



# Путівник керівника

Успішна громада:  
надання якісних послуг громадянам  
та сприяння сталому розвитку





	Вступ	3
<b>01</b>	Стратегічне управління	11
<b>02</b>	Управління людськими ресурсами	59
<b>03</b>	Фінанси органів місцевого самоврядування	105
<b>04</b>	Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади	155
<b>05</b>	Адміністративні послуги	177
<b>06</b>	Освіта	219
<b>07</b>	Охорона здоров'я	261
<b>08</b>	Громадський порядок та безпека	295
<b>09</b>	Економічний розвиток	335
<b>10</b>	Просторове планування та розвиток інфраструктури	369
<b>11</b>	Соціальна згуртованість	415
<b>12</b>	Сільський розвиток	451
<b>+</b>	Додатки	485



01

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

УДК 352.07/.08(07)

П90

© 2019 – U-LEAD з Європою. Всі права захищені.

Ліцензія надана Програмі «U-LEAD з Європою», Європейському Союзу  
і його країнам-членам Данії, Естонії, Німеччині, Польщі та Швеції на певних умовах.

ISBN 978-617-7778-36-2





## Вступ

### | Навіщо «Путівник керівника»?

Після Революції Гідності у 2014 році Україна розпочала впровадження далекосяжних реформ, щоб зміцнити місцеве самоврядування на базовому рівні шляхом об'єднання і децентралізації, надаючи право голосу людям в їхніх громадах і створюючи сприятливі умови для розвитку на основі місцевої ініціативи.

Органи місцевого самоврядування щодня змінюють життя громадян на краще завдяки передачі обов'язків та ресурсів від держави об'єднаним територіальним громадам (ОТГ), які дали змогу приймати рішення максимально наближено до потреб людей. Вони ухвалюють рішення про розподіл фінансових ресурсів для працевлаштування персоналу, розвитку інфраструктури та надання послуг своїм громадянам. Муніципалітети відповідають за регулювання питань щодо використання земель на своїх територіях для задоволення місцевих потреб відповідно до національних та регіональних стратегій. Вони приймають рішення про реконструкцію культурних об'єктів, створення опорних шкіл, ремонт доріг. Зокрема, думають і про те, як найкраще забезпечити надання послуг, аби задовільнити потреби громадян і, водночас, залучають інвестиції та підтримують сталий розвиток для нових можливостей у громадах.

Програма «U-LEAD з Європою», в рамках підтримки Уряду України у впровадженні реформ децентралізації, освіти та охорони здоров'я, зосереджує свої зусилля на розвитку спроможності виборних посадових осіб та державних службовців у об'єднаних територіальних громадах, щоби вони краще могли виконувати свої нові функції та обов'язки, а також якнайкраще скористались новими можливостями місцевого самоврядування.

Для цього у Програмі «U-LEAD з Європою» розроблено концепцію **«Успішна громада: крок за кроком»**, яка є системним та якісним підходом до формування

01

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

знань і навичок у ключових вимірах, пріоритетах та викликах, з якими стикається влада ОТГ.<sup>1</sup> Підтримка надається за 12-ма темами, згрупованими у три кластери, а саме: становлення ефективної та спроможної ОТГ, надання високоякісних послуг та сприяння сталому місцевому розвитку.

Становлення ефективної та спроможної ОТГ	Надання високоякісних послуг	Сприяння місцевому розвитку
01. Стратегічне управління 02. Управління людськими ресурсами 03. Фінанси органів місцевого самоврядування 04. Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади	05. Адміністративні послуги 06. Освіта 07. Охорона здоров'я 08. Громадський порядок та безпека	09. Економічний розвиток 10. Просторове планування та розвиток інфраструктури 11. Соціальна згуртованість 12. Сільський розвиток

Для розвитку спроможності ОТГ, Програма «U-LEAD з Європою» тісно співпрацює з іншими міжнародними партнерами, зокрема, Програмою Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), проєктом «Гендерне бюджетування в Україні», що підтримується Швецією, а також із Радою Європи.

Ключовою складовою успіху концепції є те, що ОТГ отримують підтримку, адаптовану до їхніх потреб, на кожному кроці свого розвитку:

- **«Перші кроки для новостворених об'єднаних територіальних громад»** — це пакет заходів підтримки для нещодавно об'єднаних громад з метою їхньої підготовки до перших виборів та початкових кроків своєї діяльності опісля. Пакет допомагає у дотриманні юридичних зобов'язань та

<sup>1</sup> У «Путівнику керівника» формулювання «влада ОТГ» вживається для позначення органів місцевого самоврядування на базовому рівні, включно із головами ОТГ, радою, старостами, виконавчими органами та всіма структурними підрозділами, які управляють місцевим самоврядуванням на території ОТГ. Проте, де це потрібно за контекстом, «Путівник керівника» посилається на голову ОТГ та окремі органи, приміром, рада ОТГ, виконавчий орган, фінансовий відділ тощо.

операційних потреб, включно із підготовкою бюджету, формуванням виконавчих органів та організацією перших сесій ради. Окрім методичних рекомендацій та практичних прикладів, ОТГ отримують постійну підтримку, спрямовану на конкретні потреби.



- **«Кроки для керівників»** розроблені виключно для голів ОТГ, які уже мають встановлені структури та процедури діяльності, визначають свій стратегічний напрямок, водночас встановлюють пріоритети у використанні ресурсів, відповідають на виклики секторальних реформ, шукають можливості для інвестицій та ініціюють заходи для стимулювання місцевого економічного розвитку, делегуючи операційні заходи заступникам та спеціалістам. *«Кроки для керівників»* – це серія одноденних семінарів, які допомагають побачити цілісну картину ключових сфер та питань, які визначають успіх громади. Семінари дають можливість дізнатись чимало нового, почерпнути натхнення, а також, є унікальною платформою для голів ОТГ, які стають рушіями змін і можуть вчитись один в одного.
- **«Кроки для спеціалістів»** надають поглиблені знання для керівництва та персоналу в нових та утворених раніше ОТГ відповідно до потреб із конкретних тем. Кожна тема може включати декілька модулів, до яких входитиме набір заходів підтримки, спрямованих на розвиток індивідуальних навичок та організаційної спроможності. Серед них, наприклад, докладні посібники, наставництво на робочому місці, тренінги, практичні семінари, навчальні поїздки та створення спільнот практиків.

Ключовим чинником розвитку ОТГ є її лідери. Голова ОТГ разом із управлінським апаратом визначають напрямок та приймають стратегічні рішення. Невеликі деталі мають менше значення, справа в ширшому погляді. Що потрібно зробити, що можна зробити і яким чином зробити це найкраще: пошуки відповідей на ці питання стали причиною написання *«Путівника керівника»*.

Семінари серії **«Кроки для керівників»**, які проводяться в рамках Програми «U-LEAD з Європою» для голів новостворених ОТГ, супроводжуються *«Путівником керівника»* – збірником з дванадцяти тематичних розділів, присвячених ключовим питанням, з якими стикається влада ОТГ. *«Путівник керівника»* покликаний інформувати та надихати. Це не збірка законів, утім він містить посилання на нормативно-правові акти, узагальнює важливі аспекти кожної теми та використовує практичні приклади для ілюстрації основних ідей.

01

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

Хоча «Путівник керівника» націлений на керівництво ОТГ, персонал та фахівці всіх рівнів знайдуть у ньому багато корисного, разом з тими, хто цікавиться питаннями місцевого самоврядування в Україні. Він розроблений не для того, щоб його прочитали від «А до Я», а для того, щоб заглядати в нього, як у довідник, що підтримує лідерів ОТГ на шляху до успіху.

## Як користуватись «Путівником керівника»

«Путівник керівника» має на меті допомагати керівникам органів місцевого самоврядування, неначе капітанам кораблів, впевнено курсувати бурхливими водами процесу управління громадами. Щоб керівництво могло визначати курс та оминати потенційні перепони до бажаного місця призначення.

Усі розділи мають однакову структуру, стиль та частини, що робить посібник зручним у користуванні, незалежно від теми:

- Перша частина розділу пояснює, **чому ця тема важлива**. Здебільшого порядок денний реформи покладає відповідальність на владу ОТГ, і, водночас, відкриває можливості. Основа для формування політики, разом із законами, інститутами, стратегіями, слугує пунктом відправлення, втім мотивація виникає через стале покращення якості життя, через співпрацю з громадянами, бізнесом та іншими заінтересованими сторонами.
- Друга частина розповідає про те, **що Вам варто знати**. Надаючи інформацію щодо основних концепцій, параметрів та процесів, путівник може допомогти лідерам ОТГ у прийнятті ключових рішень. Цей розділ базується як на національному, так і на міжнародному досвіді, таким чином, щоби його можна було застосувати надалі в контексті українських реалій.
- У третій частині йдеться про **можливості та виклики, з якими стикається влада ОТГ**. Це є центральним елементом для кожного розділу, оскільки тут пояснюються основні правові та практичні аспекти для керівників. Перед владою ОТГ постають певні обов'язки, однак вони мають також певну свободу і гнучкість для впровадження децентралізації в інтересах їхніх громад та можливість навчатись з досвіду інших. Голови ОТГ зіштовхуються із непростим завданням — визначити, *що можливо*,

*що варто*, а *що необхідно* зробити, а також коли, де і як. Тобто їм потрібно визначати пріоритети та накреслити маршрут подальшого розвитку.

- В останній частині коротко викладені **підсумки**, з наголосом на ключові думки розділів.

Жоден з розділів не є самодостатнім. Кожна тема переплітається з декількома іншими, і за допомогою посилань, можна переходити від одного розділу до іншого для більш детальної інформації.

QR коди в кожній частині містять посилання на джерела українського законодавства та інші важливі ресурси. Ви також зможете ознайомитись із електронною версією «Путівника керівника» за посиланням: <https://u-learn.org.ua/>, де усі джерела будуть доступні за гіперпосиланнями.



## Подяка

«Путівник керівника» став можливим завдяки командній роботі Програми «U-LEAD з Європою», до якої було залучено багато експертів Програми і партнерів, які готували та розробляли різні розділи, а саме:

Тімо Б'янк, Яніна Бреннан, Сюзанна Делланс, Ясмiна Джiкiч, Михайло Довгопол, Василина Дибайло, Александра Фелiнгер, Аня Фiшер, Рахель Фраест-Хельд, Ирина Городецька, Андрей Хорват, Мойца Грабар, Юрiй Кобаль, Астрiд Коль, Ирина Когут, Дзмитрiй Корбут, Роман Корiнець, Любiца Кошелюк, Тетяна Криш-топ, Василь Кундрик, Тамiла Лепьoшкiна, Iен Макi, Софiя Олiйник, Сергiй Пархоменко, Свiтлана Пхiденко, Вiкторiя Рiзун, Роман Романко, Генадiй Русанов, Мар'яна Семенишин, Уляна Шадська, Сергiй Шевченко, Олена Шлеєнкова, Юлiя Сорока, Юлiя Сибiрянська, Дмитро Тiкунов, Ярослава Тульку, Вiктор Тимошук, Марiя Тищенко, Вiктор Венцель. Ця публiкацiя є результатом iхньої старанної та вiдданої працi.

«Путівник керівника» був опублікований за управління Астрiд Коль, керiвницi вiддiлу комунiкацiї, дiалогу та налагодження зв'язкiв Програми «U-LEAD з Європою»; з Iєном Макi у ролi головного редактора; з допомогою в перекладi вiд Наталiї Шкварок та Ростислава Яремка та iнших представникiв української команди, зазначених вище; за пiдтримки редакторiв версiї українською — Євгенiї Комолової та Юрiя Свiрка; дизайн — Микола Ковальчук i Дарiя Мацола та загальна координацiя — Ярослава Тульку i Влада Соловйова.

01

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

Велика подяка висловлюється й усім експертам, які провели перший цикл із 66 семінарів «Кроки для керівників» в 2019 році та всім представникам ОТГ, які взяли у них участь та надали цінні відгуки. Разом вони зробили надзвичайно важливий внесок у створення «Путівника керівника».

Практичні приклади у тематичних розділах були взяті із ряду джерел, включно із прикладами, які вже публікувались у посібниках та на інтернет-ресурсах. Як і зазначено в окремих розділах, «Путівник керівника» значною мірою черпає натхнення та ілюстрації з посібника «Якість державного управління: інструментарій для практиків» Європейської комісії. Хочемо зазначити для читачів, що Програма «U-LEAD з Європою» особливо вдячна представникам керівництва ОТГ, які дали згоду поділитись своїми практиками через наших виконавчих партнерів.

І наостанок, проте не в меншій мірі, Програма «U-LEAD з Європою» хотіла б подякувати своїм партнерам в Україні за тісну та конструктивну співпрацю, передусім, Міністерству розвитку громад та територій, а також Міністерству освіти та науки, Міністерству охорони здоров'я, Міністерству економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства, Асоціації міст України та Асоціації об'єднаних територіальних громад. Особливу подяку також висловлюємо міжнародним партнерам за те, що поділились своїм досвідом та знаннями, зокрема проєкту «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), проєкту «Гендерне бюджетування в Україні», Раді Європи, Швейцарсько-українському проєкту «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO), Програмі розвитку ООН, SKL International, проєкту «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку» (EDGE), а також проєкту «Підтримка всебічної реформи державного управління в Україні» (EU4PAR), Антикорупційній ініціативі Європейського Союзу в Україні (EUACI). Уся співпраця об'єднана спільним баченням, яке полягає у зміні щоденного життя людей в Україні на краще.



**Бастіан Файгель**

*Директор Програми «U-LEAD з Європою» від GIZ*





## Скорочення

ВРУ	Верховна Рада України
ЄС	Європейський союз
ГІС	Геоінформаційна система
ДСНС	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ДФРР	Державний Фонд Регіонального Розвитку
КМУ	Кабінет Міністрів України
КНП	Комунальне некомерційне підприємство
МЕРТ	Міністерство економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства України
МОН	Міністерство освіти та науки України
Мінрегіон	Міністерство розвитку громад і територій
Мінфін	Міністерство фінансів України
МОЗ	Міністерство охорони здоров'я України
Мінсоцполітики	Міністерство соціальної політики України
МСП	Малі та середні підприємства
НПУ	Національна поліція України
НУО	Неурядова організація
НСЗУ	Національна служба здоров'я України
НПУ	Національна поліція України
НУШ	Нова Українська Школа
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОГС	Організація громадянського суспільства
ОДА	Обласна державна адміністрація

01

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

ОМС	Органи місцевого самоврядування
ОТГ	Об'єднана територіальна громада
ПЦМ	Програмно-цільовий метод
ПМД	Первинна медична допомога
РДА	Районна державна адміністрація
СУП	Спілка українських підприємців
УЛР	Управління людськими ресурсами
ЦСР	Цілі сталого розвитку ООН
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг
ЦПМСД	Центр первинної медико-санітарної допомоги
ШАРС / SDC	Швейцарська агенція з розвитку та співробітництва
ЮНІСЕФ / UNICEF	Дитячий фонд ООН
CAD	Автоматизована система проєктування
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH / Німецьке товариство міжнародного співробітництва
SKL	Шведська асоціація місцевих влад та регіонів
SWOT	Сильні (Strengths) та слабкі (Weaknesses) сторони, можливості (Opportunities) та загрози (Threats)
U-LEAD	Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку



# Стратегічне управління

## Чому стратегічне управління важливе для влади ОТГ?

Органи місцевого самоврядування в Україні у процесі адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади проходять через важливий трансформаційний етап. Упродовж багатьох років невеликі й часто сільські громади мали небагато обов'язків і ще менше грошей. Вони здебільшого дотримувалися вказівок вищих ешелонів влади і мали дуже мало простору для маневрування. Нове покоління керівників ОТГ зробило величезний прорив, взявши ініціативу у свої руки й заохочуючи людей приймати зміни і бути їх провідниками — спочатку об'єднавши сили з сусідніми громадами, а згодом ставши відповідальними за підвищення якості послуг населенню та сприяння розвитку.

Цю зміну найкраще видно безпосередньо в органах місцевого самоврядування (ОТГ). Об'єднання передбачає не лише збільшення території, сама установа ускладнюється — неначе невелика крамничка стає великим універмагом. Водночас процес децентралізації передбачає не лише розширення повноважень й збільшення ресурсів ОТГ, більш складною й багатогранною стає також її діяльність, особливо з урахуванням усіх взаємозв'язків (освіти, економічного розвитку, охорони здоров'я, соціального забезпечення, просторового планування, безпеки громадян тощо).

Час визнати, що традиційних підходів до управління більше недостатньо. Успіх значною мірою залежить від готовності голів ОТГ ставати повноцінними *стратегічними управліннями*, а також представниками вибору народу, головами ради, а ще — представниками громади у просуванні її інтересів та веденні

переговорів. Стратегічне управління означає наявність «цілісного бачення», визначення напрямку, делегування, координування та забезпечення успішного розвитку справ. Це потребує сили, витримки та гнучкості — уміння надихати й при цьому залучати й отримувати нову інформацію. Це значить поважати різні точки зору, користатись можливостями з наявними ресурсами й підлаштовуватися до можливої зміни обставин.

Стратегічне управління в основі своїй пояснює як лідери ОТГ розв'язують основні проблеми, з якими вони стикаються в межах своїх повноважень.

- Як зробити нашу ОТГ успішнішою?
- Як зробити так, щоб наші діти мали в житті кращі перспективи, ніж мали попередні покоління?
- Що ми можемо зробити, щоб люди жили довше і мали міцніше здоров'я?
- Як ми можемо залучити в ОТГ інвестиції?
- Як можна допомогти підприємствам у створенні цікавих та високооплачуваних робочих місць?
- Як діяти задля безпеки громадян і реагувати на ймовірні надзвичайні ситуації?
- Як заохотити людей залишатись в ОТГ та привабити до неї нових мешканців?
- Як гарантувати доступ домогосподарств до джерел електроенергії, водопостачання і транспортних послуг?
- Як підтримати довкілля чистим та вільним від забруднення?
- Як найефективніше розпоряджатися людськими, фінансовими та іншими ресурсами?
- Що можна зробити для того, щоб люди були задоволені отриманими послугами?

Цей розділ **не** про те, як розробити стратегію для якогось певного напрямку діяльності (наприклад, кадрові ресурси, закупівлі чи комунікації) чи якогось окремого сектора (скажімо, освіти, соціального забезпечення чи місцевого розвитку). Він також **не** про розроблення стратегічного муніципального плану, хоча мова йтиме про переваги та недоліки документального закріплення



планів ОТГ та їх обговорення разом із заінтересованими сторонами (стейкхолдерами).<sup>1</sup> Розділ описує **стратегічне управління владою ОТГ<sup>2</sup> як установою, охоплюючи всі аспекти її діяльності.**

В Україні відсутній закон, який регулював би стратегічне управління в органах місцевого самоврядування. Владі ОТГ варто мислити та здійснювати управлінську діяльність стратегічно, щоб у різних ситуаціях вміти робити складний вибір в контексті використання обмежених ресурсів. Жоден муніципалітет не здатен максимально реалізувати кожен зі своїх амбіцій, тож стратегічне управління передбачає визначення пріоритетів, що часто передбачає компроміс: що можна зробити зараз, а на що доведеться зачекати чи не реалізувати взагалі.

Стратегічне управління — це не лише «робити правильні речі», це ще й «робити речі правильно». Бачення та стратегічні цілі керівництва ОТГ повинні стати основою кожного ключового процесу та виду діяльності, а також мають:

- лежати в основі планування та виконання бюджету;
- обумовлювати підбір персоналу, що володіє навичками, яких потребує діяльність влади ОТГ;
- забезпечувати підґрунтя для прийняття рішень щодо інвестування в інфраструктуру, а також планування та надання послуг, що відповідали б очікуванням громадян щодо покращення якості життя;
- охоплювати сильні та слабкі сторони місцевої економіки, а також її конкурентні переваги, й вказувати сталий шлях її майбутнього розвитку й процвітання;
- зміцнювати єдність у спільноті, забезпечуючи добробут та достаток громадян, а також їх доступ до можливостей;

---

1 Примітка «заінтересована сторона» — будь-яка фізична чи юридична особа або громадське об'єднання без статусу юридичної особи, що має безпосередній або опосередкований *інтерес* стосовно діяльності влади ОТГ, тобто певною мірою залежать від неї або можуть впливати на її діяльність.

2 Див. термін у розділі «Вступ».

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

- забезпечувати основу для підготовки й просування ключових проєктів розвитку для отримання зовнішнього фінансування від центральних органів влади та з міжнародних джерел.

Стратегічне управління дає змогу керівництву ОТГ змістити акцент від реагування та розв'язання проблем до проактивного підходу і орієнтації на можливості. Цей процес є платформою для кращої діяльності й спрямований на суттєву позитивну зміну в громаді.

## Що варто знати?

Стратегічне управління — це не те ж саме, що операційне управління, пов'язане зі щоденною роботою установи: організація виконання завдань (ким, коли і де здійснюється). Стратегічне управління передбачає прийняття рішень вищого порядку: що потрібно зробити, чому та як цього досягнути. Це було б не дуже складно, якби наше життя було стабільне й передбачуване. Утім, цей світ інакший — і його називають світ «VUCA»:<sup>3</sup>

- **Volatile (мінливий):** світ динамічний, увесь час змінюється й часто змінюється досить різко. Внутрішнє середовище (структури та ресурси) влади ОТГ «стабільні» лише в короткостроковій перспективі. Однак є ще зовнішній контекст — політичний, економічний, соціокультурний, технологічний, юридичний і екологічний (див. додаток «PESTLE») — і це невичерпне джерело потенційних «сюрпризів» і потрясінь.
- **Uncertain (непевний):** про деякі з цих змін стає відомо завчасно — скажімо, про нові закони, що набудуть чинності за кілька місяців. Та багато з них насправді відбуваються неочікувано — як позитивних (наприклад, велике підприємство вирішує інвестувати в ОТГ), так і негативних (наприклад, підприємство припиняє діяльність), які перебувають поза контролем влади ОТГ — раптова економічна криза, повінь, засуха, велика пожежа чи промислова катастрофа тощо. Кожна з цих небезпек може мати величезний вплив на ресурси ОТГ, а також незапланований запит на її послуги. А це значить, що навіть найдетальніші плани, можливо, доведеться корегувати або скасовувати.

