

С. О. Липовська

начальник відділу підвищення кваліфікації кадрів,  
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

## ПРЕДМЕТНЕ ПОЛЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ЗДАТНОСТІ ЯК НЕМАТЕРІАЛЬНОГО РЕСУРСУ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*У статті досліджуються питання, що стосуються формування організаційної здатності як особливого ресурсу, який забезпечує можливість органу місцевого самоврядування належним чином використовувати наявні матеріально-фінансові ресурси через ефективне задіяння інтелектуального капіталу. Запровадження процесного підходу до управління передбачає, зокрема, організаційне навчання, підвищення управлінської та професійної компетенцій персоналу. Автор аналізує організаційну здатність як нематеріальний ресурс, надважливий у процесі децентралізації влади та посиленні ролі місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** організаційна здатність, місцеве самоврядування, нематеріальний ресурс, ресурсна теорія, управлінські технології, компетенції.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку України процеси децентралізації трансформують владу в напрямі надання широких повноважень органам місцевого самоврядування, створення громад, які зорієнтовані на максимальне задоволення інтересів їх членів. У статті аналізуються питання, що стосуються процесу ресурсного забезпечення органу місцевого самоврядування, складання бази компетенцій не тільки на індивідуальному рівні, що ґрунтується на наборі навичок, якими володіє суб'єкт управління для виконання роботи належним чином, а й визначення кола компетенцій і організаційної здатності громади загалом.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вивченню проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні приділяється значна увага. Так, серед вітчизняних науковців, що досліджували різні аспекти розвитку місцевого самоврядування, варто виділити В. Князева, В. Кравченка, В. Куйбіду, Ю. Молодожен, Т. Пахомову, Д. Попеску, М. Пухтинського, О. Руденко, С. Саханенка, А. Ткачука та ін.

Аналіз організаційної здатності органів місцевого самоврядування в ухваленні управлінських рішень, зокрема й стратегічного управління, базується на наукових доробках дослідників менеджменту. Цим питанням присвячені праці Т. Безверхнюк, Ю. Ковбасюка, О. Оболенського. Науковці акцентували увагу на вивченні вибору альтернатив і критеріїв у процесі ухвалення

рішень в організаціях, а також методів нарощування й ефективного використання ресурсів як активів цих організацій.

**Мета статті.** У статті розглядаються сучасні підходи до ухвалення управлінських рішень, аналізується організаційна здатність як нематеріальний ресурс, який можна використовувати в різних ситуаціях. Обґрунтовуються необхідність вдосконалення процесу добору кадрів, їх підготовки та підвищення кваліфікації.

У зв'язку із зазначеним наявна потреба не тільки формування нових організаційних знань і навичок у керівників органів місцевого самоврядування, а й комплексного підходу до створення та розвитку компетенцій депутатів місцевих рад, формування громадянських компетенцій у публічних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, виховання відповідальних і активних членів громади засобами освіти для демократичного громадянства й обізнаності щодо прав людини.

**Виклад основного матеріалу.** Роботу органу публічного управління та якість управлінських рішень споживачі цих послуг оцінюють за різними критеріями. До причин ухвалення керівниками органів публічного управління неякісних управлінських рішень відносять: значний обсяг необхідних рішень; дублювання та неузгодженість рішень; трансформацію мети рішення в процесі його руху; відсутність процедури узгодженості рішень із виконавцями;

встановлення нереальних термінів для виконання роботи; незначну кількість інноваційних і стратегічних рішень; недостатнє інформаційне забезпечення; вирішення під впливом емоцій; ухвалення рішень без урахування ризику [1, с. 127]. Виникає розбіжність між публічним і корпоративним управлінням [2, с. 59].

Створення об'єднаних територіальних громад і початок змін, побудованих на демократичних засадах, не могло не надати нового значення ролі суспільства в цьому процесі. Громадська активність втратила свій умовний характер і стала розглядатися як активна участь громадян в ухваленні рішень. Для своєї діяльності громадянину потрібно не лише бачити мету, до якої він прагне, не лише вміти співпрацювати й організувати свою громадську діяльність, але й водночас володіти інформацією про процеси, які здійснює адміністрація громади. Інформація є однією з найвагоміших ланок у процесі побудови демократії. Маючи доступ до інформації, громадяни можуть вирішувати і робити свідомий вибір, а знаючи факти – об'єктивно оцінювати рішення органів місцевої або центральної влади, її організаційну здатність.

