаторівневої взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування, що зробило публічне управління не лише категорією політичної науки, а й практичним механізмом забезпечення доброго врядування [26]. Відтак публічне управління стало синонімом ефективності, відкритості та узгодженості дій держави і громади, відображаючи поступову еволюцію від керування суспільством до служіння йому.

Публічне управління як сучасна наукова категорія охоплює цілісну систему закономірностей, принципів і механізмів організації влади, спрямованих на реалізацію спільних інтересів громадянського суспільства. Його зміст полягає у свідомій, нормативно врегульованій діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що здійснюється в межах наданих законом повноважень для забезпечення суспільного добробуту. Цей феномен розглядається одночасно як управлінська діяльність, правова форма і соціальний процес, що виявляє взаємозв’язок між владою, управлінням і громадянином [71, с. 22].

Сутність публічного управління визначається його суспільним змістом і цільовим призначенням – воно покликане забезпечити організацію спільних справ громади та держави на основі права, відповідальності й орієнтації на публічний інтерес. У науковому дискурсі публічне управління розглядається як свідомо скоординована діяльність суб’єктів публічної влади, спрямована на створення, впровадження та контроль виконання управлінських рішень, що

мають суспільну значущість [6]. Його специфіка полягає у поєднанні владного елементу, притаманного державному адмініструванню, з елементом сервісним, який відображає принцип «служіння суспільству» [90]. Саме ця подвійність – поєднання регулюючої функції держави і відкритого характеру взаємодії з громадянами – відрізняє публічне управління від традиційних адміністративних систем.

Зміст публічного управління найповніше проявляється через його мету, завдання та функції. Головною метою є забезпечення публічного блага, тобто досягнення суспільно важливих результатів, що підвищують рівень добробуту громадян і сприяють сталому розвитку територій. У цьому контексті публічне управління виступає механізмом реалізації конституційного принципу людиноцентризму: діяльність влади оцінюється не за обсягом регулювання, а за рівнем задоволення потреб громадян. Функції публічного управління охоплюють планування, організацію, координацію, контроль і оцінювання діяльності публічних інституцій [2, с. 72]. Вони утворюють замкнений управлінський цикл, у якому ключовим є не формальне виконання процедур, а досягнення результату.

Особливого значення набуває співвідношення політичного й адміністративного компонентів у системі публічного управління. Політичний рівень формує цілі, пріоритети та засади публічної політики, тоді як адміністративний забезпечує її реалізацію, раціональний розподіл ресурсів і контроль за ефективністю. Від гармонійної взаємодії цих двох елементів залежить стабільність влади та її спроможність діяти на засадах законності й передбачуваності [116]. Надмірна політизація підриває професійність, а надмірна бюрократизація – гальмує ініціативність, тому сучасне публічне управління прагне до балансу між політичним керівництвом і автономією професійних службовців.

Невід’ємним компонентом системи публічного управління є публічна служба. Вона виступає кадровою та інституційною основою, через яку реалізуються управлінські рішення і забезпечується стабільність

функціонування влади. Без професійної публічної служби неможливо говорити про сталість управлінських процесів, дотримання принципів законності, прозорості та підзвітності. Як підкреслює Коліушко І.Б., публічна служба є водночас засобом реалізації державної політики і гарантією прав громадян у сфері взаємодії з органами влади [19]. Тому зміст публічного управління нерозривно пов'язаний із якістю кадрового забезпечення: від рівня компетентності службовців залежить ефективність виконання публічних функцій, а від умов їх діяльності – мотивація до служіння суспільству.

Публічне управління, таким чином, можна визначити як складний соціально-правовий механізм, у межах якого поєднуються державна воля, інституційна структура, професійна діяльність службовців і громадський контроль. Воно формує простір взаємної відповідальності влади та громадян, у якому публічна служба стає практичним інструментом реалізації цінностей демократії, верховенства права і належного врядування [117].

Складність феномену публічного управління має прояв також в тому, що воно сегментується в залежності від сфери, на яке спрямовано. Таким чином, публічне управління можна представити як систему, що охоплює низку підсистем, сформованих в залежності від об'єкта. Виходячи з цього, публічне управління в сфері публічно-службових відносин становить окрему, хоча і невід'ємну підсистему загальної системи публічного управління. Воно охоплює правові, організаційні та кадрові механізми, що забезпечують функціонування і розвиток публічної служби як інституційної основи публічної влади. Його сутність полягає у цілеспрямованій діяльності уповноважених суб'єктів, спрямованій на формування, реалізацію і контроль кадрової політики у публічному секторі. Саме через управління публічною службою держава і громада здатні підтримувати стабільність управлінського апарату, професіоналізм кадрів і ефективність реалізації суспільно важливих проектів.

Серед основних напрямів управління публічною службою виділяють планування кадрового потенціалу, визначення кваліфікаційних вимог, добір, просування, навчання, оцінювання і мотивацію службовців. Ці процеси

формують єдиний управлінський цикл (цикл кадрового менеджменту), який забезпечує не лише кількісну укомплектованість апарату, а й його якісну спроможність реагувати на потреби суспільства. Бакуменко В.Д. підкреслює, що професійна публічна служба – це система, де поєднуються компетентність, правова культура та етичні стандарти [2]. Таким чином, управління публічною службою має подвійний характер: воно водночас правове (через регулювання статусу посадових осіб) і управлінське (через організацію та мотивацію їх діяльності).

Слід врахувати, що публічна служба виступає одночасно і об'єктом управління, і ресурсом, який реалізує управлінський вплив, що можна визнати як одну із унікальних специфічних рис, притаманних публічному управлінню в цій сфері. Таке управління здійснюється за допомогою спеціальних адміністративних процедур, норм права та управлінських технологій, які забезпечують збалансування інтересів службовців і публічної влади [4]. Фахівцями висловлюється думка, що на відміну від управління державним апаратом, яке фокусується на внутрішній координації владних структур, управління публічною службою зорієнтоване на людину – громадянина і службовця, які є активними учасниками публічного життя. У цьому виявляється відмінність між адміністративним контролем і сервісним управлінням, характерним для сучасної моделі врядування [117]. На наш погляд, таке тлумачення публічного управління відносинами у сфері публічної служби, є дещо ідеалістичним. Натомість, визначення особливостей публічного управління у сфері публічно-службових відносин дійсно є важливим як з теоретичної, так і з практичної точки зору.

Так, як уявляється, важливою ознакою управління публічною службою є його етичний вимір. Сучасні європейські стандарти вимагають, щоб поведінка службовців базувалася на принципах неупередженості, політичної нейтральності, доброчесності та служіння суспільству [90, 19]. Відтак, управління службою передбачає створення не лише організаційних, а й моральних засад діяльності публічного апарату. Етичні кодекси, системи

оцінювання доброчесності, антикорупційні стандарти стають частиною кадрової політики і суттєво впливають на спрямованість, функціональне навантаження і змістовне наповнення управлінського впливу.

Організаційний аспект управління службою охоплює побудову ефективної структури органів, розподіл компетенцій, запровадження сучасних інформаційних технологій для кадрового обліку та комунікації. Успішні системи публічної служби поєднують централізоване встановлення стандартів з автономією органів у виборі форм їх реалізації. Це дозволяє зберегти єдність політики при врахуванні місцевої специфіки, що особливо важливо для органів місцевого самоврядування [26].

Особливості публічного управління у сфері службових відносин зумовлені його внутрішнім характером. На відміну від зовнішніх функцій публічного управління, спрямованих на взаємодію з громадянами, установами чи бізнесом, управління службовими відносинами орієнтоване на впорядкування самої системи публічної влади зсередини – на організацію, координацію та розвиток кадрового потенціалу. У цьому сенсі воно становить внутрішній контур публічного управління, що забезпечує його безперервність, стабільність і професіоналізацію.

Таке управління має виразно нормативно-процедурний характер, оскільки кожне рішення у сфері службових відносин водночас є актом управління і застосуванням права. Кадрові процедури – від призначення до оцінювання, дисциплінарної практики чи припинення служби – не лише регулюють статус службовців, а й формують культуру дотримання публічного права. У цьому полягає його відмінність від організаційних рішень у приватному секторі: тут пріоритетом є законність, рівність умов і прозорість процесів, а не корпоративна доцільність.

Характерною рисою сучасного сприйняття публічного управління визнається його владно-сервісна природа. У дослідженнях, присвячених цьому питанню, наголошується, що у сервісній моделі відносин роль публічного управління ґрунтується на технічному обслуговуванні потреб громадян, часто в

автоматичному режимі [32]. Владна складова управлінського впливу на публічно-службові відносини не піддається сумніву, адже управлінський вплив на службовців реалізується через наказ чи розпорядження. Натомість сервісна складова, на наш погляд, вимагає адаптації з урахуванням внутрішнього спрямування управління. Слід зважити на те, управлінський вплив на публічно-службові відносини ефективно здійснюється шляхом формування мотивації, наставництва, оцінювання результатів – ті механізми, що властиві саме внутрішній організації публічної влади. Навряд чи вони відповідають ознакам послуг (сервісів). Більш точно характер такого роду впливу позначено як менеджмент сприяння. Це – відносно нова концептуальна модель управлінського впливу, зорієнтована не на контроль чи примус, а на створення умов для ефективної, відповідальної й стабільної діяльності публічних службовців. Такий підхід відображає перехід від адміністративно-ієрархічного управління до партнерського, у межах якого суб'єкт управління виступає не лише суб'єктом влади, а й координатором, наставником і модератором внутрішніх процесів [117].

Менеджмент сприяння спирається на розуміння того, що стійкість системи публічної служби забезпечується не жорсткою підлеглистю, а взаємною довірою, комунікацією і професійною підтримкою. Його завдання полягає у виявленні управлінських потреб усередині організації, формуванні належного службового середовища, розподілі повноважень і створенні інституційних механізмів, які стимулюють самостійність, ініціативу і доброчесність службовців [90].

У практичному вимірі менеджмент сприяння реалізується через поєднання організаційного консультування, кадрового супроводу і системи професійного наставництва. Керівництво не лише контролює виконання завдань, а й допомагає долати управлінські бар'єри, формує єдину комунікаційну площину між підрозділами, забезпечує своєчасне інформування про зміни у правовому регулюванні чи стандартах роботи. Такий підхід не скасовує владного елементу

управління, але пом'якшує його, перетворюючи вертикаль підпорядкування на канал координації та обміну досвідом.

Зміст менеджменту сприяння полягає також у забезпеченні балансу між нормативною визначеністю і гнучкістю кадрових рішень. Він орієнтує управлінську діяльність на досягнення результату не через покарання чи примус, а через розвиток компетентностей, удосконалення процедур, впровадження цифрових рішень для зручності працівників. Такий підхід відображає нову управлінську філософію, у якій кадрова політика стає не лише сферою регулювання, а й простором розвитку.

Менеджмент сприяння у сфері службових відносин має і чітко виражений етичний вимір. Його завдання полягає у підтримці атмосфери взаємної поваги, стимулювати почуття професійної гідності й залученості до спільної мети. Це управління не владою над людьми, а відповідальністю перед ними, не контроль за кожним кроком, а формування системи, де публічний службовець відчуває себе частиною спільного механізму служіння громаді [71].

Отже, менеджмент сприяння – це форма внутрішнього публічного управління, яка поєднує нормативність, координацію й психологічну підтримку, формуючи середовище довіри, професійного розвитку і відповідального ставлення до служби. Він замінює модель адміністративного контролю моделлю взаємної відповідальності, у якій керівник стає не лише управлінцем, а партнером у спільному виконанні публічної місії.

Також, важливою особливістю є персоніфікований характер відповідальності. Ефективність управління публічно-службовими відносинами залежить від компетентності осіб, які ухвалюють кадрові рішення, та їх здатності діяти неупереджено. Відповідальність тут має не колективний, а індивідуальний вимір.

Іще одна ознака, притаманна публічному управлінню у сфері публічно-службових відносин – багаторівневість взаємодії. Рівневість системи публічного управління є універсальною його ознакою. Але у відносинах

публічної служби, рівні управління мають свою специфіку, яку ми розглянемо окремо.

І, нарешті, це управління має ціннісно-етичну спрямованість. Його метою є не лише підтримання дисципліни, а й формування культури служіння суспільству. Публічні службовці є не лише виконавцями, їхні дії мають бути свідомо скеровані на задоволення публічного інтересу, тому управлінські рішення повинні сприяти розвитку доброчесності та усвідомленості.

Отже, публічне управління у сфері службових відносин – це внутрішнє, нормативно врегульоване, багаторівневе управління, спрямоване на впорядкування діяльності самої публічної служби. Його особливість полягає у поєднанні правової обов'язковості, персональної відповідальності та сервісно-ціннісної орієнтації, що забезпечує єдність управлінського апарату і сталість функціонування публічної влади.

Як було вище зазначено, публічне управління – складною системою, яка має декілька вимірів: сукупність відносно автономних підсистем, глибину управлінського впливу на об'єкт і рівневість. Така побудова забезпечує баланс між єдністю управлінських принципів і гнучкістю їх реалізації в конкретних умовах. Кожен рівень управління має власні завдання, функції й засоби впливу, утворюючи взаємозалежну систему, де результативність нижчих ланок визначається якістю стратегічних рішень вищих. Традиційно, в публічному управлінні виокремлюють три рівні: 1) центральний, 2) регіональний і 3) місцевий, що засновані на територіальному принципі [10]. Використання змішаного критерію виокремлення рівнів публічного управління зумовлює заміну регіонального рівня галузевим, що в значній мірі відповідає принципам будови системи органів, що здійснюють управлінський вплив. Також рівневість публічного управління часто представляють через функції або типи управлінських рішень (стратегія, тактика, операції). В такому різі виокремлюють: 1) інституційний (стратегічний) рівень – вищий рівень прийняття стратегічних рішень, визначення політики та місії; 2) тактичний (управлінський) рівень – середній рівень, який забезпечує координацією та

тактичне планування; 3) технічний (операційний) рівень – нижчий рівень, що забезпечує виконанням щоденних рутинних завдань [1]. На наш погляд, такий підхід краще представляти не як рівні публічного управління, а як глибину управлінського впливу.

Водночас, специфіка публічного управління у сфері публічно-службових відносин, в першу чергу його внутрішнє спрямування, зумовлює необхідність переоцінки визначення рівнів у цій сфері. На наш погляд, доцільно виокремлювати наступні рівні.

Центральний рівень – це ядро формування кадрової політики у сфері публічної служби. На цьому рівні визначаються базові стандарти публічного управління, затверджуються єдині кваліфікаційні вимоги, загальні правила добору, оцінювання й просування службовців. Основним завданням центральних органів є забезпечення нормативної узгодженості, єдності підходів і стабільності системи служби. Саме тут виробляється стратегічне бачення розвитку публічної служби, а також визначаються принципи взаємодії між державним і місцевим рівнями влади. В українській практиці цю роль виконують Кабінет Міністрів, Національне агентство з питань державної служби, а також профільні міністерства, які координують реалізацію державної політики у сфері служби [39, 6].

Регіональний рівень виконує функцію адаптації і координації. Тут центральні рішення набувають конкретної форми, узгоджуються із соціально-економічними особливостями регіону, ресурсним потенціалом територіальних громад та кадровими потребами місцевих органів. Регіональний рівень виступає посередником між загальною політикою та місцевими практиками, забезпечуючи обмін інформацією, контроль за реалізацією державних стандартів і методичну допомогу органам нижчого рівня. Як відзначає Pollitt, ефективність багаторівневого управління залежить саме від спроможності середньої ланки гнучко реагувати на зміни й забезпечувати взаємодію між рівнями [117]. У цьому сенсі регіональний рівень не лише виконує делеговані

повноваження, а й формує середовище взаємного навчання та інновацій у кадровій сфері.

Локальний рівень публічного управління службою має прикладний і водночас найбільш чутливий характер. Йдеться про внутрішньоорганізаційне управління персоналом у конкретному органі місцевого самоврядування або державному органі. Саме тут втілюються принципи належного врядування в повсякденній діяльності: планування кадрової потреби, розподіл функцій, контроль якості роботи, наставництво, етичне забезпечення й розвиток компетентностей службовців. Локальний рівень найближче стикається з реальністю громадського запиту і тому виступає індикатором ефективності всієї системи. Його успішність залежить від здатності керівництва впроваджувати елементи «менеджменту сприяння» – підтримувати персонал, формувати колективну відповідальність і сприятливий морально-психологічний клімат [33].

Взаємодія між цими рівнями має не вертикальний, а мережевий характер. Центральні органи не лише контролюють, а й надають методичну допомогу, координують освітні та аналітичні програми. Регіональні структури забезпечують зворотний зв'язок і акумулюють практики, які можуть бути масштабовані на національному рівні. Локальні органи виступають джерелом інституційного навчання: саме їхні успіхи або проблеми визначають, наскільки адекватно сформульована політика відповідає реальним потребам служби. Такий підхід відповідає європейській концепції багаторівневого врядування, що передбачає постійну комунікацію між усіма учасниками управлінського процесу [114].

Отже, система рівнів публічного управління службою утворює цілісну систему, у якій центральна ланка забезпечує єдність стандартів, регіональна – адаптацію й узгодження, а локальна – практичну реалізацію. Їх взаємодія формує середовище професійної відповідальності, у якому стабільність політики поєднується з гнучкістю її впровадження, а кадрове управління

перетворюється на засіб зміцнення інституційної спроможності публічної влади.

Публічне управління впливає на ефективність служби передусім через організаційні й нормативні механізми, які визначають стандарти діяльності службовців, правила їхньої поведінки та можливості професійного зростання. Наявність чітких процедур добору, оцінювання і просування, прозорих критеріїв результативності створює передбачуване й справедливе середовище, що стимулює відповідальність і ініціативу. Водночас слабкість управлінських інститутів – неузгодженість повноважень, дублювання функцій, відсутність координації – призводить до демотивації кадрів і втрати довіри до системи. Тому функція публічного управління полягає не лише у розробленні правил, а й у постійному моніторингу їх ефективності та адаптації до змін середовища [114, 116].

Другим напрямом впливу є формування організаційної культури служіння, що забезпечує сталість поведінкових стандартів незалежно від зміни політичних орієнтирів. Коли система управління послідовно реалізує принципи законності, підзвітності та професіоналізму, ці цінності стають внутрішніми переконаннями службовців, що визначають якість їхньої роботи. Відповідно, результативність служби вимірюється не кількістю адміністративних актів, а рівнем задоволення громадян публічними послугами, довірою до органів влади і стабільністю управлінських процесів.

В українських умовах цей взаємозв'язок особливо помітний у періоди реформ та криз. Процеси децентралізації, цифровізації та воєнного стану висвітлили залежність ефективності місцевого управління від організованості й професійності кадрового корпусу. Саме публічні службовці забезпечують безперервність виконання владних повноважень, комунікацію між центром і громадами, реалізацію рішень у надзвичайних ситуаціях. Тому підвищення ефективності служби є водночас зміцненням державної спроможності загалом [2].

Важливою складовою цього взаємозв'язку є система оцінювання діяльності, яка перетворює управління службою на інструмент зворотного зв'язку. Регулярне оцінювання результативності, самооцінка, навчання і ротація кадрів дозволяють забезпечити відповідність службовців стратегічним цілям публічної політики. За своєю суттю це безперервний цикл удосконалення, у якому управління служить каталізатором розвитку самої системи публічного управління [71].

Публічне управління впливає на ефективність служби також через підтримку доброчесності та етичних стандартів. Менеджмент сприяння, що розвивається як сучасна форма внутрішнього управління, орієнтований на підтримку мотивації, розвиток компетентностей і забезпечення моральної згуртованості колективу [90]. Такий підхід забезпечує зменшення конфліктів, підвищення залученості персоналу й формування атмосфери довіри, що безпосередньо підвищує результативність діяльності органу влади.

Нарешті, ефективність служби є критерієм, який замикає управлінський цикл і водночас визначає його наступну фазу. Рівень професіоналізму, плинність кадрів, ступінь задоволеності громадян роботою органів влади – це індикатори, що свідчать про стан публічного управління загалом. Коли служба функціонує стабільно, прозоро і відповідально, публічне управління здобуває легітимність,

У підсумку можна зробити висновок що управління публічною службою є специфічною сферою публічного управління, у межах якої поєднуються правові гарантії, організаційна раціональність і ціннісна орієнтація на служіння інтересам суспільства. Специфіка публічного управління у сфері публічної служби має бути деталізована в залежності від того, який саме різновид публічної служби є об'єктом управлінського впливу, що стане предметом вивчення наступного підрозділу.

1.2. Служба в органах місцевого самоврядування як об'єкт публічного управління

У сучасній науці адміністративного та муніципального права служба в органах місцевого самоврядування визначається як професійна діяльність осіб, наділених повноваженнями з реалізації публічної влади від імені громади, спрямована на задоволення колективних потреб населення та забезпечення функціонування органів самоврядування [20, 81].

Теоретичне осмислення цього явища спирається на загальну концепцію публічної служби, яка, за І. Хомишиним, являє собою «правовий інститут, що забезпечує кадрову, організаційну та етичну основу діяльності публічної влади» [75]. Звідси випливає, що служба в органах місцевого самоврядування є одним із різновидів публічної служби, але наділена певними особливостями, обумовленими природою місцевого самоврядування як права територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. Як самостійний різновид публічної служби, службу в органах місцевого самоврядування визначає і Л.Р. Біла-Тіунова, яка детально досліджує її специфіку [3].

Розуміння служби в органах місцевого самоврядування ґрунтується також на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування, яка визначає місцеве самоврядування як право і реальну здатність місцевих владних органів регулювати та управляти суттєвою частиною публічних справ у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [89]. Саме ця автономія визначає специфіку місцевої служби: її працівники не є представниками державної адміністрації, але реалізують функції публічного характеру, діючи на засадах законності, підзвітності та служіння громаді.

В українському контексті формування інституту служби в органах місцевого самоврядування має власну еволюцію. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. вперше закріпив принципи професійності, стабільності та політичної нейтральності посадових осіб, відокремивши їх від державних службовців [60]. Проте саме ухвалення нового

Закону № 3077-IX у 2023 році стало етапом докорінного оновлення цієї сфери – із запровадженням чіткої класифікації посад, єдиних кваліфікаційних вимог, конкурсних процедур і прозорої системи оцінювання [55]. Таке реформування відображає загальну тенденцію європеїзації української публічної служби, орієнтованої на принципи відкритості, доброчесності та підзвітності.

Науковці розглядають службу в органах місцевого самоврядування як інструмент забезпечення інституційної спроможності громади. О. Кравченко підкреслює, що вона виконує функцію кадрового ядра місцевого врядування, через яке реалізуються рішення представницьких і виконавчих органів [25]. Вона поєднує елементи державної політики та муніципальної автономії, створюючи кадровий потенціал для самостійного управління територією. І. Коліушко та Р. Куйбіда наголошують, що ефективність реформи місцевого самоврядування безпосередньо залежить від професійності посадових осіб місцевих рад, здатних діяти в межах закону, але з урахуванням потреб громади [20].

У цьому сенсі служба в органах місцевого самоврядування є формою реалізації публічного інтересу на локальному рівні. Вона покликана забезпечувати сталість місцевої політики, інституційну пам'ять органів самоврядування та якість публічних послуг, що надаються громадянам. Як слушно зауважує Г. Ткаченко, служба у цій сфері є «правовим і моральним зв'язком між громадою та її управлінським апаратом», оскільки саме через посадових осіб здійснюється практична реалізація самоврядних повноважень [72].

Отже, теоретичне розуміння служби в органах місцевого самоврядування ґрунтується на поєднанні трьох ключових аспектів: 1) правового – як особливого різновиду публічної служби, що має нормативне підґрунтя та публічно-правовий характер; 2) організаційного – як кадрової та функціональної основи діяльності органів самоврядування; 3) ціннісного – як діяльності, спрямованої на реалізацію принципів належного врядування й служіння громаді. Таке комплексне бачення створює методологічне підґрунтя

для подальшого аналізу служби в органах місцевого самоврядування як об'єкта публічного управління, визначення її функцій, статусу та особливостей правового регулювання.

Служба в органах місцевого самоврядування за своєю правовою природою належить до системи публічної служби, але має відмінні організаційні та функціональні риси, що відображають її муніципальний характер. Відповідно до усталеної доктрини, публічна служба охоплює всі види професійної діяльності осіб, які виконують завдання публічної влади на основі права, незалежно від того, діють вони від імені держави чи територіальної громади. Тому служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний різновид публічної служби, що забезпечує реалізацію публічного інтересу на локальному рівні [3].

Згідно з Законом України № 3077-IX, служба в органах місцевого самоврядування є професійною, політично нейтральною діяльністю посадових осіб, які виконують організаційно-розпорядчі та консультативно-допоміжні функції у межах повноважень місцевої ради чи її виконавчих органів [60]. На відміну від державної служби, де службовець представляє інтереси держави, у місцевій службі посадова особа реалізує волю територіальної громади. Джерелом її повноважень є не центральна влада, а рішення відповідного представницького органу. Ця особливість визначає подвійний характер правового статусу: з одного боку, він має публічно-правову природу, з іншого – відображає принцип автономії місцевого самоврядування.