---

<sup>3</sup> Аббревіатура з англ. VUCA (Volatile, Uncertain, Complex, Ambiguous).



- **Complex (складний):** який вплив матимуть ці зміни — передбачити неможливо, оскільки на ОТГ впливає чимало різних сил та чинників, пов'язаних з її стейкхолдерами (заінтересованими сторонами) — кожен з яких розробляє стратегічні плани, реагує і поводить себе по-різному.
- **Ambiguous (неоднозначний):** саме тому не йдеться про звичні «причини та наслідки» — результати рішень керівництва ОТГ іноді передбачити складно, адже наші очікування часто бувають невиправданими.

Кожен голова ОТГ — це капітан корабля, який зобов'язаний уміти провести своє судно як тихими водами, так і в найбільшій шторм. Щоб вижити й досягти успіху у світі «VUCA», керівництву ОТГ потрібен чіткий напрямок і хороший «компас». Як каже приказка, якщо ви не знаєте, куди йдете, то неодмінно прийдете не туди. Інакше кажучи, вам потрібно знати, де ви хотіли б опинитись та як ви туди дістанетесь, а ще ви маєте вміти пристосовуватись та зуміти піти іншим шляхом у разі, якщо ситуація зміниться. Здійснити цю подорож вам допоможе стратегічне мислення та управління.

Стратегічне управління — це формування і реалізація основних цілей та ініціатив установи в інтересах заінтересованих сторін (громадян та підприємств) з урахуванням наявних ресурсів та оцінкою внутрішнього та зовнішнього середовища.

У більшості випадків визначення основних цілей дає керівництву ОТГ розуміння потрібного напрямку — втім, його варто узгоджувати зі стейкхолдерами, враховувати наявні ресурси та середовище. Реалізація також потребує прийняття стратегічних рішень, а ще з плином часу регулярної переоцінки позицій, які займає керівництво ОТГ, й перевірки чи цей шлях є досі вірним.

Слово «стратегія» походить від грецького слова, що означає «лідерство» (у контексті військової справи) й стосується вміння якнайкраще організувати ресурси й спрямувати дії для того, щоб досягнути мети. Лідери зобов'язані бачити всю сферу діяльності й визначати, який шлях до поступу найкращий.

Голови ОТГ мають якнайкращі умови для такого масштабного аналізу і можливість побачити «загальну картину», адже вони покладаються в своїй роботі на

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

спеціалістів різних сфер діяльності ОТГ, що, зі свого боку, мають можливість розуміти та давати поради щодо виконання конкретних завдань.

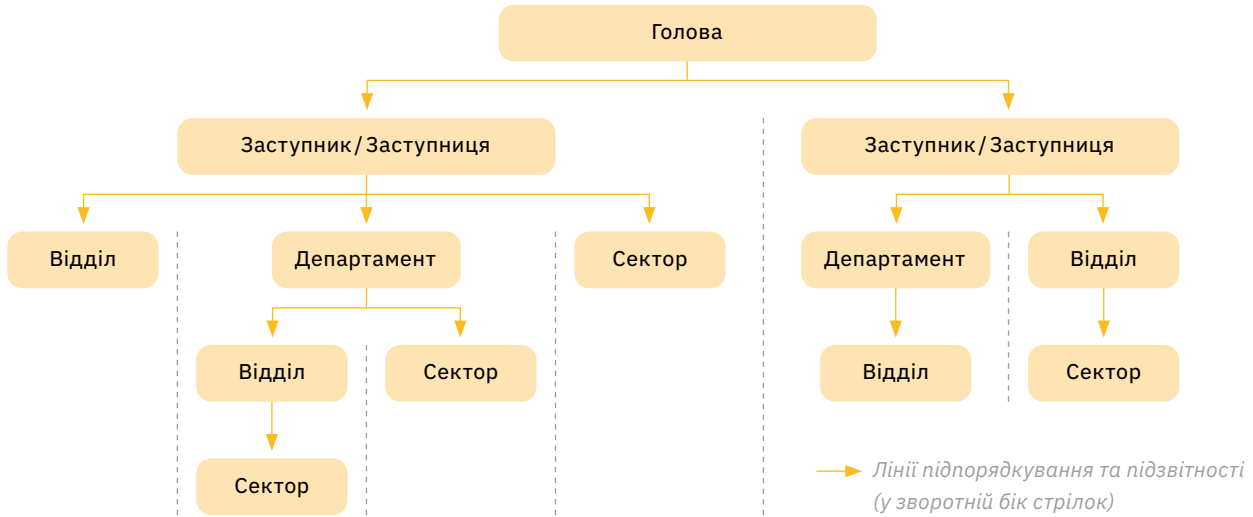
Така спеціалізація необхідна для того, щоб установами можливо було управляти. Кожна організація, де працює понад 10 людей, потребує структури, щоб функціонувати ефективно, наділяти працівників певними обов'язками та повноваженнями й організовувати їх у підрозділи. Потім їх зазвичай організовують в ієрархії, що мають вигляд вертикальних ліній управління та звітування. Найвищою ланкою такої ієрархії є голова ОТГ, що несе остаточну повну відповідальність за все, що діється у громаді. Ця модель додає чіткості та сприяє комунікації, адже кожна людина знає своє місце й свої обов'язки, може знайти інших спеціалістів у межах цієї ж структури, усвідомлює, хто є керівником і хто підпорядковується їй (якщо такі люди є).

Працівники звикають мати справу з людьми у межах своїх підрозділів та реагувати на запити зверху та знизу, однак менш схильні охоче співпрацювати з іншими підрозділами, натомість працюючи відокремлено (тобто виникає так званий «ефект силосної вежі»<sup>4</sup>). Це може призвести до «тунельного бачення», коли люди не виходять за рамки власних потреб та потреб своїх підрозділів, а також «сліпих зон мислення», коли люди не діляться інформацією чи не бачать можливостей для співпраці. Це явище існує не лише *всередині* окремих організацій, воно трапляється й у співпраці *поміж* організаціями. Існує підтвердження того, що **«ефект силосної вежі»** призводить до погіршення якості послуг для людей та компаній. Можливості втрачаються, діяльність установ стає менш ефективною.

Сильна сторона керівників ОТГ у сприйнятті цілісної картини виникає тоді, коли вони здатні пов'язувати явища між собою, відзначати суперечності та бачити, як казав Аристотель, «мудрість натовпу» — групувати заінтересовані сторони із різними точками зору, щоб отримувати креативні рішення.

<sup>4</sup> Метафора з англ. «Silo Effect» пов'язана зі значенням слова «силос» («резервуар для зберігання сипучих продуктів») і сполучення «силосна вежа» («зерносховище силосного типу»). Подібно до того, як різні силосні вежі служать для зберігання різних видів зерна, запобігаючи їх змішуванню, часто різні підрозділи однієї організації діють в повній ізоляції, уникаючи взаємодії з колегами із суміжних функціональних областей.

## Приклади «ефекту силосної вежі» в типових державних установах



Таке бачення цілісної картини розпочинається з усвідомлення того, як сприймати і реагувати на виклики, з якими стикається влада ОТГ. Це як дивитися через об'єктив камери — що результативніше: віддати перевагу ширококутному формату, телефоту, чи вибрати проміжний варіант? Інакше кажучи: які запитання слід поставити, щоб отримати правильні відповіді?

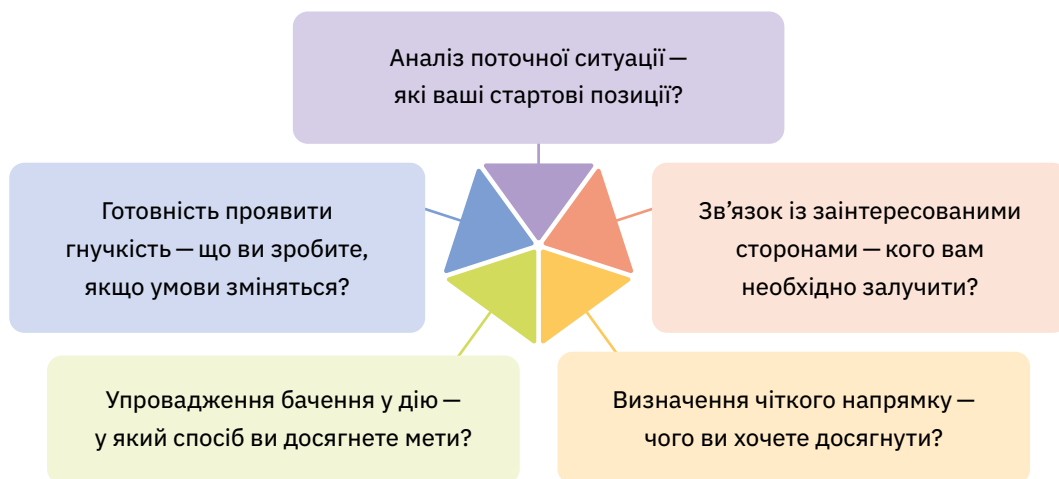
Розглянемо питання, *скажімо*, у який спосіб організувати громадський порядок в ОТГ. Які рішення сприятимуть зменшенню злочинності, захисту населення та розслідуванню злочинів, якщо вони матимуть місце? Далі виникають питання другого та третього порядку: які причини злочинної поведінки? Це організована злочинність чи поодинокі випадки? Чим вони мотивовані — жадібністю, незадоволеними потребами, міжособистісними конфліктами, чи це імпульсивні прояви? Вони відбуваються в «гарячих точках» чи мають більшу зону поширення? Керівництво ОТГ, співпрацюючи з Національною поліцією України, може покладатися на традиційні методи (наприклад, збільшити кількість поліцейських, які патрулюватимуть вулиці). Однак причин злочинної діяльності та обставин, у яких вона відбувається, є чимало, й суть їхня часто неясна і заплутана, тож може виникнути потреба підійти до ситуації з урахуванням інтересів громадян. Сприйняття ситуації може охоплювати чимало аспектів діяльності влади ОТГ — зокрема, інфраструктуру (вуличне освітлення, систему

прихованого відеонагляду), галузі освіти, охорони здоров'я, економічний розвиток та соціальне забезпечення, а також партнерство з іншими установами.<sup>5</sup>

Людській природі характерно спрощувати складне, розкладати проблеми по полицям для кращого розуміння та аналізу, а також шукати безпосередні причини та наслідки. У світі «VUCA» передбачити наслідки дій можливо не завжди. Лідерам не можна мислити лінійно, їм доводиться мислити латерально (нестандартно, творчо). Щоб зрозуміти проблему, варто витратити час, хоч яким цінним ресурсом він є, адже така інвестиція заздалегідь допоможе уникнути помилок пізніше — а надто тих, що матимуть небажані наслідки.

## Які є можливості та виклики для влади ОТГ?

Зважаючи на відсутність закону, який потребує застосування стратегічного управління або обмежує його, можна сказати, що кожен аспект стратегічного управління — це можливість! Однак, водночас, є п'ять основних викликів, які також можна виразити у вигляді запитань:



Кожен з цих елементів розглянутий у цьому розділі.



<sup>5</sup> Докладніше про приклад у відео, розробленому Програмою «U-LEAD з Європою» в рамках семінарів серії «Кроки для керівників».



## Аналіз поточної ситуації

Аби ефективно рухатися вперед, треба мати якнайповнішу картину **поточної ситуації**:

- що від вас очікують;
- на які ресурси ви можете розраховувати;
- які виклики стоять перед вами.

**Спектр повноважень** влади ОТГ має два аспекти: законні повноваження, які встановлюють межі того, що *має* і *зобов'язана* робити влада ОТГ, а також те, що вона *може*, а чого *не може* робити; і політичні повноваження, які є «соціальним договором» з громадянами ОТГ — обіцянки, озвучені громадськості, надто під час виборів, а також їхні постійні пріоритети й уподобання.

Хоча не існує закону, який зобов'язував би лідерів ОТГ мислити і управляти стратегічно, існує багато законів, які створюють правовий спектр повноважень. У статті 19 Конституції України зазначено, що органи місцевого самоврядування (ОМС) та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставах, у межах повноважень та у спосіб, визначений Конституцією і законами України. Ці закони та положення всередині них окреслюють два типи функцій ОТГ:

- **власні повноваження**: вони надаються органам місцевого самоврядування безпосередньо без втручання вищих рівнів влади у їхнє виконання,<sup>6</sup> хоча уряд зберігає за собою право нагляду, щоб забезпечити дотримання законодавства;

---

<sup>6</sup> Стаття 20 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що нагляд не має призводити до втручання органів державної влади чи її посадових осіб у виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Крім того, пункт 2 статті 71 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає гарантію вільного виконання власних завдань органами місцевого самоврядування: *«Органи виконавчої влади та їх посадові особи не мають права втручатися у законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання, передбачені Конституцією України, чинними та іншими законами до завдань місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами завдань та в інших випадках, передбачених законом».*



### Екстрені служби

- Запобігання екстрених ситуацій
- Захист населення від природних катастроф
- Поліція та пожежна охорона
- Заохочення волонтерства
- Забезпечення належного реагування на пожежі за 20 хв.

### Місцевий розвиток

- Влада ОТГ, дружня до бізнесу
- Готовність інвесторів працювати в громаді
- Підтримка стартапів та малого бізнесу
- Стимулювання ключових галузей (агропромислової, туристичної, виробничої, тощо)

### Адмінпослуги

- Реєстрація фізичних осіб та компаній
- Дозволи на будівництво
- Документи посвідчення особи та паспорти
- Реєстраційні документи на транспортні засоби
- Право на майно та земельні ділянки
- Доступні державні пільги

### Комунальні послуги

- Документи планування
- Дороги місцевого значення
- Центральне опалення
- Водопостачання та системи водовідводу
- Управління відходами
- Нагляд за комунальними підприємствами

### Охорона здоров'я

- Доступні безкоштовні медичні послуги
- Оптимізація мережі медичних закладів первинної ланки
- Належне забезпечення людськими ресурсами
- Інвестиції в будівництво та обладнання
- Витрати на комунальні послуги та електроенергію

### Соціальні послуги

- Оцінка потреб
- Визначення вразливих груп населення
- Надання послуг та ведення реєстрів
- Координація між надавачами послуг
- Моніторинг та оцінка якості

### Освіта

- Фінанси та оптимізація шкільної мережі
- Прийняття на роботу директорів шкіл
- Реєстрація учнів
- Підвезення учнів та персоналу
- Методична підтримка шкіл



- **делеговані повноваження:** вони можуть бути призначені органам місцевого самоврядування органами виконавчої влади центральних, обласних чи районних органів влади. Відповідно до Конституції, здійснення повноважень щодо виконання делегованих завдань має фінансуватися з Державного бюджету України у повному обсязі або за рахунок розподілу певних державних податків до місцевого бюджету та шляхом передачі відповідних об'єктів державної власності ОМС.<sup>7</sup>

Повноваження, надані ОМС для виконання «власних завдань» відповідно до Конституції, [Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»](#) та понад 50 інших законів та кодексів (на багато з яких є посилання у інших розділах), забезпечують широку правову базу для ОТГ, обумовлюючи як зобов'язання, так і створюючи можливості. Деякі ключові елементи детальніше розкриті в інших розділах «Путівника керівника», а також узагальнені в діаграмі ліворуч.

Це не вичерпний перелік, але вже можна побачити, що законний спектр повноважень широкий. А це окреслює межі **політичного спектру повноважень**, який впливає на перспективи та позицію керівництва ОТГ. Наприклад, [опитування голів ОТГ, проведене Радою Європи](#)<sup>8</sup> (яке дозволяло обирати кілька відповідей), виявило наступні особливі фокуси їхньої діяльності на момент опитування у порядку спадання:

- шкільна/дошкільна освіта та догляд, зокрема позакласні заняття для дітей (65% респондентів);
- інфраструктура — стан доріг, чистота на вулиці та в громадських зонах/ ландшафтний дизайн (42%);
- місцевий економічний розвиток та розвиток підприємництва (40%);
- охорона здоров'я (35%).

<sup>7</sup> Стаття 143 Конституції України.

<sup>8</sup> З вересня 2018 року по лютий 2019 року Рада Європи проводила комп'ютерне телефонне опитування серед 705 ОТГ, які провели свої перші вибори до 1 грудня 2018 року; 517 голів ОТГ надали відповіді (відсоток повернутих анкет серед усіх опитуваних: 73%).



02

03

04

05

06

07

08

09

10

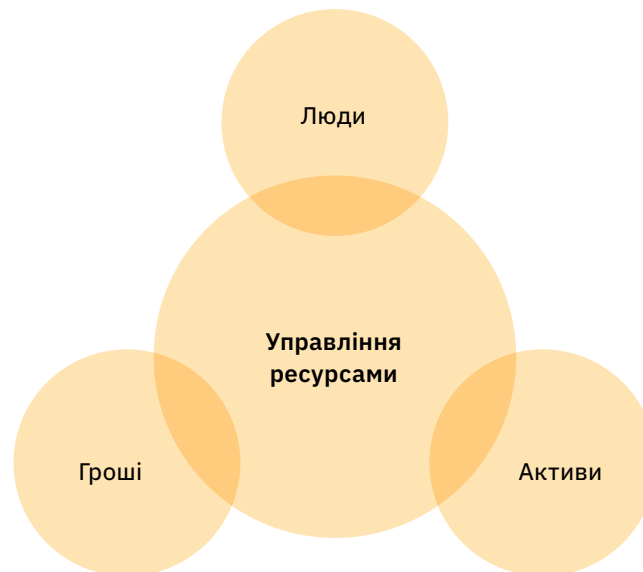
11

12

+

Однак це відображає спектр повноважень у певний момент часу. Він продовжує розвиватися та зростати, особливо у процесі тривалої децентралізації. Наприклад, реформи в освітній галузі здійснюються щороку, оскільки концепція Нової української школи застосовується до додаткового «навчального року» до 2030 року; у січні 2020 року набуває чинності нове законодавство про соціальні послуги, що стосується всіх органів влади ОТГ; а також очікується, що влада ОТГ відіграватиме ключову роль у наданні послуг екстреної допомоги населенню (пожежна служба та поліція) на місцевому рівні, особливо у сільській і віддаленій місцевостях. Проводяться подальші реформи у багатьох сферах, які стосуватимуться влади ОТГ. Чи очікують керівники ОТГ на всі ці зміни?

Для виконання наданих повноважень владі ОТГ потрібно знати, на які **ресурси** вона може розраховувати як зараз, так і у майбутньому. У її розпорядженні є три фактори, показані нижче як «золоті бульбашки», які одночасно надають можливість і обмежують керівництво ОТГ у виконанні повноважень. Кожна з них має «фіксований розмір» у найближчій / короткостроковій перспективі, але може зростати, зменшуватися або залишатися такою ж у середньо-довгостроковій перспективі, і кожна з них пов'язана з іншими:



- Перший фактор — це люди — працівники ОМС, які консультують з питань політики, надають послуги (зовні й всередині) та є ініціаторами (наприклад, проєктів), організують закупівлі, контролюють фінанси і активи тощо. Це не лише питання кількості персоналу, а й питання його компетенцій та потенціалу, а також ступеня і способу їхньої організації, управління та мотивації.
- Другий фактор — це гроші — власні доходи, трансферти і дотації, що забезпечують дохід влади ОТГ, який він може витратити на виконання його повноважень. Дохід визначає, скільки можна витратити на утримання персоналу, заробітну платню, надбавки та премії. Кошти також визначають активи, які ви маєте, їхню якість та обслуговування. Це не лише гроші, що надходять до бюджету ОТГ саме зараз, те, наскільки це можна передбачити та ефективно керувати витратами, а й те, які інші джерела доходу можуть бути залучені.
- Третій фактор — активи влади ОТГ. Хоча люди — найважливіший нематеріальний актив громади, є багато матеріальних активів, наприклад, будівлі, обладнання, ІТ та інфраструктура. Це ключові ресурси, які мають ефективно використовуватися, настільки ж ефективно, як і управління людськими ресурсами, що переконливо обґрунтовує створення повної та точної картини того, які саме з цих матеріальних активів потрапляють у власність влади ОТГ (а не у власність на районному, обласному чи центральному рівні), а також його вимоги до якості та обслуговування. Звичайно, імідж та репутація — це також нематеріальні активи, які є дуже важливими у контексті партнерства з іншими органами, що здійснюють громадські повноваження (сусідніми громадами) та залучення інвестицій до ОТГ.

Використаємо аналогію: якби влада ОТГ була організмом, то гроші були б абсолютно необхідною для її життя кров'ю, яка прокачується у системі; люди — це мозок організації (мислення та здійснення справ) та її серце (що підтримує грошовий потік і рух тіла); а активи будуть скелетом (інфраструктурою), м'язами (обладнанням) та іншими життєво важливими органами (ІТ). Керівництво ОТГ виконує функцію центральної нервової системи, об'єднуючи все.



