



Європейський Союз  
Представництво в Україні



Інститут  
Громадянського  
Суспільства



Фонд Східна Європа



Суспільна  
амністія

# ОБІЗНАНІ МЕШКАНЦІ — СИЛЬНА ГРОМАДА

Навчально-методичні матеріали  
для місцевих лідерів

Івано-Франківськ  
Місто НВ  
2016

УДК 352.9+374.7

ББК

О

Видання навчально-методичних матеріалів здійснено відповідно до проекту "Обізнані мешканці — сильна громада" Івано-Франківської обласної громадської організації "Суспільна амністія". Проект здійснюється в рамках програми ЄС "Підтримка реформи місцевого самоврядування в Україні", що реалізується Інститутом громадянського суспільства в партнерстві з Фондом Східна Європа і фінансується Європейським Союзом.

Авторський колектив:

Петренко Віктор Павлович, доктор економічних наук, професор  
Струк Наталія Петрівна, кандидат економічних наук, доцент  
Кушнірюк Володимир Михайлович, кандидат психологічних наук, доцент

Загальне редагування матеріалів:

Мазак Андрій Вальдемарович, кандидат наук з державного управління, доцент  
Баран Марія Петрівна, кандидат наук з державного управління, доцент

Обізнані мешканці — сильна громада : навчально-методичні  
В 11 матеріали для місцевих лідерів / В.П. Петренко, Н.П. Струк,  
В.М. Кушнірюк ; за заг. ред. А.В. Мазака, М.П. Баран. — Івано-  
Франківськ, 2016. — 128 с.

ISBN \_\_\_\_\_

Навчально-методичні матеріали становлять дидактичне підґрунтя для підвищення кваліфікації (шляхом участі у навчальних заходах чи шляхом самоосвіти) місцевих лідерів з питань об'єднання територіальних громад та управління суспільно-економічними процесами на місцевому рівні в нових умовах.

УДК 352.9+374.7

ББК \_\_\_\_\_

ISBN \_\_\_\_\_

© Інститут громадянського суспільства, 2016

© Фонд Східна Європа, 2016

© ГО "Суспільна амністія", 2016

## ЗМІСТ

ПРОГРАМА НАВЧАЛЬНОГО СЕМІНАРУ.....	4
Пояснювальна записка .....	4
Методи, засоби, форми організації навчання.....	6
Тематичний план .....	6
Зміст навчального семінару.....	7
НАВЧАЛЬНІ ТЕКСТИ .....	10
1. Проблеми адміністративно-територіальної реформи .....	10
2. Європейський досвід децентралізації.....	21
3. Співпраця жителів населених пунктів, які об'єднуються .....	42
4. Соціально-економічний розвиток об'єднаних територіальних громад .....	54
5. Розвиток лідерства в об'єднаних територіальних громадах ...	70
ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА .....	106
ДОДАТКИ	
<b>Додаток А.</b> Питальник щодо оцінки стилю лідерства (орієнтованості на людей / на виконання задач) .....	109
<b>Додаток Б.</b> Оцінка якості персоналу .....	113
<b>Додаток В.</b> Питальник щодо уявлення про культуру організації у місцевому органі влади .....	114
<b>Додаток Г.</b> Тестові завдання.....	116

# ПРОГРАМА НАВЧАЛЬНОГО СЕМІНАРУ

## ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

Децентралізація — це передача значних повноважень та ресурсів на той рівень управління, який є якомога ближче до людей. Децентралізація передбачає створення фінансово незалежних, спроможних громад, які зможуть самостійно і на належному рівні реалізовувати надані їм повноваження. Децентралізація є тим реальним шляхом до підвищення якості повсякденного життя мешканців кожного села, селища чи міста.

Без децентралізації, без ефективного місцевого самоврядування, ще довго не зможемо забезпечити краще життя для кожного громадянина України. Європейський і світовий досвід підтверджує, що проблеми громади можуть ефективно вирішуватись тільки на місцевому рівні. Ні на районному, ні на обласному, ні тим більше на державному рівні влади не буде такої уваги до проблемних питань села, селища чи міста, як на рівні влади громади.

Тому закономірною є необхідність сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад, формуванню відповідальної та компетентної команди управління громадою.

Створення та розвиток спроможної об'єднаної територіальної громади (ОТГ) безпосередньо залежить від активності жителів громади, від вболівання кожного за долю громади. Їх роль визначається можливістю впливати на діяльність органів місцевого самоврядування, реалізовувати спільні соціальні проекти, визначати та формувати державну політику на місцевому рівні. Нині настав час реальних змін і перетворень, без яких держава розвиватися не зможе. Саме тому, інформаційно-роз'яснювальна та навчальна робота з місцевих лідерами є основою для розвитку спроможної об'єднаної територіальної громади, для формування ефективної та результативної системи місцевого самоврядування в ОТГ.

*Цільовою аудиторією навчальних семінарів можуть бути: керівники місцевих установ і організацій, депутати, вчителі, медичні*

працівники, працівники закладів культури, приватні підприємці, лідери партійних і громадських осередків та ін.

*Метою навчальних семінарів* є сприяти оволодінню місцевими лідерами знаннями з питань алгоритму об'єднання територіальних громад та налагодження управління суспільно-економічними процесами на місцевому рівні в нових умовах, з новими повноваженнями та ресурсами.

*Завданнями* навчального семінару є надання слухачам:

— *знань* про основні ідеї центральної реформи країни — децентралізації; про переваги та проблемні моменти добровільного об'єднання територіальних громад; про алгоритм утворення об'єднаної громади; знань Конституції України, законів України, які регулюють діяльність органів державної влади чи місцевого самоврядування, Указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів, що регулюють процес впровадження реформи децентралізації;

— *умінь* визначати соціально-економічну основу добровільного об'єднання територіальних громад; обґрунтувати спроможність громади; забезпечувати громадське обговорення процесу добровільного об'єднання територіальних громад; систематизувати, опрацьовувати, аналізувати та узагальнювати інформацію щодо результатів впровадження реформи в Україні та Прикарпатті; забезпечувати проходження етапів добровільного об'єднання територіальних громад; уміння дотримуватись чинного законодавства з питань децентралізації; проявляти ініціативність, особисту ввічливість, тактовність та витримку тощо;

— *навичок роботи* з формування ефективної команди управління, проведення навчання співробітників для виконання норм прийнятого законодавства, підвищення відповідальності кадрів за дотримання основних принципів доброго врядування в процесі реалізації основних завдань Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; з планування та проведення інформаційної кампанії щодо формування у населення розуміння необхідності впровадження адміністративно-територіальної реформи тощо.

Для успішного оволодіння навчальним матеріалом передбачається добір методів, засобів, форм організації навчання з урахуванням специфіки завдань кожного з етапів семінару:

## МЕТОДИ, ЗАСОБИ, ФОРМИ ОРГАНІЗАЦІЇ НАВЧАННЯ

Етапи семінару	Методи	Форми	Засоби
<i>Опрацювання та осмислення теоретичного матеріалу</i>	Словесні (лекція-бесіда, лекція-дискусія, пояснення) та наочні (презентація) з акцентом на проблемний та частково-пошуковий методи навчання	Групові форми навчання для повідомлення інформації та індивідуально-групові для ведення дискусії	Збірник навчальних матеріалів, мультимедійний проектор
<i>Діагностика правильності засвоєння інформації, формування умінь та навичок</i>	Пояснення, бесіда-дискусія, інструктаж для сприяння засвоєнню інформації з акцентом на проблемний та частково-пошуковий методи навчання в формуванні осмисленої позиції з впровадження добровільного об'єднання територіальних громад	Індивідуальні форми навчання для отримання інформації про рівень засвоєння знань індивідуально-групові для формування умінь та навичок необхідних для реалізації основних ідей децентралізації	Мультимедійний проектор, відеоролики на тему "Децентралізація"
<i>Підведення підсумків</i>	Фронтальне опитування	Індивідуальне усне опитування, тестування	Бланки анкет оцінювання семінару, тести

## ТЕМАТИЧНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назви тем	Загальна кількість годин	Кількість годин	
			Лекційні заняття	Практичні заняття
Кількість годин		8	5	2
1.	Проблеми адміністративно-територіальної реформи	1	1	-
2	Європейський досвід децентралізації	1	1	-
3	Співпраця жителів населених пунктів, які об'єднуються	2	1	1
4	Соціально-економічний розвиток об'єднаних територіальних громад	1	1	-
5	Розвиток лідерства в об'єднаних територіальних громадах	2	1	1
Підсумкове тестування		1		-

## ЗМІСТ НАВЧАЛЬНОГО СЕМІНАРУ

### ТЕМА 1. Проблеми адміністративно-територіальної реформи

**Інформаційний блок.** Для вивчення основних тенденцій першої спроби адміністративно-територіальної реформи; напрямків адміністративно-територіальна реформа 2005 року — «реформа Р. Безсмертного»; аналізу сучасного стану реалізації адміністративно-територіальної реформи; дослідження результатів втілення адміністративно-територіальної реформи на Прикарпатті пропонується ознайомитись з матеріалами

**презентації:** Адміністративно-територіальні реформи в Україні: історія, стан та основні результати.

**Обговорення:** бесіда-дискусія направлена на оцінку основних спроб адміністративно-територіальної реформи України.

### ТЕМА 2. Європейський досвід децентралізації

**Інформаційний блок.** Для вивчення основ європейського місцевого самоврядування як складової демократії; досвіду укрупнення первинних ланок місцевого самоврядування в Європі; аналізу основних повноважень органів місцевого самоврядування європейських країн; шляхів впровадження децентралізація в Болгарії; для дослідження польського досвіду реформ пропонується ознайомитись з матеріалами

**презентації:** Європейський досвід децентралізації.

**Обговорення:** бесіда-дискусія спрямована на формування відповіді на запитання про *переваги та дискусійні моменти за позичення європейського досвіду для України.*

### ТЕМА 3. Співпраця жителів населених пунктів, які об'єднуються

**Інформаційний блок.** Для вивчення основ співпраці жителів населених пунктів на етапах формування спроможних територіальних громад; для організації громадського обговорення як форми безпосередньої участі жителів громади у впровадженні децентралізації; з метою з'ясування ролі старости в налагодженні

співпраці жителів у новоутворених громадах пропонується ознайомитись з матеріалами

**презентації:** Про децентралізацію загалом та добровільне об'єднання громад зокрема та змістом **відеороликів, виготовлених Асоціацією міст України в рамках Проекту USAID ДІАЛОГ** «Спроможні громади — сильна держава».

**Практичний блок** за темою «Співпраця жителів населених пунктів, які об'єднуються»: бесіда-дискусія з обговорення алгоритму дій громади-ініціатора та громади, яка об'єднується; командна робота з моделювання форм проведення громадського обговорення етапів добровільного об'єднання.

**Опитування:** направлене на закріплення знань алгоритму формування добровільно об'єднаних територіальних громад та форм залучення жителів до громадського обговорення процесу об'єднання.

#### **ТЕМА 4. Соціально-економічний розвиток об'єднаних територіальних громад**

**Інформаційний блок.** Для розуміння суті та характеристик основних складових соціально-економічного розвитку, економічних можливостей (спроможності) об'єднаних територіальних громад; визначення джерел фінансування соціально-економічного розвитку ОТГ; проведення соціально-економічного аналізу як основи для планування соціально-економічного розвитку ОТГ пропонується ознайомитись з матеріалами

**презентації:** SWOT-аналіз як метод ідентифікації внутрішніх сильних і слабких сторін, розпізнавання зовнішніх можливостей і загроз ОТГ.

**Обговорення:** бесіда-дискусія спрямована на формування напрямів соціально-економічного розвитку ОТГ.

#### **ТЕМА 5. Розвиток лідерства в об'єднаних територіальних громадах**

**Інформаційний блок.** З метою з'ясування ролі лідерства в новообраних органах місцевого самоврядування та його відповідності сучасним викликам та стандартам ефективності; визначення лідерства як усвідомленого вибору, синергії лідерства і керівництва



в громаді; застосування основних принципів розвитку лідерства у місцевих управлінців в громаді пропонується ознайомитись з матеріалами

**презентації:** «Роль лідерів у розбудові об'єднаної територіальної громади».

## **ПРАКТИЧНИЙ БЛОК**

**Проведення опитування** з метою оцінки стилю лідерства (орієнтованості на людей / на виконання задач); проведення опитування з метою оцінки якості роботи персоналу з акцентом на розуміння та дотримання чіткості мети, командної роботи, гнучкості.

**Робота у групах** спрямована на формування ідеальної моделі лідера ОТГ. Презентація результатів роботи.

# НАВЧАЛЬНІ ТЕКСТИ

## 1

### ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

#### План

- 1.1 Перша спроба адміністративно-територіальної реформи.
- 1.2 Адміністративно-територіальна реформа 2005 року — «реформа Р. Безсмертного».
- 1.3 Сучасний стан реалізації адміністративно-територіальної реформи.
- 1.4 Результати втілення адміністративно-територіальної реформи на Прикарпатті.

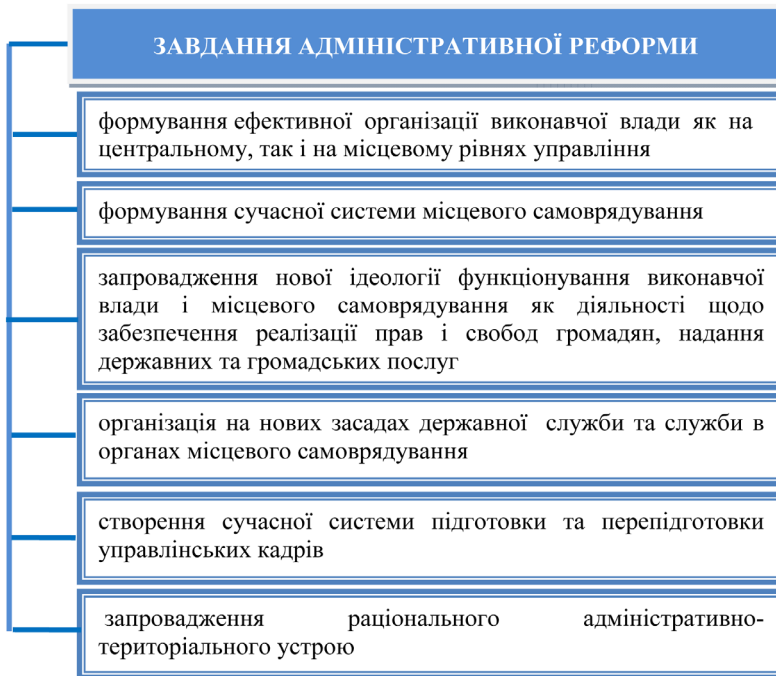
Починаючи з 2014 року в Україні активно впроваджується адміністративно-територіальна реформа, втілення якої має пройти два етапи: формування нової територіальної основи місцевого самоврядування, тобто зміна адміністративно-територіального устрою, та передача повноважень і ресурсів на місцевий рівень, де ці повноваження можуть реалізовуватися найбільш успішно. Необхідність проведення цієї реформи у нашій державі назріла давно. Про те, що Україна потребує адміністративно-територіальної реформи в державі говорив чи не кожен уряд з часу здобуття незалежності та далі розмов справи доходили рідко.

Умовно початком адміністративно-територіальних реформ можна вважати 1997 рік, коли Верховна Рада України прийняла проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», який мав визначати поняття адміністративно-територіального устрою України, правовий статус і види адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою (ініціювали законопроект Р. Безсмертний, І. Юхновський, В. Стретович). Президент України наклав на нього вето.

Наступним кроком втілення адміністративно-територіальної реформи стало схвалення Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98 Концепції адміністративної реформи. У Концепції зазначалося, що «важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління... Нова система державного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи». Метою адміністративної реформи, відповідно до Концепції, мало стати поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її мета також спрямовувалася на формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Для досягнення мети адміністративної реформи (1998р.) планувалося розв'язати ряд завдань, висвітлених на рис 1.1.

Як бачимо, запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою піднімалося на теренах нашої держави як першочергове завдання здійснення реформи ще у 1998 році, проте не було здійснено рішучих кроків, спрямованих на розв'язання поставлених завдань. На реалізацію основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні був виданий Указ Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29.05.2001 р. № 345/2001, яким запроваджувався в системі центральних органів виконавчої влади інститут державних секретарів міністерств та ліквідовувався інститут перших заступників та заступників міністра.

Створення інституту державних секретарів міністерств стало найбільш радикальним кроком у здійсненні адміністративної реформи. Основною перевагою введення інституту державних секретарів міністерств було розмежування політичних та адміністративних посад. Незважаючи на численні позитивні наслідки функціонування інституту державних секретарів, вже у 2003 році



*Рис. 1.1 – Завдання адміністративної реформи (1998 р.)*

видано Указ Президента України «Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади» від 26.05.2003 р. № 434/2003, який передбачав наступне: «ліквідувати посади державних секретарів міністерств, їх перших заступників та заступників і ввести посади перших заступників та заступників міністрів». Таким чином, перше практичне втілення ідеї адміністративної реформи — інститут державних секретарів міністерств, проіснував два роки.

Впродовж наступних чотирьох років не було представлено для громадського обговорення жодних нормативно-правових актів чи проєктів, спрямованих на втілення адміністративно-територіальної реформи.

У 2005 році питання адміністративно-територіальної реформи знову було поставлено на порядок денний діяльності нового

Уряду. У 2005 році створено робочу групу з адміністративно-територіальної реформи. Відповідний напрям діяльності очолив віце-прем'єр міністр Роман Безсмертний.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» від 06.05.2005 р. № 324 затверджено конкретні заходи щодо вирішення питання адміністративно-територіальної реформи: децентралізація та розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг,

- розширення прав і посилення відповідальності цих органів за розв'язання соціально-економічних проблем розвитку регіонів,
- запровадження прозорого механізму контролю, у тому числі громадського, на кожному рівні управління;
- реформування адміністративно-територіального устрою.

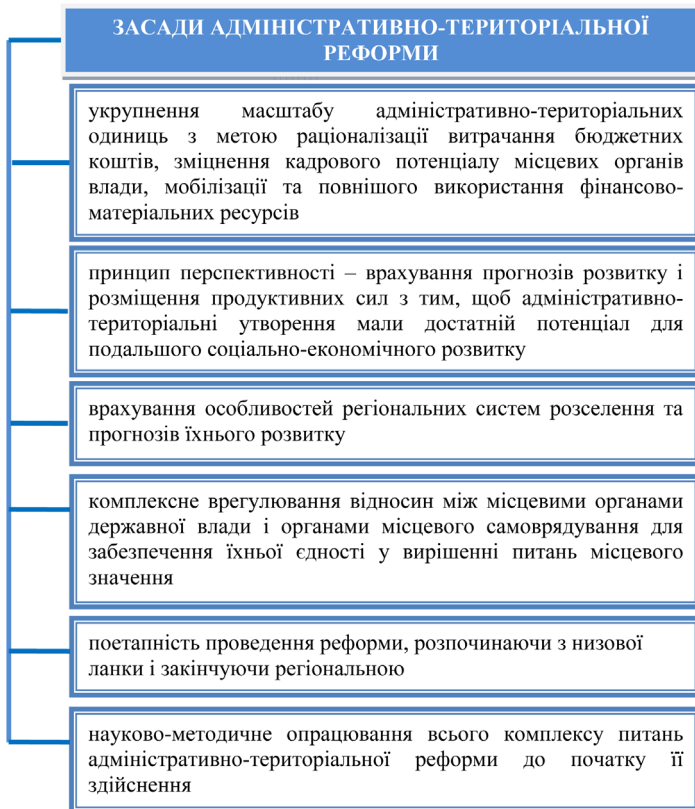
До 2014 року єдиним системним документом адміністративно-територіальної реформи був проект Закону України «Про *територіальний устрій* України», розроблений робочою групою на чолі з відомим експертом А. Ткачуком на розпорядження віце-прем'єр-міністра з питань адміністративної реформи Р. Безсмертного.

Загальновідомими є основні засади адміністративно-територіальної реформи (рис. 1.2).

Аналізуючи ключові засади адміністративно-територіальної реформи можемо підсумувати, що варіант реформи, запропонований робочою групою під керівництвом Р. Безсмертного, не міг бути успішно реалізований, оскільки не враховував необхідності комплексного втілення висвітлених на рис. 1.2 засад. Не було визначено вартості реформи, встановлено нереальні строки реформування — півтора року. Одразу після оприлюднення проекту реформи розпочалися виступи проти неї.

Так безрезультатно завершилася ще одна спроба провести таку необхідну для України реформу.

Після схвалення 1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні почався новий етап втілення адміністративно-територіальної реформи. Прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII та затвердження



*Рис. 1.2 – Засади адміністративно-територіальної реформи в Україні*  
 Складено на основі: Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А.П. Павлюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/2/4-3-Pavliuk.pdf>

Методики формування спроможних територіальних громад ініціювали практичне втілення реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади на принципах децентралізації та передачі повноважень від центральної влади органам місцевого самоврядування.

Першочерговим завданням сьогодні для примноження позитивних результатів адміністративно-територіальної реформи (2014 р.) є внесення змін у Конституцію України в частині децент-

ралізації, що забезпечить чітке визначення адміністративно-територіальних одиниць, реорганізацію місцевих державних адміністрацій та наділення їх повноваженнями префектурного типу, наділення повноваженнями органів місцевого самоврядування за принципами децентралізації та субсидіарності.

Загалом для забезпечення реалізації реформ прийнято все базове законодавство. Проте існує потреба в розробці та прийнятті більш як 500 галузевих нормативно-правових актів, оскільки децентралізація повноважень відбудеться у 22 галузях і сферах.

Сьогодні можна підвести перші результати адміністративно-територіальної реформи. В Україні розроблено перспективні плани розвитку територій спроможних громад у 24 областях. У 23 областях, окрім Закарпатської, ці плани схвалено обласними радами. Станом на 31 грудня 2015 року всі проекти схвалених перспективних планів затверджено Кабінетом Міністрів України.

Протягом півроку понад 6 тисяч громад, що становить більше половини всіх громад України, ініціювали процес добровільного об'єднання. До місцевих виборів 2015 року утворилося 159 об'єднаних територіальних громад, які включили майже 800 населених пунктів (сіл, селищ, міст). В цих громадах вже пройшли перші місцеві вибори, перші сесії рад, реєстрація рад як юридичних осіб, відбувається формування виконавчих органів. Зміни до бюджетного та податкового законодавства, як основи бюджетної децентралізації, зумовили зміни у міжбюджетних відносинах та наповненні місцевих бюджетів. Важливо, що з 1 січня 2016 року відкрилися прямі бюджетні розрахунки 159 об'єднаних територіальних громад з Державною казначейською службою, минаючи область та район. Завдяки проведеній бюджетній децентралізації відбулося зростання місцевих бюджетів більше як на 40%.

Безперечно, втілення адміністративно-територіальної реформи не можна здійснювати як окремо взяту реформу. Ефективності цієї реформи можна очікувати лише через деякий час і лише за умови, що вона буде здійснюватися у комплексі з урегулюванням проблем, що стосуються місцевого самоврядування, бюджетної, податкової, соціально-економічної політики.

Стосовно Прикарпаття, зазначимо, що на виконання плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

й основних положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» керівництвом Івано-Франківської обласної державної адміністрації вжито ряд заходів, а саме:

- розпорядженням голови облдержадміністрації від 06.04.2015 р. № 213 утворено Регіональну робочу групу з підготовки перспективного плану формування територій громад області;
- у всіх районах утворено районні (міські у містах обласного значення) робочі групи з підготовки пропозицій до проекту перспективного плану формування територій громад області в межах відповідних районів.

Метою діяльності зазначених груп було формування відповідно до Методики проекту перспективного плану області.

На виконання Меморандумів між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Асоціацією міст України, в рамках Проекту USAID ДІАЛОГ про узгодження мети діяльності щодо підтримки процесу об'єднання територіальних громад, а також в рамках спільного проекту з Норвезькою асоціацією місцевих і регіональних влад «Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні», що фінансується МЗС Норвегії, про узгодження мети діяльності щодо забезпечення належної якості публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах та Радою Європи в рамках Програми РЄ «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» про об'єднання зусиль для реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, формування спроможних громад почали функціонувати Офіси реформ.

5 травня 2015 року створено Офіс реформ в Івано-Франківській області, основною метою діяльності якого стало надання організаційної та інформаційної допомоги Регіональній робочій групі з підготовки перспективного плану формування територій громад області в питаннях створення територіальної основи місцевого самоврядування.

В області, на основі співпраці місцевих адміністрацій та експертів Офісу реформ, систематично проводилася інформаційно-роз'яснювальна та експертно-консультативна робота. До основних заходів варто віднести такі:



- створення інформаційно-тематичних сторінок «Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» та «Офіс реформ» на сайті обласної державної адміністрації, в якій розміщені презентаційні матеріали, нормативно-правова база, стрічка тематичних новин та ін.;

- проведення значної кількості виїзних зустрічей з представниками територіальних громад з метою роз'яснення основних переваг добровільного об'єднання, алгоритму реалізації реформ;

- проведення виїзних нарад за участю представників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, громадських об'єднань, депутатів місцевих рад з метою надання методичної допомоги з питань формування спроможних територіальних громад;

- проведення спільних засідань робочої комісії регіональної робочої групи з підготовки перспективного плану формування територій громад області та працівників Офісу реформ з метою обговорення пропозиції районних (міських в містах обласного значення) робочих груп щодо формування об'єднаних територіальних громад в межах районів.