Вітчизняна наука пропонує кілька підходів до визначення співвідношення державної та місцевої служби. Найпоширенішим є дуалістичний підхід, за яким публічна служба складається з двох взаємопов'язаних, але автономних підсистем – державної і муніципальної. І. Хомишин підкреслює, що обидві мають спільну мету – реалізацію публічного інтересу, проте різняться за суб'єктом уповноваження та сферою відповідальності [75]. О. Кравченко розвиває цю думку, визначаючи муніципальну службу як самостійний вид

публічної служби, який функціонує в межах публічної влади, але на засадах самоврядування [25].

Основні спільні риси служби в органах місцевого самоврядування та державної служби: 1) публічно-правовий характер діяльності; 2) професійність, стабільність і політична нейтральність; 3) підзвітність суспільству та дотримання етичних стандартів; 4) конкурсність добору, прозорість і відкритість кар'єрного просування [3].

Разом із тим, відмінності полягають у таких аспектах: 1) суб'єкт управління: у державній службі – орган державної влади, у місцевій – територіальна громада та її органи; 2) джерело фінансування: державний чи місцевий бюджет; 3) характер відповідальності: у державній службі – перед державою, у місцевій – перед громадою; 4) вимір ефективності: у місцевій службі він пов'язаний із якістю реалізації інтересів територіальної громади, а не з виконанням централізованих інструкцій [17].

На цій основі сучасні українські дослідники розглядають місцеву службу як інституційну ланку публічного управління, яка забезпечує реалізацію принципу субсидіарності та участі громадян у прийнятті управлінських рішень. А. Кірмач справедливо підкреслює, що служба в ОМС – це кадровий механізм, який надає місцевій владі спроможність діяти самостійно, але у межах публічного права [17]. У цьому полягає її унікальна роль у формуванні демократичного врядування – вона поєднує політичну волю громади та професійну компетентність апарату.

На міжнародному рівні Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2018)4 визначають ключові стандарти для державної та муніципальної служби: законність, доброчесність, рівність можливостей, орієнтацію на результат і повагу до прав людини [83]. У контексті України ці принципи знаходять відображення у положеннях нового законодавства про службу, яке забезпечує уніфікацію стандартів публічної служби при збереженні організаційної автономії місцевих рад.

Таким чином, служба в органах місцевого самоврядування виступає різновидом публічної служби, що має власну інституційну логіку: вона поєднує риси професійної державної служби з демократичними засадами місцевої автономії. Її правова природа виявляється у поєднанні трьох характеристик – публічності (діяльність у сфері влади), самоврядності (підзвітність громаді) та професіоналізму (кадровий ресурс належного врядування). Саме ця взаємодія визначає місцеву службу як об'єкт публічного управління, здатний забезпечити ефективність і стійкість системи самоврядування. Належність служби в органах місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що управління службою в органах місцевого самоврядування має відповідати встановленим раніше особливостям, характерним для управління публічною службою в цілому. Проте, специфіка муніципальної служби визначає як саме має змінитися управлінський вплив, щоб досягти максимальної ефективності.

Функціональне значення служби в органах місцевого самоврядування полягає у забезпеченні стабільності, ефективності та результативності діяльності органів місцевої влади. Вона виступає кадровою, організаційною та етичною основою місцевого управління, забезпечуючи реалізацію компетенції територіальних громад через професійних посадових осіб. Саме через службу відбувається практичне втілення завдань і функцій місцевого самоврядування, визначених Конституцією України та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [55].

Відповідно до концепції належного врядування, служба в органах місцевого самоврядування має виконувати три основні функціональні блоки: 1) адміністративно-виконавчий – забезпечення виконання рішень місцевих рад, управління комунальною власністю, бюджетом, розвитком територій; 2) регуляторно-координаційний – участь у формуванні місцевої політики, координація діяльності виконавчих структур, узгодження інтересів громади і держави; 3) сервісно-комунікаційний – забезпечення надання якісних адміністративних послуг, організація діалогу між владою та населенням, підтримання публічної довіри [89].

Ці функції вимагають високого рівня професійної підготовки, правової культури та управлінських навичок. Саме тому служба в ОМС розглядається не лише як кадрова структура, а як інституційний механізм реалізації принципу субсидіарності, який полягає у перенесенні вирішення більшості управлінських питань на рівень, найближчий до громадян [112].

Як підкреслює А. Кірмач, функціональна роль служби полягає у забезпеченні стійкості управлінських процесів, незалежно від політичних змін у місцевих радах, що гарантує безперервність публічних послуг [17]. Це дозволяє уникнути надмірної політизації місцевого управління й сприяє професіоналізації муніципальної сфери. Таким чином, служба в ОМС виконує стабілізуючу функцію – вона утримує сталість управління навіть у періоди адміністративних реформ або кризових викликів.

Функціональна характеристика місцевої служби охоплює також інноваційно-розвивальний вимір, який пов'язаний із впровадженням цифрових технологій, аналітичних інструментів HR-менеджменту, систем оцінювання та навчання кадрів. Ці процеси, започатковані НАДС, спрямовані на підвищення управлінської спроможності місцевих громад і формування сучасного професійного корпусу публічних службовців [67].

Важливим аспектом є етична функція служби. Посадові особи органів місцевого самоврядування, на відміну від працівників комерційного сектору, зобов'язані дотримуватися стандартів доброчесності, підзвітності та служіння громаді. Їхня діяльність має відповідати принципам, закріпленим у Рекомендаціях Ради Європи CM/Rec(2018)4, зокрема повазі до верховенства права, неупередженості, ефективності та відкритості [83]. Реалізація цих стандартів на практиці створює основу для довіри громадян до органів місцевої влади, що є критерієм результативності публічного управління загалом.

Окремо уваги заслуговує питання визначення правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування, що дозволить глибше розібратися в унікальності цього об'єкту публічного управління. На думку переважної більшості вчених, правовий статус посадових осіб органів місцевого

самоврядування становить окремий інститут публічного права, який поєднує ознаки публічної служби та муніципальної автономії. Його особливість полягає в тому, що він формує правовий зв'язок не між службовцем і державою, як у системі державної служби, а між службовцем і територіальною громадою, від імені якої реалізується публічна влада [20].

Державний службовець діє від імені держави і реалізує політику центральних органів влади, тоді як посадова особа місцевого самоврядування отримує повноваження від територіальної громади через рішення місцевої ради [55, ст. 10]. Це означає, що її публічно-владна компетенція ґрунтується не на вертикалі підпорядкування державі, а на горизонтальних зв'язках самоврядності. Така конструкція відображає положення Європейської хартії місцевого самоврядування, за якою органи громади мають право й спроможність вирішувати суттєву частину публічних справ під власну відповідальність [89].

Також, слід відхначити, що державний службовець підзвітний органу державної влади та його керівництву, тоді як посадова особа місцевого самоврядування є підзвітною громаді та її представницькому органу. Це закріплено в ст. 4 Закону № 3077-IX, де визначено, що діяльність посадових осіб місцевого самоврядування спрямована на реалізацію повноважень громади та забезпечення її прав і свобод [60]. Отже, підзвітність має суспільно-публічний, а не адміністративно-ієрархічний характер.

Важливим питанням є джерела нормативного регулювання. Так, державна служба підпорядковується єдиному закону «Про державну службу» і функціонує за принципом централізованого управління (через НАДС), тоді як служба в органах місцевого самоврядування регулюється окремим законом № 3077-IX, який дозволяє громадам самостійно деталізувати кадрові процедури в межах правового поля [59, 60]. Це відображає більшу організаційну гнучкість і врахування територіальної специфіки.

Державні службовці утримуються за рахунок державного бюджету і підпорядковуються органам виконавчої влади. Посадові особи місцевого

самоврядування отримують оплату з місцевого бюджету і перебувають у трудових відносинах із органом громади – радою, виконавчим комітетом або сільським, селищним, міським головою. Це формує фінансово-організаційну самостійність служби, що є ключовим елементом місцевої автономії [55].

У державній службі кадрові процедури здійснюються відповідно до уніфікованих правил НАДС, тоді як у місцевому самоврядуванні закон дозволяє громадам самостійно утворювати конкурсні комісії, визначати додаткові кваліфікаційні вимоги, проводити внутрішнє оцінювання персоналу (ст. 22–25 Закону № 3077-IX) [60]. Це надає кадровим процесам більш гнучкого, ситуаційного характеру, що підвищує адаптивність управління.

На відміну від державних службовців, посадові особи місцевого самоврядування діють у політичному середовищі громади, але не є суб'єктами політичної діяльності. Закон прямо забороняє їм брати участь у партійній агітації, використанні службового становища в політичних цілях (ст. 40 Закону № 3077-IX) [60]. Такий нейтралітет забезпечує збалансованість між політичною волею громади та професійною незалежністю апарату.

Службовці органів місцевого самоврядування користуються соціальними гарантіями, аналогічними державним, проте їх реалізація забезпечується місцевими бюджетами, що стимулює громади до створення конкурентних умов праці, навчання та підвищення кваліфікації [67, 112]. Саме на рівні громади формується культура підтримки кадрів – від системи наставництва до внутрішнього навчання та цифрових платформ підвищення компетентності.

Таким чином, можна узагальнити наведені особливості статусу службовців органів місцевого самоврядування і сформулювати наступні відмінності:

- 1) джерело владних повноважень;
- 2) сфера відповідальності та підзвітності;
- 3) характер правового регулювання;
- 4) джерело фінансування та організаційна підпорядкованість;
- 5) процедура добору, оцінювання та кар'єри;
- 6) публічно-правова, але не політична природа служби;
- 7) особливий характер правових гарантій.

Ці відмінності визначають самотійність правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування як публічних службовців місцевого рівня, діяльність яких поєднує юридичну підзвітність, соціальну відповідальність і організаційну самотійність. Як зазначає І. Коліушко, місцева служба не є нижчою ланкою державної служби, а формує «паралельну, взаємодоповнюючу систему реалізації публічної влади», де центром легітимації виступає громада, а не держава [20].

Отже, правовий статус посадових осіб органів місцевого самоврядування – це комплекс прав і обов’язків, який визначає їх участь у здійсненні публічної влади на рівні громади, а не держави. Його особливість полягає у поєднанні публічно-правової природи служби з самоврядною автономією, що дозволяє реалізовувати принципи належного врядування без втрати локальної самотійності. Саме ця подвійність робить місцеву службу особливим об’єктом публічного управління, який потребує специфічних підходів до регулювання, моніторингу та розвитку.

1.3. Нормативно-правове регулювання публічного управління службою в органах місцевого самоврядування

Конституція України закладає фундаментальні принципи організації публічної влади, у межах яких визначається правова природа служби в органах місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 7 Основного Закону, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування – форма народовладдя, що забезпечує право територіальної громади самотійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [22]. Це положення є вихідною точкою для розуміння правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, адже саме вона забезпечує кадрову основу реалізації цього права.

Конституційні норми визначають подвійну природу місцевого самоврядування – воно водночас є формою реалізації народного суверенітету

(ст. 5) і складовою системи публічної влади (ст. 140). У цьому контексті служба в органах місцевого самоврядування набуває рис публічної служби, але зберігає автономію, обумовлену статусом територіальної громади як первинного суб'єкта влади. Вона не підпорядковується державній адміністрації, а функціонує в межах конституційного принципу самостійності місцевого самоврядування.

У ст. 38 Конституції закріплено право громадян брати участь в управлінні державними справами, а також у місцевому самоврядуванні [22]. Це означає, що служба в органах місцевого самоврядування є однією з форм реалізації цього конституційного права – через участь у виконанні управлінських функцій від імені громади. Таким чином, служба виступає правовим інститутом участі громадян у здійсненні публічної влади, який має не політичний, а професійно-адміністративний характер.

Важливе значення мають і положення розділу XI Конституції України (ст.ст. 140–146), де визначено систему, принципи і повноваження органів місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 140 підкреслює, що місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення. Отже, служба в органах місцевого самоврядування постає як правовий механізм реалізації цього права, тобто як адміністративно-організаційна форма самоврядування. Її функції спрямовані на забезпечення виконання рішень місцевих рад, підготовку проєктів рішень, здійснення управлінських, контрольних та сервісних завдань у межах компетенції громади.

Конституційна модель публічної влади в Україні закріплює принцип децентралізації управління, відповідно до якого значна частина владних повноважень передається від державних органів до органів місцевого самоврядування. Це вимагає належного нормативного забезпечення діяльності посадових осіб місцевих рад як самостійної категорії публічних службовців. Таким чином, служба в ОМС є інструментом реалізації не лише принципу народовладдя, а й принципу субсидіарності, згідно з яким вирішення питань

має відбуватися на тому рівні, де це є найбільш ефективним і близьким до громадян.

Конституційні основи служби також пов'язані з принципом публічної відповідальності влади перед громадянами, який випливає зі статей 3, 5 і 38 Конституції. Людина, її права та свободи визначаються найвищою соціальною цінністю, а держава і місцеве самоврядування зобов'язані утверджувати та забезпечувати ці права. Звідси випливає, що публічний службовець, діючи в межах органу самоврядування, не лише реалізує адміністративні функції, а й виступає гарантом конституційних прав громадян на місцевому рівні.

Як зазначає І. Хомишин, конституційне закріплення місцевого самоврядування створює «кадрову рамку публічної влади», у межах якої служба в громадах стає органічною частиною механізму реалізації державної політики на засадах самоврядності [75]. Водночас Конституція визначає межі втручання держави у сферу місцевої служби – контроль здійснюється лише щодо дотримання законності, а не щодо змісту діяльності органів самоврядування (ст. 144). Це закріплює принцип організаційно-правової автономії служби та підтверджує її незалежність від державної адміністрації.

Конституційно-правові засади регулювання служби в органах місцевого самоврядування, таким чином, формують трирівневу основу її правового статусу: 1) публічно-владну, що ґрунтується на народному суверенітеті та принципах демократії участі; 2) самоврядну, яка забезпечує кадрову автономію громади у вирішенні питань місцевого значення; 3) гарантійну, що встановлює межі і способи захисту прав як посадових осіб, так і громадян, котрим вони служать.

Ці конституційні положення створюють основу для всієї системи законодавства про службу в органах місцевого самоврядування та визначають ключові напрями її нормативного розвитку – від законів до локальних актів громад, що конкретизують механізми реалізації конституційного права на самоврядування.

Закріплені в Конституції України принципи місцевого самоврядування визначили підґрунтя для формування комплексної системи законодавства, яке конкретизує організацію, статус і механізми публічного управління службою в органах місцевого самоврядування. Ця система поєднує норми загального і спеціального характеру, забезпечуючи правову єдність публічної служби при збереженні автономії громад.

Нормативна база публічного управління службою в органах місцевого самоврядування має багаторівневу структуру, що охоплює закони України, підзаконні акти Кабінету Міністрів, нормативи Національного агентства України з питань державної служби, а також локальні акти органів місцевого самоврядування. Її мета – створити правові механізми професійного, стабільного та політично нейтрального кадрового забезпечення місцевої влади.

Центральне місце в системі законодавства займає Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 3077-IX від 2 травня 2023 року [55]. Його ухвалення стало ключовим етапом модернізації правового регулювання служби, що діяв за старою редакцією Закону 2001 р. № 2493-III. Новий закон закріпив сучасну модель публічної служби на місцевому рівні, засновану на принципах доброчесності, відкритості, ефективності та безперервного розвитку кадрового потенціалу.

Документ уперше запровадив класифікацію посад (керівні, професійні, допоміжні), встановив вимоги до професійної компетентності службовців, деталізував процедури конкурсного добору, стажування, оцінювання результатів діяльності та підвищення кваліфікації. Важливо, що він передбачає можливість використання цифрових інструментів управління персоналом, зокрема ведення електронного реєстру посадових осіб [82]. Таким чином, закон спрямований не лише на регулювання трудових відносин, а й на створення сучасної системи управління людськими ресурсами у сфері місцевого самоврядування.

Поряд із цим законодавство про місцеву службу є тісно пов'язаним із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [55]. Останній

визначає організаційну структуру органів влади на місцях, порядок їх формування, повноваження рад, виконавчих комітетів і посадових осіб. Статті 54–56 цього закону встановлюють, що виконавчі органи рад утворюються для реалізації власних і делегованих повноважень громад, а їхній персонал формується із професійних службовців, які забезпечують виконання управлінських функцій. У такий спосіб саме цей закон є організаційною основою служби, тоді як закон № 3077-IX – правовим механізмом її реалізації.

Доповнює зазначену нормативну систему Закон України «Про державну службу» [47], який виконує роль загального акта у сфері публічної служби. Його положення застосовуються до місцевої служби у частині загальних принципів, етичних стандартів, правового статусу службовців і гарантій захисту їхніх прав. Це забезпечує уніфікацію стандартів публічної служби на всіх рівнях управління, не порушуючи автономії місцевих рад. Така модель узгоджується з європейським підходом, де єдина правова логіка служби поєднується з організаційною диференціацією її форм.

Систему законодавчих актів доповнюють підзаконні нормативні документи і у сукупності ці акти формують трирівневу систему нормативного регулювання: 1) загальнодержавний рівень – конституційні норми та базові закони; 2) галузевий рівень – спеціальні акти (зокрема Закон № 3077-IX і підзаконні документи); 3) локальний рівень – статuti громад, регламенти рад, положення про службу, які конкретизують кадрові процедури відповідно до місцевої специфіки.

Така багаторівнева модель відповідає принципу децентралізації й відображає сучасну тенденцію поєднання єдності публічної служби з правом громади на нормативну саморегуляцію. Її розвиток відбувається у взаємодії з міжнародними документами, що встановлюють стандарти діяльності службовців на місцевому рівні.

Підзаконні акти є важливою ланкою нормативного регулювання публічного управління службою, оскільки саме вони забезпечують деталізацію загальних приписів законів і створюють інструменти їх практичного

застосування. Вони формують організаційно-правову інфраструктуру місцевої служби, визначаючи процедури добору, оцінювання, навчання та кар'єрного розвитку посадових осіб.

Провідну роль серед них відіграють акти Кабінету Міністрів України, які мають нормативний характер і поширюються на всі органи місцевого самоврядування. Зокрема, Постанова КМУ від 12.06.2024 р. № 671 «Про затвердження Типового положення про кадрову службу в органі місцевого самоврядування» [52] установлює уніфіковані стандарти організації кадрової роботи: визначає завдання кадрових служб, їхні повноваження, порядок ведення обліку кадрів, підготовки звітності, взаємодії з НАДС та іншими органами влади. У документі наголошується на важливості дотримання принципів прозорості, гендерної рівності, етичної поведінки й недискримінації при прийнятті рішень щодо персоналу.

Значну роль у впровадженні нової моделі управління службою відіграє Національне агентство України з питань державної служби (НАДС), яке, хоч і не має прямої адміністративної юрисдикції щодо органів місцевого самоврядування, виконує функцію методичного центру у сфері публічної служби. У 2024 р. НАДС розробило Методичні рекомендації щодо реалізації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», де визначено процедури проведення конкурсів, вимоги до професійної компетентності, критерії оцінювання результатів діяльності, порядок проходження стажування та підвищення кваліфікації [82]. Такі документи мають рекомендаційний характер, але фактично формують єдині стандарти публічного управління кадрами на місцевому рівні.

На рівні територіальних громад правове регулювання конкретизується через локальні нормативні акти, які становлять завершальну ланку системи управління службою. До них належать статuti територіальних громад, регламенти рад, положення про службу в органах місцевого самоврядування, посадові інструкції, кодекси етичної поведінки службовців. Згідно з практикою, що склалася в українських громадах, ці документи затверджуються рішеннями

відповідних рад і визначають специфіку кадрової політики з урахуванням місцевих умов, чисельності апарату, обсягу повноважень та фінансових можливостей.

Локальна нормотворчість є проявом конституційного принципу самоврядності, закріпленого у ст. 140–146 Конституції України [22]. Вона дозволяє громадам самостійно визначати механізми організації служби, не виходячи за межі загальних вимог законодавства. Наприклад, громади можуть установлювати додаткові вимоги до етичної поведінки, процедури наставництва, внутрішнього оцінювання чи ротації кадрів. Такий підхід відповідає європейському принципу субсидіарності, згідно з яким питання кадрової організації мають вирішуватися на найближчому до громадян рівні.

Окрему роль відіграють рішення рад і виконавчих комітетів, якими регулюються питання преміювання, формування кадрового резерву, запровадження електронного документообігу, визначення критеріїв ефективності праці. Ці акти створюють правове поле для практичної реалізації управлінських рішень у межах кадрової політики громади. Як зазначає Коліушко, саме на рівні локальної нормотворчості відбувається «перехід від декларативної автономії до реальної кадрової спроможності місцевої влади» [20].

Таким чином, підзаконні та локальні акти забезпечують динамічну частину нормативного регулювання служби – вони перетворюють загальні принципи законодавства на конкретні правила й процедури управління. Завдяки цьому система публічного управління службою в органах місцевого самоврядування набуває гнучкості, спроможності до адаптації та практичної ефективності, що відповідає сучасним європейським підходам до належного врядування.

Нормативна система, що склалася в Україні, розвивається у тісному зв'язку з міжнародно-правовими актами, які встановлюють європейські стандарти публічної служби та визначають рамкові принципи її модернізації. Саме міжнародний рівень формує орієнтири гармонізації національного законодавства з практиками демократичного врядування.

Європейський досвід місцевого врядування справляє суттєвий вплив на формування нормативних основ служби в органах місцевого самоврядування в Україні. У центрі цієї моделі – ідея, що кадрова спроможність і доброчесність місцевої служби є передумовою ефективності демократії участі, довіри до влади й забезпечення прав людини.

Базовим міжнародним документом, який визначає підхід до організації місцевої влади, є Європейська хартія місцевого самоврядування [12]. Вона встановлює ключові принципи автономії територіальних громад, законності дій органів самоврядування, підзвітності та фінансової самостійності. Хартія підкреслює, що кожна громада має право формувати власні адміністративні структури, забезпечуючи при цьому професійний рівень персоналу. У ст. 6 документа прямо зазначено: місцеві органи повинні мати можливість набирати висококваліфікованих службовців на умовах, які забезпечують стабільність та ефективність служби. Це положення лягло в основу багатьох національних законів, зокрема нового українського Закону № 3077-IX.

Подальшу деталізацію європейських підходів містять Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2018)4 щодо стандартів державної служби в місцевому самоврядуванні [83]. У них визначено п'ять груп принципів: законність і верховенство права; доброчесність і запобігання конфлікту інтересів; рівність можливостей; ефективність і результативність; відкритість і підзвітність. У документі наголошується, що муніципальна служба має поєднувати професійну незалежність із політичною нейтральністю, а система управління персоналом повинна забезпечувати розвиток компетентностей, безперервне навчання й етичну поведінку службовців. Саме ці стандарти були використані НАДС у процесі підготовки методичних рекомендацій до нового законодавства [82].

Європейська комісія та ОЕСР також розробили низку документів, спрямованих на підтримку реформ публічної служби в країнах-партнерах. Зокрема, рамка OECD Public Service Leadership and Capability (PSLC) [112] визначає три стратегічні напрями розвитку служби: лідерство, орієнтоване на служіння суспільству; формування компетентного кадрового корпусу; і

створення гнучких систем управління персоналом. Ці підходи використовуються при оцінюванні адміністративної спроможності країн-кандидатів на вступ до ЄС і становлять орієнтир для України в контексті євроінтеграційного курсу.

У європейських державах служба в органах місцевого самоврядування регулюється, як правило, у межах загального закону про публічну службу, але з урахуванням муніципальної специфіки. Наприклад, у Польщі устав про місцеве самоврядування розрізняє працівників адміністрації та посадових осіб самоврядування, встановлюючи для останніх окремі вимоги доброчесності й професійної компетентності [32]. У Франції діє єдина система *fonction publique territoriale*, де кадрові процедури координуються національним центром, але рішення ухвалюються на місцях [13]. Такі моделі поєднують централізовану уніфікацію стандартів і децентралізовану відповідальність органів місцевої влади, що повністю узгоджується з українським підходом.

Застосування міжнародних стандартів у вітчизняному праві поступово зміщує акценти від адміністративного контролю до сервісної моделі публічного управління, у якій службовець сприймається як представник громади, відповідальний перед нею за якість наданих послуг. Таке бачення узгоджується з принципами належного врядування – прозорості, ефективності, орієнтації на результат і поваги до прав людини.

Таким чином, міжнародно-правові акти формують нормативну рамку європеїзації української публічної служби, задаючи стандарти професіоналізму, етичності та відповідальності, які стають орієнтиром для розвитку національного законодавства про службу в органах місцевого самоврядування. Їх інтеграція у внутрішню правову систему дозволяє забезпечити сумісність української моделі місцевої служби з європейськими практиками, підвищити якість публічного управління і зміцнити інституційну спроможність територіальних громад.

РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СЛУЖБОЮ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Суб'єкти публічного управління службою в органах місцевого самоврядування

Організація управління службою в органах місцевого самоврядування в Україні має багаторівневий характер, де центральна ланка формує правову, інституційну та методичну основу кадрової політики для всієї системи публічної служби. На цьому рівні забезпечується вироблення єдиних стандартів, нормативне узгодження процедур, моніторинг практики застосування законодавства, а також стратегічне планування розвитку кадрового потенціалу місцевого самоврядування.

Конституційно ця компетенція належить Кабінету Міністрів України як вищому органу у системі органів виконавчої влади (ст. 116 Конституції України), що забезпечує проведення політики у сфері державної служби, праці, зайнятості та розвитку людського потенціалу [22]. У межах реалізації політики публічної служби Кабінет Міністрів визначає засади функціонування служби в органах місцевого самоврядування, затверджує підзаконні нормативні акти, типові положення та методичні рекомендації, що конкретизують положення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 3077-IX [60].

Зокрема, уряд ухвалив Постанову № 671 від 12.06.2024 року «Про затвердження Типового положення про кадрову службу в органі місцевого самоврядування» [36]. Цей документ визначив структурну модель кадрових підрозділів, їхні завдання, функції, права й обов'язки. До основних функцій кадрових служб віднесено організацію конкурсного відбору, ведення особових справ, проведення оцінювання результатів діяльності службовців, забезпечення підвищення кваліфікації, ведення електронного обліку посадових осіб.

Постанова також встановила єдині принципи етичної поведінки, недискримінації, гендерної рівності та запобігання конфлікту інтересів, що відображає орієнтацію українського законодавця на стандарти Ради Європи [52].

Визначальну роль у формуванні політики у сфері публічної служби відіграє Національне агентство України з питань державної служби – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. Хоча НАДС безпосередньо не управляє кадровими процесами в органах місцевого самоврядування, воно забезпечує нормативно-методичну єдність системи публічної служби, координує діяльність державних і муніципальних кадрових підрозділів, а також контролює реалізацію державної політики у сфері професійного розвитку персоналу.

Відповідно до ст. 12 Закону № 3077-IX, НАДС розробляє типові кваліфікаційні вимоги, методичні матеріали, програми навчання, а також забезпечує ведення державних реєстрів посадових осіб [63]. У 2024 р. агентство підготувало Методичні рекомендації щодо реалізації нового Закону про службу в органах місцевого самоврядування [68], у яких закріплено стандарти проведення конкурсів, оцінювання результатів службової діяльності, наставництва, формування кадрового резерву. Ці документи стали основою для уніфікації кадрових процедур у громадах і гарантування єдності підходів до управління людськими ресурсами у всій системі публічної служби.

Центральний рівень управління службою також включає Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, яке реалізує державну політику у сфері місцевого самоврядування та децентралізації. Міністерство забезпечує нормативну підтримку процесів кадрового розвитку в громадах, бере участь у формуванні програм професійного навчання службовців і здійснює моніторинг їх реалізації. У партнерстві з НАДС воно розробляє міжсекторальні проєкти, спрямовані на розвиток інституційної спроможності органів місцевої влади, зокрема програму «Професійна служба в громаді» (2024 р.) [35].

Особливістю центрального рівня є баланс державної координації та самоврядної автономії. Держава встановлює рамкові стандарти, але не втручається у кадрові рішення конкретних рад чи виконкомів. Така модель відповідає європейському підходу до управління публічною службою, за яким центральні органи влади формують політику і стандарти, а її реалізація відбувається на локальному рівні відповідно до принципу субсидіарності [3].

Таким чином, центральний рівень управління службою забезпечує:

- 1) нормативну єдність і законодавчу визначеність кадрових процесів;
- 2) методичну підтримку і навчання службовців;
- 4) моніторинг і оцінювання реалізації державної політики у сфері служби;
- 5) інституційне посередництво між державними й місцевими органами.

Його діяльність створює основу для цілісності кадрової системи, водночас зберігаючи простір для самостійності територіальних громад у питаннях добору, розвитку й мотивації персоналу. У цьому полягає ключова риса сучасної моделі публічного управління – інтеграція державних стандартів із муніципальною автономією кадрової політики.

Регіональний рівень забезпечує організаційну та методичну підтримку органів місцевого самоврядування у здійсненні кадрової політики, не втручаючись у внутрішні кадрові рішення рад і їх виконавчих органів. Його роль полягає у поєднанні державних стандартів публічної служби з практичними потребами громад, створенні умов для професійного розвитку службовців та узгодженого застосування законодавства на місцях.

Нормативні підстави цього рівня впливають із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [55], Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [63] та Положення про Національне агентство України з питань державної служби (затвердженого постановою КМУ № 500) [49]. Згідно з ними, органами регіональної взаємодії виступають обласні державні адміністрації та територіальні підрозділи Національного агентства України з питань державної служби (НАДС).

Обласні державні адміністрації не є суб'єктами управління службою в органах місцевого самоврядування. Їхні повноваження обмежуються координаційними, інформаційними та аналітичними функціями, спрямованими на підтримку впровадження законодавства й забезпечення єдності правозастосування. До таких функцій належать: 1) методичне супроводження громад з питань організації служби; 2) поширення інформації щодо нормативних змін та процедурних новацій; 3) координація діяльності регіональних центрів підвищення кваліфікації; 4) узагальнення кадрових даних для подальшого передання центральним органам влади; 5) організаційне сприяння реалізації державних програм професійного навчання.

Зміст діяльності обласних адміністрацій у цій сфері визначається принципом незалежності органів місцевого самоврядування від виконавчої влади (ст. 6 Конституції України та ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Тому регіональний рівень виконує функцію підтримки, а не управління.

Територіальні підрозділи НАДС відіграють ключову роль у стандартизації кадрових процедур на місцевому рівні. Відповідно до Положення про НАДС [52], вони забезпечують: 1) консультаційний супровід кадрових служб громад; 2) організацію програм професійного навчання, тренінгів та семінарів; 3) методичну допомогу щодо проведення конкурсу, оцінювання, планування кар'єри; 4) моніторинг дотримання єдиних підходів до управління персоналом; 5) узагальнення регіональної практики для подальшої адаптації державних стандартів.

Ця діяльність спрямована на формування єдиного професійного простору публічної служби, де громади зберігають автономію кадрових рішень, але діють у межах спільних принципів етичності, компетентності та прозорості, визначених Законом № 3077-IX [47] та Рекомендаціями Ради Європи CM/Rec(2018)4 [83].

Важливу роль відіграють також регіональні мережі та експертні платформи, зокрема Асоціація міст України [69], які забезпечують правову

підтримку, консультації з кадрових питань, організовують навчання та сприяють обміну досвідом між громадами. Через такі мережі формується горизонтальний вимір координації, що не закріплений у законі формально, але має значний вплив на розвиток кадрової спроможності.

Регіональний рівень, таким чином, функціонує як зв'язуюча ланка між державними нормативами й управлінською практикою громад: він забезпечує методичну єдність, підтримку та інформаційний обмін, не порушуючи кадрової автономії місцевого самоврядування та не втручаючись у його внутрішню компетенцію.

На локальному рівні здійснюється безпосереднє управління службою, адже саме органи місцевого самоврядування є первинними суб'єктами, відповідальними за організацію кадрової роботи, забезпечення професійного складу виконавчих органів та підтримання стандартів публічної служби. Цей рівень має визначальне значення, оскільки тут відбувається практична реалізація законодавства, формуються внутрішні процедури та ухвалюються рішення, що безпосередньо впливають на якість адміністративного процесу в громаді.

Центральними суб'єктами локального рівня є відповідні місцеві ради, їх виконавчі комітети, сільські, селищні та міські голови. Згідно зі ст.ст. 10, 26, 42 і 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [55], вони організовують роботу виконавчих органів, формують кадровий склад, затверджують структуру, штатний розпис і положення про структурні підрозділи. Будь-які кадрові рішення в органах місцевого самоврядування – від призначення до звільнення – ухвалюються саме на цьому рівні, що відображає конституційний принцип організаційної та кадрової автономії територіальної громади (ст. 7, 140 Конституції України) [1].

Нове законодавство про службу в органах місцевого самоврядування (Закон № 3077-IX) [60] змістило акцент із трудового адміністрування на системне управління персоналом, що значно розширило зміст локальних повноважень. Відповідно до ст.ст. 13–23 закону, саме орган місцевого

самоврядування визначає кваліфікаційні вимоги до посад, формує конкурсні комісії, організовує процедуру добору, забезпечує проведення оцінювання результативності, визначає потреби у професійному навчанні, запроваджує програми наставництва та планування кар'єри. Локальний рівень також відповідає за реалізацію етичних стандартів, механізмів запобігання конфлікту інтересів і внутрішнього контролю службової поведінки.

Кадрові служби, діяльність яких регламентована Типовим положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 671 від 12.06.2024 року [52], є ключовими організаційними підрозділами, відповідальними за методичний, процедурний та аналітичний супровід служби. Їх завдання включають ведення особових справ, забезпечення конкурсних процедур, підготовку проєктів кадрових рішень, організацію стажування та підвищення кваліфікації, моніторинг дотримання службовцями вимог закону. Розширення функцій кадрових служб відповідає європейській практиці HR-менеджменту в публічному секторі, яку фіксують Рекомендації Ради Європи CM/Rec(2018)4 [83].

На місцевому рівні формується також власна нормативна база громади. Статути територіальних громад, регламенти рад, положення про виконавчі органи, внутрішні кодекси етичної поведінки, локальні процедури конкурсу та оцінювання конкретизують загальнодержавні стандарти, адаптуючи їх до особливостей організаційної структури, кадрового потенціалу та потреб громади. Така нормотворчість ґрунтується на принципі субсидіарності, передбаченому Європейською хартією місцевого самоврядування [12], і забезпечує «наближеність» кадрової політики до реальних управлінських задач.

Особливе значення на локальному рівні має взаємодія між політичною та адміністративною складовими місцевої влади. З одного боку, голова громади та рада визначають політичні пріоритети, ухвалюють рішення щодо структури й ресурсів служби; з іншого – службовці забезпечують їх реалізацію на професійній основі. Нове законодавство запровадило механізми, покликані захистити адміністративну складову від політичних впливів: гарантії

добросовісності, стабільності служби, чіткі підстави дисциплінарної відповідальності (ст.ст. 44–48 Закону № 3077-IX) [60]. Це сприяє зміцненню професійної незалежності муніципальних службовців і формуванню сталої кадрової моделі виконавчої влади громади.

Важливо, що локальний рівень забезпечує не лише виконання процедур, а й формування інституційної культури служби – прозорості, підзвітності та орієнтованої на потреби жителів громади. Саме тут закладається якість адміністративних послуг, результативність рішень виконавчих органів, ефективність застосування норм права та рівень довіри населення до місцевої влади. Європейські підходи до good governance вказують на те, що спроможність публічного управління визначається переважно якістю локальних інституцій, а не масштабом державного впливу [12].

Слід відзначити й особливе місце у структурі регіонального рівня військових адміністрацій, створених відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [57] та Закону «Про військові адміністрації» [46]. На відміну від державних адміністрацій, військові адміністрації можуть здійснювати безпосередні кадрові повноваження, але лише у випадках, коли: 1) місцеві ради або виконавчі органи не можуть здійснювати свої повноваження; 2) існує загроза життю чи безпеці населення; 3) громада перебуває на території активних бойових дій або тимчасової окупації.

У межах тимчасового заміщення вони: призначають і звільняють посадових осіб ОМС; організовують роботу персоналу та кадрових служб; ухвалюють рішення щодо оплати праці, преміювання, дисциплінарних заходів; забезпечують безперервність надання адміністративних та комунальних послуг. Після створення військової адміністрації в м. Одеса [62], можна спостерігати радикальні персоналізовані кадрові рішення, але системного підходу щодо удосконалення організації роботи з персоналом, принаймні публічно, не спостерігається.

Проте слід підкреслити, що ці повноваження є виключно тимчасовими і припиняються одразу після відновлення роботи органів місцевого

самоврядування. Військова адміністрація не формує власну модель служби, а лише забезпечує життєздатність кадрової системи громади в умовах війни. Це особливо важливо для збереження управлінської сталості, інституційної пам'яті та прав громадян під час надзвичайних ситуацій.

2.2. Методи, засоби і механізми публічного управління службою в органах місцевого самоврядування

Методи управління службою в органах місцевого самоврядування визначають зміст і способи впливу органів публічної влади на формування, розвиток та організацію діяльності кадрового корпусу громади. Їх застосування поєднує елементи державної кадрової політики з автономними рішеннями органів місцевого самоврядування, що виникає з особливостей правового статусу служби та принципу самоврядності (ст. 7, 140 Конституції України) [22]. Структура методів охоплює правові, організаційні, економічні та соціально-поведінкові способи впливу, які в комплексі забезпечують стале функціонування служби та формують професійну модель управління персоналом.

Правові методи становлять основу управління службою і забезпечують нормативну визначеність діяльності посадових осіб. Вони реалізуються через законодавчо встановлені процедури добору, оцінювання, просування по службі, підвищення кваліфікації та дисциплінарної відповідальності відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 3077-IX [60]. Правовий метод проявляється у формі приписів, заборон, дозволів та процедурних вимог. Наприклад, процедура конкурсного добору, визначена ст.ст. 23–29 Закону № 3077-IX, передбачає обмежений набір юридично значимих дій, які не можуть бути змінені або скасовані органом самоврядування без відповідного нормативного рішення. Дія правового методу полягає в тому, що він мінімізує суб'єктивні впливи, забезпечуючи стандартизоване і прозоре прийняття кадрових рішень.

Організаційні методи забезпечують структурну впорядкованість кадрової роботи та регламентують внутрішні процеси служби. Їх зміст охоплює планування потреб у персоналі, формування штатного розпису, визначення функціональних обов'язків посадових осіб, розподіл повноважень і відповідальності, а також формування внутрішніх нормативних актів: положень про структурні підрозділи, регламентів, інструкцій і локальних стандартів управління персоналом. Постанова КМУ № 671 (2024 р.) [52], якою затверджено Типове положення про кадрову службу в органі місцевого самоврядування, містить комплекс організаційних вимог щодо ведення особових справ, кадрового діловодства, контролю за проходженням служби та планування професійного розвитку. Організаційні методи спрямовані на формування цілісної системи управління, де внутрішні процедури узгоджені із загальнодержавними стандартами, але адаптовані до особливостей громади.

Економічні методи стосуються мотивації службовців через умови оплати праці, преміальні механізми, матеріальні стимули та бюджетне планування витрат на персонал. Стаття 40 Закону № 3077-IX передбачає можливість установлення доплат, надбавок та премій залежно від результатів службової діяльності, що поєднує регулятивну складову з елементами мотиваційного управління. У дослідженнях С. Богуславської підкреслюється, що матеріальне стимулювання в публічному секторі має бути збалансоване з нематеріальними видами підтримки, оскільки надмірна залежність від преміювання зменшує ефективність управління персоналом [5]. Економічні методи в ОМС завжди обмежені ресурсною спроможністю громади, що зумовлює необхідність оптимального поєднання матеріальних і нематеріальних стимулів.

Соціально-поведінкові методи охоплюють способи впливу, спрямовані на формування професійної етики, службової культури, внутрішньої мотивації та комунікаційних практик. Їх використання ґрунтується на стандартах етичної поведінки, визначених Законом № 3077-IX (ст.ст. 9, 10, 46) і Рекомендаціями Ради Європи CM/Rec(2018)4 [83], що встановлюють принципи доброчесності, незалежності, ефективності та відкритості. Сучасний підхід до соціально-

поведінкових методів розглядає їх як інструмент формування стійкої інституційної культури, у якій службовець орієнтується не стільки на формальні приписи, скільки на цінності і стандарти професійної поведінки. У наукових працях М. Герман [8] наголошується, що саме розвиток культури відповідальності та професійної автономії є вирішальним чинником для підвищення якості управлінських процесів у громадах.

Комплексний характер методів управління службою в органах місцевого самоврядування проявляється в їх взаємодоповнюваності: правові методи забезпечують нормативну визначеність, організаційні створюють структурну основу, економічні формують матеріальну мотивацію, а соціально-поведінкові – інституційну культуру. Така багатовимірність методів дозволяє громадам адаптувати управлінські рішення до реальних потреб, ресурсів і стратегічних пріоритетів, забезпечуючи ефективну й сталу модель кадрового управління.

Інструменти управління службою в органах місцевого самоврядування забезпечують практичну реалізацію методів управління та виконують функцію перетворення нормативних приписів у конкретні процедури, рішення і управлінські дії. На відміну від методів, що виражають загальний спосіб впливу, інструменти є техніко-організаційними засобами, за допомогою яких формується і підтримується професійна кадрова система територіальної громади. Система інструментів місцевої служби включає нормативні, організаційні, інформаційні та комунікаційні елементи, кожен з яких має власне функціональне призначення та нормативне підґрунтя.

Нормативні інструменти становлять внутрішню регулятивну основу управління персоналом і забезпечують деталізацію загальнодержавних вимог з урахуванням місцевої специфіки. До них належать статuti територіальних громад, регламенти рад, положення про виконавчі органи, посадові інструкції, кодекси етичної поведінки, локальні процедури добору, оцінювання, наставництва та підвищення кваліфікації. Такі документи формують «локальне нормативне поле служби», у якому реалізуються вимоги Закону № 3077-IX [60] та Типового положення про кадрову службу [52]. Нормативні інструменти є

основним засобом адаптації загальних правил до конкретних управлінських процесів громади: вони визначають структуру HR-процедур, вимоги до формування кадрових документів, принципи етичної поведінки, стандарти комунікації та механізми контролю.

Організаційні інструменти забезпечують структурування і відтворюваність HR-процесів, визначаючи інституційні ресурси громади для управління персоналом. Центральне місце серед них посідають кадрові служби органів місцевого самоврядування, діяльність яких регламентована Типовим положенням № 671 [52]. До організаційних інструментів належать також системи планування потреб у персоналі, формування кадрового резерву, розподіл службових обов'язків, процедури адаптації новопризначених осіб, програми наставництва та внутрішні механізми кар'єрного розвитку. У дослідженнях С. Серйогіна та колективу [64] наголошується, що саме системність організаційних інструментів визначає здатність органу самоврядування формувати стабільну та відповідальну кадрову політику, оскільки вони забезпечують неперервність процесів та їх відповідність стандартам публічної служби.

Інформаційні інструменти набувають ключового значення в умовах цифровізації та переходу на сучасні моделі управління людськими ресурсами. Вони включають електронні системи обліку персоналу, автоматизовані реєстри, інструменти електронного документообігу, бази даних для аналізу кадрових показників, внутрішні інформаційні портали та системи управління знаннями. Рекомендації НАДС [82] передбачають розгортання єдиних цифрових рішень, що дозволяють громадам вести електронні особові справи, формувати автоматизовані звіти, забезпечувати безпечний обмін інформацією та здійснювати аналітичний моніторинг персоналу. Інформаційні інструменти підвищують прозорість кадрових рішень, зменшують адміністративні витрати й сприяють стандартизації процесів.

Комунікаційні інструменти забезпечують внутрішню та зовнішню взаємодію у сфері служби. Їх зміст охоплює внутрішні комунікаційні

платформи (внутрішні мережі, службові інформаційні канали), регулярні наради та консультації, системи зворотного зв'язку, механізми оцінювання задоволеності службовців, а також комунікаційні політики, спрямовані на формування довіри до внутрішніх процесів. Як зазначає Л. Біла-Тіунова [3], ефективні комунікаційні інструменти сприяють зміцненню внутрішньої службової культури, зменшують ризики формальних конфліктів і підвищують результативність управлінських рішень. Комунікація також є засобом підтримання етичних стандартів – через регулярне інформування службовців про антикорупційні правила, очікувані моделі поведінки та стандарти доброчесності, закріплені в законодавстві і міжнародних документах (CM/Rec(2018)4) [83].

Інструменти професійного розвитку включають програми навчання, стажування, підвищення кваліфікації, самостійного навчання та професійних обмінів. Їх зміст регулюється ст.ст. 35–39 Закону № 3077-IX [60] і деталізується в рекомендаціях НАДС [82]. Вони охоплюють складання індивідуальних планів розвитку, участь у тематичних тренінгах, міжмуніципальних стажуваннях, а також освоєння компетентнісних моделей, рекомендованих OECD PSLC. Інструменти розвитку персоналу спрямовані на формування професіоналізму, етичності, лідерських і цифрових компетентностей – ключових характеристик сучасної муніципальної служби.

Сукупність інструментів управління службою формує багаторівневу інфраструктуру, у межах якої реалізуються методи публічного управління персоналом. Нормативні інструменти забезпечують стабільність і юридичну визначеність, організаційні – інституційні умови для реалізації HR-процесів, інформаційні – технологічну підтримку й аналітичну функцію, комунікаційні – інтеграцію службової діяльності та підвищення довіри всередині органу, а інструменти професійного розвитку – якість і сталий характер кадрової системи громади. У сукупності вони створюють функціональну, комплексну модель управління службою, що відповідає сучасним українським та європейським стандартам належного врядування.

Механізми управління службою в органах місцевого самоврядування становлять цілісну систему процедур, інструментів, рішень і управлінських практик, через які реалізуються методи кадрового впливу та формуються умови стабільності і професійності служби. Сукупність механізмів охоплює весь життєвий цикл перебування особи на службі – від добору до припинення повноважень – і забезпечує належну якість управлінських процесів у громаді. Вони закріплені в Законі № 3077-IX [60], деталізовані в підзаконних актах (зокрема в Постанові КМУ № 671) [52] і відображають європейські стандарти належного врядування, сформульовані Радою Європи та OECD [83].

Механізм добору та прийняття на службу охоплює комплекс процедур, спрямованих на забезпечення прозорого, неупередженого й професійно обґрунтованого відбору кандидатів на посади. Його нормативною основою є ст.ст. 20–29 Закону № 3077-IX [60], які передбачають конкурсний принцип комплектування персоналу, визначають порядок оголошення вакансій, формування конкурсних комісій, етапи оцінювання кандидатів та ухвалення остаточного рішення. У науковій літературі конкурсний добір розглядається як ключовий інструмент мінімізації політичного впливу та забезпечення меритократичного характеру публічної служби [64, 33]. У практичному вимірі конкурсний механізм у громадах поєднує законодавчо встановлені вимоги з можливістю уточнення локальних критеріїв компетентності, що дозволяє органам самоврядування формувати кадрову модель, зорієнтовану на реальні потреби.

Механізм оцінювання результативності службової діяльності забезпечує об'єктивну перевірку ефективності праці посадових осіб та ухвалення рішень щодо їхнього подальшого професійного розвитку, просування або припинення служби. Статті 32–34 Закону № 3077-IX [60] визначають критерії, процедури та строки оцінювання, а також наслідки його проходження. Цей механізм передбачає використання компетентнісних моделей і показників результативності, що узгоджуються з підходами OECD PSLC. За висновками Л. Білої-Тіунової [3], системне оцінювання сприяє формуванню професійної

відповідальності службовців та зміцненню внутрішньої дисципліни управлінського апарату. У громадах оцінювання виконує функцію управлінського «зворотного зв'язку», дозволяючи коригувати організаційні процеси та підтримувати високий рівень якості рішень.

Механізм професійного розвитку охоплює заходи, спрямовані на формування й підтримання компетентностей службовців, необхідних для якісного виконання завдань місцевого врядування. Статті 35–39 Закону № 3077-IX [60] передбачають безперервність професійного навчання, можливість стажування, індивідуальні програми розвитку та підвищення кваліфікації відповідно до потреб громади. НАДС у Методичних рекомендаціях [82] підкреслює, що сучасна модель професійного розвитку має ґрунтуватися на компетентнісному підході, орієнтованому на формування навичок лідерства, цифрових компетентностей та здатності до управління змінами. У публікаціях М. Германа [8] професійний розвиток розглядається як механізм підвищення стійкості органу влади, оскільки він забезпечує адаптивність органів місцевого самоврядування до змін зовнішнього середовища та управлінських викликів.

Механізм службової відповідальності регулює порядок застосування заходів впливу до службовців у разі порушення ними службової дисципліни, неналежного виконання обов'язків чи порушення етичних стандартів. Він визначений ст.ст. 44–48 Закону № 3077-IX [60] і включає процедури проведення службового розслідування, ухвалення рішення про стягнення та гарантії прав службовця. Зміст цього механізму узгоджується з європейськими стандартами доброчесності, зокрема з принципами, зафіксованими у CM/Rec(2018)4 [83], які наголошують на необхідності запобігання конфлікту інтересів, забезпечення прозорості дисциплінарних процедур та захисту службовців від необґрунтованих рішень. В українських дослідженнях [85] службова відповідальність розглядається як елемент управлінської дисципліни та спосіб підтримання високих стандартів поведінки в органах влади.