У ресурсній теорії організаційна здатність визначається як колективна здатність організації до специфічних видів активності; властивість організації ефективно використовувати власні ресурси. Отже, організаційна здатність – це нематеріальний ресурс управління й основний складник процесу ресурсного забезпечення будь-якої організації. Організаційна здатність – це складна зв'язка індивідуальних здібностей, ресурсів і акумульованих знань, які дозволяють керівнику координувати діяльність і використовувати ресурси [3, с. 25].

Умовою для розвитку організаційної здатності є знання. Здатність – це властивість організації, що визначається результатами її діяльності, які залежать від компетентності співробітників.

У монографії А. Наливайко обґрунтовує наявність економічних, управлінських і психологічних компетенцій. Економічні компетенції дозволяють організації ефективно функціонувати на певному етапі у відповідному аспекті (технології, науково-дослідні роботи, виробництво, маркетинг тощо). Необхідний рівень конкурентних переваг забезпечується через управлінські компетенції.

Зовнішній їх прояв відображено у функціях стратегічного та фінансового аспектів менеджменту, організаційної структури, процесах ухва-

лення рішень, контролю та ін. Щодо психологічних компетенцій, то «вони характеризують здатність персоналу і, перш за все, його керівної ланки швидко сприймати зміни в правилах поведінки в бізнес-середовищі їх функціонування, а також у макросередовищі» [4, с. 65–66].

На думку В. Верби й О. Гребешкової, термін «компетенція

організації» доцільно визначати у двох площинах: 1) на позначення наявності навичок (знань) у певній сфері діяльності (або компетентність як така); 2) на позначення відповідності вимогам до виконання певного виду роботи або реалізації певного напрямку діяльності (або конгруентність). Компетенція організації – це невід'ємний складник її стратегічних активів, який віддзеркалює комплекс колективного знання, досвіду та здатностей організації, що разом з унікальною технологією дозволяє створювати (підтримувати) конкурентні переваги та забезпечувати неповторну відмітність організації в ринковому оточенні [5].

Поняття «компетенція» (лат. *competentio*, від *compero* – відповідати, бути придатним) у прямому сенсі означає коло повноважень будь-якого органу чи посадовця. Водночас термін «компетентність» означає набір знань, умінь і навичок особистості, які дозволяють якісно виконувати свої функції в межах кола повноважень, або компетенцій.

Недооцінка чинника компетентності депутатів місцевих рад як ресурсу для ефективної діяльності ставила під сумнів думку, що більшість органів місцевого самоврядування можуть стати повноцінними партнерами в реалізації реформ. Тому актуальним є рішення Уряду України (грудень 2017 р.), пов'язане з подальшим реформуванням системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. У відповідному розпорядженні Кабінету Міністрів України констатується, що здійснення в Україні структурних реформ, зокрема, територіальної організації влади, вимагає високого рівня професійної компетентності та професійного розвитку державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад як невід'ємних складників управління людськими ресурсами у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Вказаним документом схвалена Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів

місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників і заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [6].

Реалізація Концепції дозволить підвищити управлінську компетентність публічних службовців як вміння організовувати виконання завдань і отримувати результати через задіяння наявних ресурсів і створення їх унікальної сукупності.

Компетентність, що лежить в основі здатності, може підвищуватися через наукові дослідження або набуття знань і навичок. Тому для забезпечення професійного розвитку публічних службовців передбачається впровадження галузевої рамки кваліфікацій з урахуванням Національної рамки кваліфікацій; розроблення на основі компетентнісного підходу професійних стандартів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Важливим є колективний досвід спільної діяльності із впровадження новацій – формування інтелектуального потенціалу органу управління громадою та її членів. Йдеться про розвиток людського капіталу, корпоративної культури, управлінських та інформаційних технологій для модернізації бюрократичних процесів і пошуку нових способів піднесення громадянської свідомості населення. Керівництву територіальної громади необхідно уважно ставитися до вимог і очікувань громадян для забезпечення належної відповіді на потреби, які вони висловлюють, працювати над заохоченням громадян робити внесок у життя своїх громад.

Місцевим громадам може бути запропоновано розроблення програми громадської активізації як принцип успішного використання потенціалу демократії за активної участі громадян. Вони мають бути рівноправними партнерами органу самоврядування у вирішенні питань, пов'язаних зі спільним місцем проживання.