## ↪ 02

Управління людськими ресурсами

## ↪ 03

Фінанси ОМС

## ↪ 10

Просторове планування та розвиток інфраструктури

02

03

04

05

06

07

08

09

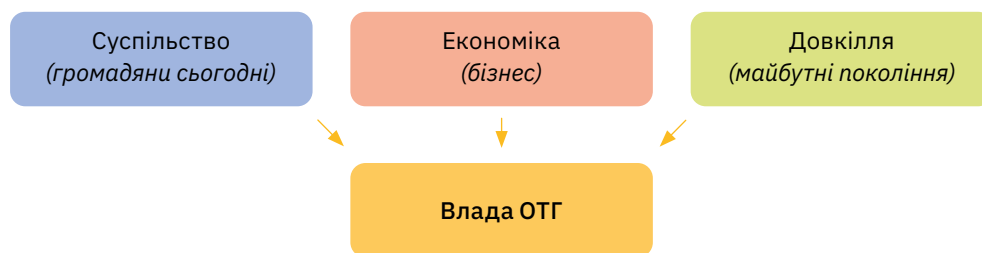
10

11

12

+

**Виклики**, з якими стикаються влада ОТГ, різноманітні та впливають із трьох джерел, які також мають вирішальне значення для успіху. Перше, найочевидніше, є найгостріші потреби та інтереси місцевого суспільства — громадяни, які живуть, навчаються, працюють, виходять на пенсію і задоволені життям в ОТГ. Друге — це економіка, яка здебільшого стосується місцевого бізнесу та інвесторів, а також робочої сили (громадяни в ОТГ та за її межами, які працюють або бажають там працювати), та вся інфраструктура, яка змушує функціонувати економіку (транспорт, енергетика, телекомунікації тощо). Третє — навколишнє середовище, яке має ключове значення для якості життя громадян і залучення інвестицій для бізнесу, а також для майбутніх поколінь, оскільки влада ОТГ є охоронцем своїх територій.



Нещодавнє опитування в ОТГ<sup>9</sup> у рамках програми «U-LEAD з Європою» показало, що 66% респондентів повідомили, що місцеве населення скоротилося за останні п'ять років. Найбільшими демографічними чинниками, які відчули майже три чверті всіх ОТГ, є старіння населення та міграція; у той час як перша тенденція чинить тиск на соціальну інфраструктуру (охорона здоров'я та соціальні послуги), друга послаблює економіку з точки зору місцевих витрат в ОТГ та заохочення бізнес-інвестицій. Для тих ОТГ (22%), у яких відбувалося зростання кількості населення, звісно ж, існують різні виклики, зокрема необхідність забезпечення житлом, розвиток комунальної інфраструктури та можливості для працевлаштування.

<sup>9</sup> Опитування «Огляд пріоритетів державного інвестування для поліпшення муніципальних послуг та місцевого економічного розвитку в об'єднаних громадах» було проведено Програмою U-LEAD з Європою серед ОТГ, створених до кінця 2017 року.



У світі «VUCA» (мінливість, невизначеність, складність, неоднозначність) завжди існують фактори і сили, які перебувають поза контролем влади ОТГ (наприклад, стан економіки, зміни клімату, рішення інших суб'єктів). Розуміння цього ширшого контексту допомагає керівництву ОТГ приймати обґрунтовані рішення та встановлювати пріоритети, які ґрунтуються на найкращих наявних доказах та досвіді з тієї галузі, де може виявитися корисним саме **аналіз PESTLE** (див. додаток 1.1).

Керівництву ОТГ слід розглянути, як найкраще **збирати та обробляти інформацію** із власних та зовнішніх джерел, щоб сформувати повну картину стану справ і тенденцій розвитку місцевого населення (рівень народжуваності та смертності, вік та гендерний склад, статус національних меншин тощо), економіка і основні параметри виконання проекту, екологічні умови (водопостачання, стічні води, побутові та промислові відходи, забруднення тощо). Це особливо актуально у певних ключових секторах, де прийняття рішень має спиратися на дані, надто, якщо важливо робити прогнози в коротко- та середньостроковій перспективі (наприклад, населення шкільного віку, населення, що старіє, з потребами у галузі охорони здоров'я та соціальних послуг тощо).

Вихідні дані треба **аналізувати й інтерпретувати** так, аби вони були корисні, а отже, владі ОТГ слід розглянути необхідність звернення по допомогу до експертів із відповідних джерел, як внутрішніх, так і зовнішніх (наприклад, науковців, неурядових організацій), щоб визначити закономірності та зрозуміти ситуацію.

### Взаємодія із заінтересованими сторонами

Стратегічне управління не повинно бути місією, покладеною винятково на голову ОТГ. Жодна людина не може знати все, є знання та досвід як всередині організації, так і поза нею. Більше того, якщо широка громадськість поділяє процес прийняття рішень, вона також є «співвласником» рішень. «Заінтересовані сторони» — це всі ті особи й організації, які вносять свою «частку» в успіх ОТГ.

↪ 06

Освіта

↪ 07

Охорона здоров'я

↪ 09

Економічний розвиток

↪ 10

Просторове планування та розвиток інфраструктури

↪ 11

Соціальна згуртованість

↪ 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

Якщо стратегічне управління має на меті досягти бажаного пункту призначення, заінтересовані сторони є супутниками у цій подорожі, приєднуючись до рішення, куди поїхати, і допомагаючи туди дістатися.

Вочевидь, основними заінтересованими сторонами в успіху будь-якої влади ОТГ є місцеві громадяни. Вони обирають голову ОТГ та місцеву раду, сплачують податки і збори, вони ж користуються муніципальними послугами. Зрештою, мешканці визначають майбутній напрямок діяльності влади ОТГ за допомогою свого вибору на виборчій дільниці, а також «голосуючи ногами» (тобто, переїжджаючи з чи до ОТГ).

↔ 11  
Соціальна  
згуртованість

↔ 12  
Сільський  
розвиток

Стратегія для влади ОТГ має відображати інтереси всього суспільства, у всьому його різноманітті. Важливо, щоб рівність між чоловіками та жінками та рівні можливості для всіх (молоді, людей похилого віку, меншин тощо) були закладені у стратегічне мислення, а саме у бачення та основні цілі влади ОТГ. Україна приєдналась до ініціативи ООН «Цілі сталого розвитку», яка ґрунтується на принципі «не залишати нікого осторонь» і яка може бути найкраще реалізована саме на місцевому рівні, оскільки вона найближча до потреб та побажань громадян.

Але є також багато інших заінтересованих сторін, які можуть формувати процес прийняття рішень керівництвом ОТГ. До них *належать*:

- підприємства, які також роблять свій внесок у бюджет ОТГ, сплачуючи податки та збори, є клієнтами влади ОТГ та забезпечують робочими місцями, доходами, товарами і послугами;
- відвідувачі, які роблять внесок у місцеву економіку (в тому числі за рахунок покупок) та користуються послугами ОТГ (дороги, енергетика, вода тощо);
- місцеві організації громадянського суспільства (ОГС), такі як НУО, торгові палати та інші бізнес-асоціації, профспілки, молодіжні групи тощо;
- виборні збори на національному, обласному та районному рівнях;
- інструменти державного управління на центральному, обласному та районному рівнях;
- сусідні громади.





Для досягнення своїх цілей владі ОТГ може також знадобиться впливати на ці та інші сторони, причетні до її політики, планів і програм (зокрема на директорів шкіл, головних лікарів, працівників навчальних закладів, медіа тощо).

До спілкування із заінтересованими сторонами керівництво ОТГ має визначити та, було б добре, зрозуміти найрелевантніших суб'єктів, їхні інтереси, повноваження, мотивацію та уявлення, їхню спроможність робити внесок, а також як і коли їх залучати. Саме з цієї точки зору **«картування заінтересованих сторін»** може бути цінним інструментом (див. додаток 1.2).

Традиційний підхід до залучення заінтересованих сторін — це **консультації**: пошук думок та ідей задіяних заінтересованих сторін. Можливість висловити свою думку зазвичай вітається громадянами та бізнесом, але лише якщо це процес, де вони можуть зробити реальний внесок. Надто легко залучати причетні сторони лише наприкінці процесу, надавати їм обмежений вибір варіантів та шукати рішення без дискусій. Потрібен час і обмірковування, щоб розробити методи взаємодії з місцевими жителями й іншими заінтересованими сторонами. Вони можуть поєднувати такі інструменти:

- опитування громадян та працівників підприємств;
- громадські слухання;
- відкриті та добре розрекламовані запрошення до подання ідей у письмовій формі;
- комісії із громадян/працівників підприємств, які регулярно збираються;
- соціальні медіа та інші онлайн-інструменти участі (там, де є якісний інтернет-зв'язок);
- створення «фокус-груп» з репрезентативною вибіркою місцевої громади;
- інші методи збору думок, які забезпечують як їхню масштабність, так і об'єктивність.

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

## Практичний приклад

### Обізнаність та погляди громадян у м. Кікінда (Сербія)

Муніципалітет Кікінда, що має менш як 40 000 жителів у міській місцевості та 60 000 в адміністративному районі, підготував короткометражний фільм, який рекламує початок процесу розробки муніципальної стратегії. Він також розмістив біля будівлі муніципалітету поштову скриньку у вигляді гігантського кубика Рубіка, де всі громадяни заохочувалися до подання своїх пропозицій щодо майбутніх удосконалень.

*Джерело: VNG International (2010),*

*«Процес стратегії муніципального розвитку: Інструментарій для практиків».*

Консультуючись з громадянами та іншими заінтересованими сторонами, важливо забезпечити справедливість і рівновагу, щоб уникнути ситуації, коли чути лише найгучніші голоси. Хоч яким був би результат, владі ОТГ все одно потрібно буде критично оцінювати, тлумачити висновки та організовувати зворотний зв'язок, вирішувати будь-які протиріччя та, зрештою, забезпечувати найзбалансованіше застосування обмежених ресурсів ОТГ.

Останнім часом муніципальні адміністрації почали переходити від консультацій до **спільного створення муніципальних стратегій**. Це частина ширшого руху, який називається «співвідповідальність», що виходить за межі консультацій щодо залучення громадян та бізнесу до процесів розроблення державної політики і надання послуг. Він ґрунтується на безпосередньому інтересі та залучених сторін у досягненні успіху та їхніх знаннях, які недоступні самим державним установам. Ця стратегія розглядає громадян як партнерів публічної адміністрації, а не лише як виборців, користувачів послуг або людей, з якими консультуються час від часу, інколи пасивно, з низкою заздалегідь визначених варіантів. Відповідальність складається з чотирьох компонентів:

- *спільне створення*: стосується громадян та підприємств, які генерують ідеї та беруть активну участь у розробленні політики, планів та програм;
- *спільне прийняття рішень*: переважно набуває форми бюджету участі;
- *спільне виробництво*: інтегрує громадян та підприємства у фактичну реалізацію як активних учасників з ресурсами, а не пасивних отримувачів з потребами;

- *спільна оцінка*: користувачі надають відгуки про послуги в режимі реального часу.

Принцип спільної розробки добре проілюстрований на прикладі «Мій Борне 2030», в якому місцеві жителі формували 20-річну програму розвитку та бачення цього муніципалітету у Нідерландах.<sup>10</sup>

## Практичний приклад

### Мій Борне 2030 (Нідерланди)

Борне — муніципалітет у провінції Оверейсел у східній частині Нідерландів. Налічує 21 500 мешканців, які проживають у трьох населених пунктах: Борне, Зендерені та Гертме. У межах проєкту «Мій Борне 2030» організації громадянського суспільства та громадяни об'єдналися для визначення майбутнього напрямку розвитку громади. Мета проєкту полягала у створенні поширеного бачення як вихідної точки для спільних дій.

Міська рада та громада вирішили делегувати цю відповідальність організаціям громадянського суспільства; 20 з них взяли на себе відповідальність впоратись з цим викликом, представляючи підприємців, житлові кооперативи, представників районів, сфери охорони здоров'я, спорту, освіти, молодь та людей похилого віку. Разом вони утворили керівний комітет, який відповідав за організацію інтерактивного процесу з місцевими жителями Борне, що сприяло розробленню нової стратегії розвитку громади за участю її мешканців. Унікальний для Нідерландів завдяки цьому процесу проєкт «Мій Борне 2030» досяг найвищої сходинок громадянської участі — делегування повноважень. Такого рівня участі під час створення бачення для цілої громади було досягнуто вперше.

Процес складався з шести етапів: (А) підготовка звіту про тенденції; (Б) проведення дослідження ідентичності; (В) формулювання амбіцій громадянами; (Г) формування сценаріїв; (Д) вибір громадянами кращого сценарію; (І) складання та визначення нової перспективної стратегії «Мій Борне 2030».

<sup>10</sup> «MijnBorne2030» в оригіналі данською мовою.

Звіт про тенденції (А) був складений за допомогою місцевих та регіональних експертів з питань охорони здоров'я, добробуту, побудови громад, просторового планування, житлового господарства, економіки, підприємництва, управління та сталого розвитку. З метою визначення ідентичності громади (Б) університетом Твенте було проведено дослідження. В опитуванні взяли участь понад 200 мешканців. Громадян було запрошено стати учасниками одного з 27 семінарів для визначення найважливіших для громади амбіцій у 2030 році (В), і в результаті 470 осіб взяли участь у цих семінарах, а понад 400 осіб заповнили онлайн-анкету. За допомогою цих трьох складників керівний комітет розробив для громади чотири сценарії розвитку (Г). У квітні 2011 року були організовані вибори, під час яких всі жителі муніципалітету (віком від 15 років) мали право голосувати за обраний ними сценарій (Д). За результатами голосування обрали сценарій більшості «динамічні села». На основі цього сценарію було складено нове бачення (І), яке офіційно затвердила міська рада у вересні 2011 року.

Після прийняття програми «Мій Борне 2030: динамічні села» муніципальна влада та чотири ОГС взяли на себе зобов'язання втілити це бачення, працюючи над тим, щоб забезпечити продовження процесу. Партнери щороку збираються разом, щоб розподілити відповідальність за такі теми, як безпека, сталість, соціальна активізація, і визначити нові цілі. Перед партнерами також постають складні завдання — знайти нові способи втілення перспективної стратегії у майбутню діяльність. Як і під час початкового процесу, ця стратегія реалізації використовує спільні дії та соціальні медіа. Як результат, «Мій Борне 2030» інформує про багато урядових політик, проектів та цілей, тоді як ОГС використовують знання, енергію та добру волю вповноваженої та зміцнілої спільноти для досягнення спільної мети.

*Джерело: Європейська Комісія (2017),  
«Якість державного управління: інструментарій для практиків».*

Залучення громадян є доречним не тільки під час підготовки муніципальних стратегій, а й у стратегічному управлінні в реальному часі. Переваги демонструє випадок, що стосується Тетіївської ОТГ, де влада змогла пом'якшити «жорсткий вибір» щодо закриття шкіл, залучивши до процесу прийняття рішень учителів, батьків та учнів.

## Практичний приклад

### Як створили дієву освітню мережу у Тетіївській ОТГ (Київська область), дослухавшись до голосу учнів

Упровадження реформ у сфері освіти, особливо з точки зору створення дієздатної шкільної мережі, є досить болючою темою для багатьох ОТГ, оскільки це часто означає закриття малокомплектних шкіл. В учнів та батьків може залишитися відчуття, що вони втрачають від об'єднання, якщо найближча доступна школа розташована далеко від їхнього дому, зокрема, якщо дорожня мережа та транспорт також є проблемними. Керівництво Тетіївської ОТГ зрозуміло, що лише завдяки залученню громадян отримає підтримку провадженної реформи в галузі освіти.

Із загальною чисельністю населення майже 22 000 Тетіївська ОТГ має 4 міські школи та 11 сільських. У 2018 році керівництво громади стикнулося з ситуацією, коли фінансування тогочасної освітньої мережі для приблизно 2250 учнів (74% у міських школах, 26% у сільських) значно перевищувало наявні кошти й становило 49% загальних доходів. Стало зрозуміло, що реформа неминуча, і необхідні швидкі дії для вивільнення коштів для розвитку інших важливих секторів та організації заходів.

Влада Тетіївської ОТГ підійшла до цього завдання з упевненістю, що проведе реформи лише за підтримки громадян, зокрема учнів, учителів та батьків.

Як вони цього досягли? Керівництво ОТГ (голова ОТГ, секретар ради, заступник голови та начальник управління освіти) у співпраці з партнерами розробили інноваційний підхід.

- По-перше, ОТГ зробила капітальний ремонт приміщення в опорній школі, у якій відкрили інклюзивно-ресурсний центр, запровадили додаткову спортивну секцію, зробивши школи привабливішими та розширивши перелік додаткових можливостей для позакласного навчання.
- По-друге, вони переконалися, що кожна дитина шкільного віку може отримати доступ до опорної школи, забезпечивши доступним громадським транспортом та відкривши нові класи для всіх освітніх рівнів.

Цей творчий підхід окупився за короткий проміжок часу. Опорна школа стала настільки привабливою, що деякі учні добровільно перейшли до неї на навчання. Після першого успіху міська влада організувала кілька зустрічей із

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

учнями, щоб обговорити загальний план оптимізації шкільної мережі, вислухала зауваження та проблеми школярів. Це також сприяло налагодженню діалогу між учнями сільських та міських шкіл, оскільки багато учнів сільських шкіл непокоїлися щодо майбутніх змін, адже це означало для них нову школу, нових учителів та нових однокласників.

Цей обмін між учнями мав ще один позитивний наслідок. Учні сільських шкіл виявили, що пропозиція культурних та спортивних гуртків та секцій, до яких вони могли отримати доступ, значно ширша у міських школах, включаючи карате, біатлонні клуби, музичні школи тощо. Оскільки цільова група, яка зазнає найбільше змін – самі учні – відчула себе почутою, вона почала підтримувати плани міста щодо оптимізації. На подальші зустрічі для обговорення планів ОТГ щодо їхньої освітньої реформи також запросили вчителів, і досить багато з них здивувалися, почувши, що учні вже підтримують запропоновані зміни. У результаті вся громада підтримала реформу, яка зміцнила дух громади та сприяла її згуртованості.

*Джерело: Київський регіональний центр розвитку місцевого самоврядування U-LEAD.*

### Визначення чіткого напрямку

Аналіз ситуації та залучення заінтересованих сторін закладають основи для створення владою ОТГ амбітного, але реалістичного **бачення** свого майбутнього, обмеженого лише мандатом та наявними ресурсами. Таке бачення організаційного розвитку могло би бути досягнуте як винятково внутрішнє рішення завдяки дискусіям з керівництвом та персоналом, але кращий результат досягається в результаті ширшого *консультативного* процесу у контексті уявного майбутнього для самої ОТГ. Влада ОТГ є офіційним представником народу, підзвітним електорату. Вихідною точкою для взаємодії із заінтересованими сторонами постає відповідь на запитання: «Якою ви хочете бачити ОТГ (у X році)?», щоби владі ОТГ зрозуміти наслідки своєї діяльності: що має відбуватися, щоб надавати високоякісні послуги та сприяти сталому місцевому розвитку, який задовольняє очікування та прагнення громадян. Бачення стає мостом, що сполучає місце призначення ОТГ з долею влади ОТГ як інституції.

Бачення забезпечує владі ОТГ основу для затвердження своєї **місії**, яка описує, що збирається робити влада ОТГ, і узгоджує її діяльність відповідно до єдиної мети. Ця місія визнає, прямо чи опосередковано, що влада ОТГ не може

досягти всього самостійно, а покладається на співпрацю з представниками державного та приватного секторів та громадянського суспільства.

Бачення та місія опосередковано відображають **цінності** влади ОТГ, але корисно також зробити їх очевидними як для персоналу, так і для заінтересованих сторін, особливо громадян і бізнесу як виборців, платників податків та користувачів послуг. Не існує правильного чи неправильного формулювання таких цінностей, але типовими прикладами є: дотримання закону, виявлення добросовісності та уникнення конфлікту інтересів, прозорість, відкритість, інклюзивність, неупередженість та рівне ставлення.

Задля **прозорості та підзвітності** бачення, місія та цінності мають бути достатньо простими, щоб їх можна було легко висловити, повідомити, зрозуміти, обговорити та погодити з широким колом потенційних прихильників, зокрема місцевими депутатами, громадянами, представниками бізнесу та іншими заінтересованими сторонами.

Взаємозв'язок між баченням, місією та цінностями чітко проілюстрований наведеною нижче прикладом діяльності муніципалітету сільського типу в Канаді, що налічує близько 5000 мешканців.

### *Практичний приклад*

## **Бачення, місія та цінності муніципалітету Іст Ферріс (Канада)**

### **Бачення**

Іст Ферріс — прогресивна сільська житлова громада, яка пропонує високі рівень та якість життя, ефективно та дієво управляючи своїми ресурсами та супутньою інфраструктурою.

### **Місія**

Місія Іст Ферріса — надати всім своїм громадянам:

- якісні муніципальні послуги з прийнятною структурою оподаткування;
- повагу, уважне ставлення та цінування навколишнього середовища;

- найкращі можливі умови для життя, роботи та дозвілля громадян;
- прогресивне лідерство у задоволенні потреб та баченням нашої громади;
- уряд, який служить чесно та порядно.

З цією метою Іст Ферріс:

- визначатиме політику, розроблятиме стандарти та працюватиме з усіма громадянами, щоб найкраще задовольнити їхні потреби;
- спілкуватиметься та заохочуватиме зворотний зв'язок від усіх громадян та партнерів.

### Цінності

Як працівники муніципалітету Іст Ферріса, ми будемо дотримуватися таких цінностей:

- підтримувати повагу один до одного та до громадськості;
- бути відкритими та підзвітними платникам податків та громадянам;
- сприяти прогресивному середовищу і позитивній налаштованості, там де працівників наполегливо заохочують досягти свого максимального потенціалу;
- виконувати кожен обов'язок з гордістю і чесністю;
- постійно вдосконалювати канали комунікацій, як внутрішні, так і зовнішні;
- заохочувати всіх громадян до участі у розвитку та вдосконаленні послуг;
- прагнути до досконалості та задоволеності державними послугами;
- підтримувати високий рівень професіоналізму під час виконання своїх обов'язків;
- опиратися на наше різноманіття та досвід, готуючись до майбутнього.