Механізм мотивації та утримання персоналу поєднує матеріальні та нематеріальні інструменти, спрямовані на формування зацікавленості

службовців у тривалому та ефективному виконанні службових функцій. Закон № 3077-IX [60] передбачає систему оплат праці, надбавок і премій, а також можливість запровадження нематеріальних форм мотивації: визнання досягнень, розширення повноважень, участь у проєктах, гнучкі форми зайнятості, кар'єрні можливості. У працях С. Богуславської [5] зазначається, що мотиваційний механізм у місцевій службі має відрізнятися адаптивністю, оскільки громади мають різні фінансові можливості, і саме нематеріальні стимули часто стають визначальними для збереження професійних кадрів. Такий підхід відповідає принципам корпоративного розвитку персоналу, описаним у міжнародних дослідженнях OECD [112].

Взаємодія механізмів добору, оцінювання, розвитку, відповідальності та мотивації формує інтегровану систему управління службою, у межах якої кадрові рішення є логічно послідовними, обґрунтованими та узгодженими зі стратегічними пріоритетами громади. Завдяки цьому механізми управління службою перетворюються на основу сталості та професійності місцевої влади, забезпечуючи реальне функціонування принципів належного врядування в органах місцевого самоврядування.

Реалізація методів і механізмів управління службою в органах місцевого самоврядування неможлива без належного інституційного середовища – сукупності правових, організаційних, кадрових та процедурних передумов, які забезпечують стабільність, передбачуваність і професійність кадрової роботи. Інституційні умови визначають ступінь спроможності громади формувати й утримувати ефективний службовий корпус, а також забезпечують практичне втілення принципів публічного управління на місцевому рівні.

Нормативні інституції становлять первинний рівень інституційної архітектури. Їх основу формують Конституція України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування» та підзаконні акти, зокрема Постанова КМУ № 671, що регламентує діяльність кадрових служб. Ці акти встановлюють ключові параметри функціонування служби: вимоги до посад, процедури добору,

оцінювання та професійного розвитку, підстави відповідальності та гарантії службовців. Нормативні інституційні умови забезпечують єдність стандартів кадрової політики в громадах та водночас дозволяють адаптувати її до місцевого контексту.

Організаційні інституції охоплюють органи та структурні підрозділи, відповідальні за кадрову роботу – кадрові служби, конкурсні комісії, комісії з етики, постійні робочі групи, служби внутрішнього контролю. Їхня роль полягає у практичному виконанні HR-функцій та підтриманні сталості управлінських процесів. Як зазначає Л. Біла-Тіунова, ефективність кадрової роботи залежить від того, наскільки чітко структуровані ці органи та наскільки послідовно їм делеговано відповідні повноваження [3]. У громадах організаційні інституції є також «носіями» службової культури та управлінських стандартів, оскільки саме вони забезпечують повторюваність процедур і контроль за їх дотриманням.

Кадрові інституції формують людський потенціал управління службою. Йдеться не лише про самих службовців, а й про керівників, кадровиків, наставників, внутрішніх тренерів – усіх, хто бере участь у забезпеченні функціонування служби. Закон № 3077-IX прямо орієнтує громади на формування професійного кадрового ядра, здатного здійснювати відбір, оцінювання, планування розвитку та забезпечення етичної поведінки персоналу [60]. У сучасних дослідженнях (зокрема С. Серйогіна та колективу) наголошується, що кадрові інституції є центральним елементом спроможності системи, оскільки на них покладено функцію інституційної пам'яті та збереження безперервності управлінського циклу [64].

Процедурні інституції охоплюють внутрішні правила та стандартизовані алгоритми, які забезпечують сталий характер управлінських дій. До них належать локальні процедури оголошення конкурсу, інструкції з організації адаптації, положення про порядок оцінювання результатів службової діяльності, політики етичної поведінки, внутрішні антикорупційні правила, механізми оскарження кадрових рішень. Такі процедури виконують роль

регуляторного інструментарію громади, створюючи умови для прогнозованості кадрових процесів і рівності доступу до служби. Як показує практика, наявність чітких процедур мінімізує ризики конфліктів, підвищує довіру до органу та забезпечує реалізацію принципів доброчесності, визначених у CM/Rec(2018)4 [83].

Комунікаційні інституції забезпечують прозорість і зрозумілість управлінських процесів. До них належать внутрішні інформаційні канали, системи інформування працівників про кадрові рішення, механізми консультацій та зворотного зв'язку. Дослідження показують, що громади, у яких комунікаційна складова кадрової політики розвинена, демонструють вищий рівень задоволеності персоналу та меншу плинність кадрів. Комунікаційні інституції також сприяють формуванню єдиних стандартів поведінки, інтеграції етичних норм у повсякденну роботу та розвитку довірчих відносин всередині організації.

Технологічні інституції – це цифрові системи, інформаційні платформи, електронний документообіг, реєстри, HR-аналітика та інші інструменти, що забезпечують технічну підтримку кадрових процесів. Відповідно до рекомендацій НАДС [82], громади повинні впроваджувати єдині електронні кадрові рішення, що дають змогу автоматизувати облік персоналу, оцінювання, формування резерву та аналіз кадрових ризиків. Технологічні інституції виконують роль «інфраструктурного каркасу» управління службою, забезпечуючи швидкість, точність та уніфікованість процедур.

У сукупності нормативні, організаційні, кадрові, процедурні, комунікаційні та технологічні інституції формують багатовимірне інституційне середовище, яке визначає якість реалізації методів і механізмів управління службою. Інституційні умови не лише забезпечують формальну відповідність кадрової роботи законодавству, а й створюють передумови для професіоналізації служби, підвищення довіри громадян до місцевої влади та довгострокової стійкості кадрової системи. Їх збалансований розвиток є

необхідною умовою ефективного публічного управління та стратегічного розвитку місцевого самоврядування.

Застосування методів і механізмів управління службою в органах місцевого самоврядування визначається високим рівнем автономії територіальних громад, зокрема через право самостійно організовувати власну систему виконавчих органів, визначати внутрішню структуру служби та формувати індивідуальні підходи до кадрової роботи. Це надає громадам широкі можливості щодо адаптації інструментів і механізмів управління персоналом.

Особливість першого рівня автономії полягає у локальній варіативності нормативного забезпечення. На відміну від державної служби, де внутрішні процедури суворо уніфіковані, служба в ОМС допускає значну диференціацію локальних актів – положень про виконкоми, регламентів, інструкцій з кадрової роботи, кодексів етики, локальних процедур добору, оцінювання та професійного розвитку. Європейська хартія місцевого самоврядування (ст.ст. 3, 6) [12] прямо передбачає право громад на власне кадрове регулювання в межах національного законодавства, що дозволяє адаптувати правила служби до масштабу, ресурсів та управлінських потреб конкретної громади.

Другою характерною рисою є різний рівень ресурсної спроможності громад, який визначає можливість використання певних механізмів і інструментів. Більш спроможні громади активніше впроваджують сучасні методи HR-менеджменту, застосовують цифрові рішення, формують системи внутрішнього навчання, тоді як громади з обмеженим фінансовим потенціалом покладаються на мінімальні нормативно визначені процедури та підтримку регіональних інституцій. У дослідженнях С. Серйогіна та колективу [64] підкреслюється, що різний рівень кадрової спроможності зумовлює асиметрію у застосуванні методів управління, яка має враховуватися під час планування реформ.

Третьою особливістю є поєднання політичної та адміністративної автономії, що впливає на зміст кадрової політики. Органи місцевого

самоврядування самостійно формують управлінські пріоритети, що визначає характер інструментів добору, оцінювання та професійного розвитку. Проте законодавство встановлює механізми стримування від надмірного політичного впливу – зокрема, конкурсний порядок прийняття на службу, прозорість процедур і стандарти доброчесності (ст.ст. 23–29, 46 Закону № 3077-IX) [60]. Це дає змогу поєднати самостійність у визначенні кадрових стратегій із забезпеченням професійності персоналу та дотриманням принципів меритократії.

Четверта особливість полягає у високому рівні адаптивності механізмів управління персоналом. Громади можуть переформатовувати кадрові процедури відповідно до змін соціально-економічного стану, демографічної структури, обсягу повноважень та стратегічних пріоритетів. Адаптивність забезпечується можливістю запроваджувати власні системи оцінювання, навчальні програми, внутрішні політики мотивації та інституційні моделі кадрового резерву. Досвід територіальних громад, узагальнений Асоціацією міст України [69], підтверджує, що інструменти, які в одних громадах стають ключовими для підвищення якості служби, в інших можуть мати допоміжний характер.

П'ята особливість – залежність ефективності методів і механізмів від управлінської культури громади. Механізми добору, оцінювання, розвитку та відповідальності можуть формально відповідати законодавству, але реальна результативність визначається тим, наскільки громада підтримує етичні стандарти, внутрішню відкритість, доброчесність управлінських рішень і культуру професійної взаємодії. Рекомендації CM/Rec(2018)4 [83] підкреслюють, що саме управлінська культура є критичним чинником для забезпечення ефективності кадрових процесів у місцевому врядуванні.

Таким чином, автономія громад визначає широту інструментарію управління службою й дозволяє адаптувати механізми добору, оцінювання, відповідальності та розвитку персоналу до конкретних умов.

2.3. Моделі та практики організації управління службою в органах місцевого самоврядування

У дослідженні моделей управління службою в органах місцевого самоврядування важливим є розуміння теоретичного підґрунтя формування таких моделей у публічному секторі. Класифікації моделей традиційно спираються на загальні концепції публічного менеджменту та організації служби, які в міжнародній практиці відображаються через еволюцію управлінських підходів – від традиційної бюрократичної системи до сучасних форм New Public Management та New Public Governance. Як зазначає О. Хорошенюк, моделі публічної служби є відображенням управлінських парадигм, що визначають способи організації кадрових процесів і розподіл управлінських повноважень [76].

Традиційна модель організації публічної служби ґрунтується на принципах раціонально-бюрократичного управління, сформульованих у класичних теоріях М. Вебера, де ключовими характеристиками виступають ієрархічність, формалізованість процедур, стабільність кадрового складу та домінування правових механізмів. Ця модель передбачає сувору централізацію кадрових рішень, чіткі службові маршрути та мінімальну залежність від управлінської дискреції. В Україні її ознаки частково зберігаються у правовому регулюванні державної служби, але для місцевого самоврядування вона не є домінантною через автономність громад і децентралізований характер кадрової політики.

Перехід до моделей, пов'язаних із New Public Management (NPM), зумовив появу результатно-орієнтованих підходів, у яких кадрова політика розглядається як інструмент підвищення ефективності управління. У працях Крістофера Поллітта та Гірта Боукерта NPM трактується як управлінська парадигма, що надає керівникам ширшу автономію, впроваджує оцінювання службовців, управління за результатами та конкуренцію в публічному секторі [117]. Для місцевого самоврядування ця модель є важливою, оскільки громади мають широкі можливості адаптувати результатні інструменти до власних

потреб, що відображається у системі оцінювання, плануванні розвитку персоналу, застосуванні мотиваційних механізмів та управлінні компетенціями.

Сучасна модель New Public Governance (NPG), яку описує Стівен Осборн, акцентує на партнерській взаємодії, мережевій природі публічного управління та поєднанні внутрішніх і зовнішніх ресурсів для досягнення управлінських результатів [114]. Для кадрової політики в ОМС NPG є концептуально значущою, оскільки вона пояснює, чому громади комбінують різні моделі управління – меритократичну, менеджерську, компетентнісну – залежно від ресурсів, цілей і управлінської культури.

У вітчизняній літературі питання моделей публічної служби також отримало системне висвітлення. Зокрема, М. Карпа обґрунтовує, що модель служби визначається співвідношенням правових, управлінських і соціальних елементів, а вибір моделі залежить від рівня автономії суб'єкта, ресурсної бази та управлінської традиції [15]. О. Охотнікова аналізує меритократичний підхід як модель, засновану на пріоритетності компетентності, конкурсності та незалежності службовця від політичних впливів [44]. С. Серьогін розглядає конкурсний підхід як основу формування професійного кадрового корпусу й підкреслює, що меритократія є необхідним компонентом сучасної моделі служби, який не суперечить результатним і компетентнісним підходам, а інтегрується з ними [65].

Паралельно з теоретичними моделями формується класифікація, пов'язана із компетентнісним підходом, що ґрунтується на ідеї управління персоналом через визначення та розвиток ключових компетентностей. У дослідженнях В. Сиченка та В. Кулькова компетентнісна модель розглядається як основа для сучасного HR-менеджменту, де компетенції визначають механізми добору, оцінювання, наставництва та кар'єрного розвитку [27]. Цей підхід підтримується й OECD, що пропонує модель Public Service Leadership and Capability Framework, орієнтовану на формування лідерства, стратегічних і цифрових компетентностей [112].

Таким чином, теоретичні підходи до класифікації моделей управління службою демонструють поступовий перехід від жорстко формалізованих бюрократичних систем до гнучких, компетентнісних та партнерських моделей. Для органів місцевого самоврядування така еволюція є закономірною, оскільки їхня кадрова політика формується у середовищі автономії, варіативності та необхідності адаптації до конкретних умов громади.

Меритократична модель управління службою ґрунтується на принципі пріоритезації професійної компетентності та доброчесності службовця над будь-якими іншими чинниками, насамперед політичними. Ця модель є однією з ключових у сучасній системі публічної служби, оскільки забезпечує формування кадрового корпусу, спроможного діяти відповідно до стандартів належного врядування та принципу служіння інтересам громади. У працях О. Охотнікової меритократія визначається як модель, що забезпечує рівність доступу на службу, об'єктивність кадрових рішень і перевагу професійного добору над політичною доцільністю [44].

Нормативна природа меритократичної моделі в українському місцевому самоврядуванні закріплена в Законі № 3077-IX, який визначає конкурс як основний спосіб зайняття посад (ст.ст. 23–29) [60]. Прозора процедура добору, участь конкурсної комісії та обмеження дискреції керівника громади створюють правові умови для реалізації меритократичної логіки. На відміну від традиційних бюрократичних моделей, конкурсний підхід передбачає оцінювання не лише формальних кваліфікаційних вимог, а й компетентностей, професійного досвіду, здатності виконувати управлінські функції та дотримуватися етичних стандартів.

У наукових дослідженнях С. Серьогіна меритократичний підхід розглядається не як окремий механізм, а як комплексна модель, що поєднує конкурсність, відкритість інформації про вакансії, стандарти оцінювання кандидатів і забезпечення рівних умов для всіх претендентів [65]. Важливою ознакою цієї моделі є мінімізація впливу суб'єктивних чинників і забезпечення можливості для службовців будувати кар'єру на основі власних професійних

досягнень. Саме така логіка лежить в основі кар'єрної меритократії, яка передбачає, що просування по службі відбувається відповідно до результатів оцінювання та компетентностей, а не за політичною підтримкою чи особистими зв'язками.

Для органів місцевого самоврядування меритократична модель має особливе значення, оскільки кадрові рішення ухвалюються в умовах високого рівня автономії громад і потенційного політичного впливу з боку місцевих керівників. Європейська хартія місцевого самоврядування вимагає формування служби, здатної діяти професійно та незалежно від політичних коливань [12]. Тому конкурентність і процедурна прозорість виконують не лише кадрову, а й гарантійну функцію, забезпечуючи стійкість виконавчих органів громади до змін політичної кон'юнктури.

Меритократична модель також передбачає наявність внутрішніх інституційних механізмів, які підтримують професіоналізм та етичну поведінку службовців: комісій з етики, систем внутрішнього контролю, процедур запобігання конфлікту інтересів і механізмів службової відповідальності. Рекомендації CM/Rec(2018)4 підкреслюють, що ефективність меритократичної служби залежить від наявності цілісної інфраструктури доброчесності та внутрішніх правил, що забезпечують однакові умови для всіх службовців [83].

У практиці місцевого самоврядування меритократична модель набуває проявів у стандартизованих конкурсних процедурах, регулярності оцінювання, формуванні кадрового резерву та використанні компетентнісних профілів. Дані Асоціації міст України демонструють, що громади, які системно застосовують конкурсні механізми та забезпечують відкритість кадрових рішень, мають нижчий рівень плинності кадрів, кращі результати оцінювання та вищий рівень задоволеності службовців [69]. Це свідчить, що меритократія є не лише нормативною вимогою, а й практичним інструментом підвищення ефективності організації служби.

З урахуванням автономії територіальних громад меритократична модель у місцевому самоврядуванні набуває адаптивного характеру: громади можуть

поєднувати жорсткі конкурсні процедури з власними інструментами оцінювання та розвитку персоналу. Така гнучкість дозволяє враховувати відмінності в ресурсах, структурі та управлінській культурі, зберігаючи водночас базові принципи доброчесності та професійності.

Менеджерська, або результатно-орієнтована, модель управління службою сформувалася під впливом реформ публічного сектору, які отримали узагальнену назву New Public Management. Її ключовою ідеєю є те, що діяльність публічного органу, включно з кадровими процесами, має оцінюватися не лише за дотриманням формальних процедур, а й за досягнутими результатами. Такий підхід передбачає активне використання інструментів оцінювання, планування та мотивації персоналу, що забезпечують підвищення продуктивності управлінської діяльності. Як зазначають Крістофер Поллітт і Гірт Боукерт, результатна логіка трансформує роль службовця, зміщуючи акцент із виконання регламентів на досягнення конкретних вимірюваних результатів [117].

В основі менеджерської моделі лежить використання показників ефективності (KPI), індикаторів результативності та механізмів управління продуктивністю, які дозволяють органам місцевого самоврядування оцінювати внесок кожного службовця у реалізацію стратегічних цілей громади. У цьому контексті Закон № 3077-IX, який передбачає оцінювання результатів службової діяльності (ст.ст. 32–34), створює нормативні підстави для впровадження інструментів результативного управління [60]. Оцінювання стає не лише процедурою контролю, а й елементом мотивації, планування кар'єри та визначення професійних потреб персоналу.

Менеджерська модель передбачає підвищення ролі керівника як управлінця, який відповідає за продуктивність команди, планування роботи, розподіл функцій та розвиток кадрового потенціалу. У дослідженнях Г. Лопушняк і співавторів наголошується, що сучасний керівник у публічному секторі має володіти управлінськими компетентностями – здатністю ставити завдання, мотивувати персонал, аналізувати ризики, ухвалювати рішення та

контролювати їх виконання [31]. Для місцевого самоврядування це особливо важливо, оскільки громади часто функціонують у ресурсно обмежених умовах і потребують максимально ефективного використання кадрового потенціалу.

Менеджерська модель також спирається на інструменти мотивації, які поєднують матеріальні та нематеріальні стимули. Публікації у сфері публічного менеджменту, зокрема у праці В. Остап'яка, підкреслюють, що ефективність мотиваційних механізмів зростає тоді, коли вони орієнтовані на досягнення результатів, а не на формальне виконання обов'язків [43]. Матеріальні стимули можуть доповнюватися розширенням повноважень, участю у стратегічних проєктах, внутрішнім визнанням, гнучкими умовами праці – залежно від кадрової політики громади. У таких умовах службовець сприймає свою діяльність у контексті досягнення управлінських цілей, а не як механічне виконання окремих процедур.

Важливою ознакою менеджерської моделі є циклічність управління результатами: визначення цілей → планування → виконання → оцінювання → корекція. Цей цикл відповідає підходам OECD, згідно з якими результатно-орієнтована публічна служба має функціонувати як система безперервного вдосконалення («continuous improvement») [111]. У громадах це проявляється у практиках регулярного оцінювання, формування індивідуальних планів розвитку службовців, запровадження системи моніторингу завдань та використання HR-аналітики для прогнозування кадрових потреб.

Менеджерська модель органічно поєднується з компетентнісним підходом, оскільки оцінювання результативності часто ґрунтується на компетентнісних профілях посад. У дослідженнях А. Студеницької компетентнісне оцінювання визначається як інструмент, що дозволяє пов'язати результати роботи з конкретними поведінковими індикаторами, такими як лідерство, орієнтація на якість, вміння працювати з інформацією й приймати рішення [71]. Такий підхід забезпечує об'єктивність оцінювання, оскільки результативність співвідноситься не лише із кількісними показниками, а й із якістю управлінських дій.

У практиці територіальних громад менеджерська модель проявляється у запровадженні процесного управління, розробленні стратегічних планів і програм розвитку персоналу, використанні електронних систем управління завданнями та впровадженні внутрішніх регламентів оцінювання. Досвід, узагальнений Асоціацією міст України, свідчить, що громади, які застосовують результатно-орієнтовані механізми, мають вищу ефективність виконання управлінських функцій, підвищену прозорість внутрішніх процесів та стале відтворення професійного кадрового потенціалу [69].

Менеджерська модель не заперечує значення правових чи організаційних основ служби, але доповнює їх орієнтацією на досягнення вимірюваних результатів. У контексті місцевого самоврядування вона є важливим інструментом підвищення спроможності громад, адже дозволяє поєднати автономність кадрових рішень із прагненням до ефективності, прозорості та відповідальності.

Компетентнісна модель управління службою ґрунтується на ідеї, що професійність публічного службовця визначається не лише формальними знаннями чи досвідом, а насамперед набором компетентностей – поведінкових, етичних, управлінських і технічних характеристик, необхідних для ефективного виконання посадових функцій. У теоретичному вимірі компетентнісний підхід розглядається як відповідь на виклики модернізації публічного управління, оскільки дозволяє пов'язати діяльність службовців зі стратегічними цілями органу та підвищити якість управлінських процесів. У працях А. Студеницької компетентнісна модель визначається як основа сучасного HRM, що інтегрує добір, оцінювання, навчання та розвиток персоналу в єдиний управлінський контур [71].

У міжнародній практиці компетентнісний підхід є домінантним у системі публічної служби. OECD формулює набір ключових компетентностей, які охоплюють лідерство, стратегічне мислення, уміння працювати з даними, відкритість до інновацій, командну взаємодію та відповідальність перед суспільством [112]. Ці компетентності розглядаються не як абстрактний

перелік, а як практичний інструмент формування культури служби, у якій персонал здатний до адаптації, ефективної комунікації та прийняття зважених рішень.

В українському місцевому самоврядуванні компетентнісна модель поступово набуває системного характеру завдяки нормативному закріпленню в Законі № 3077-IX та рекомендаціях НАДС. Статті 23, 32 і 35 закону прямо передбачають використання компетентностей у доборі, оцінюванні та плануванні професійного розвитку службовців [60]. Типове положення про кадрову службу визначає компетентнісний підхід як основний принцип кадрової політики громади, що зобов'язує органи місцевого самоврядування розробляти компетентнісні профілі посад, формувати критерії оцінювання та адаптувати програми підвищення кваліфікації відповідно до компетентнісних вимог.

Компетентнісна модель істотно змінює зміст кадрових процедур. Процедура добору в органах місцевого самоврядування перестає бути лише формальною перевіркою відповідності кваліфікаційним вимогам і перетворюється на комплексне оцінювання професійних і поведінкових характеристик кандидата. Як зазначає В. Кульков, компетентнісні індикатори дозволяють об'єктивно вимірювати здатність особи працювати в умовах багатозадачності, ухвалювати рішення, взаємодіяти в команді та забезпечувати якість управлінських рішень [27]. Це робить процес відбору більш цілеспрямованим і релевантним щодо реальних потреб громади.

Важливою складовою компетентнісної моделі є інтеграція компетентнісних профілів у механізми оцінювання службової діяльності. Компетентності стають основою для встановлення критеріїв результативності, що дозволяє уникнути виключно формальних або кількісних показників. У своїх дослідженнях Г. Лопушняк наголошує, що компетентнісне оцінювання є ефективним інструментом розвитку персоналу, оскільки воно пов'язує оцінку результатів роботи з ідентифікацією сильних сторін і виявленням напрямів професійного зростання [31]. У місцевому самоврядуванні це сприяє

плануванню навчання, формуванню кадрового резерву та запровадженню індивідуальних планів розвитку службовців.

Компетентнісна модель також актуалізує роль професійного навчання як безперервного процесу. У цьому контексті рекомендації НАДС підкреслюють необхідність розвитку цифрових, управлінських та комунікативних компетентностей, які є визначальними для сучасних органів місцевого самоврядування [74]. Підвищення кваліфікації перестає бути разовою вимогою і перетворюється на системну діяльність, тісно пов'язану з оцінюванням, стратегічним плануванням та потребами громади. Це відповідає підходам OECD, які наголошують на тому, що компетентнісний розвиток є ключовим фактором стійкості та інноваційності публічної служби [111].

У практичному вимірі компетентнісна модель проявляється у громадах через використання стандартизованих профілів посад, проведення компетентнісного інтерв'ю, застосування інструментів кругового оцінювання, формування індивідуальних траєкторій професійного розвитку та застосування програм наставництва. Узагальнення досвіду громад, здійснене Асоціацією міст України, свідчить, що громади, які інтегрували компетентнісний підхід у кадрову роботу, демонструють вищий рівень якості кадрових рішень, кращу адаптацію новопризначених службовців і більш стабільні управлінські результати [69].