В результаті діяльності працівників Івано-Франківської ОДА та експертів Офісу реформ досягнуто таких результатів щодо першого етапу адміністративно-територіальної реформи — формування проекту перспективного плану територій громад області:

- на виконання доручення Уряду від 20.03.2015 р. № 9141/1/1-15 облдержадміністрацією розроблено проект перспективного плану формування територій громад області з розподілом на 63 громади;

- рішенням Івано-Франківської обласної ради від 24.07.2015 р. № 1722-36/2015 «Про перспективний план формування територій громад області» схвалено розподіл області на 63 громади;

- матеріали, оформлені відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад надіслано для розгляду та затвердження до Кабінету Міністрів України листом від 30.07.2015 р. № 1956/5/1-15/01-010;

- інформацію про розподіл території на громади області за кодами КОАТУУ надіслано до Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України листом від 29.07.2015 р. за № 3207/1/1-15/01-034.

Паралельно із формуванням перспективного плану області завдяки ініціативності голів окремих рад вивчався та практично реалізовувався процес добровільного об'єднання територіальних громад. Були отримані позитивні юридичні висновки ОДА на відповідність проекту рішень Буршинської міської та Печеніжинської селищної рад Конституції та законам України.

Рішенням обласної ради від 24.07.2015 р. № 1723-36/2015 «Про утворення Печеніжинської об'єднаної територіальної громади та призначення місцевих виборів депутатів Печеніжинської селищної ради об'єднаної територіальної громади та Печеніжинського селищного голови» утворено Печеніжинську об'єднану територіальну громаду, про що листом від 27.07.2015 р. № 9-165/962-р/080 обласна рада повідомила Центральну виборчу комісію.

Наступними пройшли алгоритм об'єднання ще дві громади: Верхнянська та Старобогородчанська сільські об'єднані територіальні громади.

Незважаючи на позитивні результати, варто зазначити, що процес добровільного об'єднання супроводжувався труднощами. Станом на липень 2015 року близько 200 із 804 населених пунктів не підтримували об'єднання. Причини супротиву добровільному об'єднанню територіальних громад варто шукати у:

- низькому рівні інформаційно-просвітницької кампанії в окремих районах та містах області щодо переваг об'єднання територіальних громад, свідомому викривленні інформації окремими представниками органів влади;
- низькому рівні обізнаності представників районних (міських у містах обласного значення) робочих груп щодо проблем, які виникали в процесі формування перспективного плану та пошуку шляхів їх усунення;
- недостатньо проведеній роботі на місцях з організації процесу формування перспективного плану територій громад області;
- слабкій координаційній роботі між адміністраціями та радами;
- невмінні розділити окремими членами районних (міських у містах обласного значення) робочих груп покладених на них обов'язків щодо втілення основних ідей реформи децентралізації від політичної складової, що призводило до значних деструктивних впливів на результати формування проекту перспективного плану формування територій громад області тощо.

13 жовтня 2015 року розпорядженням Кабінету Міністрів України від № 1077-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Івано-Франківської області» затверджено перспективний план формування територій громад області у кількості 53 об'єднаних територіальних громад із запропонованих обласною державною адміністрацією та схвалених обласною радою 63 громад та зобов'язано Івано-Франківську обласну державну адміністрацію продовжити роботу з підготовки пропозицій про внесення змін до плану. Десять громад не було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України, це: Старунська (Богородчанський район), Дубовецька (Галицький), Олієво-Королівська (Городенківський), Новицька (Калуський), Корницька, Нижньовербізька, П'ядицька (Коломийський), Пістинська, Рожнівська (Косівський), Нижнівська (Тлумацький), що зумовлює внесення змін у перспективний план області.

У жовтні 2015 року Білоберізька об'єднана територіальна громада отримала позитивний висновок ОДА про відповідність рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Конституції та законам України.

25 жовтня 2015 року проведено місцеві вибори у трьох об'єднаних територіальних громадах — Печеніжинській селищній, Верхнянській та Старобогородчанській сільських ОТГ. **Вибори у Білоберізькій ОТГ призначено на березень 2016 року.**

З метою подальшого інформування про процес добровільного об'єднання не припинялася робота, спрямована на підвищення обізнаності мешканців територіальних громад про хід та результати реформи децентралізації. Експертами Офісу реформ проводилися інформаційно-роз'яснювальні зустрічі. У приміщеннях центральних районних бібліотек Богородчанського, Галицького, Городенківського, Долинського, Коломийського, Тлумацького районів відбувалися семінари з підтримки децентралізації у рамках проекту USAID ДІАЛОГ та програми IREX «Бібліоміст».

Систематично проводилися засідання круглих столів, організованих спільно з департаментами будівництва, житлово-комунального господарства, містобудування та архітектури, фінансів, охорони здоров'я, освіти і науки, соціальної політики, управліннями культури, національностей та релігій, молоді і спорту та юридичним відділом облдержадміністрації. У процесі роботи

круглих столів обговорювались питання, пов'язані із процедурою державної реєстрації органів місцевого самоврядування, здійсненням сільським, селищним, міським головами повноважень керівників місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів, що припиняються як юридичні особи на час проведення реорганізації; завершення 2015 бюджетного року, розроблення проекту бюджету об'єднаної територіальної громади на 2016 рік; формування видатків на розвиток інфраструктури та утримання апарату новоутворених ОТГ; організації надання послуг в сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, культури та спорту та ін.

У результаті проведеної роботи у грудні 2015 року в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців проведено державну реєстрацію Старобогородчанської та Верхнянської сільських рад та Печеніжинської селищної ради об'єднаних територіальних громад. Почалася робота з формування органів місцевого самоврядування в цих об'єднаних територіальних громадах.

Проте, не зважаючи на проведену роботу, залишається ряд проблемних питань, з якими стикаються новоутворені об'єднані територіальні громади. Основні з них торкаються неврегульованості нормативно-правової бази, необхідної для здійснення реформи.

Не зважаючи на реальні досягнення (вперше в новітній історії проведення адміністративно-територіальних реформ), все ще існує значна кількість противників змін — людей, які об'єктивно не зацікавлені в здійсненні реформи. Це, насамперед, політичні сили, що практикують «ручне» управління територіями чи зрив ініціатив Президента; голови місцевих рад, які в результаті об'єднання можуть втратити посаду, оскільки не будуть переобраними ні на голову громади, ні на старосту та ін.

Проте чітко визначеним залишається факт, що досягнення основної мети України — стати повноправним членом Європейського Союзу, неможливе без впровадження адміністративно-територіальної реформи. Ефективність та результативність реформи може забезпечити комплексне застосування нормативно-правового, фінансового, організаційно-інституційного та інформаційного механізмів супроводу реформи.

## 2

# ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### План

2.1 Європейське місцеве самоврядування як складова демократії.

2.2 Укрупнення первинних ланок місцевого самоврядування в Європі.

2.3 Основні повноваження органів місцевого самоврядування європейських країн.

2.4 Децентралізація в Болгарії.

2.5 Польський досвід реформ.

Місцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону. Водночас, місцеве самоврядування — це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами — територіальними громадами і сформованими ними органами, має особливий об'єкт — питання місцевого значення, та здійснюється на основі окремого типу власності — комунальної/муніципальної. Ці сутнісні ознаки характеризують особливу природу місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави.

Органи місцевого самоврядування визнано однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування. Відповідно до положень цього документа, зміст місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві і реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно, під свою відповідальність вирішувати значну частину суспільних справ, діючи в межах конституції та законодавства відповідної держави.

Загалом управління місцевими справами може здійснюватися двома способами: як призначуваними “згори” чиновниками

державного апарату, які функціонують на місцях (місцеве управління), так і на основі самоврядування населення адміністративно-територіальних одиниць (місцеве самоврядування). Однак саме місцеве самоврядування вважається необхідною складовою демократичної системи управління суспільством, адже воно забезпечує управління значною частиною справ у місцевих територіальних одиницях на основі самоорганізації населення цих одиниць (територіальних колективів). У межах демократичної системи управління вважається, що місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру за допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, але, передусім, шляхом підтримки та активізації діяльності територіальних громад. Власне, цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а отже, й найкраще обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може найкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та інших.

Становлячи одну із підвалин конституційного ладу європейських держав, місцеве самоврядування саме є об'єктом конституційного регулювання. Проте обсяг, межі та особливості конституційного регулювання цього питання є різними.

Однією із перших конституцій, де згадувалося про місцеве управління, була Конституція Бельгії від 1831 року. У ХХ столітті норми про місцеве самоврядування та місцеве управління стали досить поширеними у текстах конституцій європейських держав. Це пов'язано передусім із поширенням уявлень про демократичну правову державу та прагненням враховувати вимоги міжнародно-правових актів щодо організації місцевої публічної влади.

Норми про місцеве самоврядування та місцеве управління містяться у різних розділах чинних європейських конституцій: у розділах, присвячених територіальному устрою держави (наприклад, розділ V Конституції Італії, розділ VIII Конституції Іспанії) чи системі публічної влади та управління загалом (розділ II Основного Закону ФРН, глава VIII Конституції Нідерландів) або у спеціальному розділі, присвяченому виключно цим органам (розділ XII Конституції Франції, глава VII Конституції Республіки Польща).

Аналіз змісту конституційного регулювання місцевого самоврядування у зарубіжних державах засвідчує різний обсяг регулювання правових аспектів самоврядування — від детального до лаконічного, що дає підстави поділити конституції зарубіжних держав за цим критерієм на декілька груп. Отже, залежно від обсягу правового регулювання місцевого самоврядування у конституціях, їх можна поділити на:

1) конституції, які містять конституційні основи місцевого самоврядування або які детально регулюють місцеве самоврядування;

2) конституції, в яких місцеве самоврядування гарантовано, а також фрагментарно закріплено окремі його аспекти (через конституційний інститут політичних прав громадян, конституційне регулювання відносин власності та конституційно закріплену фінансову систему держави);

3) конституції, які не регулюють місцевого самоврядування.

Найбільш чисельною серед європейських держав є перша група конституцій, що є свідченням їх ставлення до місцевого самоврядування як до фундаментальної засади конституційного ладу та важливого конституційно-правового інституту. Детальне правове регулювання місцевого самоврядування притаманне, зокрема, Федеральному конституційному закону Австрії, у якому чітко регламентовано правовий статус громади як суб'єкта місцевого самоврядування, її функції, структуру сформованих громадою органів, їх повноваження, розподіл компетенції між Федерацією та органами місцевого самоврядування, встановлено можливість делегування повноважень органам місцевого самоврядування, порядок взаємодії органів місцевої громади з федеральними органами управління та судовою гілкою влади тощо.

Деталізований підхід до регулювання питань функціонування місцевої публічної влади міститься в конституціях Бельгії, Італійської Республіки, Королівства Іспанії, Французької Республіки, Португалії, Греції та низки інших держав.

Вибір між детальним конституційним регулюванням місцевого самоврядування та встановленням лише конституційних основ місцевого самоврядування у європейських країнах часто зумовлюється певними історико-політичними причинами. Так, перехід від авторитарного політичного режиму до демократичного зазвичай

супроводжувався детальним конституційним регулюванням демократичних засад устрою держави та конкретних механізмів їх реалізації. У таких країнах місцеве самоврядування, що складає основу демократичної організації влади, стало предметом детальної регламентації у конституційних текстах (Греція, Португалія, постсоціалістичні держави).

Менш детальне конституційне регулювання місцевого самоврядування характерне для держав із федеративним устроєм, щоправда, за винятком Австрійської Республіки. Так, в ст. 28 Основного Закону ФРН лише зазначається, що в землях, округах та громадах народ повинен мати представництво, створене шляхом загальних, прямих, вільних, рівних і таємних виборів, а громадам має бути надано право регулювати у рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевої спільноти.

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення власного адміністративно-територіального устрою, але по-різному підходили до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші лише частково змінювали певні його елементи або взагалі **не проводили жодних змін**.

Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад — реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління.

Так, Закон *Італійської Республіки* про устрій місцевих автономій, **що був прийнятий у 1990 році, спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Нові комуни, згідно зі вказаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції — не менше 200 тисяч жителів. Законом було передбачено і **фінансові сти-****



мули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун.

Відповідні реформи територіального устрою проводились у 1980-1990 роках у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських державах. Зокрема, в *Бельгії* у 1975 році за ініціативи міністерства внутрішніх справ число муніципалітетів з 2359 було скорочено до 596.

Швеція, як і ряд інших країн, не уникнула необхідності проведення **реорганізації місцевого управління, зумовленої потребою перегляду кількості та розмірів територіальних одиниць**. Річ у тім, що до середини 1940-х років у Швеції існувало більше 2000 комун із чисельністю населення всього у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу власних завдань. Вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. В результаті **цього кількість комун скоротилася майже в 10 разів** — тепер їх налічується в країні лише 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб.

В інших державах Європи у другій половині ХХ століття загальна **чисельність муніципалітетів також скоротилась: у Данії** — на 80%, Великій Британії — на 76%, Німеччині — на 67%, Австрії — на 42%, Норвегії — на 41%, Нідерландах — на 6%.

У той же час запровадження *децентралізації у Франції відбувалося* без зміни карти адміністративного поділу. Після 1982 року, коли у Франції була започаткована адміністративна реформа, всі три рівні територіального устрою — комуни, департаменти та регіони — стали децентралізованими рівнями управління з власними органами місцевого самоврядування (до цього часу такими були лише комуни й департаменти). Проте змінилися параметри т. зв. “адміністративної опіки” держави над функціонуванням органів місцевого самоврядування, що була замінена функцією адміністративного контролю за їх діяльністю. Ця функція була покладена на префектів, правовий статус яких

також змінився в бік звуження їх повноважень, головним чином, до контрольних.

Проте модифікована система публічної адміністрації Франції залишилася однією із найбільш фрагментарних у Європі. Так, управлінські **функції розосереджено по органах місцевого самоврядування** — у понад 36 тис. комун. Існування такої значної кількості комун у Франції зумовлене історичними, географічними, економічними та іншими причинами. Основа територіального устрою Франції, а саме базова його ланка — комуна, була **закладена** ще за часів Наполеона. Існування великої кількості малих за розміром та за чисельністю населення комун є особливістю Франції, яка **на початку XIX століття все ще була сільськогосподарською країною**.

Під час децентралізаційних реформ на цей рівень публічної адміністрації було передано більшість важливих повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун (надання різноманітних соціальних послуг, реєстрація цивільного стану, муніципальна поліція, мережі автошляхів на території комуни, початкові школи, освітня та культурна діяльність, повноваження у сфері **міського та земельного планування** тощо). Державою також було надано необхідні для виконання цих функцій ресурси (місцеві податки, державні субсидії та ін.).

Проте виконання цих завдань на практиці продемонструвало низку проблем та труднощів, а також призвело до дискусій щодо життєздатності малих сільських комун. Так, правовий статус усіх комун є однаковим, проте можливості виконувати надані їм повноваження на однаково високому рівні є різними. З 36565 комун, що існують у Франції, близько 80 відсотків мають населення менше 1000 осіб. Невеликі розміри території, мала чисельність населення окремих комун обмежують їх ресурси, а відтак і можливості належно **здійснювати самоврядні повноваження без допомоги (передусім, фінансової) з боку держави**. Натомість активні міські центри мають достатній обсяг ресурсів, ефективну систему адміністрації та як формально, так і **фактично** є автономними в управлінні довіреними їм сферами.

Принципово відмінні можливості щодо реалізації управлінських функцій мають три види населених пунктів, які існують у сільській місцевості: малі міста (налічують менше 20 тис. жителів), міста, де наявні **базари (10-15 тис. жителів), малі села (менше 1 тис. жителів)**. Малі села не мають ані необхідних ресурсів, ні інфраструктури, потрібної для надання тих публічних послуг, що повинні надаватися комунами згідно з їх функціональним призначенням. Ця проблема вирішується двома шляхами: по-перше, широкий спектр послуг населенню малих сіл надають комуни інших видів, використовуючи при цьому власну інфраструктуру (школи, лікарні, супермаркети, освітньо-культурні заклади тощо); по-друге, центральний уряд фінансово допомагає комунам малих сіл через механізми фінансового регулювання.

Питання щодо укрупнення комун у Франції порушувалося неодноразово, проте жодних радикальних заходів не проводилося. Натомість влада вдавалась до різноманітних дій з тим, щоб стимулювати міжкомунальну співпрацю, в тому числі і шляхом фінансової підтримки. В результаті цього у Франції почали створюватися “комуни комун”, кількість яких зросла наприкінці минулого століття у сім разів — до 1349 одиниць. Такі утворення мали різноманітні форми та юридичний статус і, відповідно, потребували певної уніфікації. З цією метою законом від 1999 року було чітко визначено три можливі форми міжкомунальної співпраці, кожна із яких **має відмінний правовий статус та специфічну податкову базу**. І вже з 1 січня 2002 року було утворено *14 регіонів метрополій, 120 агломерацій та 2033 об'єднання комун*. Сьогодні такі утворення об'єднують 75 відсотків населення Франції, проте реформа повністю ще не завершилась.

В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого **самоврядування більшості зарубіжних держав** покладено принцип субсидіарності — все, що може бути вирішене на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади. Його виникнення пов'язане із формуванням поняття публічної адміністрації — єдиної системи публічного врядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, інтегровані в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що **постали перед суспільством у цілому**.

Цей інтегрований механізм не є державним механізмом у традиційному розумінні. Його формування пов'язане з відходом від поширених за часів епохи Реформації і Просвітництва політико-правових уявлень, згідно із якими держава сприймалась як єдиний носій публічної влади, та переходом до розуміння двоїстої природи держави. З одного боку, держава є носієм суверенітету, а відтак вона дійсно володіє монополією на деякі прерогативи публічної влади, що проявляються як у відносинах з іншими державами, так і у відносинах з будь-якими суб'єктами права на території даної держави. З іншого ж боку, держава є лише одним із суб'єктів публічного урядування — поряд з іншими суб'єктами, зокрема, органами місцевого самоврядування. За цією логікою в кожній державі діє складна система органів публічної адміністрації, представлена самостійними суб'єктами управління: державою, а також регіональними, місцевими органами влади. Тож інтегруючись у цю систему публічної адміністрації, органи місцевого самоврядування поступово переходять від управління справами суто місцевого значення — до вирішення тих важливих для держави проблем, які найбільш ефективно можуть бути врегульовані саме на місцевому рівні.

Особливе значення для реалізації принципу субсидіарності має положення п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з яким органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Дане положення Хартії є відображенням принципу законності — з огляду на уповноваження місцевого самоврядування здійснювати дії, які прямо не заборонені законом і не закріплені за іншими органами, тобто встановлення загальної компетенції органу самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення в межах вимог та приписів закону.

Повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення — до тієї проблеми, яку він вирішує.

Табл. 2.1

**Повноваження органів місцевого самоврядування  
в окремих країнах Євросоюзу**

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Австрія (рівень громади)	місцева поліція; управління місцевим дорожнім рухом; нагляд за регулюванням місцевого планування; міське територіальне (просторове) планування; регулювання місцевої системи охорони здоров'я; підтримка активності місцевої громади; соціальні послуги; регулювання публічних заходів
Велика Британія (рівень муніципалітету)	житлове будівництво; охорона здоров'я; запобігання забрудненню довкілля; регулювання забудови території; переробка побутових відходів; територіальне планування; підтримка музеїв, парків та місць дозвілля
Данія (рівень муніципалітету)*	забезпечення надання та фінансування соціальних послуг; піклування про дітей та їхній соціальний захист; початкова школа, включно з будь-якою спеціалізованою освітою та спеціалізованою педагогічною допомогою для малих дітей; спеціалізована освіта для дорослих; піклування про людей похилого віку; охорона здоров'я: профілактика захворювань, лікування та реабілітація, які не потребують госпіталізації, лікування алкогольної та наркотичної залежності, амбулаторне лікування, місцева стоматологічна допомога, спеціальна стоматологічна допомога та психологічна підтримка; забезпечення проектів із запобігання безробіттю для осіб без страховки; забезпечення інтеграції та вивчення мови іммігрантами; надання публічних послуг громадянам щодо сплати податків та забезпечення збору податків у співпраці з державними податковими центрами; ресурсна забезпеченість громад; готовність до надзвичайних ситуацій; охорона довкілля та місцеве планування (планування щодо водопостачання, переробки побутових відходів та каналізації); сприяння місцевому бізнесу та туризму; участь у регіональних транспортних компаніях; підтримка в належному стані доріг місцевого значення; підтримка та забезпечення бібліотек, музичних шкіл, спортивних майданчиків та культури

1. \* У Данії 2/3 державних функцій виконуються на комунальному рівні, що є найвищим показником в ЄС

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Естонія (рівень муніципалітету)	<p>освіта (дошкільна, початкова та середня);  підтримка в належному стані громадських місць;  забезпечення надання соціальних послуг та соціального захисту;  піклування про людей похилого віку;  забезпечення будівництва житла та комунальних споруд;  водопостачання та підтримка каналізаційних мереж;  територіальне планування;  підтримка в належному стані доріг місцевого значення;  управління місцевим громадським транспортом;  підтримка правопорядку, пожежна безпека та реагування на надзвичайні ситуації;  підтримка та забезпечення муніципальних бібліотек та музеїв;  підтримка спортивних майданчиків та громадських місць відпочинку</p>
Іспанія (рівень муніципалітету)	<p>підтримка правопорядку;  планування та співпраця в галузі освіти;  цивільна оборона та пожежна безпека (у муніципалітетах із населенням більше 20 тисяч осіб);  територіальне планування;  захист та підтримка історичної та культурної спадщини;  захист довкілля (у муніципалітетах із населенням більше 50 тисяч осіб);  охорона здоров'я;  захист прав споживачів;  соціальна допомога та сприяння інтеграції (у муніципалітетах із населенням більше 20 тисяч осіб);  водопостачання та освітлення громадських місць;  переробка побутових відходів (у муніципалітетах із населенням більше 5 тисяч осіб);  управління громадським транспортом (у муніципалітетах із населенням більше 50 тисяч осіб)</p>
Латвія (рівень муніципалітету)	<p>реєстрація актів цивільного стану та видача відповідних документів;  охорона правопорядку;  ведення кадастру;  територіальне планування;  управління переробкою побутових відходів;  благоустрій громадських місць;  захист довкілля;  водопостачання;  вуличне освітлення;  підтримка доріг місцевого значення;  підтримка та упорядкування цвинтарів;</p>

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
	<p>житлове будівництво; економічний розвиток на місцевому рівні; дошкільна освіта; початкова та середня освіта; охорона здоров'я; підтримка закладів охорони здоров'я; соціальне забезпечення; культура</p>
<p>Мальта (рівень місцевої ради)</p>	<p>благоустрій громадських місць; підтримка та благоустрій доріг місцевого значення; надання освітніх послуг; підтримка закладів охорони здоров'я; підтримка реабілітаційних центрів; реалізація функцій, делегованих урядом; підтримка громадського порядку; видача ліцензій та дозволів комерційного характеру; забезпечення освітлення вулиць; упорядкування публічної власності та автобусних зупинок; підтримка місцевих та публічних бібліотек</p>
<p>Румунія (рівень муніципалітету та комуни)</p>	<p>реєстрація актів цивільного стану; підтримка правопорядку; управління комунальною власністю; управління переробкою побутових відходів; благоустрій громадських місць; захист довкілля; управління водними ресурсами та каналізаційними системами; будівництво та підтримка доріг місцевого значення; енергопостачання; будівництво та підтримка міських тепломереж; міський транспорт; благоустрій цвинтарів; будівництво житла; економічний розвиток; освіта; охорона здоров'я; підтримка системи закладів охорони здоров'я; соціальна допомога; культура; місцеві податки і збори; місцеві бюджети; територіальне планування</p>

Держава	Компетенція органів місцевого самоврядування
Словаччина (рівень муніципалітету)	місцеве управління; територіальне планування; стимулювання підприємництва; місцеві податки; будівництво та підтримка доріг; благоустрій громадських місць; організація ринків; благоустрій цвинтарів; захист довкілля; місцевий громадський транспорт; будівництво житла; цивільна оборона; управління муніципальною власністю; стимулювання місцевої економіки управління водними ресурсами та переробкою побутових відходів; місцева поліція; пожежна безпека; підтримка місцевих заходів охорони здоров'я; спорт, туризм, культура

1. Джерело: Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик та ін.] ; Центр політико-правових реформ. — К., 2012. — С. 82-95.

Відповідно до принципу субсидіарності, який передбачає виконання владними органами функцій із вирішення суспільних завдань на максимально наближеному до суспільства (громади) рівні, всі повноваження, що не реалізуються на місцевому рівні, переходять до наступного рівня територіального устрою.

Надалі буде розглянуто децентралізацію у двох країнах колишнього соціалістичного табору, які сьогодні є членами Європейського Союзу — Республіці Болгарія та Республіці Польща. Їх досвід є актуальним для нашої держави з огляду на схожість новітньої історії, потребу долати наслідки тоталітарних режимів.