Від способу організації управління громадою, тобто його функціональності, залежить дуже багато, зокрема й те, чи буде в громадах існувати поділ на тих, хто має владу, і тих, хто її немає, а також чи вдасться між цими групами побудувати партнерські відносини, корисні для всіх.

Звичайно, ефективність діяльності громади, насамперед, оцінюється через діяльність її адміністрації та посадових осіб, які там працюють. Цю оцінку дають не тільки жителі, які приходять у таку установу як клієнти, а й інвестори, які аналізують інвестиційну привабливість різних громад.

Інвестори прямо впливають на економічний розвиток територіальних громад і розуміють, що органи місцевої влади після нових виборів можуть відкидати політику своїх попередників, а також думають, як цьому запобігти. Не можна планувати стратегічну діяльність так, щоб усі дії реалізовувалися в межах однієї каденції місцевої ради. Тому адміністрації громади важливо організувати свою діяльність так чітко і стратегічно правильно, щоб ці організаційні процеси в органі місцевого самоврядування стали ефективною традицією, яку потрібно лише вдосконалювати.

Організувати роботу громадян (наприклад, під час розроблення стратегії розвитку території) буває нелегко. Є чинники, які ускладнюють роботу таких груп, наприклад: невідповідність інтересів членів групи, недисциплінованість зборів, недотримання взятих на себе повноважень, надмірна кількість ідей, інколи лідер групи бере на себе забагато обов'язків і потім змушений відмовитися від участі. Тому викликом і завданням для адміністрації територіальної громади є сприяння проведенню навчання лідерів громадської думки для організації конструктивної партнерської співпраці.

Тому менеджмент знань (зокрема й знань для громадян) – це спосіб управління, який вимагає осучасненого підходу до стратегії управління та структури органу місцевого самоврядування, системи комунікацій і кадрової політики. Він також вимагає нових навичок керівництва щодо вміння накопичувати знання, передавати їх і замінювати на кращі.

Для управління явними знаннями існують системи навчання, системи обміну інформацією тощо, вони укладаються в інструкціях. Неявні знання, як-от корпоративна культура і наставництво, проявляються в організаційних процедурах. Явне організаційне знання може зберігатися фіксовано і передаватися через інформаційні системи, а ті рішення, що потребують неявного знання, мають ухвалюватися співробітниками, які компетентні в цьому питанні.

Громадянське суспільство стає суспільством інформації. Це означає, що громадянин черпає відомості про діяльність органу публічної влади з інформації, створеної іншими людьми, частково – із власної практики. Тому без знання засад роботи із громадськістю неможливо уявити суспільство, яке складається зі свідомих громадян. У діях органу місцевого самоврядування необхідне знання засад, які керують рухом інформа-

ції, оскільки основною формою функціонування громадянського суспільства є вільна суспільна дискусія. Свідомому громадянину не притаманна споживацька позиція, громадянин має знати, що влада буде підтримувати його власну активність та ініціативність, але не вирішувати всі його проблеми. Громадянськість – це колективна самосвідомість і ставлення до інтересів громади як до цінності, з позиції пошани до спільного блага й ефективного використання спільних ресурсів.

Розвиток організаційної здатності, що сприяє створенню нових послуг, процесів, інновацій у сфері управління громадою, дозволяє суб'єкту управління комбінувати й ефективно використовувати наявні ресурси.

Процесний підхід – це інструмент контролю і вдосконалення системи управління будь-якою установою. Необхідно виділити процеси як окремі ділянки, напрями діяльності, і кожен із них окремо оцінювати та вдосконалювати. Процесний підхід забезпечує безперервний контроль зв'язків окремих процесів у межах системи.

Його основними принципами є додержання вимог законів і закономірностей управління; забезпечення послідовного вдосконалення управління, що узгоджуються із законодавчо затвердженими етапами здійснення реформ суспільного розвитку.

Діяльність органів публічної влади, розподілена на процеси, охоплює регламентацію участі посадовця в кожному процесі; чітке визначення послідовності дій і порядку взаємодії учасників у процесі виконання завдання; розроблення та нормативне закріплення стандартів усіх документів.

Застосування процесного підходу до управління в органі публічної влади є необхідною умовою відтворення і розвитку організаційної здатності, яка являє собою компетентність, ресурси та спроможність, раціональну організацію виконання функцій і отримання найкращих результатів завдяки правильній комбінації ресурсів усіх видів.