Джерело: <http://eastferris.ca/content/town-hall/mission-vision/mission-vision>



Наступним кроком є розробка **стратегічних цілей** для виконання місії та досягнення бачення. Враховуючи широкий спектр повноважень влади ОТГ і наявні ресурси та активи, варто зосередитися максимум на одній чи двох цілях для кожного сектора (наприклад, освіта, адміністративні послуги) – а також наскрізних аспектах організаційного управління (наприклад, управління фінансами, управління людьми, робота з радою ОТГ, консультування громадян, сприяння рівним можливостям, боротьба з корупцією тощо).

Третій крок, який має бути делегований на операційний рівень (тобто структурні підрозділи), – це підготовка **оперативних цілей** та заходів (програм) для їхнього досягнення, що дасть змогу владі ОТГ виконувати та досягати своїх стратегічних цілей. Ці операційні цілі мають бути SMART<sup>11</sup> (див. нижче), щоб вони могли окреслити чіткі напрямки представникам оперативного управління та створити основу для встановлення мети діяльності окремих посадових осіб.

<b>S</b>	Конкретні ( <i>Specific</i> )	Що конкретно буде досягнуто? Що для цього Ви зробите?
<b>M</b>	Вимірювані ( <i>Measurable</i> )	Завдяки чому Ви зможете оцінити, що досягли цілі? Чи призведе воно до якісних покращень?
<b>A</b>	Досяжні ( <i>Achievable</i> )	Чи ціль реалістична? Чи є у Вас потрібні ресурси?
<b>R</b>	Актуальні ( <i>Relevant</i> )	Як операційна ціль узгоджується із стратегічними цілями? Чому важливо досягнути цієї цілі?
<b>T</b>	Визначені в часі ( <i>Time-bound</i> )	Які часові рамки для досягнення цілі?

Хоча бачення можуть бути далекосяжними (як показано на прикладі «Мій Борне 2030»), неправильно встановлювати тривалі часові обмеження реалізації стратегічних та оперативних цілей, інакше, у світі «VUCA», «зобов'язання» можуть стати спекулятивними. Отже, доцільно визначити, за який проміжок часу можна досягнути мети:

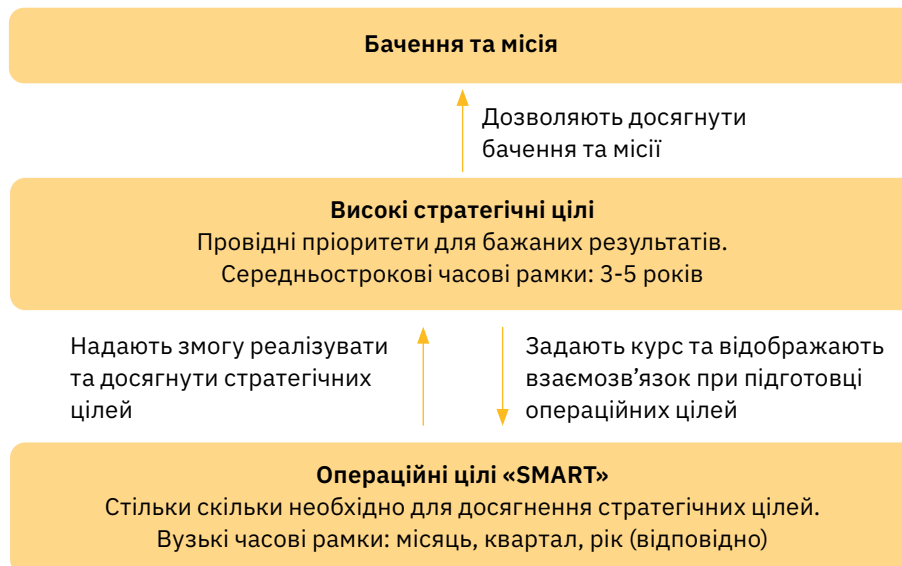
- *короткі часові межі* (наприклад, 3-12 місяців) підходять для невідкладних та важливих ініціатив щодо здійснення внутрішніх змін,

<sup>11</sup> З англ. «smart» – розумний.

таких, як реорганізація підрозділів на нову організаційну структуру або формування знань та набуття досвіду для виконання нових обов'язків (наприклад, надання соціальних послуг, управління медичною допомогою вторинного рівня);

- *коротко-середньострокові часові межі* (наприклад, 1-3 роки) підходять для покращення якості послуг, що потребуватиме змін у системах, процесах, укомплектованості персоналом та у знаннях/ навичках/ інших професійних компетенціях, зокрема, запровадження електронних послуг;
- *середньострокові часові обмеження* (наприклад, 3-5 років) реалістичні для амбітніших ініціатив щодо досягнення трансформацій зовні (наприклад, сила місцевої економіки, якість місцевої інфраструктури, стан навколишнього середовища, рівень життя громадян), які потребують впливу влади ОТГ на зовнішнє середовище, а отже, і взаємодії з багатьма зовнішніми суб'єктами та чинниками.

Один із способів представити бачення і стратегічні цілі — це **мапа стратегії** — візуальний інструмент, який допомагає визначити їх та сформулювати загальну стратегію влади ОТГ у схемі, що вміщується на одній сторінці та її легко прочитати, на відміну від традиційних стратегічних документів, які можуть бути довгими і громіздкими.



Вона слугуватиме для перевірки **узгодженості** бачення та цілей між собою.

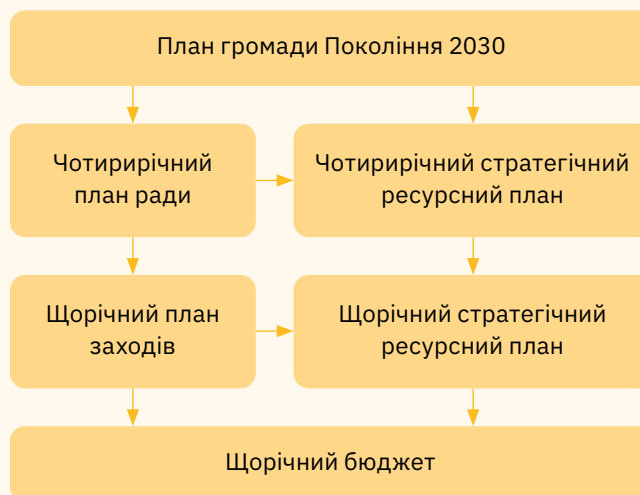
- По вертикалі: чи один рівень веде логічно до наступного?
- По горизонталі: чи стратегічні цілі в цілому досягнуть бачення?  
Чи операційні цілі досягнуть ваші стратегічні цілі?

Приклад роботи муніципалітету в Австралії демонструє, як бачення, місія та цілі були поєднані для створення структурованого підходу до управління органом місцевого самоврядування.

### Практичний приклад

## Стратегічні плани в Меннінгемській міській раді (Австралія)

Стратегія для цієї громади неподалік Мельбурна має кілька взаємопов'язаних елементів. На вершині ієрархії — «Покоління 2030 року», амбітна концепція розвитку, запропонована у 2011 році. Громадянам та іншим заінтересованим сторонам запропонували уявити, як має виглядати громада за 20 років:



*«У 2030 році Меннінгем стане потужною, згуртованою громадою, що динамічно розвивається. Ми — громада, яка цінує свій унікальний спосіб життя та захищає нашу природу. Як дружна та гармонійна громада, ми створимо безпечне та ста-  
ле місто. Наші транспортні мережі забезпечать оптимальне пересування і будуть доступні для всіх. Поступово, до 2030 року, всього цього буде досягнуто шляхом відкритого процесу співпраці, побудованого на позитивному партнерстві».*

Це довгострокове бачення майбутнього поряд із цінностями, зафіксованими під час процесу консультування (розширення можливостей, залучення до політичної та соціальної активності усіх верств населення, різноманітності, прогресу, спільної роботи, прозорості тощо), визначило загальний напрямок діяльності.

План Ради на 2017–2021 роки є ключовим документом, який формулює бачення, місію, стратегічні цілі, сфери діяльності та заходи щодо виконання стратегічних завдань. Для кожної стратегічної цілі план Ради має спільну структуру: де ми перебуваємо, що плануємо робити, що сказала громада (консультування), наш підхід, як ми знаємо, що ми на правильному шляху. Цей чотирирічний план потім застосовується у річних планах дій.

Стратегічний ресурсний план на 2017–2021 роки готується разом із планом Ради та визначає фінансові та нефінансові ресурси, необхідні Раді для досягнення стратегічних цілей, описаних у плані Ради щорічно.

Річний бюджет готується з метою виконання плану Ради, а також визначається в рамках Стратегічного плану ресурсів. Підзвітність забезпечується щорічним звітом.

План Ради на 2017–2021 роки містить дуже стислі бачення та місію.

- **Бачення:** гармонійне місто зі сприятливими умовами для життя.
- **Місія:** фінансово стійка Рада, яка дослухається, консультує та діє, дотримуючись цінностей, принципів ділової етики і прозорості.

Рада здійснює свою діяльність та ініціативи за 34 основними категоріями послуг, кожна з яких враховується у щорічному бюджеті. Наприклад, категорії послуг «Місце та простір, придатні для життя» охоплюють: послуги з будівництва (дозволи та інспекції); вуличне освітлення; прибирання вулиць; парки та відпочинок; обслуговування доріг та мостів; планування землекористування; інфраструктурне планування.

План Ради складається з п'яти стратегічних тем задля об'єднання таких стратегічних цілей:

Стратегічний напрямок	Стратегічні цілі
«Здоровий клімат» в громаді	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Працюватимемо із громадою та партнерами для того, щоб Маннінгем був здоровою, стійкою до труднощів та безпечною громадою.</li> <li>● Ми надаємо можливості та започаткуємо згуртовану та інклюзивну спільноту в муніципалітеті.</li> </ul>
Місце та простір, придатні для життя	<p>Ми працюватимемо результативно для мешканців з акцентом на благоустрій для створення:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● місць та простору, які хочеться відвідувати;</li> <li>● покращених парків, відкритих просторів та міських ландшафтів;</li> <li>● належного сполучення, безпечного та доступного переміщення;</li> <li>● належно влаштованої та підтримуваної інфраструктури в громаді.</li> </ul>
Піклування про довкілля	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ми працюватимемо із нашою громадою та партнерами заради захисту та зміцнення нашого цінного довкілля та біорізноманіття.</li> <li>● Ми знизимо негативний вплив на довкілля та адаптуємось до кліматичних змін.</li> </ul>
Динамічна процвітаюча економіка	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ми розвиватимемо наш місцевий бізнес, туризм та інші сектори економіки</li> </ul>
Ефективне управління в раді	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ми будемо радою із фінансово стабільною громадою, яка управляє своїми ресурсами ефективно та раціонально. <i>Ми надаватимемо високоякісні послуги, які відповідатимуть своїй ціні, в сферах, важливих для спільноти, і ми залучатимемо на постійній основі громаду до визначення та оцінки ефективності.</i></li> <li>● Ми цінуватимемо наших жителів у всьому, що ми робимо. <i>Ми відкрито вестимемо діалог із громадськістю та конструктивно й належним чином консультуватимемось. Ми все більше заохочуватимемо жителів та інших заінтересованих сторін брати участь у прийнятті рішень ради.</i></li> </ul>

02

03

04

05

06

07

08

09

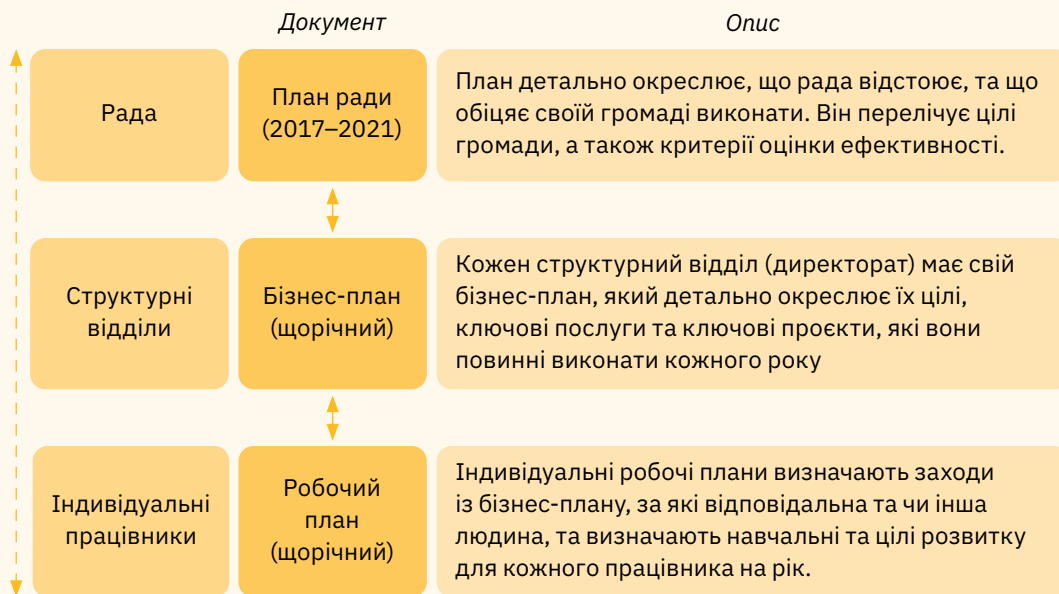
10

11

12

+

Реалізація плану Ради здійснюється завдяки його виконанню різними структурними підрозділами Ради та її працівниками для планування, моніторингу та звітності про результати діяльності.



Джерело: міська рада Меннінгема,  
<https://www.manningham.vic.gov.au/our-strategies-and-plans>

Формуючи своє бачення, місію і стратегічні цілі, діяльність керівництва ОТГ може базуватися на численних джерелах, які включають:

- ситуаційний аналіз (дані, інформація тощо) поточного стану справ;
- визначення ключових проблем, наприклад, результати PESTLE-аналізу, якщо його було здійснено;
- SWOT-аналіз, спрямований на визначення сильних сторін установи та подолання її слабких сторін, а також на спрямування енергії на реагування на потенційні загрози та можливості (див. додаток 1.1);

- оцінку поточних потреб та майбутніх очікувань громадян і бізнесу щодо формування карти заінтересованих сторін та подальшого аналізу;
- внески з будь-яких галузевих політик і стратегій, підготовлених безпосередньо владою ОТГ (наприклад, освітня політика, стратегія місцевого розвитку) чи відповідними загальнодержавними або регіональними установами (наприклад, стратегія реформування Державної служби з надзвичайних ситуацій, стратегія розвитку області).

Формулюючи стратегічні та операційні цілі, беручи до уваги зовнішню і внутрішню ситуацію, керівництво ОТГ має враховувати такі фактори:

<b>«Клієнти»</b>	Для досягнення бачення того, як ми повинні працювати на думку наших «клієнтів» (громадян та підприємств)?
<b>Послуги</b>	Які послуги ми зробимо пріоритетними і яким чином вони матимуть найбільшу цінність для наших клієнтів?
<b>Процеси</b>	Підтримка наших послуг, як та де ми повинні досягати якнайкращий результатів у наших внутрішніх процесах?
<b>Люди (компетентності)</b>	Яким чином ми можемо мотивувати та управляти нашими ключовими активами — людьми та знаннями?
<b>Фінанси</b>	Яким чином ми можемо максимально оптимізувати доходи нашого бюджету (включно з новими джерелами) та розподіл бюджету?

Цей процес покликаний дати можливість керівництву ОТГ **визначити свої пріоритети**. Дослідження Ради Європи, яке згадувалось вище, визначило п'ять ключових пріоритетів керівників ОТГ: інвестиції в інфраструктуру (70%); стабілізація бюджету (31%); соціальні питання, наприклад, розв'язання соціальних проблем (28%); залучення громадян до прийняття рішень на місцях (24%), а також покращення якості надання державних / муніципальних послуг (24%).

Приклад Меннінґему показує, що процедура розвитку стратегії має бути інклюзивною і залучати керівництво та працівників, депутатів, громадян та підприємства. Для формулювання цілей керівництво ОТГ може використовувати **методики, які довели свою ефективність** (див. додатки 1.4, 1.5), наприклад:

- методику «5 чому», яка допомагає розбивати складні питання на дрібніші, що легше сприймаються, а також розкривати глибші, ключові проблеми, які не є очевидними з першого погляду;

- діаграму «Скелет риби», аналіз типу «Дерево проблем» і «Дерево цілей», які висвітлюють глибинні причини й наслідки наочним способом, щоб керівництво ОТГ могло починати вирішення проблем.

Чи варто прописувати бачення і, що головне, план його реалізації у муніципальному стратегічному документі? У такий спосіб можна було б викласти стратегічні цілі, заходи, необхідні для їхнього досягнення, а також описати процес підготовки цих заходів. В Україні немає такої законодавчої вимоги, але існує чимало аргументів, чому це варто робити (переваги), зокрема тому, що стратегічний документ може також бути цінним внеском. Але є деякі моменти, які необхідно врахувати, оскільки вони вказують на потенційні недоліки:

<i>Переваги</i>	<i>Недоліки</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Підготовка плану створює дисципліну — це змушує владу ОТГ бути ретельною та продумувати усі питання.</li> <li>● Підготовка плану належним чином вибудовує консенсус, відчуття причетності та гордості.</li> <li>● Письмовий план може бути об'єднавчою силою — демонстрація бачення, місії та цілей вносить ясність для кожного як всередині громади, так і для третіх сторін щодо мети та курсу влади ОТГ.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ретельна підготовка плану вимагає часу та ресурсів, потрібно залучити не лише керівників ОТГ, але й громадяни та бізнес.</li> <li>● Дуже просто бачити план, як самоціль, а не засіб досягнення цілі.</li> <li>● Проте, як тільки вони друкуються, одразу ж стають застарілими. Реальний світ динамічний.</li> <li>● Підготовка плану створює очікування, що він буде виконаний, що, в принципі, також перевага!</li> </ul>

### Втілення стратегічного бачення

Існує вислів: «Бачення без дій — це лише мрії, дії без бачення — це нічне жахіття». Однак, хоч як добре було б продумано стратегію, вона буде ефективною лише за умови, що її буде впроваджено. Бачення, місія, цінності та цілі формують стратегічну основу для прийняття рішень і для компромісів з боку керівництва. Деякі з цих виборів необхідно здійснювати *в межах* окремих секторів, наприклад, освіти, соціальних послуг чи економічного розвитку. Тетіївська ОТГ — це класичний приклад: вимушене закриття сільських шкіл у зв'язку

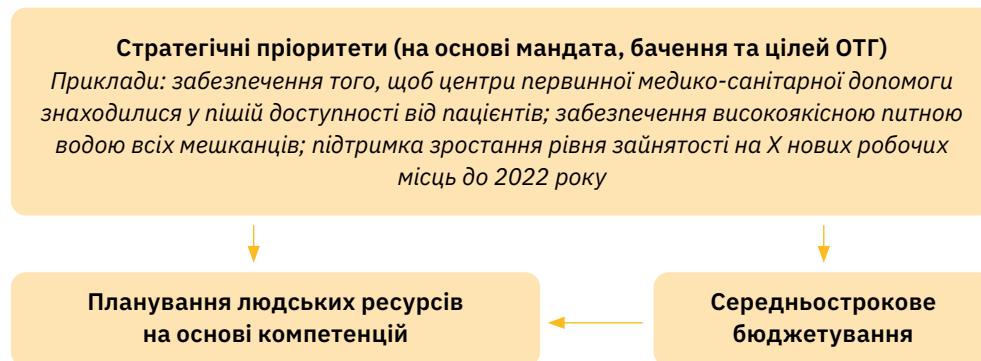


з недостатньою кількістю учнів для забезпечення роботи цих шкіл з урахуванням витрат з бюджету. Але такі випадки можуть також бути міжсекторальними, і тут вже йдеться про пріоритети.

У процесі формування бюджету керівництво ОТГ визначає пріоритети, чи то прямо, чи то опосередковано, і під час планування видатків, а також перерозподілі ресурсів в рамках виконання бюджету. Бюджет ОТГ — це основний засіб досягнення тих стратегічних цілей, які мають фінансуватися завдяки формуванню джерел доходу (включаючи зовнішнє фінансування з боку державної влади і міжнародних джерел). Отже, бюджет слід планувати та виконувати на підставі пріоритетів і потреб, включаючи інвестиції в інфраструктуру, щоб отримати зворотні надходження. Тому краще сформуванню стратегічну основу як базу для формування бюджету **на середньостроковий період**.

Найважливіший ресурс влади ОТГ — люди. Дослідження U-LEAD, про яке вже згадувалося вище і охоплювало 652 ОТГ за 2015–2016 рр., свідчить, що середньостатистичне влада ОТГ вважає, що у них зараз нестача кадрів приблизно на 20%. Для того щоб ідентифікувати та заповнити нові посади, потрібен час. Тому чітке уявлення про те, що зараз потрібно владі ОТГ і які у неї очікування на середньострокову перспективу щодо кількості посад, кваліфікації та інших характеристик, є необхідним для ефективного управління, а це — питання **планування робочої сили**, яке необхідно врахувати під час підготовки бюджету.

Зв'язок між цими трьома чинниками зображено на схемі нижче:



На цьому прикладі показано, як влада Біляївської ОТГ в Одеській області спромоглася задовольнити потреби своїх громадян і сприяти розвитку громади ефективніше завдяки застосуванню стратегічного підходу до планування бюджету.

↪ 03

Фінанси ОМС

02

03

04

↪ 02

Управління людськими ресурсами

05

06

07

08

09

10

11

12

+

## Практичний приклад

### Узгодження планування бюджету у Біляївській ОТГ (Одеська область)

Біляївська ОТГ із населенням трішки менше 14 тисяч жителів обрала нестандартний метод для підготовки бюджету на 2018 рік. Попередніми роками відсутність зв'язку між плануванням бюджету і стратегічними цілями призвела до того, що лєвова частка доходів громади витрачалася на фінансування заходів, які не відповідали соціально-економічним пріоритетам та інтересам громадян. Завдяки спільній ініціативі голови Біляївської ОТГ та Одеського ЦРМС влада ОТГ взяла на себе ініціативу формування комплексної системи, яка безпосередньо поєднувала б стратегічне, соціально-економічне планування та планування бюджету, залучаючи до цього процесу всю громаду.