Реформа децентралізації розпочалась у Республіці Болгарія в 1995 році, коли відповідно до Закону про адміністративно-територіальний устрій адміністративно-територіальними одиницями визначено області та общини.

Первинна ланка — болгарська община — характеризується своєю територією, межами, населенням, назвою та адміністра-



тивним центром. Вона має статус юридичної особи і є основною адміністративно-територіальною одиницею, у якій здійснюється місцеве самоуправління. Община складається переважно з кількох населених пунктів (лише 9 общин складаються з одного населеного пункту). Територія общини складається з території населених пунктів, що входять до неї.

У общині можуть створюватися райони. У столиці — Софії — та великих містах (понад 300 тис. мешканців) райони створюються обов'язково, в общинах з населенням понад 100 тис. осіб райони створюються за рішенням ради общини.

Громадяни беруть участь в управлінні общиною як через обрані ними органи місцевого самоуправління, так і безпосередньо через місцеві референдуми, загальні збори населення, а також шляхом збирання підписів щодо окремих проблем.

Общини мають право на об'єднання для вирішення спільних проблем.

Органом місцевого самоврядування в общині є рада. Рада общини обирається населенням на чотири роки прямим таємним голосуванням на пропорційній основі. Кількість членів ради общини залежить від кількості її населення (від 11 у малих общинах до 61 у столиці). Формами роботи ради є пленарні засідання та засідання комісій, які, як правило, проходять публічно. Передбачено доведення до відома населення рішень ради. Організаційна структура ради общини визначається нею самостійно. Рада з числа депутатів обирає свого голову, який має організаційні, керівні, координаційні та представницькі функції. Голова ради не є штатним працівником общини, хоч і отримує за свою діяльність винагороду. Рада общини не має свого апарату, а користується послугами адміністрації общини.

Виконавчу владу в общині здійснює кмет. Кмет общини обирається населенням терміном на 4 роки за мажоритарним принципом. Він відповідає за виконання рішень ради общини, добиваючись спільно із заступником, секретарем общини та адміністрацією їх реалізації. Водночас, кмет є й представником держави в общині. У цій ролі він відповідає за реалізацію в рамках своєї компетенції законів, актів Президента та Ради Міністрів Болгарії. Рада общини може відмінити рішення кмета, водночас, кмет може оспорювати рішення ради, якщо, на його думку, воно не відповідає інтересам

общини. Для подолання повторного рішення ради кмет має звертатися до суду.

Допоміжними службами 264 болгарських общин, а також кметів є адміністрації общин, які структуровані у дирекції, відділи чи сектори. Чисельність адміністрації залежить від кількості населення общини — від 10 службовців у малих общинах до 150 — у столичній.

Табл. 2.2

**Окремі статистичні характеристики адміністративних утворень Болгарії**

	Загальна кількість	Населення одного утворення, тис. осіб			Територія одного утворення, км <sup>2</sup>			Склад утворення (для общини – число населених пунктів, для області – число общин)		
		min	max	середній показник	min	max	середній показник	min	max	середній показник
община	264	1,1	1237,8	29,1	44,4	1366,6	420,4	1	134	20
область	28	114,7	1237,8	274,3	1348,9	7748,1	3964,3	1	22	9

2. Джерело: Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія : монографія / М.І. Лахижа. — Полтава : ПолтНТУ, 2014. — С. 74–75 ; 81–82.



Рис. 2.1 – Поділ Болгарії на області

Вищий рівень — область — є адміністративно-територіальною одиницею для проведення регіональної політики, здійснення державного управління та забезпечення відповідності між національними та місцевими інтересами. Область має свою територію, межі, населення, назву та адміністративний центр. Територія області складається з територій включених до неї общин. При її створенні враховуються фізично-географічні особливості території та наявність міста — традиційного культурного й економічного центру з наявною соціальною й технічною інфраструктурою та транспортною доступністю до нього населення області.

Управління областю здійснює з допомогою обласної адміністрації керівник («управител»), який призначається Радою Міністрів. Керівник області забезпечує здійснення державної політики, відповідає за захист національних інтересів, дотримання законодавства, громадський порядок та здійснює адміністративний контроль. Конституцією Болгарії передбачено, що державні органи та їх представництва на місцях здійснюють контроль за відповідністю актів місцевого самоврядування законодавству. Водночас гарантується право ради общини у судовому порядку відстоювати свої права.

Обласні адміністрації порівняно невеликі й мало структуровані. Для прикладу, обласна **адміністрація** в області Варна налічує 47 осіб.



Рис. 2.2 – Структура обласної адміністрації в Болгарії

3. (Побудовано за: Местно самоуправление и местна администрация : сб. закони. – София : Солотон, 2008. – 108 с.)

Законодавство Болгарії передбачає застосування принципу поділу влади на рівні місцевого управління. Колективний орган місцевого самоуправління — рада общини та орган виконавчої

влади общини в особі кмета є відносно незалежними один від одного та від органів державної влади і не можуть бути розпущені чи звільнені державними інституціями. Керівник області має право призупиняти виконання незаконних актів рад общин та передавати їх на розгляд судів, а також відмінити акти кметів, що не відповідають нормам законодавства.

Слід зауважити, що на рівні населених пунктів, які входять до складу общин, можуть обиратися мери та створюватися муніципалітети. Проте близько чверті поселень не спроможні їх утримувати і, відповідно, не обирають голів населених пунктів. Муніципалітети (мерії) діють лише у 6% населених пунктів, середня чисельність громадських службовців, які в них працюють, становить 34 особи.

Загалом у Болгарії існує практика широкого залучення до роботи у органах місцевого самоврядування та обласних адміністраціях працівників, які здійснюють повноваження на основі трудового договору і не мають статусу державного/публічного службовця. Наприклад, в общинних адміністраціях тільки 20% працівників мають такий спеціальний статус.

Поряд із позитивними перетвореннями тривалий досвід муніципальних реформ у Болгарії засвідчив й певне організаційно-управлінське безладдя, типове для будь-яких великих перемін. Це обумовлювалось тим, що нові незалежні муніципалітети успадкували стару систему закладів освіти, охорони здоров'я, культури та комунальної служби, пристосованих до роботи в централізованій системі. Маючи обов'язки, муніципалітети не мали відповідних для їх реалізації організаційних засобів та фінансових ресурсів. Відсутність досвіду співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування приводило до конфліктів між ними, які посилювалися політичним суперництвом. Гостро стояло й питання кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Проте, названі проблеми поступово вирішуються після набуття Болгарією членства в Євросоюзі у 2007 році.

У іншій постсоціалістичній державі — Республіці Польща — 24 липня 1998 року на законодавчому рівні було закріплено триступеневий територіальний поділ держави: гміна — повіт — воєводство. При цьому число воєводств було скорочено з 49 до 16, а найбільші міста та колишні центри воєводств отримали статус повітів.

Польська реформа посилила роль територіального самоврядування у житті країни та впровадила чіткий поділ повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування й органів урядової адміністрації.

Табл. 2.3

**Окремі статистичні характеристики адміністративних утворень Польщі**

	Кількість одиниць	Середня площа, км <sup>2</sup>	Середня кількість населення, тис. осіб
Воєводство	16	19500	2400
Земський повіт	308	974	81
Місто на правах повіту	66	108	198
Гміна	2479	126	15

4. Джерела:

5. Główny Urząd Statystyczny. Baza Demografia. Ludność Polski. Stan na 30.06.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia>

6. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща : монографія / М.І. Лахижа. — Полтава : ПолтНТУ, 2012. — С. 120.

Територіальне самоврядування є важливою частиною публічної адміністрації в Республіці Польща. Його місцевий рівень складають гміни і повіти, а регіональний — воєводства. Між рівнями немає прямої ієрархічної залежності. Урядова та самоврядні адміністрації перебувають у діалектичній єдності. Якщо для органів державної виконавчої влади характерне вертикальне підпорядкування, то органи територіального самоврядування всіх рівнів є незалежними як між собою, так і від органів державної виконавчої влади. Але ця незалежність поєднується із необхідністю спільно вирішувати проблеми територій, що неминуче призводить до співпраці.

Головними принципами діяльності органів публічної адміністрації у Польщі є: субсидіарність, дотримання унітарного характеру держави, компліментарність (взаємозв'язок та взаємодоповнення органів влади), законність, демократія, пряма виборність та колегіальність представницьких органів, свобода об'єднання органів територіального самоврядування, партнерство, фінансова незалежність тощо.

Територіальне самоврядування у Республіці Польща розглядається як основний інструмент децентралізації публічної влади.

На воєводському рівні діють воєводська адміністрація та самоврядування воєводства, які мають різні компетенції і повноваження. Воєвода несе відповідальність за реалізацію на території воєводства державної політики, а самоврядування воєводства відповідає за регіональну політику та виконує завдання у сфері освіти, охорони здоров'я, боротьби з безробіттям, охорони зовнішнього середовища тощо.



Рис. 2.3 – Воєводства Польщі

Сеймик воєводства є установчим та контролюючим органом, який обирається мешканцями воєводства на чотири роки. Рішення приймаються па сесіях, які відбуваються не рідше одного разу на квартал. Перед винесенням на сесію питання розглядаються комісіями сеймику. Керівники сеймику вибираються з числа депутатів. Виконавчим органом є уряд воєводства, який формується сеймиком на його каденцію. Уряд складається із керівника — маршалка, віце-маршалків та членів уряду, а структурно поділяється на департаменти

На рівні повіту діє виборний орган — рада повіту, виконавчим органом якої є правління, котре очолює обраний радою староста повіту. Вони опікуються питаннями архітектури та будівництва, охорони середовища, транспорту, комунікацій, геодезії, освіти, розвитку повіту, управління кризами тощо. Повітове управління праці опікується питаннями праці та безробіття, центр допомоги родинам вирішує проблеми повіту щодо сприяння сім'ям, роботи з неповнолітніми тощо. На рівні повіту діють також освітні заклади, дитячі будинки, органи соціальної допомоги та охорони здоров'я, комендатури поліції, пожежної охорони, інспекторати ветеринарії та будівельного нагляду тощо. Повітам можуть делегуватись права воеводств в тих питаннях, які можуть вирішуватись на місці.

У гміні діє рада гміни, виконавчим органом якої є правління, що очолює обраний населенням голова. У сільських гмінах голова зветься вїйт, в невеликих містечках – бургомїстр, а в великих містах – президент. Гміна може утворювати допоміжні одиниці на рівні солтиса — зазвичай він представляє в гміні інтереси населеного пункту, кварталу чи дільниці.

Внутрішній устрій одиниць територіального самоврядування в Польщі визначається їх статутами. Статут воеводського самоврядування обов'язково узгоджується із Прем'єр-міністром.

Органи територіального самоврядування виконують публічні завдання, що не відносяться до компетенції органів інших публічних влад. Вони мають статус юридичної особи, свою власність та зорієнтовані на реалізацію потреб територіальної громади. Законодавчо передбачено можливість делегування державою органам територіального самоврядування своїх повноважень та надання для їх реалізації необхідних коштів.

Кожна з одиниць територіального самоврядування має свою частку у публічних доходах, відповідно до завдань, віднесених до її компетенції. Ці доходи поділяються па власні, загальні субвенції та цільові дотації з бюджету держави. Джерела доходів окреслені у законодавстві. Усі зміни компетенцій органів територіального самоврядування ув'язуються зі змінами у розподілі доходів. Законодавчо також регламентовано можливість встановлення місцевих податків.

Органи територіального самоврядування мають право на об'єднання та співпрацю із місцевими і регіональними об'єднаннями інших країн. Основними формами співробітництва органів територіального самоврядування є угода, асоціація, торгівля, єврорегіони.

Для місцевої та регіональної влади велике значення має забезпечення моніторингу та контролю. У Польщі місцеве самоврядування різних рівнів контролюється державою з використанням трьох основних механізмів:

1) через Прем'єр-Міністра, Міністерство внутрішніх справ та адміністрації і воєводу здійснюється контроль дотриманням законодавства про територіальне самоврядування;

2) названими інституціями здійснюється контроль виконання органами територіального самоврядування делегованих їм державною владою повноважень;

3) регіональна палата аудиторів здійснює контроль з фінансових питань.

Нагляд стосується в першу чергу рішень ради гміни чи повіту і воєводського сейму. Війт, бургомістр, президент, староста чи маршалок мусять впродовж 7 днів після прийняття рішень відповідних рад подати документи на розгляд воєводи, який протягом 30 днів повинен розглянути дане рішення з точки зору його відповідності законодавству. Він має право призупинити дію даного рішення чи анулювати його. При контролі виконання делегованих повноважень, окрім принципу законності, враховуються критерії адекватності, надійності та економічності. Після завершення 30-денного терміну з дня прийняття рішення орган нагляду вже не може самостійно його відмінити, але може направити до Адміністративного суду, який приймає відповідну постанову.

Особливим видом контролю є право органу виконавчої влади звернутися з поданням до Прем'єр-Міністра, який має право внести до парламенту подання про розпуск територіальної ради, яка допустила порушення Конституції чи законів. Після розпуску ради припиняє діяльність і відповідний виконавчий орган територіального самоврядування. Для забезпечення виконання їх функцій на рівні гміни чи повіту Прем'єр-міністр призначає тимчасово виконуючого обов'язки, а на рівні воєводства функції самоврядних органів тимчасово реалізує воєвода.

Суперечки між органами територіального самоврядування та урядовими адміністраціями вирішуються у судовому порядку.



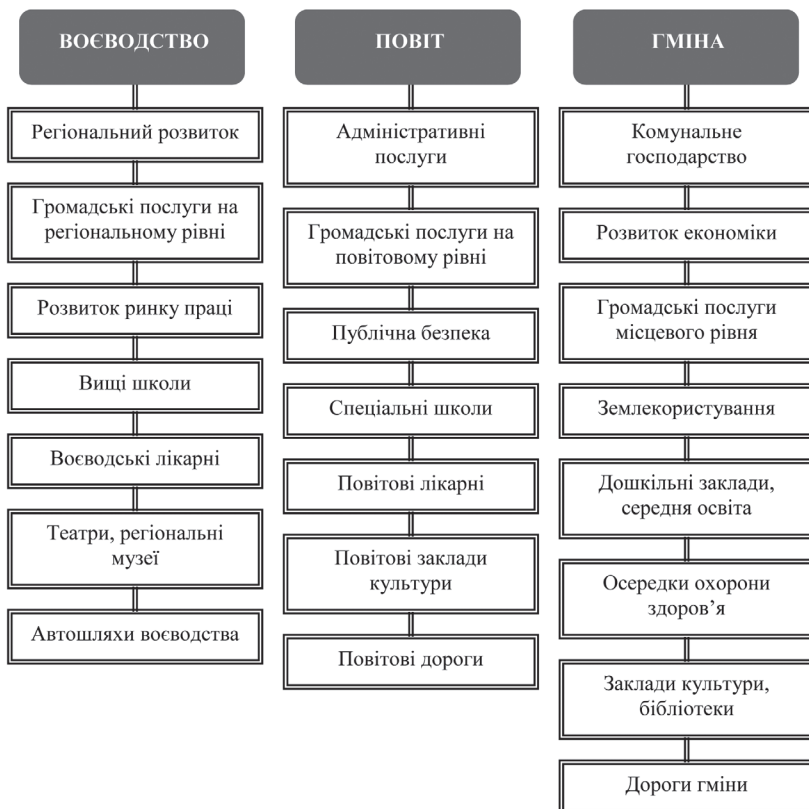


Рис. 2.4 – Компетенції територіального самоврядування різних рівнів

1. (Побудовано за: Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща : монографія / М.І. Лахижа. – Полтава : ПолтНТУ, 2012. – С. 128.

Визнаючи адміністративно-територіальну реформу в Польщі загалом вдалою, доцільно мати на увазі й критичні відгуки, коли вказується на певні прояви несистемності, відсутність загального бачення кінцевого результату, належного фінансування змін тощо. Такі недоліки реформування були неминучими, оскільки воно відбувалося в умовах трансформації суспільства та гострої політичної боротьби.

## 3

# СПІВПРАЦЯ ЖИТЕЛІВ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ, ЯКІ ОБ'ЄДНУЮТЬСЯ

## План

3.1 Співпраця жителів населених пунктів на етапах формування спроможних територіальних громад.

3.2 Громадське обговорення як форма безпосередньої участі жителів громади у впровадженні децентралізації.

3.3 Роль старости в налагодженні співпраці жителів у новостворених громадах.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» сьогодні є основним нормативно-правовим актом, яким регулюються питання формування спроможних об'єднаних територіальних громад. *Спроможна територіальна громада* — це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Формування спроможних об'єднаних територіальних громад є планованим довготривалим процесом, який умовно можна поділити на ряд етапів, представлених на рис. 3.1.

Зазначимо, що активна співпраця жителів населених пунктів починається із процесу добровільного об'єднання територіальних громад, оскільки, відповідно до статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» формування проекту перспективного плану області не передбачає участі громадян: «Перспективний план формування територій громад області розробляється обласною державною адміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю

територію області... Перспективний план формування територій громад області схвалюється обласною радою за поданням обласної державної адміністрації та затверджується Кабінетом Міністрів України». До процесу об'єднання основні функції свідомих та активних представників громад зводяться, в основному, до контролю за дотриманням нормативно-правових актів, які регулюють впровадження основних ідей децентралізації.

Відсутність необхідності участі мешканців громад у формуванні проекту перспективного плану обґрунтовується кількома вагомими фактами:

- по-перше, виключається вплив на формування суб'єктивних чинників кожного учасника процесу, дотримуються тільки чітко поставлені вимоги Методики;
- по-друге, значно обмежується вплив «політичних сил» на формування проекту перспективного плану та маніпулювання інформацією для відстоювання певних приватних політичних інтересів;
- по-третє, знижується можливість «ручного блокування» включення тих чи інших глибоко дотаційних населених пунктів до складу більш фінансово спроможних громад.

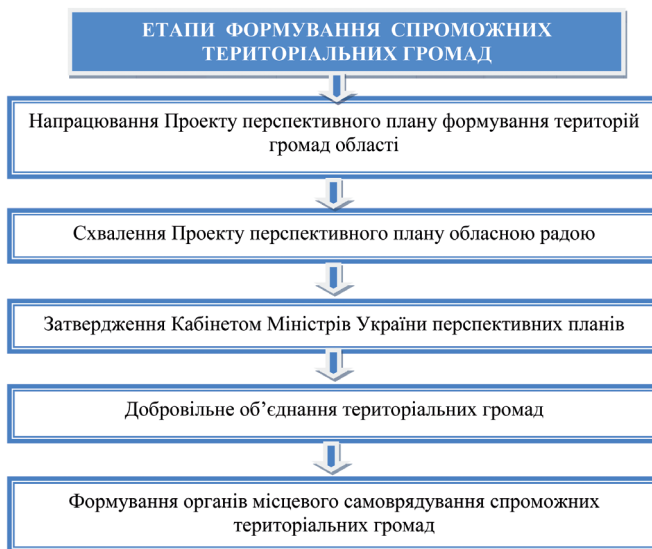


Рис. 3.1 – Етапи формування спроможних територіальних громад

Варто звернути увагу, що на теренах Івано-Франківщини з метою дотримання таких принципів доброго демократичного врядування як участь громадян у прийнятті рішень, налагодження зворотного зв'язку, забезпечення прозорості та відкритості тощо представники обласної ради забезпечили опрацювання пропозицій щодо побудови проекту перспективного плану області. Результатом спільної роботи представників органів влади та громадськості став схвалений рішенням сесії обласної ради проект перспективного плану області з поділом на 63 об'єднані територіальні громади, який подали на затвердження Кабінету Міністрів України.

Важливе значення у співпраці жителів населених пунктів, які планують об'єднуватися у спроможну громаду, є реалізація інформаційного механізму добровільного об'єднання задля ефективного проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи. Так, основні блоки інформації, необхідні для поширення серед жителів, для свідомого прийняття рішень про добровільне об'єднання територіальних громад вміщені в статтях Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та Методиці формування спроможних територіальних громад.

Добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням висвітлених на рис. 3.2 принципів.

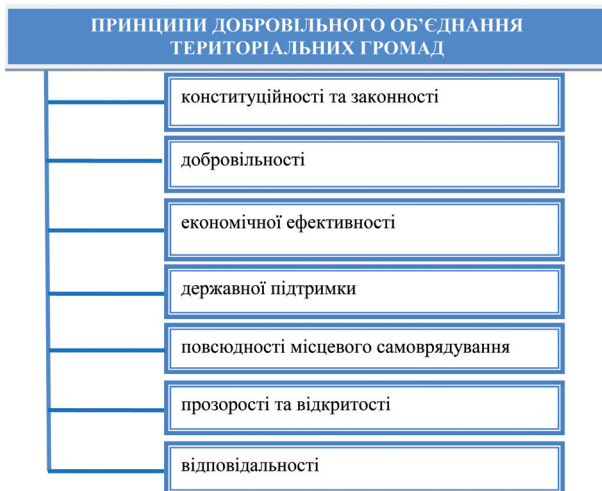


Рис. 3.2 – Принципи добровільного об'єднання територіальних громад

Мешканцям громад з метою отримання в результаті об'єднання наближення надання адміністративних, соціальних послуг та підвищення їх якості варто забезпечити дотримання зазначених принципів як представниками органів місцевого самоврядування, так і самими громадянами.

Жителі населених пунктів, які бажають об'єднатися, повинні обов'язково дотримуватися в процесі формування перспективного плану об'єднаної територіальної громади умов добровільного об'єднання (рис. 3.3).

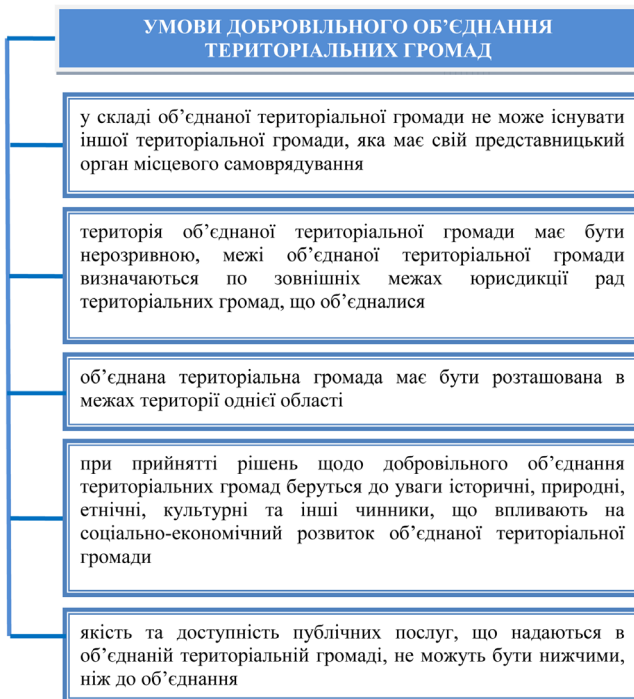


Рис. 3.3 – Основні умови добровільного об'єднання територіальних громад

З метою відстоювання інтересів громади необхідне також детальне ознайомлення мешканців з вимогами Методики формування спроможних територіальних громад. Активні жителі населених пунктів повинні співпрацювати з визначення потенційного адміністративного центру майбутньої спроможної

територіальної громади, контролювати процес формування зон доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, враховувати здатність органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; історичні, географічні, соціально-економічні, культурні особливості розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; розвиток інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць; фінансове забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; потоки трудової міграції населення; доступність послуг у відповідних сферах. Співпраця жителів з вирішення зазначених питань є надзвичайно важливою при формуванні проекту перспективного плану громади, який стане основою створення добровільно об'єднаних спроможних громад.

Визначення потенційного адміністративного центру майбутньої спроможної територіальної громади повинне чітко відповідати послідовності кроків, відображених на рис. 3.4.

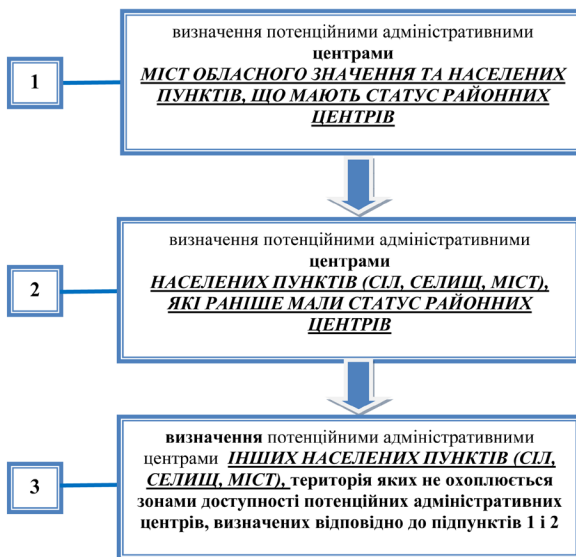


Рис. 3.4 – Послідовність визначення потенційного адміністративного центру майбутньої спроможної територіальної громади

При визначенні потенційного адміністративного центру необхідно враховувати зони доступності, які відповідають таким показникам: відстань до центру громади не більш, як 20-25 кілометрів дорогами з твердим покриттям. Така відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг з твердим покриттям чи особливостей рельєфу, що унеможлиблює сполучення (ріки без мостів, гори); час прибуття для надання швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин.