Компетентнісна модель не витісняє інші підходи до управління службою, а взаємодіє з ними, формуючи основу для синтезу меритократичних, менеджерських і партнерських моделей. Саме тому вона є центральною у сучасній системі кадрової політики органів місцевого самоврядування, забезпечуючи її професійність, гнучкість і здатність до інституційного розвитку. Більше того, сучасні підходи до управління публічною службою в цілому тяжіють до комбінаторності, тому все частіше з'являються різноманітні змішані, інтегровані або адаптивні моделі. Підсилює цей рух і наявність виражених локальних пріоритетів органів місцевого самоврядування, що призводить до того, що громади комбінують різні підходи до організації

служби, створюючи власні моделі, адаптовані до умов конкретної території. Як зазначає К. Комарова, локальний характер місцевого врядування сприяє тому, що кадрова політика розвивається за принципом адаптивного поєднання, де окремі моделі взаємодіють, утворюючи контекстно залежні практики [21].

Найпоширенішою серед таких є змішана меритократично-менеджерська модель, у якій конкурсність та стандартизовані процедури добору поєднуються з акцентом на результативності, плануванні індивідуальних показників та управлінні продуктивністю. У громадах, де є достатній кадровий та управлінський ресурс, процедура конкурсу доповнюється інструментами оцінювання компетентностей, індивідуальними завданнями на період адаптації та регулярними моніторинговими бесідами. Такі підходи дозволяють поєднати правову визначеність меритократії з гнучкістю менеджерських методів. Дослідження Г. Лопушняк свідчать, що саме комбінування конкурсних процедур з результатними індикаторами забезпечує найбільшу ефективність HR-процесів у громадах середнього й великого розміру [31].

Інший варіант змішаної моделі – компетентнісно-менеджерська, що характерна для громад, які активно впроваджують сучасні підходи до публічного менеджменту та мають доступ до інструментів професійного розвитку персоналу. У такій моделі добір, оцінювання і планування розвитку орієнтовані на компетентнісні профілі, а мотиваційні механізми – на результат. У практиці громад це реалізується через використання матриць компетентностей, структурованих інтерв'ю, системи 360-градусного оцінювання та програм наставництва. Рекомендації OECD та НАДС підкреслюють, що саме компетентнісно-менеджерська комбінація забезпечує швидку адаптацію службовців до змін і підвищує стійкість організації до зовнішніх викликів [112, 67].

У громадах із більш обмеженою ресурсною базою формується адаптивна модель, яка поєднує мінімальні вимоги меритократії з вибірковими елементами компетентнісного чи результатного підходів. Її характерною ознакою є гнучкість та прагматичність: громади визначають пріоритети залежно від

наявних можливостей і здебільшого концентруються на тих HR-процесах, які є критично важливими для забезпечення базової функціональності служби. Досвід, узагальнений Асоціацією міст України, показує, що у невеликих громадах адаптивні моделі найчастіше реалізуються через поєднання базових конкурсних процедур із посиленням контролем за виконанням посадових обов'язків та постійною внутрішньою комунікацією між керівником і персоналом [69].

Важливим різновидом адаптивних моделей є ситуаційно-орієнтована модель, яка передбачає варіювання кадрових інструментів залежно від управлінської ситуації: кадрового дефіциту, потреби у швидкому заповненні посад, реалізації термінових проєктів чи впровадження структурних змін. У таких випадках громади використовують змішані підходи – спрощені процедури добору, тимчасове розширення завдань службовців, запровадження внутрішнього ротаційного механізму або посилену роль наставництва. У дослідженнях В. Остап'яка підкреслюється, що ситуаційна модель властива організаціям, які діють в умовах невизначеності та швидко змінюваного середовища [43].

Для великого числа громад характерна гібридна модель, у якій окремі елементи всіх трьох базових моделей – меритократичної, менеджерської та компетентнісної – поєднуються у власній послідовності. Гібридність проявляється у формуванні кадрової політики як багатокомпонентної системи: конкурсний добір забезпечує об'єктивність, результатне оцінювання забезпечує управлінську ефективність, а компетентнісний розвиток – інституційну стійкість служби. У наукових працях М. Карпи зазначається, що розвиток змішаних моделей є природним наслідком децентралізації, яка надає громадам свободу у виборі кадрової стратегії, але вимагає їхньої відповідальності у формуванні професійної служби [15].

Змішані та адаптивні моделі демонструють, що управління службою в органах місцевого самоврядування в Україні не може бути уніфікованим. Воно залежить від розміру громади, її ресурсної спроможності, рівня професійності

кадрового апарату, управлінської культури та стратегічних пріоритетів розвитку. Тому моделі, які формуються на місцях, завжди є результатом поєднання національних нормативних вимог із локальними управлінськими практиками.

Практики організації управління службою в органах місцевого самоврядування формуються на перетині нормативних вимог, управлінської традиції та інституційної спроможності громади. Хоча правове регулювання є загальним для всіх територіальних громад, реальні управлінські підходи суттєво відрізняються, що зумовлює розвиток різних форматів практичного застосування моделей управління. Узагальнення таких практик дозволяє окреслити найбільш поширені інструменти та організаційні рішення, які використовуються громадами для забезпечення ефективності кадрової роботи.

Однією з базових практик є організація конкурсних комісій та проведення добору на основі процедур, визначених Законом № 3077-IX (ст.ст. 23–29) [60]. У громадах із розвиненою кадровою службою конкурсний процес супроводжується не лише формальними етапами, а й використанням додаткових інструментів оцінювання – структурованого інтерв'ю, тестування, аналізу компетентностей, презентаційних завдань. За даними Асоціації міст України, громади, які впроваджують розширені інструменти оцінювання, демонструють вищий рівень відповідності кандидатів вимогам посад і нижчий рівень плинності кадрів [69]. Такий підхід дозволяє інтегрувати елементи меритократичної та компетентнісної моделей у повсякденну кадрову практику.

Важливою практикою є функціонування кадрових служб як внутрішніх HR-центрів, здатних забезпечувати планування потреб у персоналі, облік, адаптацію, оцінювання та розвиток службовців. Типове положення про кадрову службу [52] визначає їхню роль не лише як технічного підрозділу, а як інституції, відповідальної за формування кадрової політики органу самоврядування. У громадах, де кадрові служби працюють відповідно до цього підходу, спостерігається вища якість службових процедур, краща координація між структурними підрозділами та передбачуваність кадрових рішень.

Суттєвою складовою практики є внутрішня комунікація, яка охоплює регулярні робочі наради, консультації, інформування працівників про кадрові процедури, оновлення нормативних актів, очікування від виконання посадових обов'язків. Дослідження К. Комарової показують, що внутрішня комунікація є важливим фактором інституційної стійкості та управлінської ефективності, оскільки дозволяє зменшити рівень формальних конфліктів, підвищити передбачуваність рішень і покращити внутрішню дисципліну персоналу [21]. У практиці громад це проявляється у створенні внутрішніх інформаційних платформ, регулярних розсилок та впровадженні механізмів зворотного зв'язку.

До поширених практик належить також система адаптації новопризначених службовців, яка часто включає призначення наставника, проведення початкових інструктажів, формування індивідуальних планів ознайомлення з організацією та її функціями. Цей компонент є ключовим у компетентнісній моделі, оскільки забезпечує швидке включення службовця в управлінські процеси й підвищує ефективність виконання завдань на початкових етапах. За результатами аналізу громад, проведеного Асоціацією міст України, практики наставництва корелюють зі зменшенням кількості кадрових помилок та покращенням якості виконання службових функцій протягом перших шести місяців служби [69].

Практики оцінювання результативності службової діяльності також варіюються залежно від можливостей громади. Частина громад застосовує мінімальні нормативні вимоги – щорічну оцінку з визначенням відповідності займаній посаді. Інші доповнюють оцінювання системою ключових показників (KPI), структурованими критеріями, індивідуальними цілями та елементами кругового аналізу. У дослідженнях Ю. Даниленко підкреслюється, що впровадження комбінованих систем оцінювання дозволяє підвищити об'єктивність результатів і пов'язати оцінку діяльності з плануванням професійного розвитку та мотивацією [9].

Значна частина громад активно впроваджує цифрові практики, пов'язані з використанням електронного документообігу, електронних реєстрів персоналу,

цифрових платформ для моніторингу завдань і внутрішньої комунікації. Рекомендації НАДС 2024 р. акцентують увагу на необхідності запровадження єдиних електронних рішень, які дозволяють стандартизувати кадрові процеси, знизити адміністративні витрати та підвищити аналітичний потенціал управління [82]. Цифровізація сприяє підвищенню прозорості та зручності для службовців, а також створює умови для подальшої автоматизації кадрових процедур.

До практик, що становлять органічну частину змішаних моделей, належать формування кадрового резерву, проведення профільних тренінгів та програм підвищення кваліфікації, а також участь службовців у міжмуніципальних освітніх ініціативах. У багатьох громадах кадровий резерв стає інструментом планування заміщення посад і створення можливостей для професійного зростання, що відповідає компетентнісному підходу та рекомендаціям OECD щодо розвитку лідерських здібностей у публічній службі [112].

Практики організації управління службою в органах місцевого самоврядування формуються на перетині нормативних вимог, управлінської традиції та інституційної спроможності громади. Хоча правове регулювання є загальним для всіх територіальних громад, реальні управлінські підходи суттєво відрізняються, що зумовлює розвиток різних форматів практичного застосування моделей управління. Узагальнення таких практик дозволяє окреслити найбільш поширені інструменти та організаційні рішення, які використовуються громадами для забезпечення ефективності кадрової роботи.

Вибір моделі управління службою в органах місцевого самоврядування не може бути уніфікованим, оскільки він залежить від комплексу зовнішніх і внутрішніх чинників, які зумовлюють можливості громади формувати власну кадрову політику. Децентралізація, закріплена в Конституції та Законі «Про місцеве самоврядування», створила ситуацію, коли територіальні громади отримали не лише формальне право на автономне управління персоналом, а й відповідальність за визначення підходів, які найкраще відповідають їхній структурі, ресурсам і стратегічним орієнтирам. У таких умовах модель служби

стає результатом взаємодії низки факторів, що формують управлінське середовище громади.

Одним із ключових факторів є політичне керівництво громади, від якого залежить управлінська культура, ціннісні орієнтири та стандарти роботи виконавчих органів. Керівник громади впливає на те, якою мірою застосовуватимуться конкурсні процедури, чи буде підтримано меритократичний підхід, як формуватиметься службова етика і чи посилюватиметься роль кадрової служби. У працях К. Комарової підкреслюється, що політична воля до формування професійної служби є однією з найважливіших передумов якісного управління персоналом [21].

Другим фактором виступає ресурсна спроможність громади, яка визначає можливість застосовувати більш складні моделі та інструменти управління. Громади з обмеженими фінансовими ресурсами зазвичай формують адаптивні або мінімалістичні моделі, зосереджені на виконанні базових правових вимог, тоді як більш спроможні громади можуть впроваджувати розширені механізми оцінювання, цифрові інструменти, програми професійного розвитку та компетентнісні підходи. Це підтверджують дані Асоціації міст України, згідно з якими більші громади частіше впроваджують компетентнісні та менеджерські елементи кадрової політики [69].

Третім фактором є розмір громади та масштаб її управлінських функцій, що впливає на складність кадрових процесів. У великих громадах з розгалуженою структурою виконавчих органів виникає потреба у системних HR-процесах, формалізованих процедурах і чітких компетентнісних профілях. Натомість у малих громадах нерідко застосовується ситуаційно-орієнтований підхід, де кадрові рішення ухвалюються з урахуванням негайних потреб і доступності персоналу. В. Карпа зазначає, що масштаб організації є визначальним для вибору моделі: чим ширші повноваження громади, тим складнішою стає її кадрова система [15].

Четвертим фактором виступає професійний рівень кадрового апарату. Якщо кадрова служба володіє компетентностями у сфері HRM, аналізу

персоналу, оцінювання та цифрових інструментів, громада здатна використовувати складніші моделі управління. Наявність професійних HR-фахівців у виконавчих органах громади є одним із вирішальних чинників для впровадження компетентнісних і результативних практик [31]. Там, де кадрова служба має обмежену підготовку, модель переважно тяжіє до спрощеної або змішаної.

П'ятий фактор – стратегічні пріоритети громади. Якщо громада орієнтується на розвиток інновацій, цифрових сервісів, залучення інвестицій чи реалізацію великих проєктів, вона природно вибудовує компетентнісно-менеджерську модель, яка передбачає підготовку персоналу до роботи в змінних умовах і потребує лідерських та аналітичних компетентностей. Якщо ж стратегія громади зосереджена на базових соціальних функціях або у неї спостерігається кадровий дефіцит, більше поширення отримують адаптивні та ситуаційні моделі.

Шостим чинником є управлінська культура громади, що включає норми службової поведінки, стиль комунікації, ставлення до конкурсу, дисципліни та розвитку персоналу. Рекомендації СМ/Rec(2018)4 наголошують, що ефективна публічна служба можлива лише за умови наявності культури доброчесності, відкритості та професійної відповідальності [83]. У громадах із зрілою управлінською культурою кадрова політика будується на принципах прозорості та рівності, тоді як слабка культура може зумовити домінування формальних або політизованих практик.

Окремим фактором є цифрова спроможність громади, яка визначає можливість впровадження електронного кадрового документообігу, HR-аналітики, систем моніторингу завдань та інструментів дистанційної роботи. Дані НАДС свідчать, що громади з високим рівнем цифрової зрілості частіше впроваджують компетентнісно-орієнтовані та менеджерські елементи, оскільки саме цифрові інструменти роблять такі моделі операційно реалістичними [82].

Таким чином, вибір моделі управління службою є результатом взаємодії структурних, ресурсних та інституційних факторів. Громади адаптують моделі

до своїх можливостей, але в основі їх вибору завжди лежить баланс між нормативними вимогами, управлінськими потребами та реальним рівнем організаційної спроможності.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СЛУЖБОЮ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Цифровізація процесів управління службою: сучасні інструменти та інноваційні рішення

Цифровізація публічної служби стала однією з визначальних тенденцій сучасного врядування, що безпосередньо впливає на спосіб організації кадрових процесів, прийняття управлінських рішень та забезпечення прозорості діяльності органів влади. У країнах Європейського Союзу цифрова трансформація розглядається як фундаментальна складова моделі Good Governance, яка передбачає відкритість, ефективність, підзвітність та орієнтацію на потреби громадян. Європейські ініціативи, зокрема програма Digital Europe Programme [93] та щорічний eGovernment Benchmark [99], фіксують загальну тенденцію переходу від традиційних адміністративних процедур до інтегрованих цифрових сервісів, у яких обробка інформації, документообіг і кадрова аналітика здійснюються переважно в електронному форматі.

У звітах OECD щодо цифрового врядування підкреслюється, що сучасні публічні адміністрації дедалі більше використовують інструменти цифрової взаємодії, даних та аналітичних платформ, що дозволяє створювати більш гнучкі та адаптивні системи управління персоналом [109]. Підхід OECD акцентує на “data-driven public administration”, у якій дані про персонал, компетентності, результати діяльності та кадрові ризики стають ресурсом для управлінських рішень. У моделі Public Service Leadership and Capability визначено, що цифрова компетентність є однією з ключових для сучасних службовців [112].

Тенденції ЄС та OECD безпосередньо впливають на цифрову трансформацію в Україні. Україна системно інтегрує європейські стандарти

цифрового врядування, що проявляється у стратегічних документах, зокрема в Digital Agenda for Ukraine 2020 [92] та програмах Міністерства цифрової трансформації. Проекти «Дія», цифрові каталоги сервісів, паспорти цифрової готовності громад та запуск муніципальних цифрових платформ формують нову інституційну екосистему, у якій кадрові процеси поступово переходять у цифровий формат. Особливе значення має ініціатива “Цифрова трансформація органів місцевого самоврядування” [77], яка передбачає стандартизацію підходів, створення типових рішень та підвищення цифрової спроможності громад.

В українському місцевому самоврядуванні цифровізація кадрових процесів розвивається нерівномірно, але загальна тенденція є сталою: від паперового кадрового діловодства громади рухаються до електронного документообігу, електронних особових справ, автоматизованого обліку службовців та впровадження елементів HR-аналітики. Підтвердженням цього є аналітичні матеріали НАДС, які наголошують на необхідності цифрового ведення особових справ, автоматизації процедур добору та оцінювання, використання електронного документообігу та підвищення цифрових компетентностей кадрових працівників [84, 79].

У міжнародних дослідженнях (зокрема UNDP та World Bank) цифровізація органів місцевого врядування розглядається як фактор підвищення інституційної спроможності громад та інструмент забезпечення ефективності управління. Звіт UNDP “Digital Solutions for Local Governance” підкреслює, що цифрові трансформації змінюють роль кадрових процесів: вони стають більш прозорими, аналітичними та орієнтованими на прогнозування [95]. У GovTech Maturity Index Світового банку Україна входить до групи країн, які активно розвивають цифрові HR-рішення на місцевому рівні, хоча існують суттєві відмінності між громадами за рівнем цифрової зрілості [99].

У контексті місцевого самоврядування цифровізація кадрових процесів означає перехід до моделі, де публічна служба функціонує як частина цифрової екосистеми громади: дані про персонал обробляються автоматизовано, рішення

підтримуються аналітичними інструментами, взаємодія між службовцями здійснюється через цифрові канали, а управління персоналом стає елементом цифрового врядування. Це не лише прискорює роботу органів місцевого самоврядування, а й створює принципово новий рівень прозорості, підзвітності та передбачуваності кадрових рішень.

Нормативно-правові підстави цифровізації кадрових процесів в органах місцевого самоврядування формуються на перетині законодавства про службу, про цифрові технології, про електронний документообіг та про захист персональних даних. Ця нормативна база закладає інституційні умови для переходу до електронних форматів роботи, визначає вимоги до захисту інформації, встановлює правила електронної ідентифікації та розширює можливості автоматизації процедур управління персоналом.

Ключову роль у регулюванні цифровізації служби відіграє Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 3077-IX, який у низці положень передбачає можливість ведення кадрового діловодства в електронному вигляді, обліку службовців, збереження документів та використання електронних засобів комунікації при здійсненні процедур добору, оцінювання чи припинення служби [60]. Закон створює правову основу для інтеграції цифрових інструментів у повний цикл HR-процесів, підкреслюючи важливість захисту персональних даних та безпечного використання інформаційних систем.

Важливим елементом нормативного регулювання є Закон України «Про електронні довірчі послуги» № 2155-VIII, який визначає статус і правові вимоги до засобів електронної ідентифікації, електронного підпису та електронної печатки [48]. Застосування таких засобів є ключовим для впровадження електронного кадрового документообігу, оскільки дозволяє прирівнювати електронні документи до паперових та забезпечує юридичну силу електронних кадрових рішень.

Питання інформаційної безпеки та захисту персональних даних регламентуються Законом України «Про захист персональних даних» № 2297-

VI, що встановлює вимоги до обробки, зберігання, передачі та доступу до персональних даних службовців [53]. У контексті цифровізації кадрової роботи це має принципове значення, оскільки впровадження електронних особових справ, HRMIS-систем чи аналітичних платформ передбачає обробку чутливої інформації. Закон зобов'язує органи місцевого самоврядування забезпечувати технічні та організаційні заходи для запобігання несанкціонованому доступу, витоку чи спотворенню персональних даних.

Урядова політика цифрової трансформації визначена в низці постанов КМУ, зокрема у постанові № 1022 від 17.10.2018 р., яка започаткувала експериментальний проєкт із впровадження електронного документообігу в органах влади [58]. Цей акт дав підстави для переходу від фрагментарного використання електронних документів до системного впровадження цифрових процесів у діяльність органів публічної влади, включно з кадровими функціями. Постанова КМУ № 671 встановила вимоги до діяльності кадрових служб ОМС, закріпивши обов'язок організації ведення електронних реєстрів, документів і планів розвитку персоналу, що створює нормативну базу для цифровізації кадрової роботи на рівні громади [52].

Нормативні передумови цифровізації також формуються через загальнодержавні цифрові ініціативи. Стратегічний документ “Digital Agenda for Ukraine 2020” визначив цифровізацію як загальнонаціональний пріоритет, у тому числі в частині модернізації публічного управління [92]. Ініціатива Міністерства цифрової трансформації “Цифрова трансформація органів місцевого самоврядування”, спрямована на впровадження типових цифрових рішень у громадах, заклала основу для розвитку електронного кадрового діловодства, локальних HR-платформ і систем електронної взаємодії [77].

Важливим нормативним орієнтиром є рекомендації та стандарти Європейського Союзу щодо цифрового врядування, зокрема програма “Digital Europe” та eGovernment Benchmark, які містять вимоги щодо інтегрованості цифрових сервісів, відкритості даних, автоматизації управлінських процесів і безпеки інформації [93, 97]. Хоч вони не є джерелами безпосередньої дії для

України, вони спрямовують розвиток національних цифрових політик і застосовуються як орієнтири для гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами.

Цифровізація управління службою в органах місцевого самоврядування ґрунтується на впровадженні інструментів, які забезпечують автоматизацію кадрових процесів, стандартизацію процедур, захист даних та можливість аналітичної обробки інформації про персонал.

Одним із центральних інструментів є електронний кадровий документообіг, який передбачає створення, облік, погодження та архівування всіх кадрових документів у цифровому форматі. У межах цього процесу використовуються електронний підпис та електронні довірчі послуги, передбачені Законом України № 2155-VIII [48], що забезпечують юридичну силу документації та спрощують кадрову взаємодію. Постанова КМУ № 1022 стала нормативною основою для запровадження електронного документообігу в органах влади [58], а рекомендації НАДС 2024 року стимулюють переходити від частково електронних до повністю цифрових кадрових процедур [84].

Важливим елементом цифрової інфраструктури є електронні особові справи службовців, які дозволяють автоматизувати ведення персональних даних, фіксувати історію служби, результати оцінювання, дисциплінарні рішення, відпустки, підвищення кваліфікації та службові призначення. Наявність електронної особової справи забезпечує не лише оперативний доступ до інформації, а й підвищує прозорість та контрольованість кадрових рішень. Це відповідає європейській практиці, де електронні персональні досьє давно стали стандартом сучасної публічної служби, що підтверджується даними eGovernment Benchmark Report [97].

Значну роль відіграють HRMIS / HRM-системи, які забезпечують комплексний облік персоналу, автоматизацію процесів добору, оцінювання, планування потреб у персоналі та формування звітності. Такі системи дозволяють органам місцевого самоврядування створювати єдину кадрову базу, застосовувати автоматичні нагадування, керувати процесами адаптації та

контролювати виконання індивідуальних планів розвитку службовців. У міжнародній практиці подібні системи розглядаються як ключовий елемент цифрової трансформації HR, що підкреслюють OECD та EIPA у дослідженнях цифрового HRM [109, 98].

Важливим напрямом цифровізації є електронні конкурси та онлайн-оцінювання кандидатів, що значно підвищують відкритість та об'єктивність процедур добору. Використання онлайн-тестів, відеоінтерв'ю, автоматизованих оцінювальних модулів та систем ідентифікації кандидатів сприяє зменшенню адміністративного навантаження та підвищенню довіри до кадрових рішень. Такі підходи відповідають європейським рекомендаціям Digital Europe та практикам країн OECD [109]. На рівні громад України подібні рішення стають дедалі поширенішими, що підтверджують аналітичні матеріали Асоціації міст України [78].

Особливе місце займають цифрові модулі професійного розвитку та платформи електронного навчання (LMS), які дозволяють формувати індивідуальні траєкторії навчання, відстежувати прогрес службовців та проводити дистанційне підвищення кваліфікації. Ці інструменти тісно пов'язані з компетентнісним підходом, оскільки навчальні модулі структуруються відповідно до компетентнісних профілів конкретних посад. Використання LMS відповідає міжнародній тенденції створення “learning government”, де безперервний розвиток персоналу забезпечується засобами цифрової педагогіки. Рекомендації НАДС та OECD підкреслюють необхідність переходу до платформених моделей професійного розвитку службовців [84, 112].

Доповнюють цифрову екосистему такі інструменти, як електронні системи обліку робочого часу, модулі аналітичної візуалізації, електронні сервіси внутрішньої комунікації, що забезпечують організаційну прозорість, контроль та єдині стандарти взаємодії всередині органів місцевого самоврядування. У багатьох громадах цифрові календарі, електронний документообіг, платформи внутрішнього листування та системи управління завданнями стали основою сучасного управлінського циклу.

Таким чином, цифрові інструменти управління службою формують цілісну інфраструктуру, яка дозволяє громадам переходити до якісно нового рівня організації кадрових процесів – від автоматизації базових процедур до використання аналітичних і стратегічних HR-рішень.

Використання HR-аналітики стало одним із найважливіших напрямів цифровізації управління службою, оскільки дає змогу органам місцевого самоврядування приймати кадрові рішення на основі даних, а не інтуїтивних оцінок чи фрагментарної інформації. У міжнародних стандартах цифрового врядування, зокрема у звітах OECD щодо цифрової держави [109], підкреслюється, що сучасні публічні організації повинні розвивати аналітичну спроможність, яка дозволяє управляти персоналом як стратегічним ресурсом. Цей підхід поступово інтегрується і в українські громади.