За допомогою підтримки, яку надали експерти Одеського ЦРМС, було розроблено методикy, що узгоджується із Бюджетним кодексом України, а також із цілями наступного етапу фінансової децентралізації, як визначено у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 рр.».

Голова ОТГ створив робочу групу з метою забезпечення організаційної підтримки, залучив до неї не лише фахових спеціалістів, а й представників громадян та підприємств.

Понад 100 представників ОТГ запросили на дві стратегічні сесії, де було обговорено і підтверджено основні пріоритети ОТГ. За активної участі керівництва, працівників бюджетних установ, старост, представників бізнесу, активістів громадськості та інших членів громади визначили п'ять стратегічних цілей:

1. Покращення інвестиційного клімату, розвиток бізнесу та туризму.
2. Покращення екологічного середовища і умов життя.
3. Покращення управління ОТГ, посилення згуртованості та взаємодопомоги у громаді.
4. Покращення якості освіти, посилення культурного, духовного і фізичного розвитку мешканців.
5. Покращення суспільних відносин у громаді.





П'ять цілей було розбито на підцілі й переведено на конкретні заходи. Цю стратегію було розміщено на веб-сторінці Біляївської ОТГ.

Після затвердження стратегії експерти Одеського ЦРМС разом зі спеціалістами Біляївської ОТГ провели «інвентаризацію» та аналіз наявних місцевих цільових програм щодо їхньої узгодженості із цими стратегічними цілями, а також відповідності національному законодавству та положенням у цих сферах.

Під час формування бюджету Біляївської ОТГ на 2018 р. було взято до уваги лише ті позиції, які безпосередньо сприяли досягненню стратегічних пріоритетів громади. Це стосувалося і планування бюджетних видатків, і доходів та коштів, отриманих завдяки делегуванню бюджетних повноважень. На практиці це означало, що бюджетні запити від керівників відділів місцевого органу самоврядування затверджувалися лише у випадку, якщо вони сприяли досягненню показників ефективності, прив'язаних до стратегічних цілей.

Завдяки такій практиці бюджетні видатки зараз обробляються систематично і прозоро. Моніторинг здійснюється на основі періодичних публічних звітів щодо досягнення цілей стратегії та реалізації місцевих цільових програм, тобто громадяни та підприємства можуть відстежувати позитивні зміни.

Це дає чимало переваг: при посиленні акценту на соціально-економічний розвиток і міські, і сільські території ОТГ стали привабливішими для інвесторів.

Підприємці цінують відкритість та надійність нового підходу до стратегічного планування бюджету, а громадяни відчують свою важливу роль оскільки вони були безпосередньо залучені до визначення стратегічних пріоритетів з самого початку і могли безпосередньо впливати на те, які ініціативи профінансує ОТГ. Таким чином, весь процес планування допоміг формувати фінансову грамотність членів ОТГ.

Окрім того, відкритий діалог та обмін інформацією сприяв посиленню духу громади у Біляївській ОТГ, мотивував працювати в напрямку досягнення своїх цілей розвитку.

*Джерело: Одеський регіональний центр розвитку місцевого самоврядування U-LEAD*

02

03

04

05

06

07

08

09

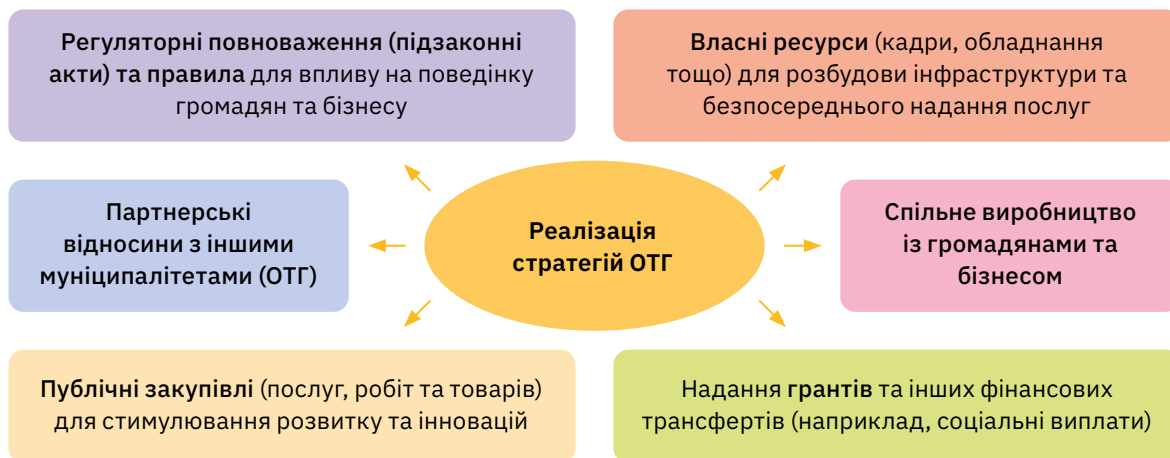
10

11

12

+

Досягнення стратегічних цілей — це питання не лише витрат і доходів влади ОТГ. Для досягнення операційних цілей, можна потенційно використовувати шість інструментів, які зображені на схемі нижче.



Виходячи за межі можливостей для застосування регуляторних повноважень ради ОТГ щодо впливу на рішення, які приймають люди та підприємства, керівництво ОТГ стикається з проблемою **стратегічного вибору** інструментарію впровадження. Його можна відобразити у вигляді чотирьох сценаріїв:



Кожен із цих сценаріїв має свої переваги залежно від сектора та обставин, а також свої ризики і недоліки.

- *Робити* — означає, по суті, зробити самим. На практиці такий «вибір» визначений наперед у багатьох ситуаціях і секторах. Більша частина бюджету традиційно буде скерована на залучення працівників та забезпечення їх обладнанням. Йдеться про тих працівників, які надають послуги в ОТГ, і внутрішніх (наприклад, бухгалтерія, кадри, закупівлі, зв'язки з громадськістю тощо), і зовнішніх (наприклад, надання дозволів, навчання дітей, забезпечення медичними послугами, сприяння розвитку тощо).

- *Купувати* — означає аутсорсинг надання послуг приватним підприємствам чи НУО, тут може йтися про внутрішні послуги (наприклад, підтримка ІТ, обслуговування активів) або про зовнішні (наприклад, соціальні послуги). Зазвичай це відбувається під час процедури закупівель і безпосередньо впливає на бюджет, але може стосуватися і державно-приватних партнерств, які характеризуються складнішими схемами. Такий варіант можна розглядати, якщо влада ОТГ має недостатньо внутрішніх можливостей, прагне залучити зовнішній досвід чи ресурси, а також / або вирішує, що цей захід не є пріоритетним для виконання своїми силами, але хоче надавати цю послугу чи потребує її надання. Процес закупівлі зазвичай сприймається як просто процес, який розпочинається з етапу оголошення тендеру і завершується етапом підписання угоди. Він також може використовуватися творчо для заохочення учасників тендера до розробки інноваційних рішень для потреб громади, а також для підтримки працевлаштування за межами влади ОТГ.
- *Передавати* — традиційно означає, що районна державна адміністрація чи інший орган (наприклад, Державна служба з надзвичайних ситуацій) виконує якусь функцію від імені влади ОТГ. Часто це вибір за замовчуванням для менших громад, яким бракує розмаху для того, аби самостійного «зробити» чи «купити».
- *Співпрацювати* — означає роботу в партнерстві з сусідніми громадами чи спільне виробництво з місцевими громадянами і підприємствами.

Прикладом того, як ці варіанти можна застосовувати на практиці, є надання методичної підтримки школам ОТГ, в яких «передавати» набуває форми організованої підтримки за допомогою вчителів.

**Робота в партнерстві** з двома чи більше ОТГ здійснюється на основі рішення про визнання взаємного інтересу у співпраці задля досягнення спільної мети завдяки накопиченню знань, досвіду, покращення репутації та/чи накопичення ресурсів з метою:

- сприяння залученню інвестицій чи туризму на ширшій території;
- розподілу витрат, наприклад, щоб виробляти спільну послугу чи купувати дороге, спеціалізоване обладнання для спільного використання;
- вирішення проблем, які існують за межами муніципальних кордонів (наприклад, захист навколишнього середовища);

← 06  
Освіта

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

## ↪ 08

Громадський  
порядок та  
безпека

- досягнення економії масштабів (наприклад, створити субрегіональний центр управління відходами).

Така партнерська робота може набувати різних юридичних форм, включаючи простий меморандум про порозуміння і аж до підписання офіційного договору про співпрацю чи інші договірні стосунки, або ж утворення муніципального підприємства, що перебуває у спільному володінні.

*«За останні десятиліття простежується тенденція передавати обов'язки на нижчий рівень врядування... Іноді завдання є надто складними для того, щоб їх самостійно міг виконати один муніципалітет, оскільки тут йдеться про витрати і ризики. Муніципалітети вважають міжмуніципальну співпрацю ефективним та сталим рішенням, спрямованим на покращення ефективності, якості та повноти обслуговування і муніципального врядування». VNGI, Міжнародна філія Голландської асоціації місцевого врядування, Керівництво з успішної міжмуніципальної співпраці.*



До 2019 р. органи місцевого самоврядування вже підписали понад 380 угод про міжмуніципальну співпрацю.<sup>12</sup> Програма «Разом» на каналі «UA: Перший» представляє конкретні приклади співпраці у громадах Полтавської, Тернопільської та Сумської областей. Конкретний приклад нижче вказує на те, як керівництво чотирьох ОТГ у Полтавській області об'єднало сили з метою покращення надання медичних послуг своїм громадянам, підписавши угоди про міжмуніципальну співпрацю.

### Практичний приклад

## Об'єднання зусиль з метою покращення надання медичних послуг (Полтавська область)

У 2016 р. керівництво чотирьох ОТГ Кременчуцького району підписали угоду про міжмуніципальну співпрацю з метою формування Пришибського центру



<sup>12</sup> <https://decentralization.gov.ua/news/10979>

надання первинної медико-санітарної допомоги, що мало на меті сприяти ефективній координації роботи та процесів у всіх амбулаторних клініках Пришибської, Омельницької, Піщанської та Недогарівської ОТГ. Тоді як попередні закупівлі часто затримувалися і громадам доводилося чекати рішень, що приймалися на районному рівні, новий центр покращив координацію закупівлі обладнання та формування інфраструктури для амбулаторних клінік у всіх чотирьох ОТГ. До того ж час очікування на первинну медико-санітарну допомогу було зменшено втричі. Для того щоб заручитися громадською підтримкою для реалізації цієї ініціативи, керівництво громад організувало публічні слухання в кожній ОТГ з метою надання консультацій резидентам щодо переваг у разі створення спільного медичного центру. Ініціативу підтримала Полтавська ОДА.

*Джерело: Матеріали Програми «U-LEAD з Європою»*

Тенденцію щодо спільної відповідальності також було досліджено у форматі залучення заінтересованих сторін. **Спільне виробництво** можна розглядати як альтернативну форму аутсорсингу, яка залучає громадянське суспільство *безпосередньо* до реалізації державної політики, від чого воно лише виграє. Такий підхід забезпечує ресурси, інновації, прозорість та сталість, а також дає можливість керівництву зосередитись на тих якостях, які найбільше цінують користувачі послуг. Визначальні ознаки спільного виробництва:

- залучення громадян є добровільним;
- вони можуть робити свої внески — у них є активи, а не лише потреби;
- робочі стосунки — це стосунки співпраці («робити все разом з людьми»), а не пасивні чи патерналістські стосунки («робити все для них»);
- вони залучені до процесу прийняття рішень;
- метою є досягнення вищого рівня надання послуг та кращих результатів.

Приклад Ланчинської ОТГ вказує на переваги спільного виробництва у сфері будівництва мостів.

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

## Практичний приклад

### Будівництво мостів у Ланчинській ОТГ (Івано-Франківська область)

Відновлення дорожньої та іншої транспортної інфраструктури — це одна з найсерйозніших проблем, з якою стикається більшість органів місцевого самоврядування (ОМС). Спільне будівництво мосту через річку Слобушницю з метою з'єднання двох частин Ланчинської ОТГ (населення понад 11 тис. жителів) — це унікальний приклад співпраці між ОМС та мешканцями. Окрім покращення ключових мереж транспортного зв'язку новий міст також сприяв досягненню цілої низки інших стратегічних цілей у сфері безпеки, освіти та економіки. Хороша практика спільного виробництва у Ланчинській ОТГ стимулювала інші громади ініціювати реалізацію спільних проєктів задля досягнення цілей громадськості.

Нещодавно лише невеличкий пішохідний міст поєднував два береги річки Слобушниці, яка розділяє Ланчинську ОТГ на дві частини. Оскільки ріка є дуже вузькою, транспортні засоби просто проїжджали її, незважаючи на те, що автомобілі буквально наполовину занурювались у воду. Однак навесні чи у тривалі періоди дощів ріка піднімалася до такого рівня, що навіть автомобіль швидкої допомоги не міг переїхати на інший бік. Мешканці, які жили в найвіддаленіших районах, почувалися повністю ізольованими.

У зв'язку з такими проблемами стало очевидним, що необхідно збудувати більший міст. Незважаючи на обмежені ресурси, керівництво ОТГ і мешканці у липні 2018 р. вирішили об'єднати свої зусилля з метою вирішення проблеми будівництва моста для з'єднання автомобільним транспортом обох частин ОТГ. Влада ОТГ закупила матеріали і уклало угоду з мешканцями, які самі будували міст. Щодня протягом літа п'ять чи шість мешканців працювали на будівельному майданчику. *«Ми взялися за цю справу, оскільки нам справді необхідний цей міст. Ми ініціювали його спорудження — ми робимо все самотужки. Керівництво зустрілося з нами і допомогло нам з матеріалами»,* — зазначив місцевий мешканець.

Загальні витрати було заплановано на рівні 169 тис. грн (приблизно 6 тис. євро), але завдяки співпраці між ОТГ та мешканцями кінцеві витрати становили 68 тис. грн (приблизно 2,5 тис. євро).



Спільне будівництво моста, яке стало важливим стратегічним інфраструктурним проектом для громади, сприяло досягненню стратегічних цілей ОТГ у багатьох секторах: швидка допомога і пожежні бригади можуть, нарешті, легко добиратися до іншої частини села; діти тепер мають можливість добиратися до освітніх закладів транспортом; економічний потенціал ОТГ також було підвищено, значно покращилась загальна транспортна система Ланчинської ОТГ.

*Джерело: Івано-Франківський регіональний центр розвитку місцевого самоврядування U-LEAD*

Концепція спільної відповідальності може турбувати політиків, оскільки вона передбачає втрату їхніх повноважень щодо прийняття рішень. Але це поняття слід розглядати порівняно з посиленою залученістю, через яку складніше «звинувачувати голову ОТГ», якщо ви є частиною процесу.

### Готовність проявити гнучкість

Неможливо уявити майбутнє абсолютно точно, тому що обставини постійно змінюються. «Стратегія — це творче кидання костей, сміливий і, сподіваємось, стимулюючий, погляд у майбутнє».<sup>13</sup>

Отже, необхідно «чітко визначити цілі і гнучко підходити до використання засобів їхнього досягнення».<sup>14</sup> Керівництву ОТГ може знадобитися відкорегувати свої операційні цілі та ресурси, якщо необхідно буде змінити напрямок для досягнення бажаного результату, або ж переглядати і змінювати стратегічні цілі, якщо події випереджатимуть їх.

Бажання і здатність **приймати та адаптувати стратегії** є необхідними для влади ОТГ. Вони представляють процес експериментування та виявлення. «Успіхи і невдачі, а також збільшення знань ведуть до переоцінки цілей та вжиття відповідних заходів».<sup>15</sup> Таке бачення відображене у підході GIZ «стратегічна петля».<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Capacity WORKS, GIZ GmbH.

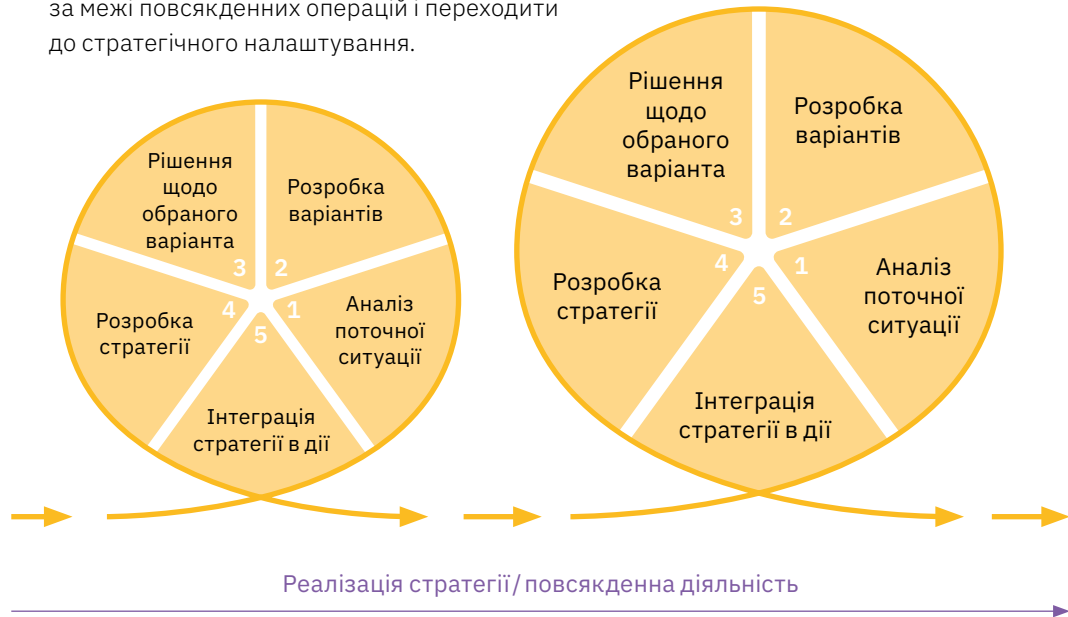
<sup>14</sup> Hamel & Prahalad, Harvard Business Review.

<sup>15</sup> J. Kay (2010), *Obliquity: Why Our Goals Are Best Achieved Indirectly*.

<sup>16</sup> Там само. Ілюстрацію взято з Capacity WORKS, GIZ GmbH.

## Стратегічна петля

Щоб повторно аналізувати навколишнє середовище, здійснювати переоцінку стратегії та формувати нове бачення, необхідно час від часу виходити за межі повсякденних операцій і переходити до стратегічного налаштування.



«Стратегічна петля» також дає змогу головам ОТГ покращити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Керівництво, як і в будь-якій іншій державній установі, звітує, а мешканці вирішують, чи спроможна громада досягнути кращих результатів надання послуг для громадян — тепер і для майбутніх поколінь — наприклад, щодо забезпечення кращих стандартів життя, посилення безпеки і покращення якості життя.

Вочевидь, існує чимала різниця між намірами представників влади ОТГ та реальними справами на користь громади. Керівництво щодня працює над подоланням операційних проблем, які можуть ставити під загрозу досягнення вищих цілей і отримання бажаних результатів. Відтак, процес «стратегічної петлі» дає змогу владі ОТГ:

- бачити прогрес в реальному часі;
- відслідковувати ситуацію;
- вносити значні чи несуттєві зміни залежно від результатів перевірки.



Такі періодичні перегляди можуть бути ефективними, якщо вони проводяться у **партнерстві з громадянами та підприємствами**. Процес має бути прозорим задля досягнення відчуття «спільної дотичності» до змін. Цей процес може бути спрощено, якщо керівництво ОТГ уже залучено до спільного діалогу із заінтересованими сторонами. Громадськість, імовірно, надаватиме більшу підтримку, якщо попередні зобов'язання не вдалося виконати через фінансовий тиск, зовнішні події, інші причини, якщо їх постійно «тримати в петлі».

Приклад «Мій Борне 2030», що наводився вище, вказує на важливість здатності до адаптації. Цей муніципалітет середніх розмірів, та його ключові партнери забезпечили функціонування механізму для щорічного перегляду прогресу і вибудували муніципальну стратегію так, щоб вона завжди відповідала новим умовам.

Для проведення переглядів у форматі стратегічної петлі, під час яких здійснюється переоцінка стану зовнішнього середовища і оцінка ефективності діяльності, керівництву ОТГ необхідно повернутися до ситуаційного аналізу («де ми зараз?»), а також отримати доступ до інформації щодо власного впливу на це середовище («чи формуємо ми позитивні зміни завдяки своїй діяльності?»). Для влади ОТГ це передбачає формування здорової **системи моніторингу** з метою перевірки, чи її ініціативи сприяють досягненню стратегічної мети.

- Розробка показників ефективності діяльності: що важливо для кожної сфери (наприклад, освіти, адміністративних послуг, адміністративної сфери, економічного розвитку)?
- Визначення джерел інформації для кожного показника: що вказуватиме на ефективність діяльності? Які базові значення кожного показника і що вважатиметься «ідеальним» виконанням, щоб керівництво ОТГ могло відстежувати прогрес?
- Забезпечення наявності механізму надання інформації про ефективність діяльності: яким чином керівництво ОТГ збиратиме цю інформацію та повідомлятиме її? Хто цим займатиметься? Чи необхідно буде проводити опитування або застосовувати інші методики для визначення базових показників і поточної ситуації? Чи є у вас ресурси для збору цієї інформації? Як часто це відбуватиметься (має відбуватися)?