Обов'язковою умовою, яка свідчитиме про можливий подальший розвиток об'єднаної територіальної громади, а не про її «вимирання», є наявність загальноосвітнього навчального закладу I-III ступеня, проживання на території громади не менш як 250 дітей шкільного і 100 дітей дошкільного віку. Контролюючи правильність побудови громади потрібно звертати увагу на такі вимоги щодо формування меж території спроможної територіальної громади. Зазначимо, що межі території спроможної територіальної громади:

- визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що входять до її складу;
- територія спроможної територіальної громади має бути нерозривною;
- спроможна територіальна громада розташовується у межах території однієї області та у разі можливості одного району.

Незнання, або недотримання хоча б однієї вище перелічених умов може ставити під загрозу процес добровільного об'єднання. Для прикладу, зазначимо, що 13 жовтня 2015 року розпорядженням Кабінету Міністрів України №1077-р «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Івано-Франківської області» затверджено перспективний план формування територій громад Івано-Франківської області. Кабінет Міністрів України не затвердив 10 із 63 схвалених Івано-Франківською обласною радою громад. Це: Старунська (Богородчанського району), Дубовецька (Галицького району), Олієво-Королівська (Городенківського району), Новицька (Калуського району), Корницька, Нижньовербізька, П'ядицька (Коломийського), Пістинська, Рожнівська (Косівського району), Нижнівська (Тлумацького району). Однією із причин відмови у затвердженні у перспективному плані області перелічених

вище громад є невідповідність їх вимогам методики, їх фінансова, інфраструктурна неспроможність.

Ключовим моментом, де можуть чітко фіксується волевиявлення жителів громад є початок добровільного об'єднання громад — ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад. Перелік ініціаторів добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст відображено на рис. 3.5.

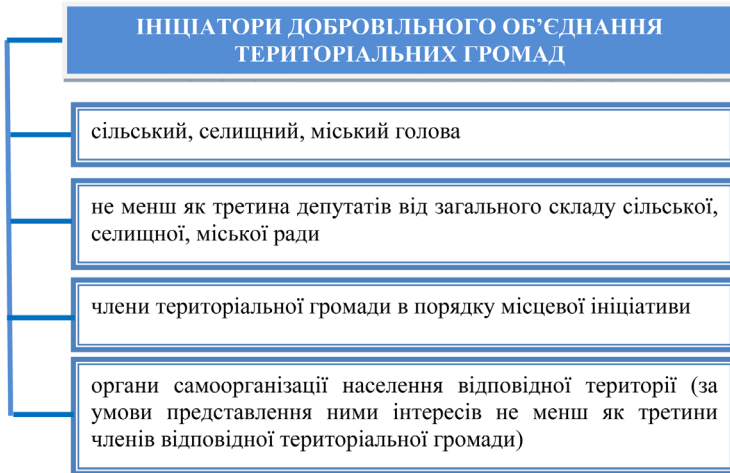


Рис. 3.5 – Ініціатори добровільного об'єднання територіальних громад

Ініціатори добровільного об'єднання формують пропозицію щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад, яка повинна містити:

- перелік територіальних громад, що об'єднуються, із зазначенням відповідних населених пунктів;
- визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування.

Сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та деле-



гування представника (представників) до спільної робочої групи. Важлива співпраця громадян у процесі підготовки рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Результати співпраці жителів населених пунктів, що об'єднуються, виражаються в основному через громадське обговорення, тому зосередимо увагу на окремих аспектах його проведення.

За результатами обов'язкового громадського обговорення, яке є формою безпосередньої участі членів територіальної громади у впровадженні децентралізації, сільські, селищні, міські голови вносять питання про схвалення підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад на розгляд сільських, селищних, міських рад. Метою проведення громадського обговорення є забезпечення права членів територіальної громади брати участь у розгляді пропозицій щодо добровільного об'єднання територіальних громад, з'ясувати переваги добровільного об'єднання, шукати шляхи вирішення суперечливих, на думку мешканців, чи проблемних питань.

Розвиток інформаційного суспільства збільшує перелік форм проведення громадського обговорення (круглий стіл, конференція / Інтернет-конференція, форум, громадські слухання, збори, сходи мешканців громади, теле- або радіодебати, консультація тощо), проте організаторам рекомендується застосовувати ті із них, які забезпечать найширшу участь громадськості в обговоренні необхідних питань. Інформувати цільові групи та зацікавлені сторони про місце, дату, час та інші організаційні питання щодо проведення громадського обговорення можна шляхом публікації оголошення у пресі, на веб-сайті громади; передачі по місцевих телеканалах, по радіо; розсилання письмових запрошень; оголошення під час богослужінь, що є особливо ефективним способом для сільських громад, тощо.

Варто також забезпечити можливість подання пропозицій чи зауважень учасниками громадського обговорення у письмовій формі з метою подальшого узагальнення їх у формі звіту, у якому зазначаються найменування організатора, зміст питання, що виносилося на громадське обговорення, інформація про осіб, які взяли участь в обговоренні порушеного питання, а також узагальнений

аналіз пропозицій (зауважень), що надійшли під час проведення громадського обговорення.

Об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад та за умови відповідності таких рішень висновку.

Подальша співпраця жителів населених пунктів відбувається вже у новоствореній громаді. Першочергово вона спрямована на підготовку перших виборів в об'єднаній територіальній громаді. Це закономірно, адже від якості новосформованого органу місцевого самоврядування залежатимуть подальші функціонування та розвиток громади. Новообрані місцеві лідери повинні мати досвід управлінської діяльності, керуватися у своїй роботі загальнолюдськими цінностями, бути освіченою людиною, яка сприятиме не просто функціонуванню громади, а дбатиме про її розвиток. Новостворені органи місцевого самоврядування постійно повинні покращувати управління за *12-ма принципами доброго демократичного врядування*, такими як:

- 1) чесне проведення виборів, представництво та участь;
- 2) зворотній зв'язок;
- 3) дієвість та ефективність;
- 4) відкритість та прозорість;
- 5) верховенство права;
- 6) етична поведінка;
- 7) компетентність та спроможність;
- 8) інновації та відкритість до змін;
- 9) сталий розвиток та довгострокове планування;
- 10) добрий фінансовий менеджмент;
- 11) права людини, культурне різноманіття та соціальне вирівнювання;
- 12) підзвітність.

Децентралізація повинна забезпечити наявність в органах місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад оптимальне поєднання повноважень, ресурсів та відповідальності. Органи місцевого самоврядування забезпечуватимуть здійснення повноважень більше як у 22 сферах життєдіяльності об'єднаних територіальних громад. Основні сфери, в яких об'єднана терито-

ріальна громада зможе самостійно реалізовувати власні повноваження, представлені на рис. 3.6.

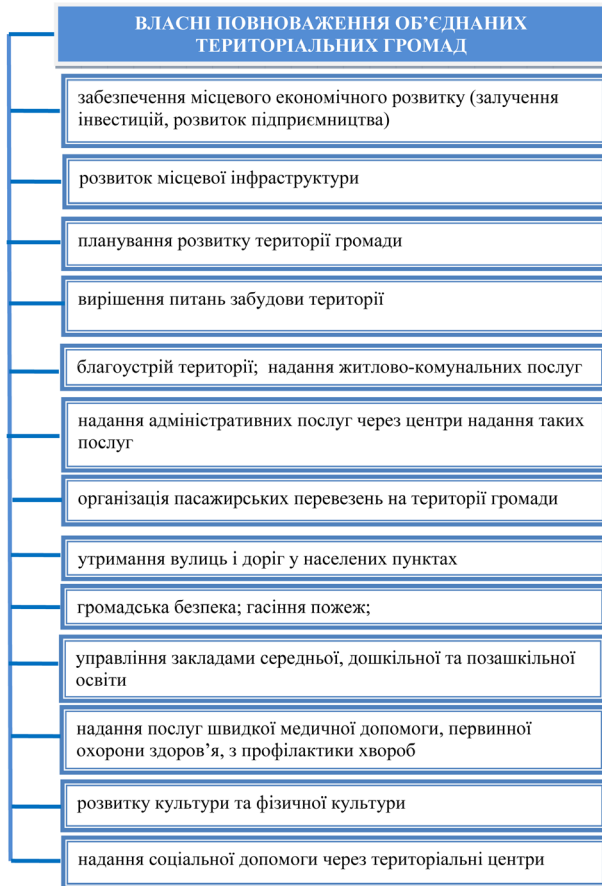
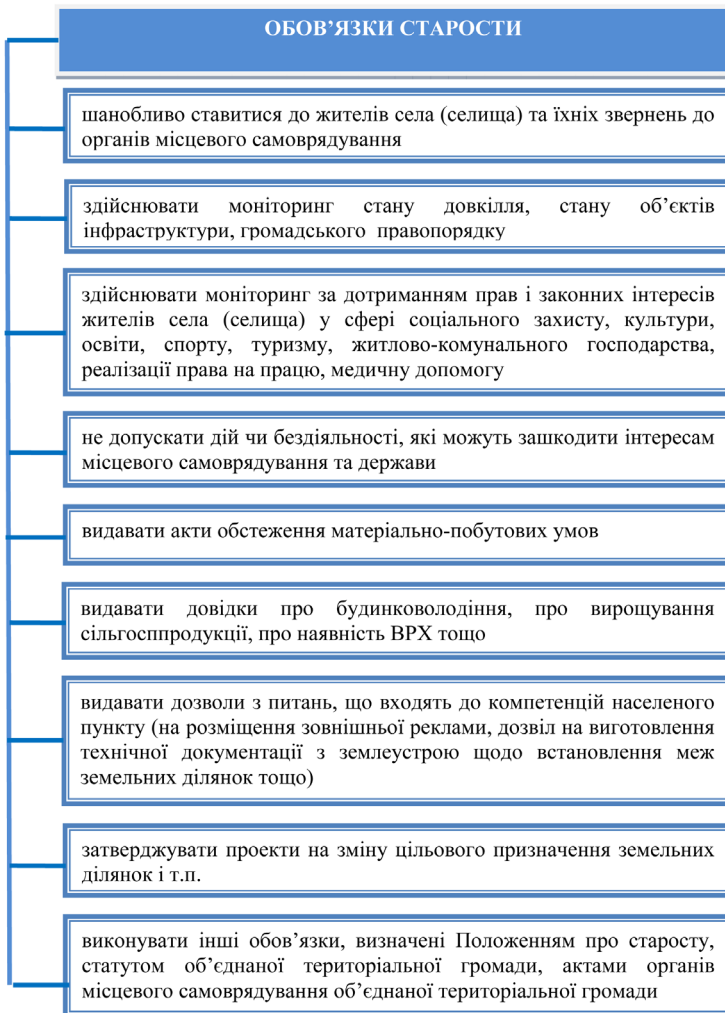


Рис. 3.6 – Власні повноваження об'єднаної територіальної громади

Зважаючи на широке коло повноважень, що передаються державою органам місцевого самоврядування, необхідним є залучення громадськості до територіальної громади. У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її

адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування та представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до



**Рис. 3.7 – Обов'язки старости**

органів місцевого самоврядування; бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту.

У Положенні обов'язково визначаються права і обов'язки старости (рис. 3.7), порядок його звітності та інші питання, пов'язані з діяльністю **старости**.

Староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою. Оскільки староста діє на основі розробленого громадою положення, то дуже важливою є співпраця жителів із написання Положення про старосту, яке затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади.

Подальший соціально-економічний розвиток об'єднаних територіальних громад безпосередньо залежатиме також від налагодження ефективної та результативної співпраці влади, бізнесу та громади, метою якої має стати формування економічного потенціалу громади для покращення економічного майбутнього і підвищення якості життя населення.

## 4

# СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*Держава не примушує об'єднуватись — вона відкриває можливості для того, щоб громади могли більше отримувати доходів і, відповідно, на свій розсуд більше розпоряджатися видатками місцевих бюджетів*

### План

4.1 Соціально-економічний розвиток: сутність та характеристика основних складових.

4.2 Економічні можливості (спроможність) об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

4.3 Джерела фінансування соціально-економічного розвитку ОТГ.

4.4 Соціально-економічний аналіз як основа для планування соціально-економічного розвитку ОТГ.

На сучасному етапі соціально-економічний розвиток економіки України неможливий без урахування територіальних особливостей, зокрема, сильних та слабких сторін функціонування місцевих економічних систем, сприятливих і негативних тенденцій розвитку громад, що пояснюється наявністю значної диференціації у забезпеченні необхідними економічними та соціальними ресурсами. Саме на місцевому рівні вирішуються питання відтворення продуктивних сил, реалізуються проекти соціально-економічного розвитку, задовольняються ключові соціальні потреби населення, а показники розвитку економіки на місцевому рівні є критерієм визначення рівня економічного розвитку держави в цілому. Сьогодні для України актуальною є необхідність забезпечення реальної здатності територіальних громад вирішувати питання місцевого значення, задовольняти соціальні, економічні та інші потреби населення, і ключову роль у цьому відіграє саме соціально-економічний

розвиток об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Тому питання, пов'язані з визначенням сутності, проблем та вивченням перспектив соціально-економічного розвитку ОТГ, є актуальними та своєчасними, оскільки саме ОТГ є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень.

Фактично сьогодні, в складних умовах існування Української держави, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень.

Соціально-економічний розвиток ОТГ — багатовимірний і багатоаспектний процес, який розглядається з погляду сукупності різних соціальних і економічних цілей. Навіть якщо мова йде тільки про економічний розвиток, він розглядається спільно з розвитком соціальним.

У науковій літературі під розвитком розуміють процес удосконалення тих чи інших елементів суспільних відносин, матеріально-речових складових суспільства або соціально-економічних і матеріальних систем у цілому, перехід до принципово нових якісних характеристик. Термін «розвиток» часто вживається в таких поєднаннях: розвиток регіону, міста, територіальної громади, економічний розвиток, соціально-економічний розвиток, розвиток економіки. У кожному випадку під розвитком мають на увазі будь-яку прогресивну зміну перш за все в економічній сфері:



Рис. 4.1 — Визначення терміну «розвиток»

Разом із суто економічними характеристиками розглядають соціальні параметри розвитку. Більше того, соціальні характеристики давно вже стали повноправними показниками, що оцінюють ступінь розвитку будь-якої територіальної громади.

Слід зауважити, що сьогодні найперспективнішою ідеологією розвитку ОТГ є теорія сталого розвитку. Сталий розвиток — це керований розвиток, загальна концепція стосовно необхідності встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному і здоровому довкіллі. Тобто концепція сталого розвитку з'явилася в результаті об'єднання трьох основних напрямів розвитку суспільства в цілому (якщо досліджувати макрорівень) чи окремих територіальних громад (що актуально при дослідженнях на місцевому рівні чи макрорівні): економічного, соціального та екологічного (рис. 4.2).



*Рис. 4.2 — Зв'язок основних складових сталого розвитку*

Економічна складова концепції розвитку заснована на теорії максимального потоку сукупного доходу. Концепція передбачає оптимальне використання обмежених ресурсів та використання екологічних-, природо-, енерго-, і матеріало-зберігаючих технологій, включаючи видобуток і переробку сировини, створення екологічно прийнятної продукції, мінімізацію, переробку та знешкодження відходів.



Соціальна складова розвитку орієнтована на людину і спрямована на збереження стабільності соціальних і культурних систем. Важливим аспектом цього підходу є справедливий розподіл благ. У рамках концепції людського розвитку людина є не об'єктом, а суб'єктом розвитку.

З екологічної точки зору, сталий розвиток має забезпечити цілісність біологічних і фізичних природних систем. Особливе значення має життєздатність екосистем, від яких залежить глобальна стабільність усїєї біосфери. Основна увага приділяється збереженню здібностей до самовідновлення і динамічної адаптації таких систем до змін, а не збереження їх у деякому «ідеальному» статичному стані.

Важливі також і механізми взаємодії цих концепцій. Економічний і соціальний елементи, взаємодіючи один з одним, породжують такі нові завдання, як реалізація довгострокового економічного зростання та підвищення добробуту населення. Тобто якщо спроектувати дану концепцію на ОТГ, то в сучасних умовах важливим для ефективного функціонування таких громад є забезпечення економічного зростання, посилення спроможності ОТГ з одночасним покращенням добробуту населення.

Тісний зв'язок між рівнем економічного розвитку і вирішенням соціальних проблем підкреслює використання на практиці терміну «соціально-економічний розвиток».

Соціально-економічний розвиток — це процес трансформації матеріального базису виробництва, а також усїєї сукупності різноманітних відносин між економічними суб'єктами та соціальними групами населення.

Термін «соціально-економічний розвиток» відображає пряму залежність між рівнем економічного розвитку і вирішенням соціальних проблем громади і її господарюючих суб'єктів (рис. 4.3).

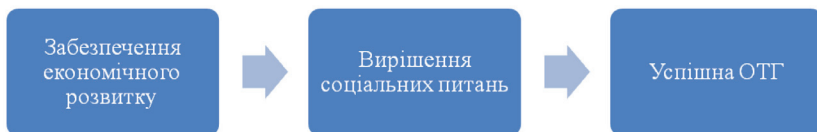


Рис. 4.3 — Залежність між економічним та соціальним розвитком

Основою (рушійною силою) соціально-економічного розвитку ОТГ є фактори, внутрішні можливості та резерви, наявні конкурентні переваги; двигуном розвитку територіальної громади є економіка; критерієм розвитку є задоволення потреб членів громади, підвищення життєвого рівня населення, зростання стандартів життя.

Соціально-економічний розвиток — складний суперечливий процес, у якому взаємодіють позитивні і негативні фактори, а періоди прогресу змінюються періодами регресу.

Сьогодні науковці розглядають соціально-економічний розвиток як:

- цілісну сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих соціальних і економічних інститутів (суб'єктів) і відносин з приводу розподілу і споживання матеріальних і нематеріальних ресурсів, виробництва, розподілу, обміну та споживання товарів і послуг;

- здатність системи підтримувати певні темпи руху та утримувати рівновагу при зовнішніх збуреннях;

- здатність забезпечувати довгострокове функціонування та досягнення стратегічних цілей на основі використання системи наявних ресурсів.

Американські науковці під час проведення дослідження рівня соціально-економічного розвитку територій наводять наступне розуміння цієї категорії: це — концепція для подальшого руху організацій, що мають соціальні цілі, головним завданням яких залишаються економічні цілі або генерація деяких економічних наслідків через надання послуг.

Канадські вчені досліджуючи рівень соціально-економічного розвитку Канади зробили такий висновок щодо даної категорії: соціальний підхід до розгляду розвитку організацій можливий на усіх видах та формах підприємницької діяльності. При цьому базується він на основі демократичних цінностей, які прагнуть покращити соціальні, економічні, екологічні умови громад, враховуючи при цьому їх найбільш неблагополучних членів.

В цьому контексті слід зауважити, що в основному соціально-економічний розвиток розглядають на рівні держави, але одночасно доведено, що починається він саме з місцевих громад.

Отже, соціально-економічний розвиток ОТГ — це складний процес, спільна діяльність громади (суб'єктом діяльності

з соціально-економічного розвитку ОТГ є місцева громада); співпраця (партнерство) влади, бізнесу та громади.

Соціально-економічний розвиток кожної ОТГ здійснюється за різними сценаріями, формування та вибір яких більшою мірою залежить від економічних можливостей (спроможності) та вибраних місцевою владою пріоритетів розвитку.

Сьогодні в Україні до актів, які визначають яким чином має відбуватись об'єднання громад, їх соціально-економічний розвиток, для того, щоб вони стали спроможними і максимально використували свої економічні можливості, відносяться:

— Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№157-VIII від 05.02.2015 р.);

— Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (№ 214 від 08.04.2015 р.);

— Закон України «Про місцеве самоврядування» (від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР).

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад під спроможною територіальною громадою розуміють територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

В науковій літературі спроможною територіальною громадою визначають таку громаду, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади.

Більшість територіальних громад країни сьогодні є неспроможними, що і підштовхнуло до проведення реформи місцевого самоврядування в Україні. Метою даної реформи є децентралізація влади, яка базується на таких складових: визначення нової територіальної основи місцевого самоврядування; передача повноважень та ресурсів на місцевий рівень.

Тобто реформа місцевого самоврядування спрямована на посилення забезпечення спроможності ОТГ самостійно (за рахунок власних ресурсів), формування ОТГ більшої ресурсної бази та активізацію формування внутрішніх резервів. Отже, соціально-економічний розвиток ОТГ буде залежати від синтезу основних складових, які здатні його забезпечити (рис. 4.4).



*Рис. 4.4 — Основні складові від яких залежить соціально-економічний розвиток ОТГ*

#### 1. Спроможність ОТГ формувати самостійно ресурсну базу.

Соціально-економічний розвиток ОТГ неможливий без належного ресурсного забезпечення, перш за все — фінансового, тобто наявний фінансовий ресурс ОТГ фактично визначає можливості її розвитку. Практика засвідчує, що основні фінансові ресурси ОТГ зосереджені в бюджеті ОТГ. Сьогодні виникає нагальна потреба визначення на довгостроковій основі джерел власних доходів місцевих бюджетів, що сприятиме збільшенню обсягів фінансових ресурсів, які є у розпорядженні органів місцевого самоврядування і формуванню фінансово спроможних територіальних громад.

Відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено фактично перший етап бюджетної децентралізації.

Зміни до Бюджетного кодексу є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбю-

джетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Зміни у свою чергу є запорукою реалізації у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема, принципів субсидіарності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад.

Бюджети ОТГ, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, до 15 жовтня року, що передує плановому, формуються відповідно до Бюджетного Кодексу на плановий бюджетний період з урахуванням таких особливостей:

1) доходи цих бюджетів визначаються відповідно до статей 64 та 69-<sup>1</sup> Бюджетного Кодексу;

2) видатки та кредитування цих бюджетів визначаються відповідно до статей 89 і 91 Бюджетного Кодексу;

3) відносини між цими бюджетами та державним бюджетом визначаються відповідно до статей 97, 99, 100, 102, 103-<sup>2</sup>, 103-<sup>4</sup> і 108 Бюджетного Кодексу;

4) місцеві запозичення здійснюються відповідно до статей 16 і 74 Бюджетного Кодексу.

Відповідно до змін внесених до Бюджетного Кодексу для фінансового забезпечення повноважень об'єднані територіальні громади отримують такі фінансові ресурси:

1) 60% податку на доходи фізичних осіб;

2) акцизний податок з реалізації підакцизних товарів (акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів);

3) податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;

4) податок на майно (нерухомість, земля, транспорт).

5) єдиний податок;

6) 25% екологічного податку.

Крім того, встановлені наступні збори та інші платежі до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад:

1) державне мито;

2) збір за місця для паркування транспортних засобів;

- 3) туристичний збір;
- 4) плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності;
- 5) надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном що перебуває в комунальній власності;
- 6) рентні плати за користування надрами (в т.ч. для видобування корисних копалин та в цілях не пов'язаних з їх видобуванням), за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів. Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів — за місцем податкової реєстрації платника рентної плати;
- 7) орендна плата за водні об'єкти, їх частини, що надаються в користування на умовах оренди;
- 8) кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;
- 9) концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності;
- 10) частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами;
- 11) плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції;
- 12) кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, які не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель», в частині здійснення закупівель за рахунок коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад;
- 13) кошти, отримані від учасника - переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю, в частині здійснення закупівель за рахунок

коштів бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів;

14) 80 відсотків коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 відсотків коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло;

15) 75% коштів відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва;

16) 50% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;

17) 10% вартості питної води від суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів;

18) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;

19) цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до республіканського Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;

20) надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами;

21) субвенції, що надаються з інших бюджетів за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду таких бюджетів;

22) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;

23) повернення кредитів, наданих з місцевих бюджетів молодим сім'ям та самотнім молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними;

24) надходження в рамках програм допомоги і грантів міжнародних фінансових організацій та Європейського Союзу.

Крім наведених вище фінансових можливостей ОТГ мають можливість подавати заявки до Державного фонду регіонального розвитку на отримання фінансування власних інвестиційних проєктів регіонального розвитку. Відповідно до статті 24-1 Бюджетного Кодексу України кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку (у тому числі проєктів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

2. Здатність ОТГ активізувати внутрішні резерви громад і залучати їх до розвитку громади.

*Кожна ОТГ володіє внутрішніми резервами, які необхідно виявити і задіяти як реальний фінансовий ресурс. Тому важливим завданням для ОТГ є детальний аналіз можливості розвитку на її території різних галузей економічної діяльності.*

*В цьому контексті важливо наголосити на тому, що значний ресурс покращення соціально-економічного розвитку ОТГ зосереджено в наступному:*

— по-перше, в тому, що громада об'єднана перебуватиме у прямих відносинах з державним бюджетом по усім бюджетним асигнуванням;

— по-друге, в можливості повного управління земельними ресурсами, які знаходяться навколо сільських, селищних рад. Тобто, після об'єднання законодавство передбачає, що вся територія, яка знаходиться в юрисдикції рад, які об'єднуються, уже буде входити до питань ресурсного забезпечення цієї громади;

— по-третє, в самостійному визначенні стратегії розвитку території, самостійному формуванні бюджету, додаткових фінансових надходжень.