Орган публічної влади повинен сформувати такі організаційні процедури, які відображають наявні знання співробітників про способи виконання дій і однозначно ними сприймаються та трактуються.

Вдосконалюється поняття «управлінська компетентність» на рівні громади – це не тільки вміння організувати виконання функцій для отримання результату, а й здатність досягати ви-

значених цілей з активним залученням громадян до ухвалення рішень, що забезпечує найкраще співвідношення витрат і отриманих результатів. Під час ухвалення рішень завжди треба враховувати, що є ризик невизначеності результату рішення, особливо проблемним є колективне несприйняття громадою результату таких управлінських рішень. Тому особливо важливою є публічність процесу визначення, розроблення, узгодження цілей і способів їх досягнення.

**Висновки і пропозиції.** Пропонуються такі шляхи практичного розвитку організаційної здатності громади:

- принцип «прозорості» як запровадження сучасних методів взаємодії із громадськістю шляхом використання нових каналів інформації;

- принцип «чутливості» як швидке реагування та врахування нових реалій соціально-економічного розвитку;

- принцип «інтелектуальності» як організація безперервного навчання персоналу;

- принцип «іміджевості» як формування корпоративної культури громади та здатність її як організації відповідати вимогам членів.

- принцип «обґрунтованості» як додержання вимог законів і закономірностей управління; чітке виконання регламентів, узгодження нововведень із положеннями реформи децентралізації в Україні.

Подальші дослідження плануються в площині аналізу ресурсного потенціалу територіальних громад, розроблення комплексної методики покращення організаційної здатності й ухвалення ефективних управлінських рішень у системі органів місцевого самоврядування в період активного реформування, що дозволить одержати усталені переваги в системі місцевого самоврядування. Зазначені дії мають бути реалізовані з урахуванням кращого європейського досвіду, інноваційних інструментів місцевого розвитку.

#### **Список використаної літератури:**

1. Лозовский А. Условия и факторы качества управленческих решений / А. Лозовский, Н. Мартощук // Молодий вчений. – 2015. – № 1(16). – С. 127–130.
2. Орлов О. Системні протиріччя процесу ухвалення державно-управлінських рішень / О. Орлов // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1(5). – С. 53–59.
3. Безверхнюк Т. Система ресурсного забезпечення регіонального управління : концептуаль-



- ні засади розбудови і механізми функціонування : автореф. дис. ... д. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т. Безверхнюк ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2009. – 36 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://catalog.odnb.odessa.ua/opac/index.php?url=/notices/index/IdNotice:259939/Source:default#>.
4. Стратегічне управління знаннями підприємства : [монографія] / А. Наливайко, О. Гребешкова, Л. Батенко та ін. ; за заг. ред. А. Наливайка. – К. : КНЕУ, 2014. – 445 с.
5. Верба В. Ціннісна пропозиція знаньних організацій : проблеми та способи утворення / В. Верба, О. Гребешкова // Маркетинг. Менеджмент. Інновації : [монографія] / за ред. С. Ілляшенка. – Суми : ТОВ «ТД «Папірус»», 2010. – С. 541–553.
6. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-shvalennya-konceptsiy>.

**Липовская С. А. Предметное поле исследования организационной способности как нематериального ресурса в системе местного самоуправления**

*В статье исследуются вопросы, касающиеся формирования организационной способности как особенного ресурса, обеспечивающего возможность органа местного самоуправления должным образом использовать имеющиеся материально-финансовые ресурсы благодаря эффективному использованию интеллектуального капитала. Введение процессного подхода в управлении предусматривает и организационную учебу, повышение управленческой и профессиональной компетенций персонала. Автор анализирует организационную способность в качестве нематериального ресурса, имеющего огромное значение в процессе децентрализации власти и усиления роли местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** организационная способность, местное самоуправление, нематериальный ресурс, ресурсная теория, управленческие технологии, компетенции.

**Lypovska S. O. Subject field of research of organizational capacity as an intangible resource in the system of local self-government**

*The article deals with the issues related to the formation of organizational capacity as a special resource, which enables the local self-government body to use material and financial resources properly through the effective use of intellectual capital, organizational training and improvement of managerial and professional competencies of staff, introduction of a process approach into management. The author analyzes organizational capacity as an intangible resource, crucial in the process of decentralization of power and strengthening the role of local self-government, first of all communities.*

**Key words:** organizational capacity, local self-government, intangible resource, resource theory, managerial technologies, competencies.