HR-аналітика передбачає системне збирання, структурування та обробку кадрових даних для оцінювання стану службового персоналу, виявлення тенденцій, прогнозування потреб та ризиків. На практиці це охоплює низку інструментів: аналіз плинності кадрів, структури персоналу, навантаження та функціонального розподілу обов'язків; моніторинг результативності службовців; оцінювання відповідності компетентнісним профілям; а також аналіз впливу професійного навчання на ефективність роботи. Як зазначає О. Полякова, HR-аналітика дозволяє обґрунтовувати управлінські рішення, підвищуючи їхню точність і прозорість [45].

Однією з важливих функцій HR-аналітики є планування потреб у персоналі, яке допомагає громадам прогнозувати кадровий дефіцит, визначати потребу у спеціалістах окремих сфер, а також приймати рішення щодо оптимізації структури органу. Це особливо актуально в умовах воєнного стану або швидких організаційних змін, коли громадам доводиться оперативно перерозподіляти функції між службовцями. У таких ситуаціях аналітичні інструменти дозволяють уникати нераціональних управлінських рішень та формувати збалансований кадровий потенціал.

HR-аналітика також відіграє ключову роль у моніторингу ефективності службовців, коли результати оцінювання трансформуються в цифрові індикатори, з якими можна працювати у динаміці. Це забезпечує можливість визначати закономірності у продуктивності, виявляти сильні сторони окремих працівників, оцінювати ефективність впроваджених інструментів мотивації та планувати заходи з розвитку персоналу. У громадах, що використовують електронні системи управління завданнями та цифрові дашборди, аналітика стає органічною частиною управлінського циклу.

Важливим напрямом розвитку HR-аналітики є прогнозування кадрових ризиків, яке включає аналіз ознак потенційної плинності персоналу, ризиків вигорання, дисбалансу у навантаженні, неналежної компетентнісної відповідності або можливих конфліктів інтересів. У дослідженнях Світового банку (GovTech Maturity Index) наголошується, що аналітичні моделі у сфері публічного управління дозволяють своєчасно виявляти ризики та запобігати їхнім негативним наслідкам [99]. У громадах це проявляється у використанні модулів раннього сповіщення та інших механізмів превентивного кадрового управління.

HR-аналітика також формує основу для розвитку компетентнісної моделі, оскільки дозволяє зіставляти компетентнісні профілі зі реальними показниками діяльності службовця. Це сприяє точнішому плануванню професійного навчання, формуванню кадрового резерву та визначенню індивідуальних потреб розвитку службовців. Рекомендації OECD прямо вказують на необхідність інтеграції аналітичних інструментів у компетентнісні підходи до публічної служби [112].

Застосування HR-аналітики у громадах також сприяє формуванню культури управління на основі даних, коли інформація про персонал не лише накопичується, а й активно використовується для підтримки стратегічних рішень. У громадах, які активно впроваджують цифрові кадрові системи, аналітика використовується не лише для внутрішнього управління, а й для планування бюджету, оптимізації організаційної структури та розрахунку

потреби у кадровому резерві. Аналітичні інструменти дозволяють обґрунтовувати запити на фінансування, демонструвати ефективність роботи органу та аргументовано доводити потребу у змінах.

Таким чином, HR-аналітика стає ключовою складовою цифрової трансформації кадрової роботи в органах місцевого самоврядування, забезпечуючи даними для прогнозування, планування, моніторингу та стратегічного розвитку кадрового потенціалу.

Інноваційні рішення у сфері управління службою в органах місцевого самоврядування формуються під впливом цифрової трансформації публічного сектору, загальноєвропейських тенденцій GovTech та запиту громад на ефективні та зручні кадрові процеси. Інновації змінюють характер управління персоналом – від традиційного діловодства до гнучких цифрових моделей, що інтегрують аналітику, автоматизацію та смарт-технології. У дослідженні Mergel, Edelmann & Naug цифрова трансформація визначається як фундаментальна зміна управлінських практик, що охоплює процеси, структури та компетентності персоналу [68].

Одним із ключових напрямів розвитку інновацій є використання автоматизованих систем добору, які дозволяють електронно проводити перший етап відбору кандидатів, застосовуючи алгоритми попереднього аналізу анкет, електронні тести, індикатори компетентностей та автоматичні системи оцінювання. Такі рішення використовуються в європейських HR-платформах та поступово впроваджуються в українських громадах у межах розвитку електронних конкурсних процедур. Вони підвищують об'єктивність і швидкість добору, зменшуючи витрати адміністративного ресурсу, що відповідає практикам Digital Europe та рекомендаціям OECD [93, 109].

Значний потенціал мають алгоритми підтримки управлінських рішень, що допомагають кадровим службам аналізувати відповідність кандидатів компетентнісним вимогам, розраховувати кадровий ризик, планувати навантаження або прогнозувати можливі проблеми у структурних підрозділах. “Agile government” базується саме на таких адаптивних інструментах, які

дозволяють швидко реагувати на зміну управлінського середовища [101]. Для місцевого самоврядування ці інновації особливо значущі, оскільки громади часто працюють в умовах високої мінливості, обмежених ресурсів та непередбачуваних викликів.

До інноваційних рішень належить також генеративна цифрова підтримка – інструменти автоматизованого формування документів, посадових інструкцій, описів вакансій, графіків роботи та планів розвитку персоналу. Такі інструменти не формують управлінських рішень, але значно прискорюють підготовку документів, уніфікують їхню структуру та зменшують ризик технічних помилок. Це відповідає практиці smart-working, яка широко використовується у європейських муніципалітетах і спрямована на оптимізацію внутрішніх процесів.

Важливий інноваційний напрям – електронні системи наставництва (digital mentoring systems), які поєднують функції адаптації, супроводу нових службовців та структурованого розвитку компетентностей. Такі системи дають змогу автоматично призначати наставників, формувати індивідуальні плани адаптації, фіксувати прогрес і отримувати зворотний зв'язок. Цей формат активно використовується в електронних HRM-системах у країнах OECD і дедалі частіше впроваджується в українських громадах відповідно до рекомендацій НАДС [84].

Інновації у сфері управління службою охоплюють і цифрові інструменти забезпечення доброчесності та етичної поведінки, включно з платформами для повідомлень про конфлікти інтересів, системами внутрішнього контролю та автоматичним моніторингом дотримання етичних стандартів. У європейському контексті такі рішення вважаються важливою частиною розвитку цифрового good governance і підтримки довіри до влади, що відображено у звітах EIPA та e-Government Benchmark [98].

Не менш значущою є інновація у сфері кіберзахисту даних службовців, що передбачає шифрування баз даних, багаторівневу аутентифікацію та системи моніторингу підозрілої активності в HRMIS. З огляду на чутливість

персональних даних та зростаючи ризики кіберзагроз у період воєнного стану, впровадження таких технологій є критично важливим. Закон України № 2297-VI зобов'язує органи місцевого самоврядування забезпечити надійний захист персональних даних у цифровому середовищі [48].

Важливою інновацією також є інтеграція мобільних додатків для внутрішньої взаємодії, які дозволяють службовцям отримувати повідомлення про кадрові рішення, результати оцінювання, графік навчання або службові завдання у режимі реального часу. Такі інструменти сприяють гнучкості роботи, покращують обмін інформацією та підсилюють інституційну дисципліну.

Практики цифровізації в органах місцевого самоврядування демонструють, як нормативні вимоги та інноваційні підходи поступово інтегруються у реальні кадрові процеси на місцевому рівні. Хоч цифрова зрілість громад відрізняється, за останні роки спостерігається стійке поширення цифрових рішень, що переводить управління службою у новий інституційний формат. Аналітичні огляди Асоціації міст України свідчать, що більшість територіальних громад уже впровадили окремі елементи електронного кадрового діловодства, а частина – повністю цифрові HR-процедури [78].

Однією з найпоширеніших практик є запровадження електронного кадрового документообігу, який забезпечує оперативний доступ до документів, їхню структурованість, автоматичне архівування та фіксацію змін у режимі реального часу. У багатьох громадах електронні системи взаємодіють з іншими внутрішніми платформами – системами електронного листування, діловодства чи управління завданнями, що дозволяє створити цілісний цифровий простір управлінської діяльності. Цей підхід відповідає урядовому курсу на цифровізацію документообігу, започаткованому постановою КМУ № 1022 [58].

Важливим напрямом є використання електронних особових справ службовців, що дає змогу автоматизувати зберігання персональних даних, історії служби, результатів оцінювання, навчання та дисциплінарних рішень. У громадах, де такі системи функціонують повністю, кадрові служби

відмовляються від паперових носіїв і переходять до цифрового обліку відповідно до рекомендацій НАДС [84]. Це суттєво підвищує швидкість пошуку інформації, зменшує ризики втрат документів і підсилює захист персональних даних.

Поширюються і практики онлайн-конкурсів та цифрового оцінювання кандидатів, які особливо активно використовуються громадами середнього та великого розміру. Застосування онлайн-тестувань, відеоспівбесід, автоматизованих інструментів перевірки компетентностей та електронної реєстрації кандидатів підвищує прозорість та об'єктивність добору. Такі практики узгоджуються з європейськими підходами до цифрової конкурсності у публічному секторі, описаними в eGovernment Benchmark Report [97].

Не менш поширеними є системи внутрішньої цифрової комунікації, що включають електронні розсилки, інтегровані месенджери, цифрові панелі оголошень та мобільні застосунки для службовців. Такі інструменти дозволяють швидко поширювати кадрову інформацію, повідомлення щодо оцінювання, графіки навчання або зміни в нормативних актах. Дослідження UNDP України підкреслюють, що цифрова комунікація підвищує інституційну спроможність громад і позитивно впливає на якість управлінських рішень [18].

У деяких громадах спостерігається впровадження HRMIS-рішень локального рівня, які дозволяють інтегрувати процеси обліку персоналу, оцінювання, планування та внутрішньої взаємодії у єдину цифрову систему. Такі рішення частіше використовуються у громадах, що мають власні IT-підрозділи або доступ до грантових програм цифрової модернізації. Досвід, узагальнений Асоціацією міст України, свідчить, що у громадах, де HRMIS працює повноцінно, рівень формальних помилок та кадрових порушень значно нижчий [69].

Цифровізація також поширюється на інструменти професійного розвитку, зокрема використання LMS-платформ і онлайн-курсів для підвищення кваліфікації службовців. У низці громад електронне навчання інтегровано у процедури оцінювання та планування розвитку, що відповідає європейським

підходам до “learning public administration”, підкресленим у дослідженнях OECD [112].

Окрему групу практик становлять електронні платформи для кадрового моніторингу, де фіксуються дані щодо результативності, навантаження, строків виконання завдань та кадрових ризиків. Такі системи дозволяють керівникам підрозділів своєчасно реагувати на відхилення та забезпечувати рівномірність розподілу роботи. Це узгоджується з підходами, запропонованими Світовим банком у GovTech Maturity Index [99].

Разом із тим цифровізація на рівні територіальних громад не є однорідною: громади з високим ресурсним потенціалом упроваджують комплексні цифрові платформи, тоді як невеликі громади переважно користуються базовими електронними інструментами – електронною поштою, цифровими реєстрами документів та простими формами внутрішньої комунікації. Однак навіть на цьому рівні цифровізація забезпечує підвищення прозорості, а також зменшує адміністративне навантаження на кадрові служби.

У результаті практики цифровізації в українських громадах демонструють рух до все більш технологічної моделі кадрового управління – із чіткими алгоритмами, цифровими досьє, електронним документообігом та автоматизованими процедурами добору й оцінювання, що наближає систему служби до європейських стандартів.

Попри суттєвий прогрес цифрової трансформації, органи місцевого самоврядування в Україні стикаються з низкою системних викликів, що ускладнюють повноцінне впровадження цифрових інструментів у сфері управління службою. Ці проблеми мають структурний, ресурсний, організаційний та технологічний характер і визначають відмінності між громадами за рівнем цифрової зрілості.

Однією з ключових проблем є нерівномірність цифрової інфраструктури громад, що проявляється у різному рівні технічного оснащення, якості інтернет-з’єднання, доступності цифрових платформ та можливості використовувати комплексні HRMIS. Як зазначають аналітичні дослідження

Асоціації міст України, значна частина сільських громад працює на базовому рівні цифровізації, тоді як міста обласного значення нерідко застосовують розширені системи електронного управління [78]. Така нерівність впливає на здатність громад повноцінно впроваджувати електронні особові справи, автоматизовані системи добору чи HR-аналітику.

Другим важливим викликом є дефіцит кадрової та цифрової компетентності серед працівників кадрових служб, що обмежує можливості застосування інноваційних інструментів. За даними НАДС, значна частина служб управління персоналом не володіє навичками роботи з аналітичними системами, цифровими платформами або електронними документами на рівні, що забезпечує ефективне використання системи [84]. Це ускладнює впровадження автоматизації, оскільки наявність цифрових інструментів не гарантує їх ефективного застосування.

Серйозний виклик становить ризик кібербезпеки та захисту персональних даних, особливо з огляду на воєнний стан та підвищені загрози кібератак. Закон України «Про захист персональних даних» зобов'язує органи місцевого самоврядування забезпечувати технічні і організаційні заходи для охорони інформації [53], однак у практиці багатьох громад рівень інформаційного захисту залишається недостатнім. Неправильне налаштування систем, слабкі паролі, відсутність шифрування або регулярного резервного копіювання створюють ризики витоку чи втрати кадрової інформації.

До системних проблем належить фрагментарність цифрових рішень, коли громади впроваджують окремі інструменти – електронний документообіг, онлайн-конкурси, електронні реєстри – але не інтегрують їх у єдину систему. У такому випадку електронні процеси залишаються ізольованими, що знижує ефективність цифровізації та призводить до дублювання роботи. OECD наголошує, що саме інтегрованість цифрових платформ забезпечує сталість цифрової трансформації та дає можливість застосовувати аналітичні рішення на повний потенціал [109].

Викликом залишається і фінансування цифрових рішень, оскільки HRMIS, сучасні інструменти кіберзахисту чи комплексні системи внутрішньої комунікації потребують фінансових вкладень. Невеликі громади часто не мають можливості інвестувати в такі технології або залежать від грантів і міжмуніципальних проєктів. За висновками Світового банку, саме брак інвестицій у цифрові інструменти є основним фактором, що стримує цифрову трансформацію на локальному рівні [2990].

Окремою групою викликів є управлінські та культурні бар'єри. Перехід до цифрових форматів часто супроводжується опором персоналу, небажанням змінювати звичні процедури, побоюваннями втручання в процеси або невпевненістю у власних цифрових навичках. У дослідженнях UNDP зазначається, що саме організаційна культура та готовність персоналу є критичними чинниками успішності цифрових реформ [95]. Для місцевого самоврядування, де значна частина службовців тривалий час працювала в умовах паперового діловодства, трансформація може бути психологічно та організаційно складною.

Виклики цифровізації також пов'язані з правовою невизначеністю окремих процедур, коли нормативна база не встигає за технологічними змінами. Приклади включають порядок ведення повністю електронних особових справ, питання відповідальності за технічні збої або аналіз використання алгоритмічних інструментів при ухваленні кадрових рішень. У європейській практиці аналогічні виклики вирішуються шляхом прийняття спеціальних актів про цифрову державну службу та алгоритмічне управління. В Україні ці процеси лише зароджуються.

Сукупність цих проблем визначає нерівномірність цифровізації серед громад та потребує комплексних рішень – від інвестицій у цифрову інфраструктуру та підвищення компетентності службовців до вдосконалення нормативного регулювання й зміни управлінської культури.

3.2. Управління службою в органах місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

Запровадження воєнного стану в Україні докорінно трансформувало умови функціонування органів місцевого самоврядування, змінюючи їхні рольові функції, управлінські пріоритети та характер роботи службовців. У період повномасштабної збройної агресії громади опинилися на передньому краї забезпечення життєдіяльності населення, вирішення гуманітарних питань, підтримки критичної інфраструктури, координації евакуаційних заходів і реагування на загрози безпеці. Закон України “Про правовий режим воєнного стану” підкреслює, що місцеве самоврядування продовжує діяти, але з урахуванням спеціальних режимів, обмежень і додаткових повноважень, спрямованих на захист населення та території [57].

В умовах війни змінюється сама природа управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Якщо в мирний час їхня діяльність значною мірою орієнтована на стратегічне планування, розвиток місцевої економіки та реалізацію соціальних програм, то в період воєнного стану пріоритети зміщуються до забезпечення стійкості громади, підтримання базових послуг і реагування на надзвичайні ситуації. Дослідження UNDP “Local Governance in Wartime” підкреслює, що саме органи місцевого самоврядування стають центрами локальної стабільності, здатними підтримувати публічне управління навіть за умов системних загроз [106].

У таких обставинах зростає навантаження на службовців, які вимушені поєднувати виконання звичних обов’язків із розв’язанням кризових завдань – від організації укриттів, координації гуманітарної допомоги, підтримки цивільного захисту до відновлення пошкоджених об’єктів та роботи з військовими адміністраціями. За аналітичними даними Асоціації міст України, у багатьох громадах саме працівники виконавчих органів забезпечують основу безперервності місцевого управління, іноді працюючи в умовах відсутності електроенергії, ризику обстрілів чи переміщення підрозділів [37].

Воєнний стан змінив і характер відповідальності службовців. Вони стикаються з підвищеними професійними та моральними ризиками, несуть відповідальність за прийняття рішень в умовах невизначеності, браку ресурсів та постійних загроз. Зростає значення оперативних рішень, здатності діяти в кризових умовах, мобільності та психологічної стійкості. У цьому контексті важливими стають не лише професійні компетентності, а й особисті якості – стресостійкість, здатність швидко ухвалювати рішення, командна взаємодія, вміння працювати в умовах інформаційної нестабільності. Про це йдеться в аналітичних висновках CoE та USAID DOBRE, де наголошується на підвищеній ролі людського фактора у стійкості муніципального управління [73, 105].

Функціонування органів місцевого самоврядування в умовах війни характеризується й зміною управлінської конфігурації: у частині територій діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється у взаємодії з військовими адміністраціями, що передбачає узгодження рішень, оперативну координацію, спільне реагування на загрози та дотримання спеціальних режимів управління. Це впливає і на управління службою, оскільки потребує швидкого перерозподілу повноважень, зміни функціональних обов'язків та підвищеної відповідальності керівників.

Загалом контекст воєнного стану формує нову реальність, у якій кадрова система органів місцевого самоврядування працює за принципами кризового управління: швидкість, адаптивність, стійкість та безперервність роботи стають ключовими критеріями ефективності службовців і кадрових служб. Відтак подальші частини підрозділу розкривають, як саме нормативні, організаційні та управлінські механізми трансформуються під впливом війни.

Нормативно-правове регулювання проходження служби в органах місцевого самоврядування під час воєнного стану формує спеціальний режим функціонування кадрової системи громади. Він спирається на загальне законодавство про місцеве самоврядування, спеціальні положення Закону № 3077-IX та норми Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, які

встановлюють обмеження, особливі правила та тимчасові моделі організації роботи службовців. У період активної фази війни нормативна база відіграє ключову функцію – забезпечує юридичну можливість для швидкого реагування, адаптації кадрових процесів та безперервності управління.

Закон України “Про правовий режим воєнного стану” визначає, що органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати свої повноваження, але з урахуванням специфіки правового режиму, який може передбачати обмеження окремих прав, запровадження комендантської години, евакуаційні заходи та координацію з військовими адміністраціями [57]. Для кадрової системи це означає можливість зміни режиму роботи, перерозподілу повноважень, призначення відповідальних осіб та оперативну модифікацію внутрішніх процедур.

Спеціальні правила проходження служби містить Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” № 3077-IX. Він передбачає, що у період надзвичайних ситуацій або воєнного стану органи місцевого самоврядування можуть встановлювати особливості режиму роботи, у тому числі відрядження, чергування, дистанційну діяльність, скорочення часу на кадрові процедури, а також оперативне заміщення посад за спрощеною процедурою у разі невідкладної потреби [60]. Такі норми дозволяють зберегти оперативність ухвалення рішень та забезпечити дієздатність виконавчих органів громади.

Положення Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” також враховуються у період війни. Він закріплює інституційну сталість органів місцевого самоврядування, їхню відповідальність за забезпечення життєдіяльності, надання адміністративних та соціальних послуг, а також їхню роль у цивільному захисті населення [55]. Ці функції прямо впливають на кадрову роботу, оскільки визначають необхідність збереження критично важливих посад, формування резерву для оперативного реагування та тимчасового перерозподілу функцій.

Додаткове нормативне регулювання стосується мобілізації та кадрових змін, пов'язаних із нею. Закон України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” встановлює підстави, порядок та правові наслідки мобілізації службовців, що впливає на заміщення посад, перерозподіл навантаження та оновлення кадрового резерву [56]. Керівники органів місцевого самоврядування у таких випадках зобов'язані забезпечувати безперервність виконання функцій органу, що потребує застосування гнучких процедур кадрового забезпечення.

Урядові акти також визначають спеціальні правила організації роботи у період війни. Постанова КМУ № 1456 регулює питання дистанційної роботи в органах місцевого самоврядування, що дозволяє кадровим службам зберігати працездатність навіть за умов переміщення, відсутності доступу до офісних приміщень або загроз життю працівників [52]. Укази Президента України щодо введення воєнного стану та подальші рішення Кабінету Міністрів створюють рамкові умови, які дозволяють громадам гнучко застосовувати дистанційну або змішану форму роботи.

Важливими для практики є й роз'яснення та методичні рекомендації Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) та Міністерства розвитку громад. У публікаціях НАДС акцентується увага на особливостях оцінювання, заміщення посад, організації документообігу, планування роботи та кадрової підтримки службовців у період воєнного стану [42, 34]. Мінрегіон у своїх рекомендаціях визначає підходи до організації роботи виконавчих органів громад, підготовки рішень та взаємодії з військовими адміністраціями [41].

Організація роботи службовців та кадрових служб у період воєнного стану зазнала суттєвих трансформацій, оскільки органи місцевого самоврядування вимушені діяти в умовах постійної небезпеки, обмежених ресурсів та різких змін управлінських завдань. У перші місяці повномасштабної війни громади адаптували свою діяльність до кризового середовища, виробивши гнучкі механізми функціонування, які нині становлять основу стійкої організаційної

моделі. Звіт UNDP про локальне врядування у період війни підкреслює, що ефективність місцевих органів влади значною мірою залежала від здатності швидко реорганізувати роботу та забезпечити безперервність управління навіть за умов фізичних загроз та переміщення персоналу [106].

Одним із найважливіших організаційних рішень стало створення кризових штабів або оперативних груп, до яких входять керівники структурних підрозділів, представники служб цивільного захисту, комунальних підприємств та гуманітарних центрів. Такі штаби забезпечують оперативну координацію, прийняття рішень у реальному часі та організацію взаємодії з військовими адміністраціями. Кадрові служби за цих умов відіграють ключову роль у фіксації розподілу функцій, розробленні тимчасових розпорядчих документів і контролі за дотриманням службової дисципліни.

Важливим елементом стала адаптація режиму роботи службовців. Громади застосовують змішаний формат залежно від рівня небезпеки: чергування у приміщеннях, лінійний графік для критично важливих підрозділів, дистанційна робота для посад, діяльність яких не потребує фізичної присутності. Постанова КМУ № 1456 надала органам місцевого самоврядування правову основу для організації дистанційної роботи, що дозволило зберегти функціональність навіть у громадах, які постраждали від окупації або збройних атак [52]. За даними Асоціації міст України, у багатьох громадах був запроваджений режим почергової присутності, щоб зменшити ризики для персоналу [37].

Значні зміни торкнулися внутрішнього розподілу функцій, оскільки частина службовців мобілізована, евакуйована або тимчасово не може виконувати своїх обов'язків. Кадрові служби проводять оперативний аудит функціонального навантаження, перерозподіляють завдання між структурними підрозділами та формують тимчасові групи для виконання критично важливих функцій. У деяких громадах створено тимчасові "групи підсилення", які об'єднують службовців з різних відділів для виконання гуманітарних або логістичних завдань.

Особливу увагу приділено забезпеченню можливості роботи при порушенні інфраструктури – відключеннях електроенергії, перебоях зв'язку, обмеженому доступі до приміщень. Громади обладнують резервні місця для роботи, застосовують генератори, автономні джерела живлення, переносні сервери та засоби захищеного доступу до HR-документів. У рекомендаціях Мінрегіону та СоЕ наголошується, що здатність органів місцевого самоврядування організувати роботу у “багаторівневому режимі” (офіс – укриття – дистанційна робота) є одним із визначальних показників їхньої стійкості в умовах воєнного часу [41, 105].

Окремим аспектом є внутрішня комунікація, яка має забезпечувати постійний обмін інформацією між службовцями, керівниками та кадровими службами. Використання цифрових каналів – корпоративних месенджерів, захищених групових чатів, електронних розсилок, мобільних застосунків – дозволяє підтримувати координацію та оперативне реагування на зміну обставин. Такі рішення стали невід’ємним елементом управління, оскільки традиційні методи комунікації можуть бути недоступними у періоди збільшених ризиків.