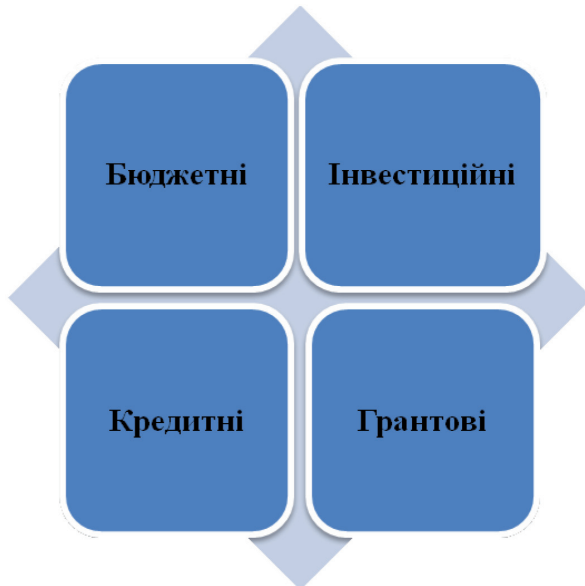
В той же час треба шукати додаткові резерви наповнення бюджету максимально мобілізувати наявні резерви та шукати нові джерела фінансування розвитку ОТГ.



Основні шляхи у цьому напрямку:

- розвиток співробітництва територіальних громад;
- розвиток партнерських стосунків з бізнесом (ДПП), спонукання бізнесу до соціальної, екологічної та етичної відповідальності;
- пожвавлення інвестиційного середовища та залучення інвестицій, інвестиції трудових мігрантів;
- активізація розвитку малого і середнього бізнесу, поступово зміщуючись зі сфери торгівлі і послуг у сферу виробництва;
- сприяння розвитку та диверсифікації бізнесу та формування кластерів;
- розвиток інфраструктури, насамперед дорожньої та житлово-комунального господарства;
- розвиток екотуризму, ековиробництв;
- модернізація аграрного виробництва та галузі переробки сільськогосподарської продукції та інші.

До основних джерел фінансування соціально-економічного розвитку ОТГ можна віднести складові, відображені на рис. 4.5.



*Рис. 4.5 — Основні джерела фінансування соціально-економічного розвитку ОТГ*

### 3. Підтримка розвитку ОТГ державою.

Слід зауважити, що на державному рівні задекларовано конкретні форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, які подано на рис. 4.6.

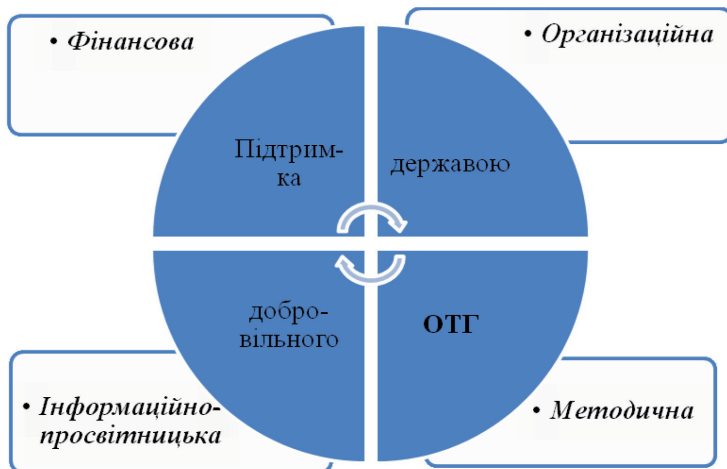


Рис. 4.6 — Форми державної підтримки добровільного ОТГ

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» фінансова підтримка державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст полягає в наступному:

1. Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, якщо її межі повністю відповідають межах, визначеним перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області.

2. Пропозиції щодо надання фінансової підтримки об'єднаній територіальній громаді вносяться Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією за поданням місцевої ради об'єднаної територіальної громади

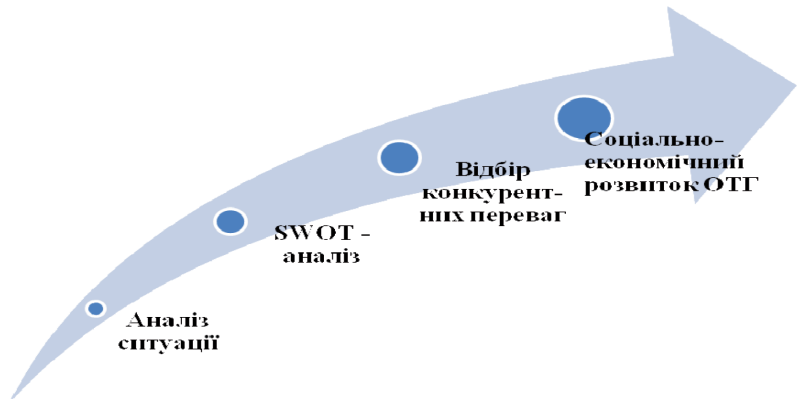
Кабінету Міністрів України не пізніше 15 серпня року, що передує бюджетному періоду, в якому передбачається надання такої фінансової підтримки.

3. Загальний обсяг фінансової підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад, утворених відповідно до перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів.

4. Загальний обсяг субвенцій на формування відповідної інфраструктури об'єднаних територіальних громад визначається законом про Державний бюджет України.

5. Порядок надання субвенцій з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Слід зауважити, що широкий діапазон обставин, що здійснюють стимулюючий, або дестимулюючий вплив на соціально-економічний розвиток ОТГ, обумовлюють необхідність використання на практиці соціально-економічного аналізу (СЕА) розвитку ОТГ для того, щоб вивчити рівень розвитку ОТГ, спрогнозувати можливі напрями його розвитку (рис. 4.7).



4.7 — Логічний процес забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку ОТГ

Аналіз ситуації (соціально-економічний аналіз) є базисом чи фундаментом для подальшого планування соціально-економічного розвитку ОТГ. Він повинен охоплювати всі важливі аспекти життєдіяльності і розвитку ОТГ. Правильно зроблений і адекватно використаний аналіз ситуації дозволяє краще зрозуміти актуальний стан та тенденції в економічній, соціальній сферах ОТГ. Цей аналіз також створює потужну основу для своєчасного виявлення бажаних і небажаних змін, а також основу для прийняття обґрунтованих рішень щодо розвитку ОТГ.

Соціально-економічний аналіз ОТГ фактично виконує попереджувальну функцію: показує від чого слід відмовлятися (де витрати перевищують вигоди), а також — куди потрібно спрямовувати ресурси, де є потенціал для розвитку.

SWOT-аналіз являє собою ефективний метод ідентифікації внутрішніх сильних і слабких сторін і розпізнавання зовнішніх можливостей і загроз. SWOT-аналіз показує, яким чином краще застосувати власні сили і зменшити внутрішні слабкості, оптимально використовуючи зовнішні можливості та усуваючи загрози. Таким чином, SWOT-аналіз зазвичай використовується для виявлення найбільш важливих внутрішніх і зовнішніх факторів, що мають значення для розвитку. SWOT-аналіз являє собою синтез ситуаційного аналізу, який вказує на основні внутрішні фактори (сильні і слабкі сторони), та зовнішні фактори (можливості і загрози), важливі для розвитку. Філософію SWOT можна резюмувати наступним чином: спиратися на сильні сторони, усунути слабкі сторони та використовувати можливості, запобігати загрозам.

Відбір конкурентних переваг є орієнтиром для подальшого розвитку ОТГ і полягає у виборі перспективних конкурентних переваг з одного боку і найбільш важливих проблем з іншого. *Конкурентна перевага* означає стратегічну перевагу, яку ОТГ має над своїми конкурентами у певній галузі, сфері, в якій має місце конкуренція. Наявність конкурентної переваги зміцнює та поліпшує позиції громади (в якому відбувається конкуренція з іншими громадами).

Фактично результати соціально-економічного аналізу вказують на ключові тенденції, які можуть стати основою для соціально-економічного розвитку ОТГ, такі як нові види діяльності, організації та практики, які мають потенціал до зростання. З іншого боку,

соціально-економічний аналіз показує основні проблеми і питання, які заважають розвитку і повинні бути вирішені, а також дії, від яких варто відмовитися, якщо витрати перевищують вигоди. Переваги ОТГ класифікують як природні переваги, загальні переваги і унікальні переваги.

Визначені переваги ОТГ можуть бути класифіковані наступним чином:

- природні переваги пов'язані з факторами, які надані природою, а не зроблені людьми;

- загальні переваги пов'язані з соціально-економічними факторами, які є результатом діяльності людини, але й існують також у інших ОТГ;

- унікальні переваги відрізняють ОТГ від інших, і не можуть бути легко скопійовані іншими — зазвичай, вони представляють собою поєднання природних і загальних переваг.

Для соціально-економічного розвитку будь-якої ОТГ дуже важливо навчитися вдало використовувати всі види переваг.

Досягнення основної цілі реформи місцевого самоврядування в Україні — створення економічно- та фінансово спроможних ОТГ — вимагає здійснення глибоких системних змін у більшості сфер суспільного життя. Однак на сьогодні це є необхідною умовою сталого соціально-економічного розвитку територіальних громад і єдиним шляхом до побудови громадянського суспільства в Україні. Тільки сильна, спроможна громада з достатньою економічною активністю на власній території, з ініціативними, працьовитими людьми забезпечить гідний рівень життя населення, обере пріоритети розвитку і фінансуватиме освіту, охорону правопорядку, медицину, дороги та інші напрямки, які люди вважатимуть важливими. Об'єднання громад — це шлях до сильної, успішної країни, до впевненого майбутнього для себе та своїх нащадків.

## **РОЗВИТОК ЛІДЕРСТВА В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

### **План**

5.1 Роль лідерства в новообраних органах місцевого самоврядування та його відповідність сучасним викликам та стандартам ефективності.

5.2 Лідерство як усвідомлений вибір. Синергія лідерства і керівництва в громаді.

5.3 Основні принципи розвитку лідерства у місцевих управлінців в громаді.

Політика здійснення децентралізації є відходом від централізованої моделі управління в державі, сприяє забезпеченню спроможності місцевого самоврядування та побудові ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» став вагомим поштовхом до реформування місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою в Україні, у порівнянні з попередніми спробами реформ в минулі роки. Як результат — перші об'єднані територіальні громади на місцевих виборах в кінці 2015 року вже обрали собі тих керманичів, які повірили в реформу децентралізації влади, оголосили про готовність взяти на себе відповідальність створювати нові можливості для розвитку своїх територій і громад, залучати інвестиції, забезпечувати нові робочі місця, сприяти доступу та належну якість публічних послуг для громадян.

Уряд країни надає максимальну підтримку об'єднаним територіальним громадам необхідними фінансовими ресурсами та організаційним і методичним супроводом, і на черзі — кропітка робота над плеканням справжніх лідерів у нових територіальних громадах, здатних забезпечити новий якісний рівень публічних послуг. Переважна більшість українців сподівається на те, що нові об'єднані територіальні громади саме під головуванням

ефективних лідерів стануть реальним прикладом позитивних змін у процесі демократичного реформування і сприятимуть втіленню європейських стандартів послуг в усіх сферах життя.

Не варто забувати, що успішні кроки реформи органів місцевого самоврядування в Україні нескладно звести нанівець. Зміни, які приносить децентралізація не настають раптово. Вони тривають роками шляхом тривалих переговорів, з підвищенням довіри та компетентності до місцевої влади. Завдячуючи реформі відбулась передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, і саме органи державного управління мають бути переконані, що місцеві влади розпоряджатимуться значними суспільними ресурсами не лише ефективно та високоморально, але й на користь місцевої громади та країни загалом. Це мають демонструвати не просто порожні заяви вибраних осіб щодо захисту суспільних інтересів з владних позицій, але їхні добрі справи, які доводять, що місцеві влади здатні належним чином виконати свої функції, успішно впоратись із викликами, що стоять перед ними, досягти високих стандартів діяльності. А це під силу тільки справжнім лідерам новоутворених громад.

З впевненістю можна говорити, що ефективність і злагодженість роботи місцевих органів влади значною мірою визначається рисами, характеристиками та діяльністю осіб, які очолюють ці органи (тобто новообраних очільників громад), наявності чи відсутності у таких осіб досвіду, належних фахових знань та вроджених чи набутих лідерських якостей. Це повинні бути не просто виконавці визначених функцій, управлінці, керівники громад, а висококомпетентні, поінформовані, відповідальні лідери, здатні до творчої, інноваційної діяльності, готові прийняти і втілити якісні зміни на місцях. Саме тому керівник-лідер стає таким актуальним в наш складний час реформ.

Громадам важливо розуміти глибину наростаючих проблем — тих викликів, перед якими можуть постати органи місцевого самоврядування щодня. Щоб впоратись із ними, необхідно спочатку зрозуміти їх, треба переконатися, що можна бачити виклик з різних точок зору. Часто рішення ускладнюється тим, що проблему бачать лише з однієї точки зору. Саме тут працює лідерство, яке по своїй природі застосовує 3-D бачення і долає виклики, бо концентрує увагу на вирішенні проблем з різних позицій і спрямовує працю

на спільне добро, інноваційні зміни, перетворює ініціативи накиннутих згори та породжує рух знизу. Лідерство здатне створити належне середовище, без якого досягти стандартів досконалості буде майже неможливо.

Загальновідомо, що досягти добрих стандартів можливо за умов дотримання чітких орієнтирів. Цінними тут виступають орієнтири доброго врядування, на які опираються органи місцевого влади в розвинутих країнах ЄС. Вони ґрунтуються на трьох складових демократичної місцевої влади: інституційної спроможності, наданні послуг, залучення громади (за матеріалами «Орієнтири лідерства», Програма Ради Європи, 2011):

## **КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ДІЄВОСТІ МІСЦЕВОГО ОРГАНУ ВЛАДИ**

### *ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ*

#### *1. Бачення та стратегія*

- Виробляє реалістичне бачення і систему цінностей у консультаціях з місцевим населенням та організаціями, узгоджуючи короткострокові та довгострокові потреби.
- Забезпечує врахування у пріоритетах бажань зацікавлених осіб і їхню широку підтримку.
- Виробляє і повідомляє про політику та стратегії, вітаючи участь інших.
- Стежить за виконанням стратегій і планів, оновлює їх для врахування зміни обставин.

#### *2. Політичне керівництво*

- Мер, рада та виконавчий орган розробляють стратегічні цілі та пріоритети після консультацій з зацікавленими сторонами.
- Виборні представники забезпечують тісний зв'язок між місцевим органом влади і місцевим населенням та організаціями і намагаються представляти їхні потреби у місцевій політиці.
- Мер та рада добре співпрацюють, розуміючи й уміло використовуючи свої функції та можливості в інтересах громади.
- Мер і виборні представники добре співпрацюють з чиновниками, кожен поважає роль і досвід іншого. Існує належний баланс



влади між мером і головою адміністрації; зв'язки між політичною та виконавчою сторонами хороші.

### *3. Керівництво людьми*

- Цінує весь персонал і депутатів; допомагає їм конструктивно діяти при належній підтримці та ресурсах.
- Застосовує ефективні заходи дисципліни персоналу і заохочує кар'єрні можливості.
- При потребі делегує обов'язки менеджерам і підтримує інновації.

### *4. Зв'язок*

- Апелює до всіх груп громади, підтримує діалог і допомагає їхній участі у місцевому врядуванні.
- Добре інформує депутатів, персонал і місцеве населення про свою політику й діяльність і консультується з ними щодо своїх планів.
- Забезпечує доступність усіх депутатів і їх піклування про інтереси місцевого населення.

### *5. Прозорість і підзвітність*

- Веде прикладом, встановлюючи високі стандарти поведінки та роботи.
- Правила прийняття рішень публічні й зрозумілі, відкриті й прозорі; комітети відкриті для громадськості, а їхня робота добре документується і доступна громадськості.
- Є процедури владнання конфлікту інтересів; існує повний реєстр інтересів обраних представників.
- Процес закупівель прозорий і відповідає правилам та місцевим процедурам

## *НАДАННЯ ПОСЛУГ*

### *6. Планування та аналіз*

- Має чіткі правила планування на рівні громади, компанії та послуги на коротку та середню перспективу.
- Демонструє чіткі механізми контролю надання місцевих послуг.
- Забезпечує горизонтальну координацію послуг, при транскордонній співпраці.

- Чітко й публічно звітує про результати діяльності та плани на майбутнє.
- Радиться з депутатами, персоналом та користувачами послуг про організацію місцевих послуг.

#### *7. Інновації та зміни*

- Піддає сумніву статус-кво і запроваджує нові ідеї та кращі методи роботи.
- Вишукує добрі практики, поширює досвід і надає можливості для навчання.
- Ефективно використовує керівництво проектами для запровадження змін і ставить конкретні цілі.

•

#### *8. Управління послугами*

- Ефективно та дієво керує послугами, забезпечуючи відповідну якість за гроші, заохочує персонал працювати якнайкраще і враховує погляди користувачів послуг.
- Використовує завдання, пріоритети, показники діяльності, стандарти та цілі в усіх службах для кращої роботи і регулярно контролює їх для свідомої політики й планування та для демонстрації підзвітності.
- Порівнює свою роботу з кращим в інших органах влади і ставить задачі з удосконалення.
- Здійснює фундаментальний аналіз роботи з надання послуг для забезпечення реального вдосконалення.
- Має детальну й публічну процедуру розгляду скарг, доступну всім городянам по різних каналах; інформація про скарги аналізується й використовується для покращення обслуговування.

#### *9. Управління ресурсами*

- Фінансове планування ґрунтується на багаторічному прогнозі, а фінансами розпоряджаються на стабільній основі.
- Прозоро розпоряджається фінансами для досягнення максимальної вигоди, забезпечення відповідної якості за гроші та уникнення безконтрольного ризику.
- Найкращим чином використовує майно.
- Забезпечує відповідність управління ресурсами завданням та пріоритетам місцевого органу влади.

#### *10. Партнерство та співпраця з іншими структурами*

- Дає приватним компаніям і НУО можливість надавати суспільні блага та послуги.
- Заохочує державно-приватне партнерство у тих видах діяльності, де ця схема може призвести до підвищення ефективності.
- Замовляє у сторонніх підрядників послуги у сферах, де залучення зовнішніх постачальників може покращити якість послуг.
- Забезпечує прозорість і постійний контроль схем партнерства.

### ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДИ

#### *11. Участь громадян*

- Інформує громадян; запитує, слухає і реагує на місцеві думки й вітає відгуки про досвід користувачів послуг.
- Створює можливості для участі на місцях у плануванні та наданні послуг.
- Розвиває інститути сусідства для забезпечення участі громадян у прийнятті рішень на місцях.
- Заохочує реєстрацію і голосування.

#### *12. Партнерство*

- Розвиває тісне партнерство (наприклад, для надання послуг) з місцевими організаціями, сусідніми місцевими владами та іншими аналогічними місцевими органами влади.
- Дає місцевим організаціям можливість участі в ефективному місцевому врядуванні.
- Найкращим чином використовує можливості для міжнародної співпраці.

#### *13. Лідерство у громаді*

- Зміцнює здатність організації підтримувати розвиток громади.
- Забезпечує змістовний і постійний двосторонній зв'язок між місцевим органом влади і його виборцями.
- Створює спеціальні установи, здатні створити відчуття спільної мети та забезпечити доступ до знань, стратегій і ресурсів усіх учасників.
- Сприяє контактам між партнерами, заохочує ініціативу та використовує енергію та ресурси заради кращого майбутнього громади.

Через розуміння цих орієнтирів, самооцінку та аналіз, очільники громад можуть ефективно оцінити, наскільки добре діє конкретний орган влади у порівнянні з цими критеріями, визначити проблеми та заходи з удосконалення, які можна здійснити.

Отже, ефективне головування в громаді та керівництво, підтримання високих стандартів і робота у мінливому середовищі вимагають високої працездатності та кваліфікації, підвищені вимог до людини, якій довіряє громада. І якщо громада довірила владу людині то вона зобов'язана стати ефективним лідером, який реагує на тенденції та виклики сьогодення, піддає сумніву статус-кво, діє нешаблонно, заохочує інновації, шукає кращі практики, наполягає на найвищих стандартах, виробляє у себе й інших високу вимогливість, стратегічне бачення.

Звичайно, лідери не повинні думати, що вони мають впоратись із викликом самостійно, безпосередньо займаючись місцевою проблемою. Саме місцевий орган влади як інституція — його персонал і виборні представники — мають виробити розуміння мети та здатність забезпечити ефективні послуги, належне врядування та розвиток громади, напряду, через власний персонал, чи опосередковано, співпрацюючи з іншими організаціями. Найперша задача лідерів місцевого органу влади — зміцнити інституцію таким чином, щоб ефективність дій кожного разу не залежала від лідерів як таких, а природним чином походила від громади в цілому, сприяла позитивним змінам.

**ВИКЛИКИ ПЕРЕД ГРОМАДОЮ**



**ПРАКТИКА ЛІДЕРСТВА У ГРОМАДІ**



**РОЗВИТОК ГРОМАДИ**



**НАСЛІДКИ ДЛЯ ГРОМАДИ**

Зміни — постійний фактор розвитку сучасного місцевого врядування, і щоб відповідати викликам, місцеві влади повинні пристосовуватись. Не існує вірних чи невірних підходів або ясних рішень, і лідери зі своїми громадами разом мають знайти свій власний шлях розвитку. Ось чому потрібне добре та ефективне

лідерство, інакше для подолання викликів вистачило б і якісного управління чи керівництва.

Багатьом людям подобається мати владу, бо така природа людини. Деяким людям легше за інших вдається займати керівні посади у тих чи інших органах влади у конкретній ситуації. Коли треба подолати природні перешкоди для поділу влади, необхідна переконлива аргументація, як правило, на користь громади, демонстрація розуміння актуальних проблем. Місцеві влади, стикаючись із зростаючими вимогами місцевого населення та організацій, повинні не лише бути ефективними та дієвими, але й виказувати свою обізнаність нагальних питань, демонструвати ефективність та дієвість. Глобалізація і сучасні засоби зв'язку дають їм все ширше вікно у навколишній світ.

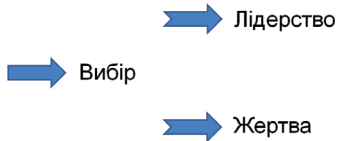
Діяльність новообраного керівника громади починається з вибору, з відчуття співпадіння власних інтересів і можливостей з тим, що очікує громада, тим, чого вимагає ситуація, з упевненості в своїх можливостях, своєму оточенні. Звичайно, якщо керівник громади бажає вести за собою інших — має правильно обирати свою подальшу роль.

Висока міра відповідальності, підвищена увага та вимогливість, прозорість діяльності, несприйняття новизни, паніка перед проблемами, консервативний стиль мислення і управління, малий управлінський досвід а також інші, не завжди сприятливі моменти, можуть спонукати ситуацію прояву надто високого ступеня обережності у діях, або, навіть боязні взяти на себе роль справжнього лідера.

Може статись так, що очільник громади «уміє руки», тобто буде провадити свій старий стиль діяльності і взаємодії з громадою або дозволить стати лідером іншим. Звичайно, якщо ми думаємо, і бачимо, що інші можуть зробити щось краще, ми, в принципі, маємо бути задоволені їхнім лідерством. Але тоді, закономірно, може виникнути багато запитань до такого керманіча стосовно його подальшого стилю роботи, сприйняття його людьми, та можуть з'явитись сумніви щодо подальшої якості управління ним громадою. Важливо зрозуміти, що якщо не буде зроблено лідерський вибір, то людина віддає себе на милість інших, почуватиметься жертвою, відчуватиме, що система може контролювати її, зневі-

риться у своїх силах, можливостях, якостях, втратить віру в кращі переміни.

## ВИВІЛЬНЯЮЧИ ПОТЕНЦІАЛ



*Якщо ви не обираєте лідерство, ви дозволяєте собі бути у владі інших людей, систем тощо. Ви можете бути лідером тільки там, де є свобода вибору*

Кожного разу, коли людина опиняється у ситуації, у якій бере на себе роль лідера громади, повинна чітко відповісти на важливі запитання:


- Чи розумію я ту роль на яку погоджуюсь? Що реально мене чекає як лідера?
- Чи усвідомлюю я всю низку обов'язків, прав та обмежень з якими стикнусь?
- Чи відчуваю я високу міру відповідальності за свої дії перед громадою?
- Що реально мені відомо з широкого кола проблем у громаді?
- Що мені подобається робити і що в мене виходить справді добре?
- Які мої сильні сторони, як я їх можу використати в майбутньому? Які козири у мене?
- Що в мене не виходить, як і де треба працювати? Як змінити ситуацію?
- В яких питаннях мені треба удосконалюватись?
- Чого люди чекають від мене? Чи вірять в мої сили?
- Що можу я їм запропонувати як лідер? Чи можу я зробити щось добре для нас усіх, для громади?
- Чи готовий я до зустрічі зі змінами, з мінливістю ситуації?
- Чи здатний я ламати стереотипи у громаді, боротись з корупцією?