#### ↪ 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

02

03

04

05

06

07

08

09

10

#### ↪ 02

Управління людськими ресурсами

11

#### ↪ 03

Фінанси ОМС

12

+

Оцінювання ефективності діяльності, яка відповідає вашим стратегічним та операційним цілям, може відігравати важливу роль і надавати керівництву ОТГ, працівникам та заінтересованим сторонам інформацію про те, наскільки суттєвим є прогрес і що треба робити інакше. Але це може відбуватися лише за умов, якщо:

- показники ефективності діяльності є релевантними. Важливо уникати надмірного зосередження лише на тих елементах, які легко визначити в кількісному плані (кількість пацієнтів на одного лікаря у первинній ланці медичних послуг, кількість сертифікатів (атестатів), які отримали учні). Якість виміряти важче, але вона, зазвичай, є інформативнішою;
- під час оцінювання слід виходити за межі «сирих фактів» і намагатися зрозуміти причини ефективності діяльності. Як свідчить назва, показники або індикатори вказують напрямок, у якому ви рухаєтеся, але вони завжди потребують контексту і пояснень;
- цей аналіз використовується для отримання уроків, а не просто для того, щоб забезпечити підтримку влади ОТГ, якщо все добре, чи, навпаки, взяти участь у «грі у звинувачення», якщо ситуація негативна. Мета полягає у постійному вдосконаленні («як зробити все правильно і як змінити ситуацію на краще»).

Доцільно обрати показник ефективності, який буде інформативним, і відстежувати його (наприклад, який відсоток наших громадян стверджує, що вони задоволені адміністративними послугами в їхній ОТГ), аніж встановити штучні цілі, які надалі стануть ціллю самі по собі, а не засобами, які використовуватимуться для вдосконалення і часто призводитимуть до спотворення поведінки (наприклад, ми досягли рівня задоволеності 60%, тож нам не потрібно працювати далі).

Перевагою моніторингу є те, що він дає змогу керівництву приймати рішення, які **базуються на інформації**: стратегічні рішення засновані на чітких даних та надійному аналізі, а не на інтуїції чи спонтанних спостереженнях.

Приклад Михайло-Коцюбинської ОТГ, який наведено нижче, добре ілюструє те, у який спосіб керівництво досягло успіхів у пристосуванні своєї загальної стратегії до проблем, які виникли, а також те, наскільки важливо було залучити місцевих мешканців.



## Практичний приклад

### Перегляд та адаптація стратегії у Михайло-Коцюбинській ОТГ (Чернігівська область)

Незважаючи на наявність стратегії розвитку, ситуація у Михайло-Коцюбинській ОТГ у 2018 р. була досить незрозумілою. Після об'єднання мешканці почувалися так, ніби вони все ще належать до різних сільських рад, а не до однієї об'єднаної громади. Простежувалась абсолютна відсутність спільної ідентичності та соціальної згуртованості, а комунікація між керівництвом та її громадянами була неефективною.

Після усвідомлення проблеми рада ОТГ ініціювала процес перегляду стратегії. Водночас, вони успішно подали заявку на участь у «Школі місцевого самоврядування DESPRO». Завдяки цій допомозі керівництво провело SWOT-аналіз і усвідомило, що необхідно залучати громадян до спільної діяльності. Разом з активними мешканцями вони зосередилися на аспекті соціальної згуртованості й дослідили базові проблеми у громаді. Потім ОТГ за підтримки Чернігівського регіонального центру розвитку місцевого самоврядування U-LEAD ініціювала процес адаптації наявної стратегії та доповнення стратегічних планів ціллю сприяння громадській активності та соціальній згуртованості. Окрім того, влада ОТГ покращила свою комунікацію з громадянами та почала більше акцентувати увагу на періодичному обміні інформацією і на форматі діалогу. З метою моніторингу рівня соціальної згуртованості було впроваджено показники ефективності, які вимірювалися на підставі періодичних опитувань громадянської й кількості заявок, поданих до органів місцевого самоврядування.

Нині ідентичність громади у Михайло-Коцюбинській ОТГ є набагато кращою. Мешканці відчують, що вони залучені до визначення стратегічних пріоритетів громади. Окрім того, Михайло-Коцюбинська ОТГ у 2018 р. стала переможцем «Школи місцевого самоврядування DESPRO» і отримала нагороду – упровадження геоінформаційної системи для бухгалтерських обліку активів громади. Ці успіхи мотивували три інші сільські ради приєднатися до ОТГ в червні 2019 р.

*Джерело: Чернігівський Центр розвитку місцевого самоврядування U-LEAD*

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

## Підсумки

Стратегічне управління — це системний процес передбачення кращого майбутнього для ОТГ і роботи в цьому напрямку. Йдеться про дослідження і на його підставі подальше прийняття рішень щодо вибору правильного шляху, а також скерування енергії, ресурсів і часу усіх представників влади ОТГ на організацію однієї мандрівки, а також забезпечення зосередженості, але й, водночас, гнучкості у вирішенні й виборі найкращого шляху. У світі «VUCA» (мінливості, невизначеності, складності, неоднозначності) стратегії не можуть бути статичними, їх необхідно щоразу адаптувати до нової реальності. Керівництво ОТГ має бути уважним до змін всередині та за межами громади, серед іншого й до положень та ресурсів, які можуть потребувати стратегічної переорієнтації. Підтримка з боку мешканців і представників бізнесу забезпечує легітимність рішень керівництва ОТГ в питаннях стратегічного управління.







## 02

## Управління людськими ресурсами

### Чому управління людськими ресурсами (УЛР) є важливим для влади ОТГ?

Ядром і основою успіху кожної організації є її співробітники. Хоча кожна територіальна громада володіє землею, майном та обладнанням, найважливішим її активом є людські ресурси — працівники органів місцевого самоврядування (ОМС), які щодня взаємодіють з громадянами та бізнесом і представляють їхні цінності. В офісі вони є «зубцями шестерні», які змушують деталі рухатись у «машинному відділі» виконавчого органу ОМС. Разом вони допомагають керівникам ОМС досягти поставлених цілей та завдань. У фокусі цього розділу — служба в органах місцевого самоврядування з особливим акцентом на об'єднані територіальні громади (ОТГ) як нове явище української реальності.

Завдяки територіальній реформі України ОТГ у процесі децентралізації отримали широкий спектр повноважень, а також значні ресурси для виконання власних і делегованих функцій. Щоб відповідати очікуванням, ради ОТГ та їхні виконавчі органи повинні спиратися на компетентних посадових осіб, які *«мають належні повноваження та високу мотивацію,.. є гнучкими та готові до співпраці, надають послуги ефективно з точки зору витрат»* згідно з дослідженнями ОЕСР.<sup>1</sup>

Відправною точкою для управління людськими ресурсами (УЛР) є всеосяжна стратегія ОТГ, що нерозривно пов'язана з політикою УЛР та її діяльністю. Зважаючи на важливу роль персоналу для успіху ОТГ, УЛР є невід'ємним аспектом

↔ 01  
Стратегічне управління

1 Організація економічного співробітництва та розвитку (2007 р.),  
*Огляд управління людськими ресурсами в уряді: Бельгія.*

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

для забезпечення ефективної роботи ОМС, запобігання репутаційним ризикам, застерігання від помилок, неетичної поведінки та порушень.

УЛР є наріжною функцією кожного органу місцевого самоврядування, особливо ОТГ, які працюють на передовій надання публічних послуг. Органи місцевого самоврядування завжди мають знаходити найефективніші способи найму на роботу, заохочення, винагородження, утримання, розвитку та підвищення кваліфікації своїх працівників, використовуючи потенціал кожного співробітника незалежно від його статі, віку, етнічної приналежності або досвіду, надто в контексті наявної конкуренції з боку приватних роботодавців та можливостей працевлаштування за кордоном. Це має важливе значення для ефективної, раціональної та злагодженої роботи ОМС, що забезпечує високоякісні та орієнтовані на громадян послуги. УЛР – це пошук відповідей на нагальні питання:

- Скільки співробітників знадобиться для виконання покладених на ОТГ завдань?
- Чи наявна в ОТГ правильна структура персоналу – можливо, забагато людей у деяких сферах та / або замало – в інших, де потрібні кадри, які мають вузькоспеціалізовані знання?
- Як залучати та відбирати претендентів із відповідними навичками та якостями?
- Чи з ентузіазмом персонал виконує свою роботу?  
Чи застосовуються його компетенції якнайефективніше?  
Як мотивувати співробітників і сприяти їхньому саморозвитку?
- Чи мають працівники необхідні технічні навички і знання для розв'язання проблем, з якими стикається ОМС?
- Чи мають вони також необхідні особистісні характеристики і поведінку (комунікація, самомотивація тощо)?
- Як реагувати на виклики, пов'язані зі скороченням робочої сили з точки зору старіння населення?
- Яким є гендерне співвідношення? Скільки працівників (чоловіків та жінок) можуть взяти відпустку з догляду за дитиною?
- Як переконатися, що досягнення та знання працівників не втрачаються у разі їхнього звільнення з роботи в органах місцевого самоврядування?



ОТГ керуються правовою базою з управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування, що досі вдосконалюється. До недавнього часу Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2001 року передбачав органам самоврядування велику свободу в застосуванні його положень. Метою нового законопроекту про службу в органах місцевого самоврядування є підвищення ролі УЛР у діяльності органів місцевого самоврядування, модернізації та професіоналізації публічної служби, а також зобов'язання для лідерів ОТГ встановлювати нові системи та процедури відбору, просування та професійного розвитку персоналу, базуючись на досягненнях та рівні кваліфікації.

Більш того, нова Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їхніх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яка має далекосяжні наслідки для ОТГ, прийнята Кабінетом Міністрів України (КМУ) у грудні 2017 р. і реалізується під керівництвом Національного агентства України з питань державної служби. Інші національні правові норми, такі як законодавство, спрямоване на запобігання дискримінації і корупції, також дуже важливі для репутації ОТГ та підвищення до неї довіри громадян.

## Що варто знати?

Традиційний підхід до організації служби в ОМС базувався на «управлінні персоналом» та полягав у застосуванні адміністративних процедур, необхідних для працевлаштування (добір персоналу й оплата праці) і управління персоналом (розробка посадових інструкцій, укладення трудових договорів, підготовка дисциплінарних правил та процедур, організація навчальних курсів). Управління персоналом розглядає робочу силу з суто оперативної точки зору.

Сучасне УЛР має стратегічну перспективу, яка визнає, що працівники організації є ресурсом, який дає змогу досягти цілей організації. В основі УЛР, як і раніше, адміністративні функції з працевлаштування й управління персоналом, але також враховується, яким чином управлінські рішення формують ефективність робочої сили у запланований спосіб та в неочікуваних умовах.

Концепція сучасної системи управління людськими ресурсами складається з 9 елементів (див. нижче), що сформовані організаційними цінностями (переважно через керівництво ОТГ), проваджуваними політикою і процедурами.

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

## Організаційні цінності та політики й процедури з управління людськими ресурсами

(наприклад, кодекси поведінки, доброчесність, рівні можливості)



Чотири елементи, що складають традиційні завдання управління персоналом:

- аналіз посади;
- добір персоналу;
- оплата праці та винагорода персоналу;
- організація навчання і забезпечення професійного / особистісного розвитку.



Це ті функції, які зазвичай регулюються законами та іншими нормативно-правовими актами. Цими процесами займаються фахівці з УЛР. Але існують також стратегічні аспекти для балансування чотирьох складників, кожен з яких має ширший контекст з точки зору свого впливу на організаційну ефективність і допомагає досягти цілей, що стоять перед ОТГ. Йдеться про правильно підібраних людей і найефективніше застосування їхніх талантів, про що піде мова далі.

Інші п'ять елементів доповнюють загальну картину, даючи змогу керівникам ОТГ успішно використовувати комплексний підхід до УЛР:

- компетентнісний підхід;
- стратегічне перспективне планування;
- організація робочої сили;
- управління її знаннями;
- створення культури ефективності;
- поліпшення умов праці.

Досягнення успіху в ОТГ безпосередньо залежить від упровадження всіх стратегічних аспектів, зазначених вище.

### Компетентнісний підхід

Органи самоврядування в Європі та за її межами дедалі частіше переходять до концепції **компетентнісного підходу до УЛР**. Поєднання «жорстких»/професійних та «м'яких»/особистих навичок вважається необхідною умовою для сучасного працівника, особливо у сфері надання послуг.

Приєднуючись до Європейської хартії місцевого самоврядування, Україна взяла на себе зобов'язання за статтею 6, яка передбачає, що «*органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління*» та «*умови служби найманих працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі*».



03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

**Компетенції** — це технічні навички та знання, необхідні для певної посади, а також вміння та якості (ставлення та поведінка) ефективно виконувати свої функції. До них належать такі «м'які» (особисті) навички, як самомотивація, розв'язання проблем, орієнтація на результат, врегулювання конфліктів, клієнто-орієнтованість, комунікаційні навички, вміння працювати в команді, досвід у веденні переговорів, лідерство, адаптивність, витривалість тощо.

## ↔ 06 Освіта

До того ж варто розмежовувати поняття «компетенції» та «компетентності». Дехто з науковців вважає їх синонімічними, однак між ними існує різниця. Компетентність, на думку провідних аналітиків, є результатом набуття компетенцій. Компетентність має складовий елемент готовності до виконання поставленого завдання, а також містить у своєму понятті елементи особистісних характеристик людини. Компетентність, на відміну від компетенції (що містить в собі ключові поняття «знання», «уміння», «навички», які передбачають дію людини за стандартною ситуацією) означає готовність успішно діяти в нестандартній ситуації завдяки особистісній характеристиці працівника (через перехід від якості знання до якості діяльності). І тому за своєю суттю поняття «компетентність» є значно ширшим за поняття «компетенція». Тобто, **компетентність** є сукупністю компетенцій.

**Управління компетенціями** означає, що у вас є персонал з відповідним набором здібностей та ставленням, щоб організація могла виконувати покладені на неї функції на високому рівні і впроваджувати в життя свої стратегічні та операційні цілі. Це має значний вплив на багато елементів у системі УЛР, але особливо на добір персоналу, управління ефективністю, навчання та розвиток. Детальніше про це йтиметься далі.

### Стратегічне планування робочої сили та (ре)організація

Працівники влаштовуються на роботу і звільняються, а обов'язки та можливості ОМС з часом змінюються, тому дуже важливо займатися **стратегічним плануванням, організацією і реструктуризацією робочої сили**,<sup>2</sup> яка полягає у прогнозуванні та окресленні вимог до персоналу.

<sup>2</sup> Реструктуризація, наприклад, у випадку, коли ОТГ отримує нові сфери відповідальності згідно із законом (скажімо, створення відділу управління людськими ресурсами або інших нових підрозділів, що відповідатимуть за виконання вже існуючих обов'язків).

**Планування робочої сили** — це структурований та систематичний процес, який об'єднує стратегічне планування та управління людськими ресурсами для того, щоб організації могли успішно досягати своєї мети та пріоритетів, маючи фахівців з відповідним рівнем кваліфікації у належному місці і в потрібний час. Він передбачає розмір, склад, розміщення, навички, рівень знань працівників, готовність керівництва працювати поза межами організації, зокрема здійснювати набір на роботу, просування по службі, мобільність, відрядження, перерозподіл, звільнення та утримання співробітників.<sup>3</sup>

Відправною точкою для планування робочої сили та УЛР в цілому є організаційна стратегія і, зокрема, **сфера повноважень, бачення та місія** ОМС (та ОТГ як його різновиду) — які обов'язки має ОМС відповідно до закону та як він хоче їх виконувати? Мета ОМС передбачає вжиття заходів для її досягнення, що, своєю чергою, визначає кількість і кваліфікацію персоналу, який потрібен.

Стратегічне планування робочої сили завжди має відбуватися одночасно з **фінансовим управлінням**. За словами керівництва Світового банку, «бюджетування — це процес розподілу обмежених ресурсів за необмеженими вимогами».<sup>4</sup> Доступний дохід встановлює верхню межу того, що ОМС може виділити своїм співробітникам як заробітну плату, надбавки та стимулюючі виплати для виконання функцій та діяльності ОМС.

Після визначення об'єму і змісту діяльності (стратегічний напрям, пріоритети та потреби, а також період, наприклад, 3–5 років) **планування робочої сили** передбачає: моделювання поточної «пропозиції» / робочої сили; проектування майбутнього попиту на підставі очікуваних змін як внутрішніх (наприклад, спрощення адміністративного характеру), так і зовнішніх (наприклад, подальша децентралізація послуг), що вплине на навантаження працівника та його компетентності; здійснення «аналізу пробілів» будь-якої нестачі (наприклад, навичок) або надлишку (наприклад, забагато співробітників в одній галузі, недостатньо в іншій); затим підготовка, впровадження та оцінювання стратегічних дій з огляду на наявні та прогнозовані фінанси. Ця комплексна оцінка

<sup>3</sup> Джерело: Європейська комісія (2017 р.), «Якість державного управління: інструментарій для практиків».

<sup>4</sup> Світовий банк, Муніципальні фінанси: Довідник для органів місцевого самоврядування, 2014 рік.

↪ 01

Стратегічне управління

↪ 03

Фінанси ОМС

↪ 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

існуючих ресурсів та передбачуваних потреб тісно пов'язана з оперативним плануванням, узгодженням бажаних результатів з передбачуваними видами діяльності. Слід також враховувати, наприклад, відгуки громадян та/або працівників, про неналежне надання послуг або відсутність можливостей для якісного їх отримання в окремих підрозділах.

Результатом планування робочої сили може бути усвідомлення того, що необхідна більша кількість персоналу і тому слід організувати набір на роботу. Можна також дійти висновку, що в деяких сферах штат працівників ОМС великий, отже, виникає необхідність скорочення персоналу «природним шляхом» (не замінюючи людей, коли вони звільняються або виходять на пенсію) або за допомогою примусового скорочення. Перш ніж приймати рішення про збільшення чи скорочення персоналу, слід провести оцінювання можливості перерозподілу доступних ресурсів через запровадження внутрішньої стратегії мобільності. У випадку, коли відбувається зміна персоналу, стратегічне планування може призвести до **реструктуризації** ОМС — створення, об'єднання та/або реструктуризації відділів та перерозподілу персоналу. Тоді доцільно провести консультації з працівниками щодо змісту їхньої роботи, місця, робочого часу або інших умов працевлаштування.

Із плануванням заміщення посад пов'язане **управління знаннями**. Коли люди звільняються, вони «забирають» з собою свої знання та досвід. Як забезпечити збереження цих знань як «інституційної пам'яті», яку можна акумулювати, забезпечити її «стабільність і безперервність»?

**Управління знаннями** є комплексом процесів з документації, поширення, обміну та розробки колективних знань працівників організації, збереження «інституційної пам'яті», яка може постраждати через ротацію, скорочення чи вихід на пенсію кадрів, а також стимулювання обміну знаннями між різними поколіннями працівників.

В таких випадках у практиці організацій у країнах Європи часто використовуються різноманітні інструменти навчання, які, однак, потребують багато часу працівників. Потрібно створити стимули, щоб ці інструменти були результативними. Багато співробітників, особливо старших, більш досвідчених, та на керівних позиціях вітають можливість поділитися індивідуальними знаннями з новими та молодшими, коли це є визнанням їхньої цінності — мудрості, яку вони отримали, і їхнього внеску. Вони просто потребують платформи,



яка дасть змогу їм відобразити свої знання. Ці інструменти також сприяють функціонуванню «організації, яка навчається» (про що йтиметься далі). Нижче один з таких прикладів з досвіду Бельгії.

### *Практичний приклад*

## **Управління знаннями у Міністерстві фінансів Бельгії (Мінфін)**

Отримання нових знань є важливим для всіх працівників Міністерства фінансів, і його активно заохочує надзвичайно широкий спектр програм, що пропонуються Академією та Навчальним інститутом Федерального уряду. Управління знаннями має такі форми:

- **Мережеве навчання та обмін досвідом:** навчальні мережі пропонують неформальне навчання, через яке практичні ноу-хау передаються в Мінфіні з 2014 року. Люди, які працюють у тій самій галузі або над тією ж темою, об'єднуються, обмінюються знаннями і досвідом, обговорюють виклики й проблеми, що виникають на практиці. Це створює нові ідеї та контакти, полегшує поширення досвіду та розв'язання імовірних проблем. Члени навчальної мережі також можуть використовувати електронну платформу (Sharepoint) для дистанційного співробітництва та обміну цікавими документами.
- **Навчальні мережі для адміністраторів баз управління знаннями:** у 2015 році 305 працівників з різних адміністрацій та штатних служб було зареєстровано в одній із 12 активних навчальних мереж, таких як навчальна мережа УЛР з питань лідерства (124 члени), навчальна юридична мережа у сфері судового розгляду (12) та навчальна мережа з питань управління ПДВ (8).
- **«Зустрічі з гармонізації роботи»:** на цих зустрічах керівники групи, які працюють в одному підрозділі, діляться своїми думками стосовно того, яку оцінку вони дали б своїм працівникам на підставі досягнутих

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

ними результатів, прогресу та цілей команди. Важливим аспектом навчальних мереж є мотивація та ентузіазм учасників, тому що навчальні мережі опосередковано передбачають взаємообмін.

- **Передача знань від старших співробітників молодшим:** ця методика розв'язує проблему внутрішньої та зовнішньої мобільності і старіння організації. З квітня 2012 року академія організовує семінари для старших і молодших співробітників з використанням посібників міністерства фінансів, визначаючи методологічні інструкції, інструменти та методи для організації своїх знань на структурованій та систематичній основі. Ця ініціатива фокусується на ключових функціях, критичних і унікальних знаннях в організації.
- **Самооцінка знань у групах:** з вересня 2012 року академія підтримала керівників групи щодо оцінювання знань працівників про політику, щоб визначити сильні та слабкі сторони, сформулювати потенціал для ефективнішої роботи команди і, нарешті, реалізувати плани дій. Щоб допомогти проведенню цього оцінювання було розроблено електронне опитування персоналу організації «управління знаннями у вашій команді».
- **Наставництво / менторство:** наставництво — це форма методичної допомоги досвідченішої особи (наставника) менш досвідченій особі (підопічного). Наставник пояснює, надає практичні поради та відгуки, а також підтримує підопічного в процесі навчання. Наставництво орієнтоване здебільшого на навчання «на робочому місці». У професійному житті наставництво часто використовується, щоб забезпечити поступове занурення нового працівника у свою нову роль.
- **Виїзні презентації, тренінги та електронне навчання:** інформаційно-просвітницька кампанія в 2016 році привернула увагу до управління базами знань, щоб підкреслити і продемонструвати його важливість для Мінфіну. Крім того, було організовано тренінг з управління знаннями для певної групи співробітників для створення групи експертів з управління знаннями.