Таким чином, організація роботи службовців та кадрових служб у період воєнного стану характеризується високим рівнем адаптивності, оперативності та багатофункціональності. Структури органів місцевого самоврядування змінюються динамічно, формуючи гнучкі робочі моделі, здатні забезпечувати безперервність управління у надзвичайних умовах.

Не слід забувати і про те, що повномасштабна війна спричинила безпрецедентний кадровий дефіцит у значній частині територіальних громад, що стало одним із найгостріших управлінських викликів для органів місцевого самоврядування. Мобілізація, вимушене переміщення населення, втрати персоналу, обмеження доступу до робочих місць і постійна загроза небезпеки призвели до різкого скорочення кадрового потенціалу. У багатьох громадах частка службовців, які не могли виконувати посадові обов’язки, перевищувала

30–40 %, що підтверджується узагальненими даними Асоціації міст України [37].

Однією з першочергових проблем став оперативний перерозподіл функцій. Оскільки мобілізація та евакуація вплинули на всі рівні виконавчих органів громади, кадрові служби вимушені були проводити швидкий аналіз функціонального навантаження й визначати посади, що потребують тимчасового або постійного заміщення. У практиці громад утвердилися тимчасові “матриці відповідальності”, у яких визначаються ключові функції, доступні працівники та шляхи оперативного перекриття прогалин. Такі рішення особливо актуальні для критично важливих сфер: цивільного захисту, соціального забезпечення, управління ресурсами та комунальних служб.

Для забезпечення безперервності роботи широко застосовується тимчасове заміщення посад, яке може здійснюватися без повноцінних конкурсних процедур – відповідно до спеціальних положень Закону № 3077-IX щодо дій органів у надзвичайних ситуаціях [60]. Це дозволяє громадам призначати службовців із мінімальними бюрократичними затримками, забезпечуючи безперебійну роботу виконавчих структур. У деяких випадках практикується оформлення службовців на суміщення посад або тимчасове розширення обов’язків, особливо у невеликих громадах.

Важливим інструментом стало формування оперативного кадрового резерву, до якого включають як службовців інших підрозділів, так і осіб, здатних швидко пройти процедури призначення. У громадах, які мають достатню кадрову спроможність, кадровий резерв формується структуровано – через спрощену оцінку компетентностей, фіксацію функціональних навичок та швидку адаптацію. У громадах з обмеженими ресурсами резерв здебільшого має характер неформальної домовленості між підрозділами. У рекомендаціях НАДС підкреслюється, що саме наявність резерву дозволяє громадам швидко реагувати на кадрові втрати та мінімізувати функціональні розриви [42].

Кадровий дефіцит посилюється потребою перерозподілу навантаження на залишковий персонал, що призводить до значної психологічної та

управлінської напруги. У багатьох громадах службовці взяли на себе додаткові функції гуманітарного реагування, логістики, укриттів, комунікації з населенням та військовими адміністраціями. Це змінює характер службової діяльності та потребує від працівників гнучкості, стресостійкості та здатності працювати у нестандартних умовах. Дослідження USAID DOBRE свідчать, що перевантаження персоналу є одним із найтипівіших викликів, з яким зіткнулися громади у перші місяці війни [73].

Складним аспектом стало і управління персоналом в умовах евакуації, коли частина працівників була змушена залишити територію громади або тимчасово втратила можливість працювати у традиційних умовах. Кадрові служби створювали механізми віддаленої роботи, забезпечували доступ до цифрових ресурсів, узгоджували роботу з різних локацій та формували тимчасові зміни графіка роботи. Мінрегіон та СоЕ у своїх рекомендаціях наголошують на важливості збереження зв'язку з евакуйованими працівниками та забезпечення умов для їхнього поступового повернення до роботи [41, 105].

Кадровий дефіцит також загострив потребу у внутрішній мобільності службовців, коли працівників переводять між підрозділами відповідно до актуальних потреб громади. Це потребує оперативності кадрових служб, здатності документально оформляти такі зміни та контролювати виконання нових завдань. У низці громад створено внутрішні “кадрові мапи”, які дозволяють визначити, хто може оперативно підсилити той чи інший напрям. Таким чином, управління персоналом у період воєнного стану має бути гнучким та багатофункціональним, забезпечувати мобільність кадрової системи..

У період воєнного стану цифрові інструменти стали ключовим ресурсом підтримання кадрових процесів в органах місцевого самоврядування. Вони забезпечують мінімізацію ризиків, пов'язаних із фізичними загрозами, порушенням інфраструктури та мобільністю персоналу. За даними Мінцифри та UNDP, саме швидкий перехід громад до цифрових форматів роботи дозволив уникнути колапсу управлінських функцій у найбільш критичні періоди війни

[106, 94]. Використання електронного документообігу, онлайн-комунікацій, дистанційних механізмів оцінювання та електронних особових справ забезпечило безперервність кадрових процедур і дозволило службовцям працювати навіть у разі відключень, небезпеки чи переміщення.

Важливу роль відіграють цифрові інструменти кризової координації, які забезпечують оперативну взаємодію між службовцями: корпоративні месенджери, захищені канали обміну документами, мобільні застосунки внутрішньої комунікації. Їх використання дає змогу органам місцевого самоврядування тримати персонал у постійному інформаційному полі, швидко доводити доручення, повідомляти про загрози чи зміни у графіку роботи. Практика багатьох громад підтверджує, що цифрова комунікація стала критичним інструментом підтримання інституційної стійкості [37].

Цифровізація сприяє і підтримці службовців. У період тривалих навантажень та стресових умов громади почали використовувати електронні платформи для ментальної підтримки, психологічних консультацій, коротких онлайн-тренінгів зі стресостійкості. Дослідження UN Women та UNFPA підкреслюють, що доступ до цифрових програм підтримки позитивно впливає на психологічну стійкість службовців і запобігає професійному вигоранню [120]. У громадах, які активно використовують такі інструменти, зростає здатність персоналу адаптуватися до тривалих кризових умов.

Водночас служба в органах місцевого самоврядування під час війни стикається з низкою викликів, які ускладнюють цифрову трансформацію та кадрове управління. Одним із них є нестабільність інфраструктури – відсутність інтернету, електроенергії, доступу до мереж. У громадах, що перебувають під постійними обстрілами, цифрові системи можуть виходити з ладу, потребувати аварійного резервування або перенесення в “хмарні” середовища. У таких випадках виникає ризик втрати частини документів, ускладнюється контроль за виконанням завдань та доступ до кадрової інформації. Світовий банк звертає увагу, що стійкість публічного управління в

кризових умовах прямо залежить від здатності підтримувати безперебійну цифрову інфраструктуру [87].

Серйозною проблемою є обмеженість цифрових навичок частини службовців, що ускладнює роботу з новими системами, аналітикою та дистанційними механізмами управління. Як зазначає НАДС, недостатній рівень цифрової компетентності знижує ефективність електронного документообігу, уповільнює прийняття рішень і збільшує ризики технічних помилок [42]. У громадах, що мають низький кадровий потенціал, адаптація до цифрових рішень відбувається нерівномірно, що створює додатковий тиск на кадрові служби.

Значний виклик становлять ризики кібербезпеки, які зросли у зв'язку з активністю кібератак на органи влади. Захист персональних даних, безпечний доступ до електронних реєстрів, шифрування комунікацій та резервування інформації стали невід'ємною частиною кадрової політики під час війни. Закон “Про захист персональних даних” та рекомендації Мінцифри визначають обов'язкові технічні заходи, які громади мають застосовувати у цифровому середовищі [94, 56], однак у реальності виконання цих вимог залежить від ресурсів та технічної спроможності громади.

Попри ці виклики, воєнний час також відкрив можливості адаптації та інституційного оновлення кадрової системи. Багато громад сформували нові управлінські практики, які не існували до 2022 р: мобільні кадрові резерви, онлайн-механізми адаптації новопризначених службовців, оперативні аналітичні панелі для моніторингу стану персоналу, інтегровані моделі дистанційної та офлайн-роботи. Досвід СоЕ та UNDP свідчить, що громади, які змогли адаптуватися у перші місяці війни, демонструють більш високу інституційну стійкість і ефективніше управляють службою у подальші періоди [105, 106].

У сукупності, цифрові інструменти, комплексна підтримка службовців та інноваційні підходи до управління дозволили громадам компенсувати значну частину ризиків, спричинених війною. Водночас виклики цифрової

інфраструктури, кіберзахисту, кадрової спроможності та організаційних обмежень вимагають подальшого вдосконалення управлінських практик і розвитку адаптивних моделей, що забезпечать стабільність та стійкість кадрової системи у складних умовах.

Досвід українських територіальних громад у період повномасштабної війни демонструє значну різноманітність підходів до організації роботи службовців, адаптації кадрових процесів і використання цифрових інструментів. Хоч громади мали різні стартові можливості та зазнавали різних за масштабом загроз, їхня практика виробила низку спільних моделей, які довели свою ефективність й нині можуть бути розглянуті як елементи інституційної стійкості системи служби в органах місцевого самоврядування.

Однією з найпоширеніших практик стало встановлення багаторівневої організації роботи, коли службовці працюють у різних режимах залежно від оперативної ситуації. У громадах на лінії фронту або тих, що зазнають регулярних обстрілів, роботу організовано через чергування у безпечніших локаціях, створення мобільних робочих груп та використання тимчасових пунктів управління. У громадах тилкових або віддалених від активних бойових дій застосовується змішаний формат роботи з чергуванням фізичної присутності та дистанційної діяльності. Такий підхід відповідає рекомендаціям Мінрегіону, який наголошує на необхідності “гнучкої моделі оперативної присутності” для критичних підрозділів громади [41].

Друга поширена практика стосується організації кризової взаємодії всередині громади. У багатьох громадах були створені оперативні штаби або координаційні центри, що забезпечують ухвалення рішень у реальному часі, ведення реєстру гуманітарних потреб, розподіл завдань і координацію роботи комунальних служб. Кадрові служби в цих штабах виконують функції фіксації відповідальних, ведення службових доручень, підтримки обміну інформацією між підрозділами та забезпечення частини документальних процедур. Звіти UNDP свідчать, що такі штаби дозволили громадам швидко реагувати на

порушення логістики, загрози інфраструктурі та зміни у безпековій ситуації [106].

Серед розвинених практик важливу роль відіграє використання цифрових платформ для оперативної взаємодії – корпоративних месенджерів, захищених чатів, мобільних застосунків та внутрішніх інформаційних панелей. Громади, які ще до війни перейшли на електронний документообіг, адаптували його до кризового режиму, організувавши доступ із різних локацій і створивши резервні канали зв'язку. Це дозволило мінімізувати ризики втрати інформації та підтримати безперервність роботи навіть під час аварійного відключення енергопостачання. Досвід АМУ підтверджує, що громади зі зрілими цифровими практиками демонструють значно менші втрати операційної здатності під час кризових періодів [37].

Окремий напрямок становлять практики кадрової адаптації персоналу. Частина громад запровадила моделі “внутрішньої мобільності”, коли службовців тимчасово переводили між підрозділами або розширювали їхні функції для оперативного підсилення критично важливих напрямів. Деякі громади створили спрощені процедури тимчасового заміщення та механізми швидкого включення нових працівників, які прибули з інших територій. У практиці міст, що приймали значні потоки ВПО, кадрові служби організовували спрощені адаптаційні заходи, поєднуючи інструктаж, призначення наставників та інформування про локальні нормативні акти.

Важливим елементом стала підтримка службовців у кризових ситуаціях. У низці громад були організовані консультаційні центри, внутрішні психологічні групи підтримки, онлайн-сесії зі стресостійкості. Такі практики, за даними UN Women та UNFPA, відіграють ключову роль у запобіганні професійному виснаженню та збереженні кадрової спроможності під час довготривалої кризи [120]. У громадах із високим навантаженням на службовців застосовуються також ротаційні графіки роботи, щоб запобігти перевтомі та забезпечити сталість виконання функцій.

До інноваційних практик належать локальні системи моніторингу кадрової ситуації, які дозволяють у реальному часі відслідковувати чисельність персоналу, рівень плинності, наявність працівників на робочих місцях, функціональну спроможність підрозділів та ризики перевантаження. Такі системи, хоча й реалізовані здебільшого у спрощеному вигляді, стали інструментом швидкого реагування та планування. Згідно зі звітом Світового банку, використання подібних рішень значно підвищує здатність органів влади адаптуватися до непередбачуваних подій [87].

Крім того, громади формують власні інституційні уроки, що стосуються організації служби під час війни: необхідність резервування ключових документів, використання генераторів та автономного інтернету, створення захищених робочих груп, підтримка постійного зв'язку з евакуйованими працівниками, розроблення локальних протоколів дій під час небезпеки. Ці практики становлять основу майбутньої повоєнної трансформації кадрової системи та підвищення інституційної стійкості місцевого самоврядування.

Таким чином, практики громад у період воєнного стану свідчать про те, що стійкість системи служби в органах місцевого самоврядування формується не лише нормативними механізмами, а й гнучкістю, адаптивністю та інноваційністю локальних управлінських підходів.

3.3. Повоєнні та стратегічні перспективи розвитку публічного управління службою в органах місцевого самоврядування

Повоєнний розвиток України формує для органів місцевого самоврядування якісно нові умови функціонування, у яких кадрова система стає ключовим інструментом відбудови, модернізації та забезпечення спроможності громади. Аналітичні матеріали Kyiv School of Economics підкреслюють, що саме органи місцевого самоврядування у післявоєнний період будуть основними агентами реалізації проєктів відновлення – від

інфраструктурних до соціальних, що обумовлює потребу у професійному та адаптивному кадровому апараті [103].

Після завершення бойових дій у системі служби в органах місцевого самоврядування посиляться акцент на стратегічному управлінні та довгостроковому плануванні. Якщо під час війни значна частина рішень ухвалювалася в оперативному режимі, то повоєнний період вимагатиме від службовців уміння працювати з комплексними проєктами, координувати відбудовчі програми, взаємодіяти з міжнародними партнерами та залученими фінансовими інституціями. OECD у своєму огляді відновлення підкреслює, що успіх реконструкції безпосередньо залежить від того, наскільки місцеві кадри здатні інтегрувати сучасні управлінські підходи та проєктні технології [113].

Повоєнний етап також формує нові професійні вимоги до службовців. Посади, які до війни виконували переважно адміністративні чи регуляторні функції, у процесі відбудови потребуватимуть проєктного мислення, навичок аналізу, комунікації зі стейкхолдерами та роботи з великими обсягами даних. Центр економічної стратегії наголошує, що у повоєнному періоді саме управлінська спроможність на місцевому рівні визначатиме швидкість і якість модернізації територій [88].

Важливим чинником стане накопичений воєнний досвід громад. Гнучкість організаційних структур, здатність до швидкого ухвалення рішень, уміння працювати в умовах невизначеності, комунікаційна мобільність – ці характеристики трансформуються у нові моделі службової діяльності. У дослідженні Shveda зазначено, що післявоєнний розвиток українських громад неможливий без інституцій, які засвоїли уроки кризового управління і здатні масштабувати ці практики в умовах мирного відновлення [119].

Суттєво зміняться й кадрові пріоритети органів місцевого самоврядування. Громадам знадобиться якісне оновлення персоналу, включно із залученням фахівців, що володіють компетентностями у сфері планування, інвестицій, просторового розвитку, відбудови та європейських процедур управління. Ляліук у своєму дослідженні підкреслює, що нова модель місцевого

самоврядування в Україні неможлива без модернізації кадрового складу та гармонізації підходів до публічної служби із європейськими практиками [104].

Значну роль відіграватиме й залучення громадян та інституцій громадянського суспільства до процесів відбудови. Відповідно до досліджень Yushchuk і Zabolotnya, повоєнний розвиток вимагатиме формування інклюзивної моделі місцевої демократії, де службовці виступатимуть фасилітаторами взаємодії між громадою, бізнесом і міжнародними структурами [121]. Такий підхід зумовлює нові вимоги до комунікативних та соціальних компетентностей персоналу.

Питання доброчесності та відкритості стануть центральними елементами кадрової системи у післявоєнний період. Дослідження Heinrich Böll Stiftung наголошує, що довіра громадян і партнерів до відбудовчих процесів прямо залежить від прозорості рішень та професійності службовців, які їх реалізують [118]. Це означає необхідність посилення етичної інфраструктури, стандартів підзвітності та механізмів контролю.

У цілому новий повоєнний контекст формує для органів місцевого самоврядування середовище, де кадрова система має відігравати ключову роль у модернізації, стратегічному плануванні і відновленні територій, забезпечуючи спроможність громад до сталого розвитку та інтеграції до європейського управлінського простору. Повоєнна модернізація органів місцевого самоврядування неможлива без глибокого оновлення кадрової системи, яка має адаптуватися до масштабів відбудови, зростання обсягу управлінських завдань та зміни зовнішнього середовища. Відновлення інфраструктури і соціальних послуг вимагатиме від місцевих органів влади значно потужнішого інституційного ресурсу, ніж той, який існував до війни, а це означає потребу у перебудові кадрових процесів і функцій [103].

Одним із ключових напрямів стане перегляд організаційних структур. Громади потребуватимуть нових підрозділів або зміни функцій існуючих – зокрема у сферах просторового планування, управління відбудовчими проєктами, екомодернізації, інвестиційної діяльності, міжнародної співпраці.

Після війни місцеві інституції мають перейти до моделі “capacity-driven governance”, де структура формується не під адміністративні процедури, а під реальні управлінські потреби [113]. Це означає більш гнучкі організаційні схеми та посилення горизонтальної координації.

Модернізація кадрової системи потребуватиме і оновлення компетентнісних профілів службовців. Післявоєнні завдання вимагають від публічної служби нових компетентностей – аналітичного мислення, проєктного менеджменту, фінансового планування, навичок співпраці з міжнародними донорами [88]. Поступово у громадах має формуватися професійний профіль службовця, який поєднує класичну адміністративну компетентність із сучасними управлінськими практиками.

Інституційне оновлення передбачає і підсилення ролі кадрових служб, які мають еволюціонувати з адміністративних підрозділів у стратегічних партнерів керівництва. Сучасні підходи передбачають, що кадрова служба бере участь у формуванні стратегій розвитку персоналу, прогнозуванні кадрових потреб, роботі з кадровим резервом, проєктуванні навчальних програм і управлінні талантами. У дослідженні Shveda наголошується, що у післявоєнний період саме інституційна спроможність внутрішніх HR-підрозділів визначатиме здатність громад виконати стратегічні цілі відбудови [119].

Модернізація включатиме і перегляд процедур проходження служби. У громадах очікується ширше застосування конкурсних процедур, оновлення підходів до оцінювання результативності, посилення прозорості призначень та внутрішньої мобільності. Це логічно узгоджується з дослідженнями О. Лалюк, у яких зазначається, що модернізація місцевого врядування в Україні неможлива без переходу до відкритих та стандартизованих кадрових процедур, наближених до європейських [104].

Окремим напрямом стане інституціоналізація воєнного досвіду, тобто впровадження в кадрову систему практик, що довели ефективність під час кризи. Йдеться про підходи до швидкого ухвалення рішень, гнучкого розподілу функцій, командної взаємодії, кризової комунікації та адаптивного управління.

Громади, які інтегрували досвід кризового менеджменту в системні процеси, демонструють вищу стійкість і кращу здатність реалізовувати довгострокові проєкти [86].

Не менш важливим буде оновлення етичної інфраструктури та механізмів доброчесності. Прозорість кадрових процедур і підзвітність службовців стануть критичними чинниками довіри до процесів відбудови [118]. Це означає необхідність більш чітких стандартів поведінки, оновлених кодексів етики, ефективних механізмів запобігання конфліктам інтересів та посилення ролі внутрішнього контролю.

Повоєнний розвиток системи служби в органах місцевого самоврядування невід’ємно пов’язаний з євроінтеграційним курсом України, який передбачає глибоку гармонізацію управлінських процедур, етичних стандартів та кадрових практик із моделями публічної служби держав – членів ЄС. Місцеве самоврядування є одним із ключових компонентів європейського демократичного *acquis*, а його кадрова система – фундаментом для реалізації принципів прозорості, підзвітності, професіоналізму та відкритості. OECD наголошує, що процес відбудови України має відбуватися паралельно з адаптацією до європейських стандартів управління, що вимагає від громад модернізації кадрових підходів і формування сучасної управлінської культури [113].

Одним із базових орієнтирів для України є принципи належного демократичного врядування, закріплені Радою Європи. Саме вони формують основу європейської моделі публічної служби, де ключовими є відкритість, неупередженість, стійкість, інноваційність і спрямованість на потреби громадян. Ці принципи виступають орієнтиром для розвитку місцевої служби, що має забезпечувати якість рішень, участь громадськості та ефективність управління відбудовчими процесами. Дослідники підкреслюють, що українські громади вже починають інтегрувати окремі елементи *good governance*, але повоєнний період потребуватиме системного їх упровадження [118].

Важливим напрямом є адаптація кадрових практик до моделей публічної служби європейських країн, зокрема компетентнісних підходів, прозорих конкурсних процедур і механізмів оцінювання результативності. У роботах О. Лалюк наголошується, що гармонізація української служби з європейською моделлю потребує не лише оновлення нормативної бази, а й формування нової кадрової культури, орієнтованої на професіоналізм і відповідальність [104]. Це означає поступову відмову від формалізму та перехід до оцінювання за результатами, розвитку компетентностей і чіткого функціонального розмежування.

Не менш важливою є імплементація європейських практик публічного менеджменту, які акцентують увагу на довгостроковій кадровій політиці, управлінні людським капіталом та підвищенні якості публічних послуг. Н. Шведа відзначає, що саме післявоєнний період стане критичним для масштабування сучасних підходів NPG (New Public Governance), які передбачають взаємодію органів влади, громадянського суспільства та бізнесу на основі партнерства і спільної відповідальності [119]. Такі моделі вимагають від службовців здатності до комунікації, фасилітації, координації та роботи з мережею стейкхолдерів.

Євроінтеграційний вектор також передбачає розвиток інституційної спроможності місцевих громад, що включає професіоналізацію кадрів, модернізацію внутрішніх процедур і впровадження сучасних управлінських стандартів. У роботах Р. Юшкевич та В. Заболотня підкреслюється, що українське місцеве самоврядування рухається до моделі, де персонал є активним учасником формування політики, а не лише виконавцем рішень [121]. Це відповідає підходам країн ЄС, де персонал публічної служби розглядається як ключовий ресурс для розвитку громад.

Окремим аспектом гармонізації є підвищення етичних стандартів, адже прозорість і підзвітність є наріжними каменями європейської публічної служби. У післявоєнний період громади мають забезпечити дієві механізми запобігання корупції, врегулювання конфліктів інтересів, відкритості конкурсних процедур

та службової комунікації. Ці вимоги узгоджуються з дослідженнями Public Services through European Self-Government Standards, де наголошено, що ефективність модернізації залежить від спроможності місцевих інституцій дотримуватися європейських стандартів відповідальності й доброчесності [91].

Отже, європейський вектор розвитку визначатиме стратегічні напрямки модернізації служби в органах місцевого самоврядування. Гармонізація з моделями країн ЄС потребуватиме не лише правових змін, а й глибокої трансформації кадрових практик, етичної інфраструктури, управлінської культури та професійної підготовки службовців.

Осмислюючи повоєнний розвиток управління службою в органах місцевого самоврядування, слід врахувати, що відбудова України потребуватиме не лише ресурсів, а й висококваліфікованих управлінських команд, здатних планувати та реалізовувати комплексні програми розвитку [103]. Це означає, що громадам необхідно перейти від тактичного кадрового забезпечення до довгострокового стратегічного розвитку людського капіталу.

Одним із провідних напрямів є професіоналізація служби, що передбачає формування чітких вимог до компетентностей, посилення ролі оцінювання результативності, підвищення стандартів добору та створення умов для кар'єрного зростання. Країни, які проходили значні модернізаційні етапи, зокрема держави Центральної Європи, покладали основний акцент саме на розвиток професійної публічної служби як передумови сталого демократичного управління [113]. Для українських громад це означає необхідність формувати кадрову політику, орієнтовану на компетентнісні моделі та довгострокове планування.

Стратегічний розвиток потребує і оновлення кадрового резерву, який має перейти від формального списку потенційних кандидатів до реальної системи розвитку талантів. Громади повинні формувати резерв на основі навичок, досвіду та здатності працювати у складних проєктах, а не лише відповідності формальним вимогам [88]. Такий резерв має стати джерелом швидкого

заміщення посад і формування управлінських команд для нових напрямів діяльності – інвестиційних, проєктних, планувальних тощо.

Особливого значення набуває система безперервного навчання, яка має перейти від епізодичних тренінгів до структурованої моделі розвитку компетентностей. Н. Шведа наголошує, що післявоєнний період вимагатиме від службовців навичок управління проєктами, стратегічного аналізу, комунікації з міжнародними партнерами та роботи з сучасними інструментами управління [119]. У громадах це передбачає не лише підвищення кваліфікації, а й створення внутрішніх навчальних платформ, партнерство з університетами та міжнародними освітніми програмами. Важливим стратегічним напрямом є управління знаннями, яке дозволяє зберегти й передати накопичений досвід, особливо критичний у період масштабних змін. Громади, які формують механізми інституційної пам'яті, швидше адаптуються до трансформацій та ефективніше реалізують відбудовчі програми [118]. Йдеться про розроблення внутрішніх регламентів, описів процесів, цифрових баз знань і механізмів наставництва.