- Чи готовий я до зустрічі і розв'язку проблем у громаді? Як невдачі можуть вплинути не мене та на розвиток громади?
- Чи я готовий до того, що необхідно буде прозоро працювати і звітуватись перед громадою?
- Чи готовий я ділитись владою?
- Чи добре я знаю громаду? Хто з них реально може допомогти у важливих справах?


Ставлячи ці питання перед собою керівник може чіткіше уявляти свою роль як лідера, аналізувати власні сили та потенціал, спрогнозувати власну поведінку, можливі проблеми, зрозуміти виклики, на які потрібно реагувати.

З одного боку, вибір ролі лідера може налякати людину, бо їй доведеться стикатись з ризиком і долати його, і вона є відповідальною за наслідки й підзвітна іншим людям. З іншого боку — обираючи роль лідера, людина укріплює віру в себе, відкриває для себе нові можливості і робить себе сильнішою завдяки самому досвіду лідерства. Крім того, лідерство посилює можливості, розширює горизонти і способи комунікації, зміцнює владу, ситуацію, посилює організацію чи структуру, сприяє довірі, лояльності, ентузіазмі, широкому залученню громадян до участі.

## СВОБОДА ВИБОРУ

 Посилює нас через створення можливостей і потенціалу

 Можливість обирати

 Лякає нас, тому що ми стаємо відповідальними та підзвітними

Яка ж особливість та сила лідерства? Лідерство є соціальним феноменом, адже людина не здійснює його на самоті. Лідерство можливе лише через відносини з іншими людьми, через процес взаємовпливу і взаємопідтримку особистостей і спрямоване на досягнення значущих орієнтирів. *Лідерство* — це тип міжособистісної взаємодії, який базується на найбільш ефективному для

даної ситуації поєднанні різних джерел влади і спрямований на спонукання людей до досягнення спільних цілей.

Лідерство є функцією лідера, і його можна представити через такі грані:

- це є член групи, за яким вона визнає право приймати рішення в значущих для неї ситуаціях;
- це є індивід, який має мету, здатний виконувати центральну роль в організації спільної діяльності і регулюванні взаємостосунків у групі;
- це — авторитетна особа, яка уміє впливати на людей, сміливо бере на себе відповідальність і вірить в успіх;
- це — особистість, яка наділена визначеними якостями, вміннями, навичками, високим рівнем саморегуляції;
- це є яскравий харизматик, якого сприймають, оцінюють як обдаровану особливими внутрішніми та зовнішніми рисами індивідуальність, здатну утримувати на собі інтерес, захоплювати, ефективно впливати на інших. Це є свого роду «магніт», який притягує інших людей, впливає на них своєю аурою;
- це — успішний в житті і роботі працівник, який є популярним в певному соціальному колі, з якого можна брати приклад, та якому довіряють і люблять.

Портрет лідера передбачає певні спроможності людини які можна представити як можливості, пристрасть, здібності, свідомість.



Рис. 5.1 Лідерські спроможності



*Лідерство виростає з лідерства особистості, лідерства завдяки результатам, лідерства внаслідок процесу, лідерства через обрану посаду, де головну роль відіграють джерела особистісної влади на основі серця, духу, тіла й розуму людини.*



Рис. 5.2 *Джерела особистісної влади та ролі лідерства*

Лідери будують свої стосунки з оточеннями на основі емоційного фактору — довірі, мотивуючи і надихаючи його. Вони кладуть довіру в основу групової та спільної роботи, здійснюють постійні спроби розробки нових та неоднозначних вирішень проблеми. Лідерство — це беззаперечно велике мистецтво впливу на людей, уміння надихнути їх на те, щоб вони прагнули досягти потрібних цілей. Основу такого мистецтва складають такі важливі принципи, як *справедливість, доброта, повага, чуйність, чесність, принциповість, ініціативність, довірливість* та переконання, що:

- люди такі *можуть* керувати високими рівнями особистої відповідальності;
- варто створювати можливості для всіх;
- треба розвивати спільне бачення, цінності, стратегію;
- потрібно цінувати різноманітність, застосовувати взаємні сили, кожна людина може щось запропонувати;
- треба фокусуватись на людині;
- цінними є вміння слухати і говорити;
- не потрібно дозволяти штучним межам ставати обмеженими;

- необхідно завжди шукати особисту досконалість, що тримається на трьох основах (рис. 5.3).

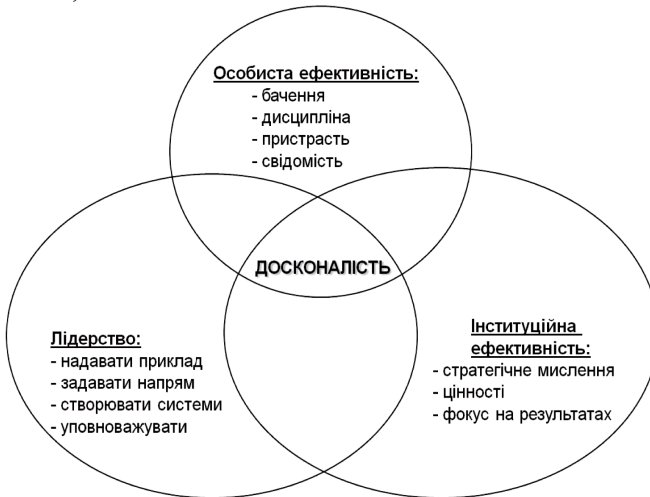


Рис. 5.3 Основи досконалості лідера

Однією із важливих ознак лідера є готовність йти попереду і відчувати й розуміти ті зміни, які відбуваються в громадянському суспільстві і в громаді зокрема. Лідерство в громаді починається з розуміння сучасних тенденцій місцевого самоврядування й готовності до подолання діапазону проблемних питань взаємодії, які постають перед місцевими владами та подальшого забезпечення високих стандартів діяльності:

Табл. 5.1

### Сучасні тенденції місцевого врядування

Вироблення методик залучення місцевого населення та організацій у роботу місцевого врядування, від опитувань громадян до неформального діалогу, від стратегій громадських зв'язків до сусідських комітетів, від фокус-груп до електронного врядування.

Залучення всіх елементів громади — етнічних меншин, молоді, старших людей, людей з фізичними обмеженнями та інших маргінальних груп — і надання рівних можливостей жінкам.

Співпраця з бізнесом та ГО для використання їхніх можливостей і досвіду заради загального блага громади.

Визнання зростаючої обізнаності та поінформованості громадян і їхніх вимог ширшої участі у плануванні та оцінці послуг і впливу на пріоритети подальшого економічного, соціального, екологічного та культурного розвитку.

Визнання того, що послуги не можна надавати просто через окремі відділи обслуговування; натомість надання послуг має здійснюватись відділами спільно, з належними механізмами планування, координації та оцінки і наголосом на командній роботі.

Визнання того, що персонал управління громадою є головним активом громади, що для удосконалення місцевого врядування персонал треба мотивувати і давати йому можливість проявити себе, що його треба навчати, довіряти й підтримувати делегованими повноваженнями, що він має бачити у місцевому врядуванні привабливу кар'єру з привабливою зарплатнею.

Установка на те, що єдиний стандарт, до якого треба прагнути — це досконалість, що місцеве населення та організації мають право на досконалість, і що погана робота вже не прийнятна.

Співпраця з сусідніми місцевими владами для подолання викликів, що виходять за адміністративні кордони.

Визнання того, що місцеве врядування має позбутися корупції, що ухвалення рішень має бути прозорим, що всі процеси повинні бути чіткими, що традиції безкарності покладено край.

Відправним пунктом розуміння тенденцій перед місцевим самоврядуванням є чітке бачення місцевих вимог та необхідністю переходу на вищі стандарти послуг, відкриття нових можливостей, забезпечення ширшого й глибшого контакту з громадою, роботу з бізнесом та ГО, співпраця з сусідніми місцевими владами для подолання спільних проблем, бідності та безробіття, вихід за традиційні межі діяльності, аналітика та прогнозування розвитку громади тощо. Всі ці буденні питання будуть вирішуватись керівниками громад враховуючи також гостру проблему фінансового дефіциту, адже грошей завжди буде менше, ніж треба.

Кожна епоха висуває своїх лідерів: певна обстановка і динаміка зовнішнього середовища в значній мірі визначає успіх чи невдачу того чи іншого лідера. Поведінка лідера і результати, яких він досягає, багато в чому залежать від зрілості послідовників, їх вміння і досвіду. Крім того, на долю лідера впливають як ситуаційні фактори (наприклад, вдалий чи невдалий збіг обставин), так і результати діяльності послідовників. Поведінка лідера також є вирішальним фактором, від якого залежить робота організації і її успіх. Тому важливою ознакою лідера є вибір ефективного стилю

поведінки. Лідерство проявляється чітким розумінням того, що потрібно для формування та розвитку команди навколо них. Успішний лідер — це той, хто веде команду до досягнення мети, чітко розуміє як розподіляти баланс роботи та впливу, орієнтуючись як на роботу з іншими людьми так і роботі на виконання поставлених задач. Переверити та оцінити свій стиль лідерства допоможе питальник у додатку А.

Лідерство часто плутають з управлінням чи керівництвом. Хоча сам термін «лідер» (від англ. — *leader*) в перекладі і означає «керівник», «той, що управляє», «провідник», ці поняття не є тотожними. Розглядаючи лідерство мають на увазі, в першу чергу, психологічні відносини, які виникають в громаді, а категорії «керівництво», «управління», можна охарактеризувати як організацію діяльності та керування громадою більше з позиції влади. Лідерство посилюється із зменшенням використання сили посади (рис. 5.4):



Рис. 5.4 — Парадокси посади і лідерства

Управління переважно стосується повсякденного забезпечення, роботи в рамках заданих параметрів для виконання поставлених задач, мінімізації ризиків, забезпечення дієвості та ефективності. Керівництву властиве регулювання офіційних відносин у певній групі чи організації, для лідера, натомість, характерним є вплив на міжособистісні стосунки в групі. Лідерство виникає стихійно, керівництву ж — ні, бо воно поставлене в певні офіційні рамки та норми, є більш стабільнішим і для нього властиві більш широкі повноваження. Лідерство є глибшим за формальні механізми влади, воно апелює до непомітних елементів організації, до мотивації та почуттів персоналу, до його лояльності, неформальних зв'язків, які пронизують не лише місцевий орган влади, але й місцеве врядування як таке. Лідерство це щось значно більше ніж прийняття

управлінських рішень, це вплив на розум та енергію тих людей, які мають зіграти важливу роль в тому чи іншому процесі. Можна констатувати, що керівники і лідери різняться способом мислення (табл. 5.2):

**Табл. 5.2**

**Порівняння способів мислення традиційних керівників та лідерів**

Спосіб мислення	
<i>традиційний, з використанням формальної влади</i>	<i>новаторський, з використанням лідерства</i>
Межі організації за своїми посадовими обов'язками	Визначає межі організації за цінностями / цілями
Контроль	Створює відданість, а не залежність
Позбавлення сили інших	Будує зв'язки, які базуються на виборі, свободі
Ставляться до людей як до ресурсів	Бачить кожного як людину, особистість
Сила посади	Сила довіри
Тільки вертикальні комунікації	Мультикомунікації
Відсутність турботи	Усуває традиційні стіни стосунків, розвинута емпатія

Можна сказати, що основна схожість цих феноменів полягає у тому, що керівництво і лідерство є засобом координації, організації, управління стосунками членів соціальної групи, обидва реалізують процеси соціального впливу та обом феноменам властивий момент, відомий як субординація стосунків. Причому в керівництві він виступає досить виразно і закріплений посадовими інструкціями, а в лідерстві його присутність є менш помітною і заздалегідь не є конкретно окресленим. В таблиці 5.3 можна більш детально ознайомитись з порівнянням цих двох феноменів (на основі досліджень Х. Оуена, Дж. Коттера, П. Сенге).

Відмінність між лідером і керівником — це природа мотивації співробітників і самого себе, прогностичне бачення свого колективу, відчуття ситуації, особливості ролей та функцій, які вони виконують. В цілому, *головною відмінністю управлінця від лідера є те, що класичний управлінець, керівник концентрує увагу на тому, щоб люди робили речі правильно, а лідер на тому — щоб люди робили правильні речі.*

## Відмінність керівника і лідера

КЕРІВНИК	ЛІДЕР
Носій функцій і засіб регулювання офіційних відносин у межах соціальної організації шляхом контролю і влади, на основі адміністративно-правових повноважень і обов'язків.	Покликаний регулювати міжособистісні стосунки у групі, які мають неформальний характер. Грунтується більше на процесі соціально-психологічної дії, а точніше взаємодії в організації
Обирається або призначається на офіційному рівні, тобто цей процес є цілеспрямованим і здійснюється під контролем. Керівник — це стабільне явище, констатація факту.	Виникає стихійно і займає ключові позиції з відкритої чи прихованої згоди групи. Лідер — менш стабільне явище, і його поява та існування великою мірою залежить від настрою групи, психологічного клімату, міжособистісних відносин.
Елемент макросередовища, що відповідає системі домінуючих у ній соціальних відносин; сфера дій керівника досить широка й охоплює різні рівні соціальної системи, на яких він, зокрема, представляє малу групу	Головним чином є феноменом мікросередовища, і його діяльність протікає переважно в рамках мікросструктури малої групи
Має підтримку у вигляді делегованих йому офіційних повноважень і, як правило, діє в їх межах у конкретній функціональній сфері. Ці повноваження він отримує разом із посадою, яку обіймає.	Більшою мірою у своїх діях опирається на довіру, на визнання його як авторитету групою, члени якої з власної волі прислухаються до нього і вірять у його силу і можливості. Може брати на себе керівництво.
Процес прийняття рішень складний, опосередкований багатьма обставинами, часто поза межами групи. Несе відповідальність перед законом за стан справ у групі, за результати її діяльності.	Приймає безпосередні рішення, що стосуються у більшості групової діяльності. Офіційної відповідальності за свої дії не несе.
Управляє роботою підлеглих за правилами. Детально планує їх діяльність. Вимагає довіри. Їх підлеглі отримують в якості винагороди гроші, лояльність. Зорієнтований на реалізацію завдань групи.	Веде за собою людей згідно принципів. Має послідовників і прибічників, яким вказує потрібний напрям. Завойовує довіру. Винагорода їх послідовників - самоповага, інтерес і задоволення від роботи. Зорієнтований на її внутрішні інтереси групи.

КЕРІВНИК	ЛІДЕР
Зацікавлений в продуктивності. Показ відібраної інформації. Концентрується на актуальних, тактичних, практичних, планових, структурних завданнях. Бачить короткострокову перспективу і зосереджений на сьогоднішньому. Підводить підсумки.	Зацікавлений в ефективності. Демонстрація відкритої інформації. Концентрується на фундаментальних цінностях, спільних цілях, інтересах групи. У центрі уваги — щось нове, передове, стратегічно важливе. Бачить довгострокову перспективу, зосереджений на майбутньому, перспективах, не зупиняється на досягнутому
Створює правила. Наказує підлеглим і сам встановлює, що є справедливим. Прагне завжди затверджувати власну правоту і звинувачує інших у помилках.	Може порушувати встановлені правила. Переконає послідовників. Вважає важливим дотримуватися соціальної справедливості. Визнає свої помилки.
Вплив заснований на формальних владних повноваженнях. Звертається до розуму. Опірається на субординацію, покарання, координацію, контроль. Вимагає підпорядкування, покори.	Вплив ґрунтується на особистій харизмі. Звертається до почуттів. Покладається на довірливі відносини, вільний вибір, дискусію, Спонукає інших йти за собою.
Приймає статус-кво. Спонукають персонал до дотримання прийнятих стандартів, прагне до стабільності і спокою, орієнтований на результат. Уникає конфліктів. Ходить по накатаних шляхах. Взаємодіє з культурою організації і підлаштовується під неї.	Кидає виклик статус-кво. Надихає інших та шукає змін і нових досягнень. Позитивно використовує конфліктні ситуації. Шукає нових можливостей, ініціює прогресивні зміни. Сам змінює і формує культуру організації.
Задоволений існуючим станом речей, Підтримує звичайний порядок і прагне до передбачуваності. Намагається мінімізувати будь-які ризики, діє реактивно, тобто реагує на події, а не готується до них.	"Агент змін", якому не дає спокою тяга до прогресу і вдосконалення. Жадає ефективних перетворень, які б розвивали групу. Легко йде на ризик, діє активно, на основі пріоритетів групи.
При позитивному статусі є центром наслідування, шанування.	Завжди певна зірка, законодавець моди в групі, психологічний центр, ядро — коли думки, ідеали, цінності, судження навіть предмети вжитку чи побуту стають наслідуванням для інших і мають цінність в групі.

Для успішного функціонування і розвитку громади потрібні обидва підходи — як керівництво так і лідерство. Керівництво необхідне щоб управляти людьми і ресурсами так, щоб це відповідало відповідним офіційними принципам, цінностям. Практика говорить, що організації, які досягають успіху, відрізняються від інших головним чином тим, що мають динамічніше і ефективніше керівництво, яке чітко дотримується визначених норм. Якщо є хороші лідери, але немає ефективного керівника, то у більшості випадків це програтна ситуація, адже опираючись тільки на одне натхнення, ідеї і прагнення, не підкріплені структурованою і цілеспрямованою діяльністю, досягти успіху важко, а інколи — неможливо. З іншого боку, керівництву теж не обійтись без лідерства, оскільки в іншому випадку в певній групі людей не буде ні творчої рушійної сили, ні довіри, цінностей, які згуртували б співробітників і спонукали до нових звершень.

Керівники відіграють важливу роль у сприянні лідерським здібностям свого персоналу, вони мають створити потрібне середовище для заохочення персоналу зробити цей вибір. Обрати лідерство у потрібному середовищі набагато легше. Лідери ж можуть допомогти керівництву знизу: створити потрібне середовище для того, щоб група ефективніше сприймала керівника, працювала якнайкраще. Мистецтво взаємодії лідера з керівником проявляється у тому, що під час взаємодії досягається максимальне співробітництво за мінімальних розбіжностей та уміння лідера переконувати, спонукати, знання людської природи.

Головне завдання лідерства — встановити для групи людей напрям руху, а керівництво потрібне для того, щоб усі ресурси, які воно має, розподілялися так, щоб досягти намічених цілей і завдань. При цьому керівник може бути і не бути лідером, так само як і навпаки, і тому лідерство здатне переходити в керівництво, а керівник — ставати ефективним лідером. Хорошою ознакою є гармонійне поєднання керівника і лідера в одній особі. Однозначно, що владні позиції керівника зміцнюються, якщо він, окрім формальних підстав керувати, отримає й визнання своїх підлеглих як лідер завдяки особистим якостям. Тоді у підпорядкованому йому колективі складаються стосунки «лідер-послідовник», які є набагато тіснішими і результативнішими, ніж стосунки «начальник-



підлеглий». Можна стверджувати, що ефективність керівництва певною групою напряму залежить від лідерського потенціалу керівника та його відповідності умовам і завданням діяльності групи. Необхідно чітко розуміти, що ключовою в даному випадку є теза, що *лідерами не призначають — лідерів визнають*.

Нові тенденції місцевого врядування означають, що хороші навички лідерства відрізнятимуться від традиційних. Якщо новообрані управлінці, лідери громад бажають працювати у партнерстві з громадою та заради її благополуччя, їм потрібно буде проявляти навички лідерства, а саме у таких питаннях, як:

- здійснювати владу і вплив, куди спрямовувати енергію;
- співпрацювати зі своєю командою, робочою групою;
- залучати до співпраці громадян;
- формувати бачення інших перспектив;
- створювати відчуття мети;
- попереджати ризики;
- виходити за межі старих орієнтирів;
- створювати мережу зв'язків;
- ставити «незручні» запитання, вирішувати «незручні» проблеми;
- розвивати увагу і сприяти новаторському мисленню;
- віднаходити мотиваційні шляхи впливу і стимуляцію;
- делегувати повноваження;
- формувати культуру відносин і громади.

Ефективне лідерство завжди починається з організаційного зміцнення. Місцевий орган влади має долати сучасні виклики при виконанні всіх своїх функцій, тому без потужної організації, згуртованої команди, ефективного управління будь-які ініціативи змін не будуть стійкими.

Світова практика свідчить, що будь-якому керівнику потрібно брати на роботу компетентний штат. Управління громадою має бути привабливим і престижним місцем роботи для блискучих фахівців, у яких зацікавлений широкий ринок. Відправний пункт — наймання потрібної людини на потрібну роботу у потрібний час (добрий найм забезпечує принаймні 80% потенційного внеску особи). Перевірити оцінку якості персоналу допоможе питальник у додатку Б.

Неможливо отримати хороші результати, якщо опиратись на працівників, які не підтримують належний фаховий рівень, новаторський дух. Лідеру, керівнику потрібно забезпечувати наявність в команді людей різного складу, що дасть можливість розбудувати мережі та можливості. Спільна праця з креативними людьми, їх підтримка намагання робити щось нове, заохочення колег до реалізації ідей, руху та зміни, більш позитивне ставлення до зусиль інших осіб допоможе культивувати обмін знаннями про те, що і як працює, запроваджувати процеси збору нових ідей, розбудові пропозицій. Важливо також вносити пункти про генерацію ідей до порядку денного нарад, запроваджувати невеликі експерименти, частіше йти на ризик, експерименти, побачити, що реально працює на користь громади.

Персонал — головний актив місцевого органу влади. Задача керівництва — ставитись до нього відповідним чином і створювати умови для того, щоб він працював якнайкраще. Добрі керівники з лідерським спрямуванням забезпечують найм на основі заслуг, а не зв'язків, ефективно рекламують робочі місця, вносять ясність щодо виконання функціональних обов'язків, виділяють необхідну компетентність при співбесіді та сприяють професійній кадровій підтримці.

Від керівника громади, лідера залежить психологічний клімат в громаді і саме він створює місцеве середовище і надає необхідну міжособистісну підтримку. Персоналу легко працювати якнайкраще, коли відносини з керівником доброзичливі, коли кожен працівник матиме певні очікування від свого керівника; так само і кожен керівник матиме очікування від кожного працівника, за якого він відповідає. Тому, якщо місцевий орган влади бажає забезпечити найкращий результат для громади, то керівництво й персонал повинні чітко усвідомлювати і дотримуватись взаємних очікувань (табл. 5.4).

Люди слідує за лідером тому, що він в змозі запропонувати їм засоби для задоволення їх потреб, вказати напрям діяльності. Добре керівництво з яскравими рисами лідерства завжди намагається знати бажання персоналу, своєї команди, розуміти, якого ставлення потребує.

## Взаємні очікування керівників і персоналу

КЕРІВНИКИ ДАЮТЬ:	ПЕРСОНАЛ ДАС:
Роботу згідно посадових обов'язків, узгоджену з річним планом	Виконання роботи у найкращій відповідності до здібностей
Чіткі вказівки	Зосередження на результатах та наслідках
Параметри для особистої ініціативи	Чесну самооцінку досягнень
Засоби виконання завдань	Високу якість роботи
Чітку інформацію; добре спілкування	Розумне й чесне застосування репутації, часу й ресурсів місцевого органу влади
Доступ до колег	Повагу до правил
Привабливе робоче середовище	Повагу колег
Справедливе представництво	Співпрацю в розробці політики та планів
Оцінку зробленої роботи	Командну роботу
Можливості навчатись і розширювати знання	Формування ефективної комунікації
Здатність вирішення проблем	Впевненість у керівництві
Впевненість у вищому керівництві	Прозорість і чесність
Керівництво	Творче мислення
Чесність	Креативні, інноваційні ідеї
Конструктивну оцінку виконання	Мотивацію
Поради щодо кар'єрного росту	Незалежне оцінювання роботи
Підтримку особистого розвитку	

7. Складено на основі матеріалів: Daniel Goleman, Annie McKee and Richard E. Boyatzis. The New Leaders: Transforming the Art of Leadership. — Sphere Books, 2003

Якщо синтезувати різні думки фахівців, що досліджують мотивацію персоналу, то можна зробити висновок, що у більшості випадків найманий працівник у місцевих органах влади бажає, щоб:

- його використовували творчо, він міг продемонструвати свій розум і уяву, шукати кращі практики і реально піднімати стандарти послуг, за які відповідає, давали йому повноваження;
- ставились до нього з повагою; ділились інформацією про місцевий орган влади і слухали його думки щодо планів і пріоритетів;
- ефективно використовували його командну роботу, щоб працюючи разом з колегами міг досягти кращих результатів, ніж працюючи окремо;

- забезпечили йому соціальний захист, належні умови роботи, сприятливе середовище і справедливу платню, яка відповідає його обов'язкам;

- створювали можливості працювати ефективніше, навчили правильно використовувати інформацію і технології спілкування;

- місцевий орган влади пишався умовами, у яких працює персонал; і це свідчитиме про те, наскільки його цінують;

- дали йому можливість працювати над тим, у що вірить; мати роботу, яка має значення, яка дає можливість виказати свої таланти, відображає цінності місцевого органу влади;

- утверджували впевненість у правильності дій усієї громади, формували упевненість у завтрашній день, дали йому змогу відчути себе «гвинтиком», важливою частиною громади.