*Джерело: на підставі натхненного прикладу в Європейській комісії (2017 р.) — «Якість державного управління: інструментарій для практиків».*



## Добір персоналу

**Аналіз посади** передбачає підготовку відповідної інформації про нинішню або заплановану діяльність для визначення обов'язків та функцій, які слід виконувати працівникові, призначеному на певну посаду, а також його компетентнісний профіль. Ця оцінка зазвичай формує основу для розробки:

- **опису посади** — загальні вимоги, що визначають повноваження і функції, зміст діяльності на посаді для підбору персоналу, у тому числі назву посади, позицію в організаційній структурі, а також рівень кваліфікації, характеристики та наявність необхідного досвіду (наприклад, це може бути використано для розробки образу «ідеального» посадовця, який потім відобразатиметься в оголошенні про вакансію);
- **посадової інструкції** — детального документа офіційного юридичного характеру для застосування в управлінні людськими ресурсами (прямі вказівки роботодавцю і працівнику) на основі опису посад, але з подальшим уточненням функцій і обов'язків, відповідальності та підзвітності тощо. Така посадова інструкція є корисним інструментом під час відбору працівників, зокрема, для публікації оголошення про конкурсну вакансію.

Критичним під час **відбору працівників** є справедливість та прозорість системи найму, що сприятиме взаємній довірі між керівниками та працівниками (як новими, так і тими, хто вже працює). На практиці в процесі набору є три пов'язані елементи:

- **Стимулювання зацікавленості** — це переважно популяризація можливостей, які надаються в органах місцевого самоврядування, та просування конкретних посад, а також «повідомлення», які виконавчі органи ради ОТГ надсилають про організацію як про привабливе і зручне місце для роботи так і особистісного і професійного розвитку. Це є стратегічним аспектом для керівництва ОТГ;
- **Оголошення та подання заяв на вакансії** — кандидат має подати юридично визначений пакет документів (заповнену заяву та резюме) відповідно до оголошеної процедури щодо вакансії;
- **Відбір** — ця процедура передбачає, що служба персоналу ОМС систематично розглядає всі заявки, використовуючи встановлені

### ↪ 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

критерії відповідно до принципів рівного ставлення, об'єктивності, прозорості та боротьби з дискримінацією. Конкурсна комісія відповідно до законодавства обирає найкращого кандидата, який відповідає вимогам опису посади через процедуру відкритого конкурсу, включаючи співбесіду та/або інший процес оцінювання претендента. Подання заяв і відбір є операційними аспектами для фахівців з управління людськими ресурсами, які координуються керівництвом ОТГ.

Надзвичайно важливим є уникнення будь-якої дискримінації у процесі складання оголошення про вакансію, зокрема, щодо статі, віку, сімейного стану, наявності/ відсутності дітей, а також вимог до зовнішності.

### *Практичний приклад*

## **Залучення молодих фахівців до кар'єри в органах місцевого самоврядування в Канаді**

Громада канадської провінції Нова Шотландія стикнулася з нагальною необхідністю залучення молодших працівників. Комплексний аналіз передбачав, що протягом найближчого десятиліття в Новій Шотландії на кожних двох людей, які вийдуть на пенсію, припадатиме менше однієї особи, яка зможе замінити їх. Для успішного найму наступного покоління керівників муніципального управління громади цього регіону розпочали спільні дії.

Було вирішено створити партнерські відносини з університетами, щоб надати студентам можливість працювати в органах місцевого самоврядування та забезпечити їм кар'єру у цій сфері. Крім того, такі партнерські відносини мали забезпечити відповідність навчальних програм університетів та коледжів муніципальним потребам. Так, громада встановила співпрацю з Університетом Далхаузі для залучення студентів до ініціатив місцевого самоврядування.



Ця співпраця передбачає проведення таких заходів:

- розробити та запропонувати щонайменше два курси з місцевого самоврядування щороку;
- популяризувати місцеве самоврядування на курсах державного управління;
- створити як мінімум п'ять місць для стажування в органах місцевого самоврядування та технічних завдань проєкту для студентів;
- надати стипендії для студентів, які працюватимуть в муніципалітеті;
- забезпечити підтримку за допомогою участі громад у щорічній студентській конференції та регулярних засіданнях зацікавлених сторін, а також сприяти студентам у наданні можливостей кар'єрного росту в органах місцевого самоврядування.

Програма Університету Далхаузі «Магістр державного управління» (МДУ) пропонує практичний курс, в рамках якого студенти проводять дослідницький проєкт від імені урядового департаменту або відомства. Вже є три муніципальні проєкти, сконцентровані на структурі тарифів муніципальних комунальних послуг, оподаткуванні комерційної власності та наданні альтернативних послуг. Для цього найняли помічника з наукових досліджень за програмами муніципальної освіти, а два початкові проєкти дослідження були визначені шляхом зустрічей з муніципальними партнерами — один щодо структур і стратегій управління для малих міст та сільських районів, а інший — щодо використання кругового руху під час планування розвитку транспортної інфраструктури.

Ініціатива була успішною з точки зору підвищення зацікавленості студентів. У перший рік реалізації, в 2009 році, п'ятеро студентів програми МДУ брали участь у муніципальних стажуваннях, а три випускники програми МДУ у травні 2009 року отримали посади в органах місцевого самоврядування, ще декілька випускників брали участь у конкурсі на керівні посади в органах місцевого самоврядування.

*Джерело: Марк Гілберт. Залучення молодих фахівців до кар'єри в органах місцевого самоврядування. Огляд питань управління фінансами. 2009 рік.*

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

Існує ризик, що добір персоналу вважається нудним і технічним, і, найголовніше, пасивним процесом: ви оголошуєте про наявність вакантної посади і чекаєте заявок. Незважаючи на те, що цей процес має відбуватися відповідно до законодавства та процедур ОТГ (а також політики УЛР ОТГ щодо чесності та рівноправного ставлення), стратегічне питання полягає у тому, як зацікавити той тип кандидатів, яких ви хочете залучити до вашої ОТГ. Особливо на керівні посади, включаючи директорів шкіл та головних лікарів, а це може означати переїзд претендентів з іншої області.

На етапі стимулювання зацікавленості важливо поставити себе на місце кандидата, що потенційно шукає роботу в ОТГ. Таке бачення з точки зору кандидата допомагає зрозуміти три основні аспекти:

- **імідж** — що відомо кандидату (або ви гадаєте, що йому відомо) про вашу ОТГ — і позитивні, і негативні сторони;
- **очікування** — що, окрім доходу, вони очікують від роботи в вашій ОТГ. У деяких випадках це лише гроші — але так відбувається нечасто. Люди також хочуть знати про тривалість робочого дня, умови, характер, техніку безпеки та перспективи. Молодь хоче вчитися і розвиватися, а старші люди — мати більше контролю над своїм трудовим життям. Усі вікові групи прагнуть відповідальності і роботи, яка стимулює;
- **що ви можете запропонувати**, окрім доходу, працівникам, щоб задовольнити їхні (типові) очікування.

Майбутні працівники можуть і не знати про специфіку роботи у ОМС більше, ніж зазначено в оголошенні про вакансію, але настільки ж вірогідно, що репутація роботодавця буде широко відома. Ці уявлення можуть бути правильними або хибними. Робота в органах місцевого самоврядування може видаватися «нудною, бюрократичною канцелярською роботою, де лише дотримуються процедур й обмінюються документами в установі». Одночасно її можна розглядати як шанс зробити свій внесок у щось «нове і зростаюче», оскільки ОМС бере на себе нові повноваження та обов'язки, а також участь у цікавих проєктах. Це розуміння є частиною «психологічного контракту» між роботодавцем і працівником, що базується на очікуваннях обох сторін.

У суспільстві психологічний контракт на робочому місці з часом змінився, як змінився і характер роботи та технологій, включаючи зростання сектору послуг. Люди часто працюють в кабінетах довше і, як очікується, демонструють

більшу ініціативу та гнучкість, ніж у минулому, але, з іншого боку, завдання зазвичай стали різноманітнішими і менше повторюються. Що найважливіше для людей і мотивує їх у щоденній роботі, має тенденцію до змін, коли вони стають старшими, однак дослідження показують, що ключовим мотиваційним чинником серед усіх вікових груп є робота, від якої отримують задоволення.

**«Психологічний контракт»** є *неформальною угодою*, що іноді описується як «взаєморозуміння» між роботодавцем та працівником щодо їхніх зобов'язань один перед одним, тобто договір, що дає змогу виконувати цю роботу. Хоча *офіційна* трудова угода визначає юридичні права та обов'язки обох сторін, вона не може передбачати щоденну взаємодію або регулювати людські відносини. На базовому рівні психологічний договір може бути таким же простим, як «Ви добре виконуєте свою роботу, я не втручаюся», але це також зазвичай додає роботі таких якостей, як повага та довіра. Таким чином, на це також можуть негативно вплинути суперечливі переконання та цінності, недостатня комунікація, що призводить до непорозумінь і завищених амбіцій.

Дослідження, проведене у 2015 році для Державної канцелярії Латвії,<sup>5</sup> яке фінансувалося Європейським Союзом, включаючи широкий огляд існуючих досліджень в ЄС, показало, що **найпривабливішими аспектами державних органів як роботодавців** є: цікава та відповідальна робота; стабільна та постійна робота і гідна оплата праці; довгострокові соціальні гарантії. Що відштовхує людей від державних роботодавців: неконкурентна оплата праці, ієрархічні робочі структури і негативний імідж державного управління. Позитивні стосунки на робочому місці – «стиль управління, що характеризується повагою, довірою, відкритістю та чесністю, приятними колегами та їхньою підтримкою у проблемних ситуаціях на роботі» стали важливими характеристиками робочих місць протягом останніх десятиліть для молодших поколінь.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Балтійський інститут соціальних наук та академії розвитку організації (2015), [Дослідження про майбутню роль та розвиток державного управління](#).

<sup>6</sup> Див. також М. фон Кранах, Г-Д. Шнайдер, Е. Ульріх, Р. Вінклер (видавець), (2004): *Літні люди в компанії*.



Цікавим тут також є дослідження, яке проводилося у Німеччині в середині 2000-х років щодо очікування людей від роботи. Результати досі актуальні для багатьох європейських країн та можуть бути легко застосовані і для України. Результати показують, що всі вікові групи передусім цінують «цікаву роботу», але хотіли б гідної оплати праці, тоді як стабільне робоче місце є дещо менш важливим для групи опитаних, яким 31–50 років порівняно з тими, хто старше 50 років, та ще менш важливим для тих, кому до 30 років. Не дивно, що для наймолодшої групи пріоритетом є можливість навчатися, хоча для старших груп це не є настільки значимим, а от автономність в роботі має неабияке значення.

Рейтинг	До 30 років	31–50 років	Більше 50 років
1	Цікава робота		
2	Гідна оплата праці		
3	Сприятлива робоча атмосфера		Стабільність
4	Можливість навчатися	Стабільність	Автономність в роботі
5	Стабільність	Відповідність вимог та навичок	
6	Різноманітність завдань	Автономність в роботі	Сприятлива робоча атмосфера
7	Відповідність вимог та навичок	Можливість навчатися	Різноманітність завдань
8	Автономність в роботі	Різноманітність завдань	Робочий графік
9	Робочий графік		Хороші умови праці
10	Кар'єрні перспективи	Хороші умови праці	Можливість навчатися



## Культура ефективності

Планування і (ре)структуризація робочої сили опосередковано пов'язані зі **спроможністю до результативної роботи**. Це — не лінійний взаємозв'язок, як у випадку організації чи окремих осіб. Інвестиції в розвиток спроможностей, у тому числі у навчання та розвиток, не *обов'язково* забезпечують пропорційний результат у вигляді вищих досягнень, наприклад, зростання якості надання послуг. Для цього вся система управління має бути спрямована на максимально ефективне використання потенціалу персоналу.

«Як і в будь-якій організації, **ефективність роботи державного сектора** залежить від його кадрів: їхнього потенціалу та навичок, а також здатності керівництва мотивувати працівників робити все можливе для досягнення організаційних цілей».

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), **Продуктивність та лідерство**.

Це потребує від ОМС активно розвивати **культуру ефективності роботи**. Першим кроком має стати чітке розуміння того, якою є ефективність — результати, яких керівники хочуть досягти, — і відображення цих організаційних цілей у керівництві своїм персоналом, включаючи встановлення цілей на рівні підрозділів та надання вказівок окремим працівникам. Для підвищення ефективності важливо враховувати тісний зв'язок з управлінням компетенціями:

«Чим краще компетенціями управляють, тим краще працюють співробітники. Що досконаліше управління ефективністю, то повноцінніше використовується рівень компетенції».<sup>7</sup> Рада Європи, 2018.

**Мотивування персоналу** є ключовим для виконання різноманітних завдань, що стоять перед ОМС, та нових зобов'язань у межах програми реформ, включаючи реформу державного управління та децентралізації. Щоб найкраще

<sup>7</sup> Практичний посібник із сучасного та ефективного управління людськими ресурсами, виданий Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, <https://rm.coe.int/1680746cb9>



↪ 01  
Стратегічне управління



03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

використати людські ресурси, слід звернути увагу на різні питання, серед яких: Як можна застосувати потенціал персоналу? Як використовувати оцінювання персоналу як інструмент для просування? Як стимулювати лояльність під час служби у ОМС? Винагорода, яка заснована на показниках ефективності, включаючи стимулюючі виплати в межах, встановлених законом, може мотивувати працівників (продовжувати) працювати в установі настільки довго, наскільки система винагород є справедливою і вважається справедливою.

Міжнародні дослідження показують, що **внутрішні чинники** завжди є найвпливовішими в контексті ефективності роботи конкретних людей — саме тому надзвичайно важливим є підбір «правильних» кадрів з відповідними компетенціями, включаючи їхнє ставлення до виконання обов'язків і поведінку. Водночас треба визнати, що різноманітність також має важливе значення.

Проте зміст роботи є лише одним із факторів у прийнятті потенційним працівником рішення щодо подачі заяви на посаду та прийняття пропозиції, якщо його обрано. Також важливі **оплата праці та винагороди**, в тому числі:

1. Розмір посадового окладу (мінімальний і максимальний).
2. Підвищення зарплати за умови просування по службі.
3. Будь-які надбавки (наприклад, матеріальна допомога, виплати на оздоровлення, надання відпустки та для вирішення соціально-побутових питань, наприклад, компенсація плати за навчання в університеті, ремонт квартири, лікування тощо), надання соціальних відпусток окремим категоріям працівників, також потенційні стимулюючі виплати (наприклад, за виконання особливо важливої роботи), розмір яких встановлюється нормативними актами, що регулюють службу в органах місцевого самоврядування, а також обмеженнями бюджету ОТГ.

Хоча кожен на своєму робочому місці сприяє і відповідає за створення дружнього і продуктивного середовища, передусім **це залежить від керівника** — його стилю управління та культури. Голова ОТГ як очільник створює умови, за яких персонал буде задоволеним та вмотивованим. Зокрема, є такі засоби:

- позитивний стиль управління;
- залучення персоналу до процесу прийняття рішень;
- забезпечення справедливості через рівні можливості та справедливе ставлення до всіх;



- підвищення та збільшення заробітної плати за заслуги;
- регулярні відгуки (зворотний зв'язок);
- забезпечення навчання співробітників та розвитку їхніх навичок.

Управління ефективністю має бути не лише формальною системою оцінювання, а повсякденною частиною культури високої ефективності. Цей процес складається з чотирьох елементів, які допомагають організаціям створювати та підтримувати культуру високої ефективності:

### Елемент 1. Мотивація до змін

- **Оцінка існуючої культури** є важливим першим кроком у побудові культури високої ефективності, і її метою є оцінити, на якому етапі перебуває організація. Чи компанія вже має культуру, яка цінує досконалість, прагне до успіху, намагається отримати зворотний зв'язок і вітає безперервне навчання та розвиток?
- **Зміни сприйняття управління ефективністю.** Практика показує, що успішні організаційні зміни залежать від відданості керівництва — чим більша відданість, тим значніший потенціал для успіху.

### Елемент 2: Закладання основи

- **Зменшити бюрократичні вимоги.** Увага до заповнення форм і послідовність у встановленні строків поточних процесів управління ефективністю, зазвичай, відволікають від ефективної роботи. Для боротьби з цією проблемою оцінюйте кожен крок формального процесу організації з точки зору їх результатів, уникаючи непотрібних кроків, дій та вимог.
- **Запроваджувати нові концепції.** Працівники та керівники повинні бути мотивованими на досягнення високої ефективності. Для запровадження нових концепцій необхідно забезпечити процес професійного навчання. Однак, традиційні тренінги — це здебільшого вступ до концепцій, з тим вони мають супроводжуватися ґрунтовною стратегією для забезпечення зміни поведінки, зокрема, он-лайн курси тощо.
- **Призначати «правильних» людей на керівні позиції** — для забезпечення ефективної професійної діяльності менеджерів з потенціалом або навичками. Часто люди отримують керівні посади через свою технічну

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

компетентність, хоча робота керівника не полягає у виконанні тільки технічної роботи.

### Елемент 3: Підтримання сталих моделей поведінки

- **Забезпечте інструменти та ресурси для вироблення моделі поведінки.** Наступний важливий крок полягає у впровадженні інструментів і функцій, які створюють та зміцнюють ефективну поведінку, наприклад, створення довіри, стратегії навчання для комунікації тощо.

### Елемент 4: Моніторинг та вдосконалення

- **Керівники мають бути відповідальні за постійне вдосконалення.** Опитування працівників корисні для збору відгуків про те, чи вважають працівники, що їхні керівники надають їм можливості для професійного росту, виправдовують очікування, які роблять вимоги до ефективності чіткими та забезпечують ефективний зворотний зв'язок, що допомагає їм розвиватися. Надання результатів цих опитувань керівникам створює умови для посилення їхньої відповідальності та допомагає корегувати поведінку.

Поряд з побудовою усіх чотирьох елементів культури високої ефективності вказані нижче три дії допоможуть керівникам у їхній щоденній роботі досягти зростання результативності роботи:

- **Регулярне інформування про своє сприйняття та завдання.** Менеджери мають вміти описувати, як праця кожного співробітника стосується загальної місії. Працівники, які розуміють загальну картину і виконують роботу, яка відповідає очікуванням, можуть працювати більш незалежно та ефективно, вивільняючи час менеджерів.
- **Регулярний зворотний зв'язок та інформація щодо очікувань.** Більшість робочих ситуацій розвиваються і змінюються з часом, деякі кардинально. Так, управління ефективністю потребує встановлення постійних очікувань та короткострокових цілей у процесі зміни ситуації. Погане ставлення до оцінок ефективності призводить до закликів ухвалити нові рішення, які краще мотивували б і розвивали працівників. Щоб бути ефективними, необхідно регулярно підтримувати зворотний зв'язок, коли це актуально, а не тільки раз чи двічі на рік під час офіційного оцінювання працівника.

- **Розвиток персоналу як «організації, що навчається».** Розвиток має бути постійним і в режимі реального часу, коли виникають можливості для навчання, не обмежуючись однією або двома офіційними зустрічами щороку. Правильний підхід до розвитку менеджерів і працівників – постійно шукати можливості, які сприяють набуттю навичок, щоб співробітники повноцінно брали участь у досягненні мети.

**Зворотний зв'язок щодо ефективності** є ключовим елементом організаційної культури.

Він проводиться у формі **офіційної оцінки ефективності**, що відбувається регулярно (зазвичай раз на рік, іноді раз на семестр або раз на квартал), коли з працівником проводить співбесіду його керівник щодо результатів за попередній період. Це структурується навколо шаблону, який визначає заздалегідь узгоджені цілі та заходи за період, які очікувалися від них (включаючи поведінку за компетентнісним підходом), і будь-які тренінги або розробки, які впроваджувалися для зміцнення їхньої компетенції та усунення недоліків. Результатом співбесіди є встановлення нових цілей і заходів, включаючи навчання і розвиток на наступний період.

Очільники ОТГ мають попередити фахівців з УЛР й керівників апарату ОТГ про сумнівність і скрупульозність в оцінюванні результатів роботи, оскільки це може як мотивувати, так і демотивувати працівників.

- ✓ **Перевагою** щорічного оцінювання результатів службової діяльності є спеціально виділений час керівника для співробітника з метою оцінки прогресу на поточний момент та проведення конструктивного обговорення, приділяючи увагу майбутньому. Оцінювання персоналу дає змогу оцінити рівень, в межах якого окремі посадовці допомагають досягти цілей організації, визнають внески та виявляють прогалини у рівні кваліфікації, які можна заповнити за допомогою персоналізованих програм підвищення кваліфікації і тим самим збільшити спроможності ОТГ і підвищити якість її послуг.
- ✗ Однак є ще такі **ризики**, як суб'єктивність, упередженість (в тому числі фаворитизм), конкуренція, що створює розбіжності між персоналом (підриває колективну роботу), а також заважає ініціативам та інноваціям, оскільки працівники обмежуються лише заздалегідь визначеними завданнями та кількісними цілями, а не покращують якість своєї роботи.