Значну роль відіграє міжсекторальне та міжнародне партнерство, яке стає джерелом нових знань, технологій та організаційних моделей. Так, Р. Ящук зазначається, що післявоєнний розвиток місцевого самоврядування неможливий без співпраці між громадами, освітніми установами, бізнесом та міжнародними інституціями [121]. Такі партнерства забезпечують доступ до навчальних ресурсів, експертизи й фінансування, а також дозволяють формувати сучасні моделі публічного управління.

Стратегічний розвиток кадрового потенціалу також передбачає оновлення етичних стандартів, адже відбудова супроводжуватиметься великими фінансовими потоками та високими ризиками корупції. У доповіді *Public Services through European Self-Government Standards* підкреслюється, що модернізація кадрової системи має базуватися на принципах доброчесності та підзвітності, що дозволить зміцнити довіру громадян і міжнародних партнерів [91].

Таким чином, слід визнати, що стратегічний розвиток кадрового потенціалу – це комплексний процес, який охоплює професіоналізацію, розвиток резерву, навчання, управління знаннями та етичну модернізацію. Саме оновлена кадрова система стане основою для реалізації повоєнних стратегій і формування сучасного європейського рівня місцевого врядування.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження публічного управління службою в органах місцевого самоврядування дало змогу сформулювати цілісне уявлення про особливості його моделі та механізму, визначити специфіку здійснення у кризових умовах та визначити перспективи подальшого розвитку, в тому числі в контексті повоєнного облаштування.

Встановлено, що публічне управління службою в органах місцевого самоврядування є багатовимірною системою, у межах якої поєднуються рівні (центральный, регіональний, місцевий), глибина управлінського впливу (стратегічний, тактичний, операційний виміри) та окремі підсистеми, які формуються залежно від об'єкта управління. Традиційний поділ за територіальним принципом не відображає реальної логіки управління, тому у сфері публічної служби його доцільно аналізувати через типи рішень — від стратегічної розробки політик до операційної організації роботи. Застосування концепції глибини управлінського впливу дозволяє точніше описати систему роботи з персоналом, адже стратегічні рішення формуються на центральному та місцевому рівнях, тактичні — реалізуються кадровими службами, а операційні — забезпечуються щоденною роботою посадових осіб.

З'ясовано, що служба в органах місцевого самоврядування є окремим об'єктом публічного управління, який поєднує публічно-правову природу, професійність, політичну нейтральність та відповідальність перед громадою. Ключові відмінності між державною та службою в органах місцевого самоврядування полягають у тому, що: 1) скерована на забезпечення потреб територіальної громади, 2) джерелом фінансування є місцевий бюджет, 3) характер відповідальності та орієнтир ефективності визначається територіальною громадою із значним залученням державних інституцій.

Доведено, що служба в органах місцевого самоврядування є механізмом реалізації принципу субсидіарності, оскільки кадрова спроможність громади визначає її здатність автономно виконувати свої публічні функції.

Нормативно-правова база управління службою в органах місцевого самоврядування має багаторівневу структуру. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», прийнятий в травні 2023 р., визначив сучасну модель кадрової політики громад, встановивши чіткі правила добору, оцінювання, планування кар'єри, дисциплінарної відповідальності, професійного навчання та управління службою на основі компетентнісного підходу. Новий закон забезпечив уніфікацію підходів до організації кадрової роботи в ОМС, зблизивши їх із європейськими стандартами публічної служби та рекомендаціями Ради Європи (CM/Rec(2018)4), що спрямовано на підвищення професійної незалежності та доброчесності муніципальних службовців. Закон значно розширив інституційні можливості громад, надавши кадровим службам чітко визначені повноваження, унормував їхню діяльність через обов'язкові стандарти, а також запровадив нові вимоги до процедур внутрішнього контролю та планування персоналу.

Доведено, що ресурсна спроможність громади є визначальним фактором моделі управління службою, оскільки вона впливає на можливість застосовувати цифрові інструменти, компетентнісні підходи та розширені програми розвитку. Масштаб виконавчих органів громади прямо корелює зі складністю кадрових процесів, тоді як малі громади часто використовують ситуаційні та менш формалізовані моделі управління.

Управлінська культура громади визначає реальну якість кадрової роботи, оскільки саме підтримка етичності, відкритості та професійної взаємодії забезпечує результативність добору, оцінювання та дисциплінарних процедур.

Встановлено, що цифровізація трансформує кадрові процеси в інтегровану цифрову екосистему громади, у межах якої автоматизуються документи, рішення підтримуються аналітикою, а внутрішня комунікація здійснюється через електронні канали. HR-аналітика дозволяє прогнозувати кадрові ризики, зокрема плинність, вигорання, дисбаланс навантаження та відповідність компетентностей, що підтверджується даними GovTech Maturity Index. Доведено ефективність цифрових інструментів — електронного наставництва,

автоматизованих профілів посад, інтерактивних панелей управління даними, які підвищують точність рішень та скорочують адміністративні витрати. Водночас, наявний дефіцит цифрових компетентностей службовців гальмує реалізацію цифрових HR-процесів, що підсилює нерівномірність цифрової зрілості між громадами.

З'ясовано, що воєнний стан радикально змінив систему управління службою, зумовивши перехід до гнучких організаційних моделей, багаторівневих режимів роботи та прискореного перерозподілу функцій. Кадровий дефіцит у воєнний час (30–40 % відсутніх працівників) став системним викликом, що вимагає оперативного заміщення, тимчасових матриць відповідальності та перенавантаження на ключові підрозділи.

Повоєнний розвиток управління службою в органах місцевого самоврядування має відбуватися на основі європейських стандартів публічної служби, включно з принципами професійності, етичності, підзвітності та відкритості, визначених у рекомендаціях Ради Європи CM/Rec(2018)4.

Європейські підходи орієнтуються на компетентнісні моделі, електронні кадрові системи, прозорі конкурси, структуроване професійне навчання і формують основу для модернізації української служби в органах місцевого самоврядування у повоєнний період. Відтак, повоєнне відновлення має спиратися на практики європейських муніципалітетів, зокрема щодо цифрової трансформації кадрових процедур, запровадження управління на основі даних, посилення механізмів запобігання конфліктам інтересів.

Список використаних джерел:

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології та практики. Київ: НАДУ, 2012. 352 с.
2. Бакуменко В.Д., Серьогін С.М. Публічне управління в Україні: теорія та практика. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2020. 368 с. URL:<https://dridu.dp.ua/vidavnictvo>
3. Біла-Тіунова Л.Р., Стець О.М. Службове право України: підруч. Одеса : Фенікс, 2022. 771 с.
4. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд.. юрид. наук., Одеса, 2015. 216 с. <https://uacademic.info/ua/document/0415U006291>
5. Богуславська С. Методи управління людськими ресурсами в кризових умовах. *Економічний простір*, 2025. Вип 94. URL: <https://economic-prostir.com.ua/wp-content/uploads/2025/04/200-16-21-boguslavska-02.pdf>
6. Василевська Т.Є. Теоретичні та організаційно-правові засади публічного управління в Україні. Київ: НАДУ, 2017. 312 с. URL: <https://academy.gov.ua/pages/dop/65/>
7. Гавриленко О. Електронне урядування як інструмент модернізації публічної служби. *ДУіПА*, 2021. Вип 45 (2). С. 80-86 URL: [https://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2021/2021_01\(24\)/10.pdf](https://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2021/2021_01(24)/10.pdf)
8. Герман М.А. Управління керівним персоналом: теорія та практика. *Public Management*, 2021. №. 3. С. 22-28. URL: <https://journals.maup.com.ua/.../1288>
9. Даниленко Ю. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис.. канд.. юрид. наук., Одеса. 2017. [Даниленко Ю. С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання](#)
10. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / за заг. ред. О. В. Рябченка. Київ: Освіта України, 222 с.

11. Дубровський В. Функціонування місцевого самоврядування в умовах війни: інституційні трансформації. *Public Administration Aspects*, 2022. URL: <https://aspects.org.ua>
12. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 1985. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>
13. Жар В.В. Механізми публічного управління кадровим забезпеченням органів влади. Одеса: ОНЮА, 2024. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/22011>
14. Іванченко А.В. Механізми публічного управління. *Тамозенное дело*. 2024. Вип. 1. С.85-90. URL: <https://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2024/4/10.pdf>
15. Карпа М. Критерії моделювання публічної служби: методологічний аспект. *Право і державне управління*. 2016. Вип. 62. С. 88-93. URL: <https://epa.nltu.edu.ua/index.php/journal/article/download/371/366/514>
16. Каталог цифрових рішень для органів влади: офіційний сайт Міністерства цифрової трансформації. 2022. URL: <https://thedigital.gov.ua/services>
17. Кірмач А. Служба в органах місцевого самоврядування як елемент системи публічної служби. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 4. С. 87-94. URL: <https://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1751>
18. Кісіль З. Організаційна стійкість муніципалітетів під час війни. *Регіональна економіка*, 2023. С. 167-169. URL: <https://re.gov.ua>
19. Коліушко І.Б. Реформування публічної служби в Україні: європейські стандарти і національні особливості. Київ: Центр політико-правових реформ, 2016. 296 с. URL: <https://pravo.org.ua>
20. Коліушко І.Б., Куйбіда В.С. Місцеве самоврядування та реформа публічної служби: європейські стандарти і українські реалії. Київ: Центр політико-правових реформ, 2021. URL: <https://pravo.org.ua>

21. Комарова К. Державне управління та місцеве самоврядування: моделі формування. *Академічні візії*. Вип 18. URL: <https://grani-print.dp.ua/index.php/dridu/article/view/377>
22. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
23. Концепція розвитку цифрових компетентностей населення України. 2021. URL: <https://osvita.diia.gov.ua/uploads/0/580-competency.pdf>
24. Корнієнко І. Управління персоналом ОМС у кризових умовах: теорія та практика. *Державне управління: теорія і практика*, 2023. Вип. 44. С. 87-94. URL: <https://www.dutp.org.ua>
25. Кравченко О. Муніципальна служба як складова публічної служби в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2021. № 2. https://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2021/2021_02/Kravchenko.pdf
26. Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та реформа публічного управління в Україні. Київ: Школа демократії, 2020. 256 с. URL: <https://decentralization.gov.ua>
27. Кульков В. Розвиток компетенцій державних службовців. *Вісник Ужгородського національного університету*, 2025. Вип. 72. С. 31-37. URL: <https://visnuk.dano.dp.ua/index.php/pma/article/view/240>
28. Кучабський О. Сучасні інструменти цифровізації в системі місцевого самоврядування. *Регіональна економіка*, 2023. URL: <https://re.gov.ua/2023/04/12/kuchabskyi>
29. Левицька Н.А. Особливості управління керівним персоналом». URL: <https://repository.hneu.edu.ua/...pdf>
30. Литвин Н. Органи місцевого самоврядування в умовах воєнної агресії: правові та організаційні виклики. *Публічне управління та регіональний розвиток*, 2023. Вип. 84. С. 92-99. URL: <https://pard.mk.ua>
31. Лопушняк Г. Управлінські компетенції в державному та корпоративному управлінні». *Проблеми та перспективи менеджменту*, 2022 ; 3. С. 20-25. URL:

https://www.businessperspectives.org/images/pdf/applications/publishing/templates/article/assets/17222/PPM_2022_04_Lopushniak.pdf

32. Мареніченко В.В., Хитько М.М. Напрями розвитку публічного управління через удосконалення механізмів реалізації сервісної держави. Право та державне управління. 2021. № 1. С. 231-236. URL: http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2021/36.pdf

33. Мартиненко М.С. Організаційно-правове забезпечення кадрової політики у сфері публічного управління. Київ: НАДУ, 2024. URL: <https://dspace.nau.edu.ua/handle/NAU/56289>

34. Методичні рекомендації для кадрових служб щодо роботи під час воєнного стану: офіційний сайт НАДС. 2022-2023 рр. URL: <https://nads.gov.ua/publication>

35. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. Офіційна сторінка. URL: <https://minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/misceve-samovryaduvannya>

36. Міністерство цифрової трансформації України. Портал “Дія”. URL: <https://diia.gov.ua/>

37. Місцеве самоврядування в умовах війни: огляд практик громад (2022–2023 р.р.). Асоціація міст України. URL: <https://auc.org.ua>

38. Нижник Н.Р. Система публічного управління: інституційний аналіз. – Київ: НАДУ при Президенті України, 2018. 284 с. URL: <https://academy.gov.ua/pages/dop/84/>

39. Оболенський О.Ю. Державне управління: теорія і практика. Київ: КНЕУ, 2019. 432 с. URL: <https://library.kneu.edu.ua>

40. Обушна Н.І. Сутність і структура публічного управління в умовах децентралізації. Державне управління та місцеве самоврядування. 2019. № 3. С. 10-18. URL: <https://dums.napa.ua/index.php/dums/article/view/157>

41. Органи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: рекомендації та роз’яснення Міністерства регіонального розвитку, 2022. URL: <https://www.minregion.gov.ua>

42. Особливості проходження публічної служби в умовах воєнного стану: офіційний сайт НАДС. 2022–2024. URL: <https://nads.gov.ua/news>
43. Остап'як В. Нові компетенції та управлінські підходи. *Європейський правовий і політичний дискурс*, 2025. №2. С. 82-91. URL: <https://kpu-journal.com.ua/index.php/journal/article/view/92>
44. Охотнікова О.В. Теоретичні засади формування меритократичного підходу. *Публічне право*, 2018. Вип. 11. С. 77-84. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/455/448/>
45. Полякова О. HR-аналітика в публічному управлінні: можливості впровадження в Україні. *Вісник НАДУ*, 2022. № 2. С. 18-24. URL: <https://visnyk.academy.gov.ua/publication/visnyk-3-2022/polyakova>
46. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 389-VIII. URL: [Про військово-цивільні адмі... | від 03.02.2015 № 141-VIII](#)
47. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
48. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>
49. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-п>
50. Про затвердження Положення про Національне агентство державної служби: Постанова КМУ № 500 від 01.10.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п>
51. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: Постанова КМУ № 106 від 30.03.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п>
52. Про затвердження Типового положення про кадрову службу в органі місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від

12.06.2024 р. № 671. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-typovoho-polozhennia-pro-kadrovu-sluzhbu-v-organi-mistsevoho-samovriaduvannia-671-2024-r>

53. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>

54. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

55. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

56. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12>

57. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. URL: [Про правовий режим воєнного... | від 12.05.2015 № 389-VIII](#)

58. Про реалізацію експериментального проекту щодо використання електронного документообігу в органах влади: Постанова КМУ від 17.10.2018 р. № 1022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1022-2018-п>

59. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001р. № 2493-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

60. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 р. № 3077-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20>

61. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/politika-uryadu/reformy/derzhavne-upravlinnya>

62. Про утворення Одеської міської військової адміністрації: Указ від 15.10.2025 р. №789/2025 URL: [Про утворення військової ад... | від 15.10.2025 № 789/2025](#)

63. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

64. Серйогін С.М. Управління персоналом в органах публічної влади. Київ, 2019. URL: <https://kmaesm.edu.ua/wp-content/uploads/...pdf>
65. Серьогін С.М. Меритократичний підхід до добору на публічну службу. *Public Administration Aspects*, 2017. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/338/340/>
66. Слободяник О. Цифрові компетентності службовців ОМС: оцінка та розвиток. *Публічне управління та регіональний розвиток*, 2023. № 12. С. 217-224. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/382>
67. Служба в органах місцевого самоврядування: ключові новації законодавства: посіб. НАДС. Київ, 2024. 116 с URL: <https://nads.gov.ua/news/u-nads-prezentuvaly-posibnyk-pro-novatsii-zakonodavstva-pro-sluzhbu-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia>
68. Служба в органах місцевого самоврядування: прийняття, проходження, припинення: метод. рекомендації АМУ. Київ, 2018. URL: https://hromady.org/wp-content/uploads/2018/08/Методичка_служба_в_ОМС_final.pdf
69. Служба в органах місцевого самоврядування: прийняття, проходження, припинення. Київ: Асоціація міст України. 2018. URL: https://hromady.org/wp-content/uploads/2018/08/Методичка_служба_в_ОМС_final.pdf
70. Сорока К. Цифрове врядування в Україні: тенденції та виклики. *Право та державне управління*, 2020. Вип. 11. С. 173-177. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/760/728>
71. Студенецька А.О. Інституційна спроможність системи управління державною службою в Україні. Київ, 2025. URL: <https://elar.naiau.kiev.ua/handle/123456789/22173>
72. Ткаченко Г.С. Правові засади служби в органах місцевого самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2017. Вип. 8. С. 22-29. URL: https://www.investplan.com.ua/pdf/8_2017/22.pdf

73. Управління громадою в умовах війни: досвід ОТГ. USAID DOBRE. 2022–2023 pp.. URL: <https://dobreprogram.org.ua>
74. Федоренко В.Л. Система управління у сфері державної служби в Україні та Республіці Польщі: порівняльно-правові аспекти. Київ, 2024. URL: <https://etnuir.tnu.edu.ua/handle/123456789/189>
75. Хомишин І.Ю. Публічна служба в умовах війни. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. Ужгород, 2023. №3. С. 308-312 URL <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/284739/278825>
76. Хорошенюк О.В. Моделі організації публічної служби: порівняльний аналіз. *Публічне управління та адміністрування*, 2014. № 4. С. 146-149. URL: https://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DO WNLOAD=1&Image_file_name=PDF%2FDutp_2014_1_18.pdf
77. Цифрова трансформація органів місцевого самоврядування: офіційний сайт Міністерства цифрової трансформації, 2022. URL: <https://thedigital.gov.ua/projects/digital-oms>
78. Цифрові рішення в громадах: огляд практик. Асоціація міст України, 2023. URL: <https://www.auc.org.ua>
79. Цифровізація HR-процесів у публічній службі: аналітична записка НАДС, 2023. URL: <https://nads.gov.ua/news>
80. Шевчук С. Правовий режим воєнного стану: особливості дії органів публічної влади. *Вісник НАДУ*, 2022. № 18. С. 122-129. URL: <https://visnyk.academy.gov.ua>
81. Шпак І. Адміністративно-правові засади проходження служби в органах місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2022. № 3. С. 116-122. URL: <https://pgp-journal.kiev.ua/archive/2022/3/20.pdf>
82. Щодо реалізації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»: метод. рекомендації: Національне агентство України з питань державної служби. Київ, 2024. URL: <https://nads.gov.ua/news/u-nads->

prezentuvaly-posibnyk-pro-novatsii-zakonodavstva-pro-sluzhbu-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia

83. Щодо стандартів державної служби в місцевому самоврядуванні: рекомендації Ради Європи CM/Rec(2018)4. URL: <https://rm.coe.int/cmrec-2018-4-ukr/16808f4d13>

84. Щодо цифровізації кадрових процесів у публічній службі: метод. рекомендації НАДС, 2024. URL: <https://nads.gov.ua> (розділ: публікації та методичні матеріали)

85. Яшутін І. Механізми забезпечення виконавської дисципліни посадовими особами органів місцевого самоврядування. *Aspects*, 2021. Вип. 117 (8). С. 119-124. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/887/856/>

86. A study of recovery initiatives in Ukraine, 2023. URL: https://ednannia.ua/images/A_study_of_recovery_initiatives_in_Ukraine.pdf

87. Building Resilient Public Administration Systems, 2021. World Bank. URL: <https://www.worldbank.org>

88. Centre for Economic Strategy (CASE Ukraine): Economic priorities in post-war Ukraine, 2023. URL: <https://case-ukraine.com.ua/content/uploads/2023/02/2023-01-CASE-raport-1-3.pdf> case-ukraine.com.ua

89. Council of Europe. European Charter of Local Self-Government. Strasbourg, 1985. <https://rm.coe.int/168007a088>

90. Denhardt R.B., Denhardt J.V. The New Public Service: Serving, Not Steering. 4th ed. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2015. 288 p. URL: <https://www.routledge.com/The-New-Public-Service/Denhardt-Denhardt/p/book/9780765645093>

91. Development of Public Services through the Implementation of European Self-Government Standards in Ukraine, 2025. URL: [https://www.researchgate.net/publication/340903724_Development_of_Public Servi](https://www.researchgate.net/publication/340903724_Development_of_Public_Servi)

ces through the Implementation of European Self-
Government Standards in Ukraine

92. Digital Agenda for Ukraine 2020 – стратегічний документ цифрової трансформації. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>
93. Digital Europe Programme (ЄС, 2021–2027). URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/activities/digital-programme>
94. Digital Resilience: цифрові рішення для кризового управління. Офіційний сайт Міністерства цифрової трансформації. 2022. URL: <https://thedigital.gov.ua>
95. Digital Solutions for Local Governance. UNDP Ukraine, 2021. URL: <https://www.undp.org/ukraine/publications/digital-governance>
96. EIPA. “Local Governments Under Crisis Conditions: HR and Resilience Practices”, 2021. URL: <https://www.eipa.eu>
97. European Commission. “eGovernment Benchmark Report”, 2023. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark>
98. European Institute of Public Administration (EIPA): Digital HRM in Local Governments. 2024. Вип. 12. С. 79-84. URL: <https://www.eipa.eu>
99. GovTech Maturity Index: World Bank, 2022. URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/govtech>
100. Hood C. The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*. 1991. Vol. 20(2–3). P. 93-109. URL: [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(91\)90068-6](https://doi.org/10.1016/0361-3682(91)90068-6)
101. Janssen M., Van der Voort H. Agile and adaptive government: emerging digital practices in HRM. *Government Information Quarterly*, 2021. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101606>
102. Klyuchnik E. Public Management and Administration in Territorial Communities in Conditions of War, 2023. URL: <https://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/15772/1/EAv68n2sz14.pdf>
dspace.mnau.edu.ua

103. Kyiv School of Economics. Ukrainian communities at the forefront of reconstruction, 2023. URL: <https://en.ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2023/12/Ukrainian-communities-at-the-forefront11-2023s.pdf>
Ecoaction
104. Lialiuk O. Municipalities in the System of Territorial Organization of Ukraine: European model analysis, 2025. URL: <https://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/320817> tlaw.nlu.edu.ua
105. Local Democracy in Ukraine During War: Analytical Note” Council of Europe. (2023). URL: <https://www.coe.int/en/web/kyiv>
106. Local Governance in Wartime: Response, Adaptation, Recovery .UNDP Ukraine. 2022. URL: <https://www.undp.org/ukraine/publications>
107. Mergel I., Edelmann N., Haug N. Defining digital transformation: Results from a systematic review of the field: Government Information Quarterly, 2019. URL: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
108. Mintzberg H. Managing Government, Governing Management. Harvard Business Review. 1996. Vol. 74, No 3. P. 75-83. URL: <https://hbr.org/1996/05/managing-government-governing-management>
109. OECD. “Digital Government Index: 2019–2023 cycles”. URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/>
110. OECD. “Managing Public Servants Through Crisis: Policy Note”, 2020–2022. URL: <https://www.oecd.org/governance>
111. OECD. “Public Employment and Management Reviews” (2021–2024). URL: <https://www.oecd.org/gov/pem>
112. OECD. “Public Service Leadership and Capability Review of Ukraine”. Paris, 2021. <https://www.oecd.org/gov/public-service-leadership-and-capability-review-of-ukraine-1f48cce6-en.htm>
113. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): Turning to regions and local governments to rebuild Ukraine. 2022. URL: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/12/turning-to->

OECD

114. Osborne D. (ed.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 2010. 431 p. URL: <https://www.routledge.com/The-New-Public-Governance/Osborne/p/book/9780415467938>

115. Palttala P., Vos M. Human resource management in crisis situations: adaptive models in public sector. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12263>

116. Peters B.G. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*. London: Routledge, 2018. 390 p. URL: <https://www.routledge.com/The-Politics-of-Bureaucracy/Peters/p/book/9781138576934>

117. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2017. 368 p. URL: <https://global.oup.com/academic/product/public-management-reform-9780198775407>

118. Post-war green reconstruction of Ukraine: processes, stakeholders, public participation, 2024. URL: https://ua.boell.org/sites/default/files/2024-05/racse-report_eng_2024-5-13_1-2.pdf Heinrich Böll Stiftung | Київ – Україна

119. Shveda N., Strategy for the development of Ukrainian communities in the post-war period, 2024. URL: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9872600.pdf> Dialnet

120. UN Women / UNFPA. “Mental Health and Resilience of Public Servants in Crisis Contexts”. URL: <https://www.unwomen.org>

121. Yushchuk R., Zabolotnya V. Development of participation in local government of Ukraine: administrative and legal relations, 2024. URL: <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2024-2-12-20> public.scnchub.com