Компетентний персонал прагне мати роботу, яка є *інтелектуально вимоглива* (для розуму), що дозволяє персоналу бути творчим, *емоційно вдячною* (для серця), в якій персонал може присвятити себе, *важливою й принциповою* (для сумління), щоб персонал вірив в неї і *адекватно оплачуваню* (для тіла) відповідно до необхідної компетентності та доброчесності, якої варта робота в місцевому врядуванні. Добре лідерство ставиться до персоналу як до цілісних особистостей і намагається забезпечити роботу і створити робоче середовище, у якому будуть задоволені усі їхні особисті потреби. Тільки тоді створюється ефективна і сприятлива атмосфера, яка дозволяє досягти високих стандартів.

Не треба забувати, що здатність прийняти лідера в більшій мірі залежить від потреби підлеглих отримати задоволення від роботи, тому необхідно управлінцям знати орієнтири задоволення персоналу:

- Фінанси, матеріальні стимули
- Підтримання відчуття безпеки
- Баланс життя та роботи
- Втіха від результатів, особистих внесень,
- Підкреслення власної значущості, фаховості
- Любов до роботи
- Престижність роботи
- Можливість навчання
- Подальший розвиток, вдосконалення

- Самореалізація своїх можливостей

Компетентний колектив, який працює у місцевій владі, зазвичай демонструє певний баланс між усіма цими чинниками. Але коли зарплати низькі, авторитарність поведінки висока, ієрархія понад усе і корупція зашкалює, підтримка відчуття безпеки стає важливішою, ніж добре виконання. Але треба визнати, що деякі працівники незалежно від умов праці можуть бути не зацікавлені у вдосконаленні; комусь може бути не цікавим сам характер роботи; їм навіть може бути байдуже до виконання. Насамперед треба спитати керівника громади, навіщо місцевий орган наймає їх.

Керівник, який сповідує лідерство намагається використати весь потенціал персоналу, не лише як окремих людей, але і як членів команди і місцевого органу влади в цілому. Якщо керівництво бажає, щоб персонал проявив себе з найкращого боку, воно має розуміти, наскільки сповна використовується його потенціал. Чи віддають вони 100% свого старання й знань на розвиток громади? Якщо ні, що їм заважає?

Підтримка керівниками своїх колективів однозначно створюватиме для лідерів та їх команд ситуації заохочення, наставництва, передачі досвіду, додаткового професійного навчання, і, ймовірно, говоритиме про курс на високі стандарти. Громади, що не змінюються, не бажать більшого, які не демонструють розвиток і взаєморозуміння ніколи не будуть успішними у досягненні стало високих стандартів. Відсутність змін, дотримання усталеної, класичної моделі керівництва — однозначно застій.

Індивідуальне виконання підсилює якісна командна робота. Персонал та виборні представники повинні хотіти працювати разом, в команді, бачити цінність командної роботи, вчитися поважати навички та погляди інших членів команди, вміти ділитися інформацією, підпорядковувати свої особисті інтереси інтересам команди. Командна робота дозволяє різним працівникам більш ефективно зосередитись на проблемах, що виходять за їхні межі. Якісна команда, в якій витає дух лідерства характеризується системою цінностей. Вона включає, зокрема, важливість:справедливого й поважного ставлення до всіх членів громади, незалежно від їхньої релігії, раси, статі чи здібностей;

- заохочення творчості у подоланні наявних викликів, щоб можна було пробувати нові підходи до надання послуг, будувати конструктивні відносини між усіма зацікавленими особами — державними, приватними й добровільними.

- відкритого спілкування, з тим, щоб кожен знав про діяльність і плани місцевого органу влади, а місцевий орган влади знав про їхні потреби та інтереси.

- прозорості, з тим, щоб публічні процедури (наприклад, звернення по дозволи на будівництво та механізми соціальної допомоги) були зрозумілі й дотримані, і щоб рішення не приймалися за закритими дверима.

Добре керівництво заохочує командну роботу і чітко дотримується принципів дотримання дисципліни, делегування, належної оцінки роботи. Лідер завжди є прикладом для наслідування, якщо чітко дотримується порядку, керується формулою: «найкраща дисципліна — це персональна дисципліна». Персональна дисципліна заохочується за культури, де відповідальність делегована, і надається важливість індивідуальній підзвітності. Водночас, на порушення дисципліни необхідно вчасно і навіть подекуди жорстко реагувати. Нарешті, добрий місцевий орган влади не може дозволити собі поганого виконання, а дисциплінарні процедури треба жорстко застосовувати. Практика безкарності несумісна з ефективним місцевим врядуванням.

Важлива задача лідерів — виховувати персонал так, щоб він міг взяти на себе більшу відповідальність. Це розширить можливості й дієвість місцевого органу влади, оскільки персонал буде менш обмеженим потребою узгоджувати рішення з керівниками і більш впевненим у своєму підході до подолання існуючих викликів. Взяття на себе більшої відповідальності також дає працівнику більшу гордість за досягнення, більшу важливість їхньої роботи, більше можливостей для творчості, підвищену мотивацію. Все це, звичайно, за умови, що працівник може впоратись із відповідальністю. При будь-якому делегуванні повноважень мають визначатись параметри, в рамках яких працівник може приймати рішення і нести відповідальність. Керівникам треба вчитись уникати управління на **мікро-рівні**. Важливим аспектом навчання персоналу відповідальності є віра в людей і довіра.

Лідери знають, що добре виконана робота завжди повинна бути належним чином оцінена. Важлива задача — забезпечити, щоб система оцінки виконання покращувала роботу персоналу, а не ставала бюрократичним жахом чи процедурою, яку персонал боїться, ненавидить або ігнорує. Кожен працівник повинен мати можливість раз на рік офіційно сісти поруч зі своїм керівником, щоб:

- оцінити виконання порівняно з завданнями та показниками виконання, узгодженими на початку року;
- відзначити сильні сторони та визначити сфери подальшого розвитку;
- надати керівнику зворотній зв'язок щодо якості його керівництва для пошуку можливостей покращення;
- розглянути завдання та показники виконання на наступний рік;
- скласти план особистого розвитку на наступний рік.

Важливо, щоб персонал був впевнений, що його інформують з широкого кола питань і що керівник розуміє робочу ситуацію, перешкоди, які треба подолати, та можливості, які слід використати.

Ключовим механізмом командної роботи є культура місцевого органу влади. Ефективне використання командної роботи не може вказувати на те, що управління громадою здатне повною мірою забезпечити високий рівень стандартизації. Одне з перших завдань лідерів — запровадити високі стандарти культури, які підтримували б сучасну громаду, щоб персонал і виборні представники дійсно бажали впроваджувати нові, морально-сприйнятні методи роботи для всіх громадян.

Кожна організація, громада має власну культуру. Культура — це те, як роблять справу, ставлення персоналу, методи роботи керівників, усталені традиції, цінності (для чіткішого уявлення про культуру організації у місцевому органі влади роботи можна за допомогою питальника у додатку В). Культура організації може бути визначена як колективні базові уявлення, до яких приходить група при вирішенні проблем пристосовування до змін зовнішнього середовища і внутрішньої інтеграції, ефективність якого виявляється достатньою для того, щоб рахувати його цінним і передавати новим членам групи в якості правильної системи сприйняття і розгляду названих проблем. Цінними виступають знання основних аспектів культури організації, як вона зорієнтована, який буде зроблено вибір, на що буде націлений керівник, лідер, громада (табл. 5.5).

## Організаційна культура

Орієнтація на:	
Процес Порядок дій, правильність процедури, уникнення ризику, розпорядок, групові рішення, тривалий час змін	Результат Результат важливіший за процес, щодня нові ризики, нестандартне мислення, персональні рішення, швидкі зміни
Роботу Робота передусім, забезпечення, своєчасність виконання	Колектив Організація дбає про добробут працівників
Провінційність Сильне ототожнення з організацією, лояльність команди / відділу / організації	Професійність Сильна професійна лояльність, опір корпоративним ініціативам
Закритість Важко проникнути, перешкоди для кар'єрного росту, вузькі угруповання, зміни інспіруються зсередини, множаться плани й цілі, забезпечує, замість створювати можливості	Відкритість Різноманітна, під впливом зацікавлених осіб, послуги надаються різними шляхами, дієве партнерство, створює можливості, а не просто забезпечує
Жорсткий контроль Управління на <b>мікро-рівні</b> , оцінювання всього, політика й процедури виконання, ієрархія	М'який контроль Широка свобода рішень, свобода експерименту та інновації, гнучкі практики роботи
Нормованість Точні практики, правила та інструкції, уніфікована мова й практика	Прагматичність Важлива ефективність, гнучкість, орієнтація на споживача, різноманітність й толерантність

Культура і лідерство є двома сторонами однієї медалі в тому розумінні, що культури створюються лідерами, що формують громаду. Якщо ж культура вже існує, вона визначає критерії лідерства і відповідно виявляє можливих лідерів. Лідери органу місцевого самоврядування та управлінці, що відповідають за надання послуг, повинні хотіти покращити ефективність не тому, що повинні це робити, а тому, що цього вимагає їх почуття професійної гордості. Вони повинні вбачати в ефективності культури діяльності інструмент, який допоможе їм надавати кращі послуги.

Лідери органу місцевого самоврядування повинні намагатися формувати сприятливу для покращення ефективності управління



культуру. Можна визначити такі ключові елементи культури управління ефективною діяльністю:

- цілеспрямованість лідерів та керівників на ефективне стратегічне та службове планування;
- вміння лідерів та керівників сприймати погані новини, вчитися на помилках та здійснювати заходи, спрямовані на вирішення проблем ефективності;
- зосередженість на невеликій кількості добре визначених пріоритетів та споріднених показників ефективності;
- чіткий зв'язок між пріоритетами громади, показниками ефективності та цільовими показниками, службовими планами, оцінкою роботи персоналу та системами відзнаки;
- виразний та ефективний процес доведення питань важливого значення та застосування управління ефективною діяльністю на рівні всієї громади;
- оприлюднення даних про ефективність у публічному домені (наприклад, у річному звіті про ефективність роботи) у привабливому та зрозумілому форматі;
- широке розуміння та почуття володіння системою управління ефективною діяльністю в органі місцевого самоврядування;
- система значимих заохочень для управлінців та колективу за вихід на цільові показники;
- слідування об'єктивним критеріям розподілу ресурсів;
- дотримання ефективних ментальних моделей поведінки, особистісно-гуманних морально-етичних групових норм і цінностей;
- сповідування прийнятної організаційної символіки та дотримання традицій, обрядовості що йдуть на користь громаді;
- бажання відзначати особисті та колективні досягнення;
- тісний зв'язок між інформацією про ефективність та ключовими стратегічними й бюджетними рішеннями.
- слідування справедливим та чесним критеріям при наймі, відборі, просуванні, переведенні і звільненні працівників.

На культуру громади можна подивитись крізь призму типових культурних рис успішного місцевого органу влади. Вони можуть застосовуватись як певна форма орієнтиру, з яким керівництво місцевого органу влади могло б порівняти культурні риси власної громади й вирішити, яких дій, при можливості, воно могло б вжити, щоб просунути вперед і розвивати свій місцевий орган влади.

## КУЛЬТУРНІ ОРІЄНТИРИ УСПІШНОГО МІСЦЕВОГО ОРГАНУ ВЛАДИ

8. (складено на основі посібника «Академія лідерства для місцевого самоврядування». Книга 1 : методика Ради Європи «Сучасне лідерство для сучасної місцевої влади». — 2013)

### ВІДКРИТІСТЬ

- *Консультації*: місцевий орган влади відкритий для зацікавлених осіб і має методику консультацій з ними; він ґрунтує свої плани на їхніх потребах і очікуваннях; зацікавлені особи знають це і усвідомлюють, що варто доносити свої погляди.
- *Сприйнятливість*: Виборні представники й персонал місцевого органу влади відкриті для контролю, зворотного зв'язку й викликів; зацікавлені особи вірять, що місцевий орган влади належним чином використовує їхні думки.
- *Взаємність*: виборні представники й персонал місцевого органу влади усвідомлюють, що вони покладаються на участь зацікавлених осіб для забезпечення результатів місцевого органу влади і для збільшення впливу місцевого органу влади.

### ПРАГНЕННЯ

- *Фокус на результаті*: Зацікавлені особи можуть бачити врахування своїх пріоритетів у пріоритетах місцевого органу влади, а чіткі показники виконання та цілі дозволяють кожному знати, що планується і що досягнуто.
- *Єдність*: Існує спільне відчуття мети та розуміння внеску виборних представників, персоналу й зацікавлених осіб.
- *Впевненість*: Виборні представники, персонал і виборці місцевого органу влади впевнені у своїй здатності досягти бажаного.

### ЛІДЕРСТВО

- *Мотивація*: Люди довіряють керівництву місцевого органу влади й вірять у висловлені ними ідеї.

- *Практичність*: Люди вірять, що вони можуть сподіватись на увагу керівництва, його чіткі пріоритети та вжиття практичних заходів, потрібних для втілення прагнень громади у реальність.
- *Доброчесність*: Керівництво дослухається і діє, підтримуючи справедливість, довіру й рівність.

## ОРГАНІЗАЦІЯ

- *Відповідність*: Системи й процедури втілюють цінності місцевого органу влади.
- *Корисність*: Люди розуміють, що системи та процедури допомагають їм краще робити свою роботу.
- *Різноманітність*: Організація відкрита, гнучка й адаптує свої робочі процедури.

## ПОВНОВАЖЕННЯ

- *Відданість*: Люди віддані спільним цілям і результатам, яких місцевий орган влади намагається досягти.
- *Навчання*: Персонал заохочують здобувати необхідну інформацію, знання й навички; зусилля й досягнення вітаються; від людей вимагають і допомагають їм вдосконалюватись.
- *Свобода дій*: Персонал має право використовувати свої судження, творчість та інновації для досягнення заданих результатів.

## ДОСЯГНЕННЯ

- *Результати*: Люди можуть легко побачити, як місцевий орган влади покращує місцеве врядування, соціальну, економічну та екологічну ситуацію.
- *Відмінна якість*: Місцевий орган влади відзначають як один з найкращих і за найкращі практичні досягнення.
- *Репутація*: Місцевий орган влади має високу репутацію серед зацікавлених осіб, в уряді та серед інших місцевих влад за суттєвий внесок у місцеве врядування.

Ключовим аспектом культури якісного місцевого врядування є його етика. Місцеве населення та організації бажають чесного місцевого врядування. Якщо ви спитаєте місцеве населення, воно, імовірно, скаже, що бажає, щоб їхній місцевий орган влади був чесним і прозорим, дієвим та ефективним, досягав усіх частин громади, ніс позитивні зміни, забезпечував належну якість. Якщо місцеве населення та організації не вірять, що їхній місцевий орган влади діє в їхніх інтересах, вони не підтримають його. За таких обставин місцевий орган влади не зможе спрямувати ресурси громади заради спільного відчуття мети; як наслідок, він буде набагато слабшим.

Етика представників місцевої влади оснований на усвідомленні професійного призначення. Це система професійно-етичних цінностей, принципів і норм, які відображаються у свідомості представників місцевої влади, орієнтують і регулюють їх професійні відносини та діяльність.

Для лідерів місцевої влади фіксуються стандарти:

- поведінки у взаємодіях та спілкуванні з громадянами;
- внутрішньо-службової поведінки;
- ділових відносин з представниками інших гілок влади, депутатів з посадовими особами місцевого самоврядування;
- управління конфліктом інтересів;
- участі в об'єднаннях та політичній або іншій неупередженості;
- використання ресурсів органу влади;
- службових привілеїв, послуг і подарунків;
- побічної діяльності;
- працевлаштування після закінчення служби;
- поводження з конфіденційною, службовою інформацією;
- прав співробітників;
- службових викриттів тощо.

Ці стандарти поведінки представників місцевої влади є конкретними вказівками щодо того, як вони мають діяти, щоб їхня поведінка відповідала їх суспільно-правовому статусу.

*Цінностями* демократично орієнтованого місцевого управління є солідарність, справедливість, життя та гідність людини, повага до неї, моральна значимість вчинків, ціннісні моральні уявлення тощо.

*Принципами* діяльності представників місцевої влади в країнах демократії стає пріоритет суспільного блага, верховенство права, чесність, повага, цінування загальноновизнаних норм моралі, безпристрасність та неупередженість, відповідальність, відкритість, прозорість, ефективність, результативність тощо.

Необхідними *якостями* представників місцевої влади, які сповідують лідерство є патріотизм, громадянськість, законслухняність, людяність, повага до честі та гідності інших, відданість справі, професіоналізм, чесність, відповідальність, принциповість, послідовність, добросовісність, дисциплінованість, моральна й фінансова чистоплотність тощо.

Лідерство у громаді також означає активні взаємини з місцевим населенням. Посилення участі громадян в роботі місцевого врядування й розвитку їхньої громади є однією з найсерйозніших задач керівників місцевого органу влади. У той же час, саме цей виклик, можливо, несе в собі найбільший потенціал впливу.

Керівництво місцевого органу влади ніколи не повинне забувати, що їхній обов'язок — представляти місцеву громаду: місцеве населення та організації, розуміти їхні бажання й поділяти їхні проблеми. На цьому обов'язку ґрунтуються ціла низка обов'язків, адже одним із важливих шляхів покращення якості місцевого врядування є розширення участі громади у місцевих справах.

Участь громадян є сутністю громадянства й основою місцевої демократії, що підтверджує легітимність рішень і дій місцевого органу влади і дає впевненість у місцевому врядуванні серед громади. Саме члени громади найкраще знають, що важливо для них; можуть найкраще оцінити якість послуг, які вони отримують, і визначити, що ще треба зробити; знають, де місцевий орган влади нечесний чи непрозорий. Є ще також прагматичні причини:

- вислуховування думок користувачів послуг — як наявних, так і потенційних — допомагає місцевому органу влади планувати ефективніші послуги, оскільки вони краще відповідатимуть місцевим потребам і пріоритетам;

- консультації з місцевим населенням дозволяють місцевому органу влади формувати більш реалістичну політику і стратегію;

- коли місцевий орган влади та громада мають спільні цілі, а їхні відносини ґрунтуються на довірі, більш імовірно, що інші зацікавлені особи робитимуть свій внесок; це створює синергію;
- пошук можливого партнерства з місцевими компаніями та НУО для подолання конкретних викликів швидше мобілізує підтримку місцевої громади спільним цілям;
- розуміння, що плани й звіти будуть оприлюднені — і відкриті для критики та обговорення — стимулює персонал і депутатів забезпечувати якісне виконання у пріоритетних сферах.

Лідерство у громаді відображає роль місцевого органу влади у керівництві не лише собою, а й цілою громадою. Ця роль вимагає:

- визнавати роль членів громади та інших організацій в місцевому врядуванні, спрямовувати енергію, яку вони можуть привнести, й домовлятися про їхнє залучення;
- ставитись до них, як до справжніх партнерів, що мають спільну мету і підтримують відкритий зв'язок і механізми співпраці;
- дослухатись до їхніх проблем і пріоритетів і діяти, враховуючи їх;
- переходити від стратегічного плану місцевого органу влади до планування на рівні громади (частиною якого є власний стратегічний план місцевого органу влади);
- запровадити механізми постійного зв'язку з організаціями для забезпечення їх постійного залучення та легітимізації відносин.

Щоб реально брати участь у місцевому врядуванні, місцеве населення та організації мають насамперед знати про роль та діяльність їхнього місцевого органу влади, свою власну відповідальність за місцеве врядування. Вони мають чітко розуміти, що місцевий орган влади може зробити, щоб покращити ситуацію на місцевому рівні. В свою чергу, місцевий орган влади на чолі з лідером має бути здатним вислухати погляди місцевого населення та організацій щодо майбутнього, якого вони бажають для своєї громади, та викликів для них; він має визнавати їхні пріоритети; він має бути готовим сприймати публічну критику своїх недоліків і реагувати конструктивно.

Ініціатива залучення громади належить місцевому органу влади. Відносини між місцевим органом влади та людьми, яким він служить — це завдання керівництва, лідерів. У той же час —

громадяни повинні бажати долучитися. У країнах з традиціями централізації це може бути особливою проблемою. «Місцеве врядування — не наша справа», «Нехай чиновники роблять те, за що їм платять», — часто кажуть собі громадяни. Тому справжні лідери застосовують досить широкий діапазон залучення громадян:

**→ ДЕЛЕГУВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ**

**→ СПІЛЬНІ РІШЕННЯ**

**→ КОНСУЛЬТАЦІЇ**

**→ ІНФОРМАЦІЯ**

А) Передача інформації: 1-сторонній потік інформації, яким людей інформують для забезпечення прозорості й легітимізації місцевого органу влади.

Б) Консультація: створює 2-сторонній потік інформації шляхом передачі інформації і отримання реакції та зворотного зв'язку. Відносини між місцевим органом влади та зацікавленими сторонами не збалансовані внаслідок необов'язковості для керівників.

В) Спільне рішення: зазвичай це наслідок спільного вирішення проблеми або планування, коли передається контроль за рішеннями. Це корисно, коли важливі знання, інформація, можливості, ресурси чи досвід зацікавлених осіб.

Г) Передане рішення: механізм передачі контролю за прийняттям рішень, ресурсів і діяльності від місцевого органу влади зацікавленим особам. Означає, що зацікавлені особи, діючи самостійно, можуть планувати й реалізовувати проекти та політику без суттєвої участі чи нагляду з боку місцевого органу влади. Це найглибше залучення.

Ефективний місцевий орган влади використовуватиме багато різних методик на всіх цих рівнях упродовж року. Лідери мають забезпечити, щоб:

- персонал і виборні представники були навчені використовувати методи, що відповідають ситуації;
- місцевий орган влади мав необхідний досвід планування й проведення досліджень, наприклад, для отримання надійних даних;

- інформація подавалась так, щоб наслідки участі громадян у роботі місцевого органу влади були очевидні;
- існував зворотній зв'язок, щоб громадяни могли бачити, що до них дослухались.

Завдячуючи активному діалогу між громадянами й місцевими виборними представниками зміцнюється легітимність і дієвість місцевих демократичних інститутів. Діалог — це не тільки обговорення варіантів політики й пошук компромісів сторін. Швидше, це — творчий діалог, за допомогою якого можна досягти корисних результатів, оскільки всі зацікавлені особи коригують свої погляди й разом розглядають нові можливості, маючи краще розуміння. Такий творчий діалог може трансформувати відносини між місцевим органом влади та місцевим населенням. Керівники мають створити безпечний простір для такого творчого діалогу і цим самим провадити лідерство.

Коли місцевий орган влади ефективно працює із громадою, то одержує поінформованих і відповідальних партнерів, отримує доступ до великого обсягу інформації, підтримки й ресурсів. Коли місцевий орган влади застосовує таку політику, він збільшує «соціальний капітал» громади; саме цей соціальний капітал є основою економічного, соціального, культурного й екологічного «благополуччя». Це і є мета та основа доброго місцевого врядування.

Можна запропонувати до розгляду ЧІТКУ модель підходу до участі громадян\*. Вона визначає 5 факторів, на яких ґрунтується реакція громадян на участь.

- Ч – Чинна (громадянам забезпечують можливості для участі)
- І – Ініціативна (громадян мобілізують через місцеві влади та НУО)
- Т – Творча (громадяни мають ресурси та знання для участі)
- К – Командна (громадяни бачать, що їхні погляди враховані)
- А – Активна (громадяни мають відчуття належності, що сприяє залученню)

ЧІТКА модель забезпечує стандарт, за допомогою якого керівництво та лідери можуть перевіряти свою політику та практику участі громадян, зокрема, шляхом досліджень та обговорення

---

\* Підготовлено Gerry Stoker для матеріалів програми "Академія лідерства" Ради Європи (2013).



в групах. Цей підхід робить лідерів місцевого органу влади ближчими до людей.

Залучення місцевого населення та організацій до роботи місцевого органу влади є основою підзвітності на місцевому рівні. Сучасні лідери заохочують підзвітність на місцях, розуміючи, що це — потужна сила для забезпечення ефективної роботи. Вигода від підзвітності перед місцевою громадою є очевидна: після децентралізації політичного процесу, виборці зможуть порівняти результати роботи обраних лідерів у своєму регіоні з результатами роботи лідерів, обраних в інших регіонах. Відтак, вони стануть ще вимогливішими до роботи обраних керманічів. Така непряма конкуренція додатково заохочуватиме місцевих лідерів до ефективнішої роботи. Виборці завжди матимуть змогу покарати обраних лідерів що поведуться погано, а їх підзвітність перед виборцями стимулюватиме народних обранців до кращої поведінки. Інформація про роботу свого місцевого органу влади допомагає місцевому населенню та організаціям побачити, чи діє він в їхніх інтересах; місцевий орган влади має бути готовий оприлюднити інформацію про те, що він робить і наскільки добре він це робить. Зрештою, найкращий захист від корумпованих місцевих олігархів, управлінців — це дієва система відкритості і демократії, що робить місцевих керманічів відповідальними перед своїми виборцями.

За таких умов розвитку лідерства добрий місцевий орган влади знає, куди прямує. Він має бачення — образ реального і привабливого майбутнього, відчуття напрямку. Це бачення формується усією громадою, виробляється в діалозі з місцевим населенням та організаціями і формулюється місцевим органом влади, визначає пріоритети і стандарти якості.

## ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/2456-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17)
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. — К., 2012. — 212 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>
6. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща : монографія / М.І. Лахижа. — Полтава : ПолтНТУ, 2012. — 242 с.
7. Лахижа М.І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія : монографія / М.І. Лахижа. — Полтава : ПолтНТУ, 2014. — 208 с.
8. Лідерство у місцевому управлінні : навчальний посібник / уклад. : О. Коваль, Г. Борщ, О. Титаренко, Н. Старостенко, Т. Василевська. — К. : Вид-во НАДУ, 2013. — 83 с.
9. Місцеве самоврядування в Україні : навчальний посібник / за загальною редакцією В. Скрипничука. — Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. — 788 с.
10. Оуэн Х. Призвание — лидер : полное руководство по эффективному лидерству / Х. Оуэн. — Днепропетровск : Баланс Бизнес Букс, 2005. — 384 с.
11. Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А.П. Павлюк [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/2/4-3-Pavliuk.pdf>
12. Посібник «Академія лідерства для місцевого самоврядування». Книга 1 : методика Ради Європи «Сучасне лідерство для сучасної місцевої влади». — 2013.
13. Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
14. Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 26.05.2003 р. № 434/2003 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/434/2003>
15. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Івано-Франківської області : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 1077-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1077-2015-%D1%80>

16. Про заходи щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.05.2005 р. № 324 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/324-2005-%D0%BF>

17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

18. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

19. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29.05.2001 р. № 345/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/345/2001>

20. Пропозиції Президента до Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?skl=4&pf3516=0907](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?skl=4&pf3516=0907)

21. Римкіна М. Дефініція категорії «Соціально-економічний розвиток підприємства» / М. Римкіна // Теоретичні та прикладні питання економіки. — 2014. — № 1. — С. 440–453.

22. Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 18 червня 2014 року № 591-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>

23. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів : національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. — К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. — 776 с.

24. Стріха М. Територіальна реформа в Україні: стимули й ризики / М. Стріха [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/project/page3473.html>

25. Трансформація політико-управлінських відносин у державах Центрально-Східної Європи в процесі європейської інтеграції: уроки і досвід для України : монографія / за загальною редакцією проф. Д.І.Дзвінчука. — Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. — 488 с.

26. Тюха І.В. Соціально-економічний розвиток: сутність та видові прояви / І.В. Тюха [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1195>

27. Управління соціально-економічним розвитком: держава, регіон, підприємство : монографія / [Л.І. Антошкіна, І.К. Бондар, Д.М. Стеченко, Н.В. Ушенко та ін.; наук. ред. Н.В. Ушенко] ; Бердян. ун-т менедж. і бізнесу. — Донецьк : Юго-Восток, 2010. — 292 с.

28. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС. — Братислава — Будапешт — Варшава — Київ : «К.І.С.», 2007. — 166 с.
29. Сайт Космацької ОТГ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://kosmach.otg.if.ua/>
30. Сайт Яблунівської ОТГ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://yabluniv.otg.if.ua/>
31. Местно самоуправление и местна администрация : сб. закони. — София : Солотон, 2008. — 108 с.
32. Benchmark of an Effective Democratic Local Authority / Council of Europe : Program the Leadership [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://namcb-org.bg/images/SEMINAR/september2011/Leadership\\_BENCHMARK.pdf](http://namcb-org.bg/images/SEMINAR/september2011/Leadership_BENCHMARK.pdf)
33. Daniel Goleman, Annie McKee and Richard E. Boyatzis. The New Leaders : Transforming the Art of Leadership. — Sphere Books, 2003.
34. Główny Urząd Statystyczny. Baza Demografia. Ludność Polski. Stan na 30.06.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia>
35. Kotter, John P. Leading change. — Harvard Business School Press, 1996.
36. Laurie Mook, Jack Quarter, Betty Jane Richmond, What Counts: Social Accounting for Nonprofits and Cooperatives 2nd edition (Sigel Press, London, 2007). — Режим доступу : <http://www.msvu.ca/socialconomyatlantic/english/whatisE.asp>
37. Lawrence G. McMillan. McMillan on Options / John Wiley & Sons. — 2011. — 672 p.
38. Senge, Peter. The Fifth Discipline : The Art Practice of the Learning Organization, Currency Doubleday. — NY, 1994.
39. Stogdill R. Handbook of Leadership. — N.Y., 1974.
40. Ustawa z 05.06.1998 r. O samorządzie powiatowym [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19980910578&type=3>
41. Ustawa z 05.06.1998 r. O samorządzie województwa [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.slaskie.pl/ustawy/ustawa\\_wojew.htm](http://www.slaskie.pl/ustawy/ustawa_wojew.htm)
42. Ustawa z 08.03.1990 r. O samorządzie gminnym [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-8-marca-1990-r-o-samorzadzcie-terytorialnym/?on=13.12.2001>
43. Zielinski E. Samorząd terytorialny w Polsce / E. Zielinski. — Warszawa, 2006. — 418 s.

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### Питальник щодо оцінки стилю лідерства (орієнтованості на людей / на виконання задач)\*

Чи знаєте Ви, до якого стилю діяльності Ви більш схильні — роботи з іншими людьми чи роботи на виконання поставлених задач?

**Завдання:** Ви маєте заповнити опитувальний лист згідно такої шкали:

ніколи		інколи		завжди	
0	1	2	3	4	5

#### Опитувальний лист

Нижче наведено список тверджень стосовно лідерської поведінки. Використовуйте шкалу для визначення ступеню, що відповідає вашому стилю роботи. Для отримання найкращих результатів відповідайте якомога відвертіше.

1. \_\_\_\_\_ Коли необхідно приймати рішення, я заохочую свою команду до участі в прийнятті рішень та намагаюся використати їх ідеї та пропозиції.
2. \_\_\_\_\_ Немає нічого важливішого за виконання цілей та задач.
3. \_\_\_\_\_ Я уважно слідкую за графіком, щоб переконатися, що задача або проект будуть завершені вчасно.
4. \_\_\_\_\_ Мені дуже подобається готувати та націлювати співробітників на виконання нових задач та процедур.
5. \_\_\_\_\_ Чим важчою є задача, тим більше вона мені подобається.
6. \_\_\_\_\_ Я заохочую своїх співробітників до творчого підходу до роботи.
7. \_\_\_\_\_ Коли я вирішую складну задачу, то протягом всього її виконання переконуюсь, що усе враховано.

\* Складено на основі матеріалів: "Академія лідерства", Програма Ради Європи в Україні, 2013-2014

8. \_\_\_\_\_ Мені неважко виконувати декілька важких задач одночасно.
9. \_\_\_\_\_ Мені подобається читати статті, книжки та журнали з проблем керівництва, а потім реалізовувати отримані знання в роботі.
10. \_\_\_\_\_ Виправляючи помилки, я не переймаюся, що це може вплинути на мої стосунки з людьми.
11. \_\_\_\_\_ Я дуже ефективно розподіляю свій час.
12. \_\_\_\_\_ Мені подобається пояснювати підлеглим деталі та складні моменти під час виконання важкого завдання чи проекту.
13. \_\_\_\_\_ Мені подобається розбивати великі проекти на невеликі завдання, які легше виконати.
14. \_\_\_\_\_ Немає нічого важливішого за формування згуртованої команди.
15. \_\_\_\_\_ Мені подобається аналізувати проблеми.
16. \_\_\_\_\_ Я поважаю особистий простір інших.
17. \_\_\_\_\_ Мені дуже подобається консультувати підлеглих задля покращення ефективності їх роботи та поведінки
18. \_\_\_\_\_ Мені подобається читати статті, книжки та спеціалізовані журнали, що стосуються моєї професії та впроваджувати нові методи роботи, яким я навчився.

### Таблиця і підрахунок балів

Перенесіть свої відповіді в колонки, що знаходяться у таблиці нижче.

Підсумуйте бали в кожній колонці та помножте суму на 0,2. (Наприклад, у першій колонці (Люди), якщо Ваші відповіді 5, 3, 4, 4, 3, 2, 5, 4, 3 тоді Ваш результат складає  $= 33 \times 0,2 = 6,6$ )

Далі аналогічно підсумуйте бали в другій колонці (задача), та нанесіть результат на горизонтальну вісь сітки.

Кінцевий результат нанесіть вздовж вертикальної осі сітки. І, нарешті, перетніть лінії, щоб побачити в орієнтаційній сітці, який стиль діяльності у Вас переважає — Авторитарний, Нерішучий, Лідер Групи, Ліберальний.

Люди (по вертикалі)	Задача (по горизонталі)
1. _____	2. _____
4. _____	3. _____
6. _____	5. _____
9. _____	7. _____
10. _____	8. _____
12. _____	11. _____
14. _____	13. _____
16. _____	15. _____
17. _____	18. _____
<b>СУМА</b> _____	<b>СУМА</b> _____
<b>КІНЦЕВИЙ РЕЗУЛЬТАТ (X 0.2) ___</b>	<b>КІНЦЕВИЙ РЕЗУЛЬТАТ (X 0.2) ___</b>

### Орієнтаційна Сітка

Нанесіть отримані результати на графік, що знаходиться нижче, поставте крапку навпроти кінцевого результату колонки «люди» на вертикальній вісі, та крапку навпроти результату колонки «задача» на горизонтальній вісі. Потім проведіть дві лінії від кожної крапки до місця їх перетинання. Область перетину є стилем роботи, який переважає у Вашій діяльності.

9	ЛІБЕРАЛЬНИЙ	ЛІДЕР ГРУПИ							
8									
7	ЛІБЕРАЛЬНИЙ	ЛІДЕР ГРУПИ							
6									
5 <b>ЛЮДИ</b>	ЛІБЕРАЛЬНИЙ	ЛІДЕР ГРУПИ							
4									
3	НЕРІШУЧИЙ	АВТОРИТАРНИЙ							
2									
1	НЕРІШУЧИЙ	АВТОРИТАРНИЙ							
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	ЗАДАЧА								

## РЕЗУЛЬТАТИ

Ця сітка допоможе Вам зрозуміти який стиль лідерства у Вас переважає. Проте Ви маєте взяти до уваги й інші фактори, а саме — як інші менеджери та співробітники оцінюють Вас як лідера тощо. Це пояснюється тим, що така модель не може врахувати всі фактори, а Ваша самооцінка може відрізнятись від того, як Вас оцінюють інші.

**Ідеальний результат — 9 балів в обох категоріях (Люди та Задачі); чи реально його досягти?**

Ви маєте переглянути результати, отримані в цьому дослідженні, та задуматися над тими пунктами, в яких Ви отримали низькі бали та запитати себе: «Якщо б я набрав більше балів на цьому пункті, чи був би я більш ефективним лідером?» Якщо відповідь «так», тоді потрібно працювати над собою із цього питання.

Хороші лідери роблять усе, що потрібно для формування та розвитку команди навколо них. Не «стосунки» забезпечують досягнення успіху; успішний лідер — це той, хто веде команду до досягнення мети.

Це питання допомагає відрізнити «справжніх лідерів» від «по-блажливих лідерів», які хочуть з усіма дружити, та від «нерішучих лідерів», які бояться, що вони можуть щось зруйнувати.



### **Оцінка якості персоналу**

Керівництво місцевого органу влади може оцінити, працює персонал, згідно розуміння та дотримання чіткості мети, командної роботи, гнучкості .

**Оцініть якість свого персоналу з яким Ви працюєте за трьома категоріями, згідно балів:**

**1 — дуже низька; 2 — низька; 3 — достатня, 4 — добра; 5 - висока**

#### **ЧІТКА МЕТА**

1	Персонал має спільне детальне розуміння стратегій	1	2	3	4	5
2	Персонал зосереджує зусилля на головних пріоритетах	1	2	3	4	5
3	Стратегія перетворюється на конкретні досяжні цілі	1	2	3	4	5

#### **КОМАНДНА РОБОТА**

4	Ми на всіх рівнях зосереджені на успіху стратегії	1	2	3	4	5
5	Ми доручаємо стратегічні ініціативи здібному, відданому персоналу	1	2	3	4	5
6	В організації відчувається дух командної роботи та транскордонного співробітництва	1	2	3	4	5

#### **ГНУЧКІСТЬ**

7	Персонал залишається відкритим і гнучким на шляху до мети	1	2	3	4	5
8	Персонал налаштований діяти, пристосовуючись до обставин	1	2	3	4	5
9	Персонал схоплює і ділиться тим, чому він навчився в процесі роботи	1	2	3	4	5

**Додайте рейтинг і поділіть на 9.**

**Оцінка: <3 — потрібен розвиток; >4 — добре.**

Коли персонал об'єднує чітка мета, командна робота і гнучкість, він забезпечує краще виконання і підвищує якість місцевого врядування.

**Питальник щодо уявлення про культуру організації  
у місцевому органі влади**

**Кожна організація має власну культуру. Культура — це те, як роблять справу, ставлення персоналу, методи роботи керівників.**

Вам може бути цікаво отримати уявлення про культуру організації у Вашому місцевому органі влади, попросивши Вас, Ваш персонал і виборних представників відповісти на питання нижче:

	ПИТАННЯ	% ПОЗИТИВНИХ ВІДПОВІДЕЙ
1	Чи маєте Ви чітке розуміння, чого намагається досягти Ваш місцевий орган влади?	
2	Чи надихають Вас цілі Вашої команди / організації?	
3	Чи бачите Ви прямий зв'язок між Вашими задачами й цілями Вашої команди / організації?	
4	Чи задоволені Ви виконаною Вами роботою наприкінці кожного тижня?	
5	Чи Ваша організація повністю дає Вам можливість досягати чітких цілей?	
6	Чи відчуваєте Ви довіру Вашого керівника з тим, щоб Ви могли досягти високих стандартів?	
7	Чи заохочує Ваша організація відкриті контакти, обмін інформацією і повагу до чужих думок?	
8	Чи сприймає Ваша організація нові ідеї?	
9	Чи питають у Вашій організації з персоналу за результат?	
10	Чи повністю Ви довіряєте керівникам вашого місцевого органу влади?	
11	Чи маєте Ви відносини довіри й співпраці з іншими групами / відділами?	

12	Чи розглядаєте Ви місцеве населення та організації як важливих споживачів Вашої праці?	
13	Чи надає Ваша організація пріоритет досягненню високих стандартів?	
14	Чи мотивує Вас служіння громаді?	
15	Чи сприяє Ваша організація командній роботі?	

***Що говорять Вам відповіді про методи роботи Вашого місцевого органу влади?***

Чи відповідає нинішній баланс майбутнім викликам і що можна було б зробити для покращення балансу.

## **ТЕСТОВІ ЗАВДАННЯ\***

1. Перша спроба адміністративно-територіальної реформи припадає на:

- а) 2005 рік
- б) 1997 рік
- в) 1991 рік

2. Які із нижче перелічених заходів вирішення питання адміністративно-територіальної реформи були передбачені Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» від 06.05.2005 р. № 324:

а) децентралізація та розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг

б) розширення прав і посилення відповідальності цих органів за розв'язання соціально-економічних проблем розвитку регіонів

в) запровадження прозорого механізму контролю, у тому числі громадського, на кожному рівні управління

г) реформування адміністративно-територіального устрою

д) всі перелічені вище

е) тільки а) і д)

3. Виберіть назву нормативно-правового акта, який започаткував адміністративно-територіальну реформу сучасності:

а) Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

б) Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

в) Методика формування спроможних територіальних громад

---

\* Тестові завдання призначені для самоперевірки знань. Варіанти правильних відповідей підкреслено.

4. Чи затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України перспективний план Івано-Франківської області?

- а) так
- б) ні.

5. Який інститут **надає організаційну, інформаційну** допомогу ОДА та громадам у втіленні основних ідей децентралізації?

- а) ОБСЄ
- б) *Проект USAID ДІАЛОГ*
- в) Офіс реформ
- г) *Асоціація міст України*

6. Місцеве самоврядування в європейських країнах є формою публічної влади:

- а) так
- б) ні
- в) твердження не є повним

7. Конституції європейських країн:

- а) містять конституційні основи місцевого самоврядування або детально регулюють місцеве самоврядування
- б) не регулюють питання місцевого самоврядування
- в) обидві вищенаведені відповіді є правильними\_

8. У Європейському Союзі:

- а) існують уніфіковані правові підходи до організації територіальної влади
- б) здійснення місцевого самоврядування є обов'язковим
- в) вироблено загальні рекомендації й принципи, яких мають дотримуватися держави члени при організації влади на місцях

9. У другій половині ХХ ст. чисельність муніципалітетів в країнах Європи:

- а) зростала
- б) скорочувалась
- в) залишалась без змін

10. Реформа децентралізації та укрупнення комун у Франції:

а) завершилась у 90-х роках ХХ ст.

б) завершилась 1 січня 2002 року

в) триває до цього часу

11. Принцип організації самоврядування за яким, усі питання, що можуть бути вирішені на місцях, не повинні передаватися на вищий рівень влади називається:

а) субсидіарність

б) законність

в) розподіл влади

12. Держава, у якій 2/3 управлінських функцій виконуються на комунальному рівні, що є найвищим показником у Європі, — це:

а) Люксембург

б) Данія

в) Польща

13. Виконавчу владу в болгарській общині очолює посадова особа:

а) управител

б) кмет

в) солтис

14. Після реформи 1998 року у Польщі:

а) число воєводств залишилось без змін

б) число воєводств зменшилось у два рази

в) число воєводств зменшилось у три рази

15. Трирівнева система публічної влади в Польщі (гміна — повіт — воєводство) характеризується:

а) чіткою ієрархічною структурою та підпорядкованістю

б) повною незалежністю рівнів влади

в) потребою координації діяльності та співпраці різних рівнів влади, яка поєднується із наглядовими повноваженнями воєводи

16. Мета Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні полягає у:

а) досягненні оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади

б) визначенні напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад

в) визначенні обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування

17. Які із перелічених нижче нормативно-правових актів не стосуються децентралізації:

а) Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

б) Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

в) Методика формування спроможних територіальних громад

г) Закон України «Про запобігання корупції»

18. Спроможна територіальна громада — це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці:

а) так

б) ні

19. У Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є норма: «об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території однієї області». Яке із нижче приведених тверджень відповідає цій нормі?

а) не можна допускати об'єднання територіальних громад, які знаходяться в суміжних областях

б) у разі доцільності та обґрунтованості об'єднання територіальних громад суміжних областей готується проект акта Верховної Ради України про зміну меж областей

в) у разі доцільності та обґрунтованості об'єднання територіальних громад суміжних областей готується проект акта Верховної Ради України про зміну меж районів суміжних областей

20. Які з перелічених пунктів не є етапом формування спроможних територіальних громад:

а) напрацювання Проекту перспективного плану формування територій громад області

б) проведення громадського обговорення Проекту перспективного плану формування територій громад області

в) схвалення Проекту перспективного плану обласною радою

г) затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів

д) добровільне об'єднання територіальних громад

е) формування органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад

21. Хто може ініціювати процес добровільного об'єднання територіальних громад?

а) сільський, селищний, міський голова

б) голова районної державної адміністрації

в) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради

г) органи самоорганізації населення відповідної території

д) районний прокурор

е) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи



22. Яке з приведених тверджень, на ваш погляд, є найбільш правильним?

а) об'єднання територіальних громад потрібне аби скоротити кількість управлінців

б) об'єднання територіальних громад здійснюється з метою економії бюджетних коштів

в) об'єднання територіальних громад необхідне для наближення влади до людини

г) об'єднання територіальних громад має забезпечити кращу якість життя у поселеннях та створити можливості для розвитку громад

23. До власних повноважень об'єднаних територіальних громад не відноситься:

а) забезпечення місцевого економічного розвитку

б) розвиток місцевої інфраструктури

в) організація пасажирських перевезень на території району

г) планування розвитку території громади

д) управління професійно-технічними навчальними закладами

е) надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг

є) надання первинної, вторинної та спеціалізованої медичної допомоги

24. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування та представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради:

а) так

б) ні

25. Суть децентралізації полягає у передачі значних повноважень та ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування:

а) так

б) ні

26. Під розвитком розуміють:

- а) процес удосконалення тих чи інших елементів суспільних відносин, матеріально-речових складових суспільства або соціально-економічних і матеріальних систем у цілому;
- б) перехід до принципово нових якісних характеристик;
- в) процес росту, рух, розквіт, процвітання, поступ;
- г) всі відповіді вірні.

27. Концепція сталого розвитку з'явилася в результаті об'єднання трьох основних складових:

- а) політичної, макроекономічної, соціальної;
- б) гуманітарної, економічної, духовної;
- в) економічної, соціальної, екологічної;
- г) всі відповіді вірні.

28. Критерієм соціально-економічного розвитку ОТГ є:

- а) задоволення потреб членів громади;
- б) підвищення життєвого рівня населення;
- в) зростання стандартів життя;
- г) всі відповіді вірні.

29. Територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні ОМС забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці називають:

- а) неспроможними територіальними громадами;
- б) спроможними територіальними громадами;
- в) перспективними територіальними громадами;
- г) піонерними територіальними громадами.

30. Реформа місцевого самоврядування спрямована на:

- а) посилення забезпечення спроможності ОТГ самостійно (за рахунок власних ресурсів);

- б) формування ОТГ більшої ресурсної бази;
- в) активізацію формування внутрішніх резервів ОТГ;
- г) всі відповіді вірні.

31. До основних джерел фінансування соціально-економічного розвитку ОТГ відносять наступні:

- а) особисті, бюджетні, грошові;
- б) бюджетні, недержавні, міжнародні;
- в) бюджетні, інвестиційні, кредитні, грантові;
- г) всі відповіді вірні.

32. Фінансова підтримка державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст полягає в:

- а) інформаційно-просвітницькому сприянні добровільному об'єднанню територіальних громад;
- б) наданні об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенції;
- в) формуванні методичного забезпечення ОТГ;
- г) всі відповіді вірні.

33. Стратегічна перевага, яку ОТГ має над своїми конкурентами у певній галузі, сфері і яка зміцнює та поліпшує позиції громади, називається:

- а) конкурентною перевагою;
- б) природною перевагою;
- в) набутою перевагою;
- г) всі відповіді вірні.

34. Грошова допомога місцевим бюджетам із державного бюджету, яка призначена для конкретно визначеної цілі/цілей — це:

- а) дотація;
- б) субвенція;
- в) субсидія;
- г) всі відповіді вірні.

35. Основою (рушійною силою) соціально-економічного розвитку ОТГ є:

- а) фактори;
- б) внутрішні можливості та резерви;
- в) наявні конкурентні переваги;
- г) всі відповіді вірні.

36. Лідерство це:

- а) вільний вибір
- б) вимушена дія обставин
- в) виконання наказу

37. До лідерських спроможностей входять:

- а) речі, одяг, манери, дотримання етикету
- б) пристрасть, здібності, можливості, свідомість
- в) зв'язки, матеріальний стан, амбіції, особисті цілі

38. Лідер будує свої стосунки з оточуючими на основі:

- а) усталених зв'язків
- б) позиції влади
- в) емоційного фактору

39. Лідерство посилюється із:

- а) збільшенням сили посади
- б) зменшенням сили посади
- в) збільшенням повноважень і впливу

40. Місцеве самоврядування вимагає, щоб керівник і лідер в одній особі:

- а) може і має бути
- б) не можуть бути взагалі, бо несумісні
- в) може бути за вказівкою «вищих органів»

41. Справжні лідери громад:

- а) мають бачення розвитку
- б) розвивають свій вплив на інших
- в) використовують свій вплив для себе

42. Лідеру важливо:

- а) знати орієнтири задоволення своєї команди
- б) знати і набирати в команду працюючих людей
- в) знати як задовольнити власні інтереси

43. Лідери керуються формулою: «найкраща дисципліна — це .... дисципліна»:

- а) громадянська
- б) персональна
- в) конституційна

44. Лідери завжди дотримуються:

- а) правил та інструкцій, уніфікації, точних практик
- б) різноманіття, гнучкості
- в) своєчасності виконання роботи

45. Культурні орієнтири успішного органу влади:

- а) відкритість, прагнення, лідерство, організація, повноваження, досягнення
- б) впливовість, повноваження, взаємозалежність, критичність, відданість
- в) рішучість, контроль, вимогливість, ієрархія, виконавчість, незмінність





Навчально-методичне видання

# ОБІЗНАНІ МЕШКАНЦІ — СИЛЬНА ГРОМАДА

Навчально-методичні матеріали  
для місцевих лідерів

За заг. ред. А.В. Мазака, М.П. Баран

Дизайн обкладинки *Андрія Іваньо*  
Комп'ютерна верстка *Віри Возняк*

Підписано до друку \_\_. \_\_. 2016.  
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Друк офсетний.  
Гарнітура «Arial». Умовн. друк. арк. \_\_\_\_.  
Наклад \_\_ прим. Зам. № \_\_\_\_.

**Видавництво «Місто НВ»**  
76000, м. Івано-Франківськ,  
вул. Незалежності, 53,  
тел.: (0342) 55—94—93.

*Свідоцтво суб'єкта видавничої справи*  
*ІФ № 9 від 02.02.2001 р.*

**Віддруковано:** Друкарня «Місто НВ»  
76000, м. Івано-Франківськ,  
вул. Незалежності, 53.