↪ 01  
Стратегічне управління

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

Дослідження показують, що публічні службовці часто сприймають оцінювання діяльності як несправедливе та упереджене, надто в контексті систем класифікації, які є основою для прийняття рішень щодо розвитку кар'єри та зростання оплати.

Зворотний зв'язок щодо ефективності не має бути лише формальною / річною процедурою, а радше **неформальним і постійним** процесом, як найкраща практика управління у контексті компетентнісного підходу. Тому найправильнішим підходом до **оцінювання** результатів діяльності є **безперервний діалог** з безпосереднім керівником для мотивації персоналу та зростання ефективності, що можна здійснювати наступним чином:

- оцінка того, як працівник долучається до виконання завдань організації (для кожного з відділів);
- акцентування на сильних сторонах працівників та поради їм щодо подальшого зростання;
- вказування на слабкі сторони та визначення прогалів у компетенціях;
- використання цієї оцінки для визначення потреб у професійному навчанні.

Отже, конкретний працівник отримує інформацію про результати своєї роботи постійно та має можливість скорегувати свою роботу так, щоб найефективніше досягати поставлених перед ОТГ завдань.

### Навчання працівників, їхній розвиток та просування

Хоча процес оцінювання персоналу може призвести до збільшення заробітної плати як на постійній основі, так і одноразово (див. оплата праці), він також має стати підґрунтям для **навчання працівників**, їхнього розвитку та можливостей кар'єрного зростання. Як і у випадку з описом посади та рішеннями щодо добору персоналу, аналіз потреб у навчанні за підходом, що ґрунтується на рівні компетентності, — це не лише питання технічних навичок та знань, необхідних для ефективного виконання завдань і функцій. Він також враховує такі «м'які» особистісні навички, як лідерство, робота в команді, здатність врегульовувати конфлікти тощо.

**Особистісний розвиток** — це можливості навчатися за межами традиційного класу або сучасне онлайн-навчання. Теорія навчання **70/20/10** передбачає, що 70% навчання відбувається на робочому місці, 20% — через обмін з колегами та лише 10% — за допомогою формального навчання. Разом навчання і професійний розвиток мають допомагати працівникам стежити за змінами у вимогах до своєї посади та сприяти їхній підготовці для майбутньої роботи та кар'єри. Коли спроможності персоналу розвинені і, хотілося б сподіватися, забезпечують високу ефективність роботи, це має відкривати можливості для просування по службі.

Все вищезазначене тісно пов'язане зі створенням **«організації, що навчається»**, тобто організації, яка сама безперервно навчається (беручи до уваги практичний досвід), і тієї, яка сприяє та заохочує до навчання своїх працівників.

### Умови праці та корпоративна культура

Здатність залучати, мотивувати та утримувати персонал також залежить від **умов праці**, які формуються корпоративною культурою, включаючи «стиль» управління у ОМС, його політику та процедури управління персоналом, характер відносин між роботодавцем і працівником, відкритість роботодавця та вміння представників трудового колективу укладати колективні договори персоналу на місцевому рівні тощо.

Умови праці мають бути не тільки гармонійними, а й здоровими та безпечними, що означає забезпечення **добробуту працівників на робочому місці**, зокрема запобігання травмам та хворобам, пов'язаних з роботою. Практика передбачає:

- організацію навчання з надання першої медичної допомоги працівникам;
- надання порад працівникам місцевого самоврядування і роботодавцям (місцевій раді) з питань охорони та безпеки праці;
- ведення обліку травм та професійних хронічних захворювань;
- встановлення внутрішніх процедур, які заохочують працівників повідомляти про небезпечні умови та небезпечну діяльність без побоювань отримати покарання;

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

- компенсація працівникам витрат, пов'язаних з відсутністю на роботі внаслідок отримання травми, втратою працездатності та надання медичної допомоги.

Питання здоров'я і безпеки не мають розглядатися лише як дотримання зобов'язань відповідно до закону та зобов'язань щодо дотримання умов праці. Фактично, безпека дедалі частіше розглядається як стратегія збереження професійних якостей, запобігання втраті часу (через відсутність працівників), скорочення витрат (залучення тимчасового або постійного персоналу) та збереження продуктивності на високому рівні. Заходи для зменшення стресу, пов'язаного з роботою, а отже, запобігання виснаженню або іншим стресовим захворюванням, дадуть змогу не тільки забезпечити працездатність персоналу, а й значно покращити рівень задоволеності роботою. Це демонструє зацікавленість ОМС в **добробуті** свого працівника, що, ймовірно, сприяє згуртованості, лояльності та успішній командній роботі. Отже, здоров'я та безпека стають не просто тим, що «приємно мати» або «необов'язковим додатком», а важливою частиною стратегії УЛР.

↔ 01  
Стратегічне управління

Політика УЛР завжди має підкріплюватися **принципами й цінностями ОМС**: як встановленими законом, так і тими, що відображають роль ОМС у громаді та сприйняттям ради мешканцями громади й іншими зацікавленими сторонами. У багатьох державних організаціях у Європі ці принципи та цінності викладені в «етичному кодексі» або «кодексі поведінки», який описує, як чиновники мають діяти та поводитися між собою, в стосунках з виборними посадовими особами та представниками громадськості. Добровільний Європейський кодекс поведінки затверджений генеральними директорами, відповідальними за державне управління у державах-членах ЄС та установах ЄС під егідою Європейської мережі державного управління (EUPAN), включаючи основні цінності та правила щодо їхнього застосування.





## Практичний приклад

### Європейський кодекс поведінки

Європейський кодекс поведінки складається з шести основних цінностей:

- принцип верховенства права;
- неупередженість/об'єктивність;
- надійність/прозорість;
- зобов'язання дотримуватись інтересів організації;
- ввічливість та готовність шанобливо (з повагою) допомогти;
- професіоналізм/підзвітність.

Він також окреслює специфічні стандарти поведінки щодо окремих похідних питань або більш деталізовані характеристики основних цінностей, зокрема щодо: обробки інформації, конфіденційності та свободи слова; використання державних ресурсів, обладнання та майна; закупівель та укладання договорів тощо. Для впровадження, заохочення та стимулювання цінностей та стандартів доброчесності кодекс описує положення, спрямовані на розвиток культури, яка сприяє підвищенню рівня доброчесності в організації, включаючи підбір кадрів, навчання, мобільність, спілкування та лідерство. В ньому викладено рекомендації щодо методів і процедур, які державні службовці можуть використовувати, коли виникають ситуації, в яких доброчесність відіграє певну роль, включаючи конфіденційне консультування з питань доброчесності, процедуру повідомлення про порушення правил та санкції.

*Джерело: Європейська комісія (2017 р.), «Якість державного управління: інструментарій практиків». Для отримання додаткової інформації дивіться: <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=48>*



03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

Етична поведінка є важливою складовою для встановлення відносин між керівниками та персоналом, що базується на взаємній довірі та повазі.

«Необхідно створити систему добору персоналу та кар'єрного розвитку на підставі досягнень, на яку не впливатимуть політичні процеси, для того щоб мати сильні державні органи як на місцевому, так і на національному рівнях».

*Рада Європи, Інструментарій для сучасного та ефективного управління персоналом, 2016 р.*

Як ключова компетенція розглядається доброчесність — це ряд етичних норм та правил, які регулюють поведінку як на індивідуальному, так і на інституційному рівнях для забезпечення слугування громади громадським інтересам, а не приватним чи частково політичним.

«Конфлікт інтересів виникає у ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може вливати на безсторонність та об'єктивність виконання його чи її службових обов'язків.

Особистий інтерес державного службовця включає будь-які переваги для нього чи неї, його чи її сім'ї, близьких родичів, друзів або особи чи організації, з якими він має або мав бізнесові чи політичні стосунки. Це також передбачає будь-які фінансові чи цивільні зобов'язання».

*Рекомендації Ради Європи щодо Кодексу етики та поведінки державних службовців.*

Корисними методами для всебічної інтеграції політики доброчесності у діяльність ОМС можуть стати певні плани дій, про які мова піде у наступному розділі.



## Різноманіття та політика рівних можливостей

Щоб громадяни відчували, що їхні інтереси визнані та представлені в органах самоврядування, там має бути **різноманітність** співробітників щодо статі, віку, етнічної приналежності, свободи віросповідання, соціально-економічного стану, сексуальної орієнтації, що також може сильно вплинути на реагування ОМС на потреби різних громадян в органах самоврядування. Розробка плану управління різноманітністю може стати інструментом запобігання проблемі. Аналіз різноманіття всередині ОМС та в громаді в цілому може виявити деякі мало представлені групи. Розв'язання проблеми не представлених або мало представлених груп може бути розпочато на етапі планування робочої сили, щоб органи самоврядування могли допомогти в тому числі і цим групам. Комунікація відіграє значну роль у підвищенні обізнаності. Це свідчить про підтримку ОМС різноманітності, заперечення будь-якої форми дискримінації та його рішучість інтегрувати аспекти різноманітності у процес підбору персоналу. Він має супроводжуватися внутрішніми заходами з підвищення обізнаності, що стосуються прямої або непрямой дискримінації, боротьбою зі стереотипами, а також важливістю та перевагами забезпечення різноманітності на робочому місці та в органах місцевого самоврядування.

### *Практичний приклад*

## Управління різноманіттям у Великій Британії

Велика Британія стала свідком появи заходів, запроваджених на державній службі, що спрямовані на боротьбу з дискримінацією на основі рівних можливостей та рівного ставлення з 1970-х років. Ініціативи також були започатковані для збільшення представництва цільових груп, використовуючи цільову політику на основі кількості, яка дуже схожа на фактичні квоти. Упровадження різноманіття поступово набуває форми поваги до відмінностей.

У 2004 році уряд склав план дій з 10 пунктів, спрямований на збільшення присутності цільових груп (людей з інвалідністю, осіб іноземного походження і жінок) на різних рівнях відомств. Завдання були визначені на підставі кількісних показників. В межах цього плану дій усі міністерства та відомства були

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

змушені призначити відповідальну особу з питань різноманітності. Створена мережа, члени якої зобов'язані щоквартально зустрічатися і брати участь у пленарній сесії з навчання. Відповідальні особи з питань різноманітності були керівниками, членами управлінського комітету їхніх відомств. На мережу відповідальних осіб з питань різноманітності було покладено три основні обов'язки:

- оптимізувати й ділитися практикою в кожному міністерстві чи відомстві через удосконалення найкращого досвіду та забезпечення найефективнішого їх впровадження;
- підтримувати відповідальних осіб-лідерів з питань різноманітності в адміністративних установах, допомагаючи їм зберігати ініціативи на належному рівні або шукати підтримку з боку іншої відповідальної особи в мережі;
- заохочувати до змін в культурі та поведінці на підтримку різноманітності всередині відомств.

*Джерело: Федеральна державна служба Бельгії (2010), Персонал та організація, Різноманітність та ЛР: Бельгійська та міжнародна добросовісні практики.*

## Які є можливості та виклики для влади ОТГ?

Люди є найціннішим та найефективнішим активом будь-якої організації, у тому числі ОТГ. Їхні природні таланти, знання, мудрість, здобута досвідом, та творчість у застосуванні здібностей і створюють успішну громаду.

**Законодавча база** з питань УЛР на місцевому рівні в процесі його розвитку — це впровадження кількох нововведень, які безпосередньо впливатимуть на функціонування ОМС і мають бути інтерпретовані керівниками ОТГ в контексті їхніх установ та наявних ресурсів. Ці зміни, які підкреслюють і збільшують важливість управління людьми на місцевому рівні, повинні мотивувати керівництво ОТГ думати про підхід до УЛР як стратегічно, так і оперативно.

### Відповідні закони та концептуальні рамки

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»
- Закон України «Про запобігання корупції»
- Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та місцевих депутатів
- План дій до Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та місцевих депутатів
- Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»



03



04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 1223) визначає основні **параметри сучасного УЛР**, виходячи із принципів і цінностей доброчесності, професіоналізму, об'єктивності та справедливого ставлення. До них належать:

- рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ОМС) винятково на підставі рівня професійної кваліфікації;
- прозорий набір до служби в ОМС на основі результатів відкритого конкурсу;
- деполітизація служби ОМС;
- нова модель структури оплати праці, яка мінімізує суб'єктивність менеджера;
- запровадження ефективного механізму запобігання корупції;
- професійне навчання посадових осіб місцевого самоврядування;
- розмежування службових посад у ОМС на виборні і призначені.

Отже, законопроект передбачає нові підходи до професіоналізації служби в органах ОМС, що виділяється в окремий інститут. Законопроект також об'єднує сім **категорій посад в ОМС** лише у три.

### Нові категорії посад в ОМС за проектом Закону про службу в органах місцевого самоврядування

Категорія	Посада
<b>1-ша</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Керуючі справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради</li> <li>● Керуючі справами виконавчого апарату районної, обласної ради</li> <li>● Керуючі справами секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради</li> <li>● Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, їх заступники</li> </ul>
<b>2-га</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Керівники структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті ради та її виконавчого комітету, їх заступників</li> <li>● Керівники структурних підрозділів відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, їх заступників</li> <li>● Керівники структурних підрозділів виконавчого апарату районної, обласної ради, їх заступників</li> <li>● Керівники структурних підрозділів секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради, їх заступників</li> </ul>
<b>3-тя</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Інші посади службовців місцевого самоврядування, не віднесені до категорій I і II</li> </ul>

У разі прийняття Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» та зважаючи на отримання нових функцій в ОТГ необхідно буде переглянути структуру виконавчого комітету і створити нові посади або переглянути та внести правки щодо вже існуючих посад.



Законопроект визнає нагальну потребу удосконалення системи управління персоналом на місцевому рівні. З огляду на це правове нововведення полягає в тому, щоб запровадити посаду **керівника служби в кожному ОМС**, який нестиме повну відповідальність за управління персоналом. Впровадження цієї посади в межах служби місцевого самоврядування<sup>8</sup> має на меті забезпечити її деполітизацію, гарантуючи безперервність зайнятості серед призначених посадових осіб у разі зміни виборних посадовців. Відповідно до законопроекту, керівник служби нестиме відповідальність за виконання таких функцій:

- організація конкурсного відбору, щоб заповнити вакантні посади службовців органів місцевого самоврядування;
- призначення та звільнення службовців органів місцевого самоврядування 2-ї та 3-ї категорій;
- організація професійного навчання і розвитку службовців органів місцевого самоврядування та виборних посад;
- організація щорічного оцінювання службовців органів місцевого самоврядування 2-ї і 3-ї категорій;
- прийняття рішень щодо заохочення (у тому числі присвоєння нового рангу / категорії) службовців органів місцевого самоврядування;
- прийняття рішень у дисциплінарних провадженнях.

Рада ОТГ також має можливість **створити відділ або призначити співробітника з роботи з персоналом**, який тісно взаємодіятиме з керівником служби та забезпечить впровадження політики УЛР в органах місцевого самоврядування. Фактично управлінська культура має бути побудована так, щоб кожен керівник підрозділу у муніципалітеті розумів, що він / вона є «менеджером з персоналу», який відповідає за добробут та розвиток співробітників, які перебувають під його / її керівництвом. В цьому обов'язку, який виходить за межі того, що написано в будь-якому законі, йдеться про заохочення та збереження персоналу, найкраще використання його навичок та умінь, одночасне визначення

---

<sup>8</sup> За винятком ОМС зі штатною чисельністю (включаючи вакансії) менше 20 посадових осіб, де функції керівника служби виконуватиме голова селищної, сільської або міської ради.

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

та усунення слабких сторін, досягнення високопродуктивної роботи організації. Заснування такої культури управління в ОТГ створює позитивний імідж та репутацію, яка виходить за межі офісу виконавчого органу ради ОТГ.

Законопроект передбачає новий підхід до професіоналізації служби в ОМС, а також встановлює різницю між виборними (вибраними безпосередньо або затвердженими відповідною місцевою радою) та призначеними посадами.

Для втілення стратегічного підходу до управління людськими ресурсами голова ОТГ (і голова служби в ОТГ за проектом Закону) та відповідний відділ чи працівник мають брати до уваги наступні елементи:

- запровадження компетентнісного підходу під час добору працівників, оцінювання їх професійного розвитку;
- планування робочої сили та управління нею для задоволення потреб громади у кваліфікованих працівниках на основі компетентнісного підходу;
- збереження «інституційної пам'яті», щоб запобігти втраті знань;
- запровадження нової системи професійного навчання для службовців ОМС;
- дотримання високих стандартів поведінки;
- принципи рівного ставлення та рівних можливостей для працівників.

### Запровадження компетентнісного підходу в ОТГ

Проект Закону також вводить поняття професійної компетентності, що визначається як здатність особи у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, вміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку. Так, у новому законодавстві акцентується на **компетентнісному підході**.

При цьому чинне законодавство, зокрема, План заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їхніх перших заступників та



заступників, посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затверджений Кабінетом Міністрів України, також підтримує компетентнісний підхід. Зокрема, План заходів встановлює, що компетенції публічних службовців мають бути узагальнені у **галузевій рамці кваліфікацій** на публічній службі, на підставі якої мають бути розроблені професійні стандарти в сфері служби в ОМС.

Навіть без офіційної системи компетенцій ідея компетенцій і компетентності є дуже цінною для ОТГ. Здатність будь-якої посадової особи виконувати свої функції потребує не лише технічних навичок і професійних знань. Це також означає наявність певних особистих якостей, які можна ідентифікувати, визнати і розвинути. Ці особистісні компетенції стосуються того, якої результативності ми хочемо від людей, які працюють в адміністраціях. У Європі майже кожна публічна організація сьогодні використовує компетенції (а не більш вузьку концепцію навичок і знань) як основу для управління людськими ресурсами.

**Управління компетенціями** чинить **вплив** на багато елементів у системі УЛР, зокрема:

- у процесі **добору** персоналу компетенції використовуються в описі посади та в посадовій інструкції, відборі найкращих кандидатів, тобто особа має відповідати встановленим вимогам;
- на **управління ефективністю** це також має свій вплив, адже під час оцінювання працівника беруться до уваги не лише безпосередні завдання, а й демонстрація компетенцій через поведінку, наприклад: робота в команді, добросовісність, комунікативні навички, планування робочого часу тощо;
- у **навчанні** і розвитку персоналу це впливає на аналіз потреб у навчанні та організацію тренінгів й інших заходів з розвитку, щоб посилити компетенції службовців та підвищити індивідуальну та інституційну ефективність.

У додатку наведені приклади кваліфікаційних рамок та систем компетенцій в муніципалітетах Великої Британії, які можна адаптувати та застосовувати і в українських реаліях.

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

## Планування робочої сили та управління нею

Підвищувати ефективність необхідно розпочати з **планування робочої сили**. Це комплексний процес, який складається з п'яти етапів.

1

### Визначення обсягу

Визначіть основні параметри — стратегічні пріоритети, операційні потреби та час на планування (зазвичай в рамках середньострокового бюджетування).

2

### Карта з поточним статусом робочої сили

Відповідно до ключових характеристик (наприклад, вік, стать, різноманіття, повна/неповна зайнятість, постійні/тимчасові працівники, темпи ротації та заплановані дати виходу на пенсію) та компетенцій.

3

### Прогноз майбутніх потреб

Спрогнозуйте оптимальний персонал (кількість та склад) відповідно до основних параметрів (див. 1), спрогнозуйте робоче навантаження та врахуйте непередбачені обставини за різноманітними сценаріями.

4

### Проаналізуйте прогалини

Порівняйте поточний персонал із прогнозованим/бажаним рівнем та визначте недостачі/надмірну кількість в конкретній сфері.

5

### Побудуйте подальші дії стратегічного реагування

Залежно від того, чи надмірна кількість чи недостача.

#### ↔ 01

Стратегічне управління

#### ↔ 03

Фінанси ОМС

На першому етапі ОТГ має визначити свої **стратегічні пріоритети**, що ведуть до задоволення оперативних потреб (планування дій). Хоча контекст для ОТГ постійно змінюється, необхідно планувати кількість робочої сили у середньостроковій перспективі, оскільки для набору персоналу потрібен час, і трудові договори є довгостроковими. Завдяки цьому буде відомо, які співробітники



наближаються до пенсійного віку, і тому можна спланувати їхній вихід на пенсію та заміну. Один рік — це замало для прийняття стратегічних рішень; 10 років задовго, тому що існує багато невідомих та непередбачуваних факторів, а 3–5 років — це оптимальний термін. На першому етапі важливо пов'язати планування робочої сили із середньостроковим бюджетним плануванням, оскільки стратегічні цілі мають бути виконуваними у межах бюджету ОТГ. Отже, стратегічне планування робочої сили має обмежуватися 3–5 роками.

Етапи 2 та 3 можна виконувати одночасно. На другому етапі складається **детальна карта з поточним статусом робочої сили**, а під час третього етапу відбувається **прогнозування майбутніх потреб** і відповідно який тип робочої сили буде потрібен через 3–5 років в плані кількості, посад та компетенцій. В обох випадках, під час складання карти варто враховувати такі характеристики: вік, стать, різноманіття, повна/неповна зайнятість, постійні/тимчасові працівники, темпи ротації та заплановані дати виходу на пенсію. Крок 3 має включати розроблення **сценаріїв на випадок непередбачуваних / різноманітних ситуацій**, враховуючи, що ОТГ є дуже динамічним середовищем. Також важливо подумати про вплив інформаційних технологій на вимоги до роботи: чи вплине це на кількість робочих місць, якщо завдання автоматизовані, а також на вимоги щодо навичок?

Після завершення кроків 2 і 3 на четвертому етапі проводиться аналіз розриву між наявною **робочою силою** та майбутніми **потребами**. При цьому слід враховувати важливі моменти:

- навіть зі сценаріями та непередбачуваними обставинами **майбутнє є невизначеним**. Складіть стратегічний план, але будьте готові бути гнучкими. План може бути скорегований, якщо обставини змінюються — це постійна еволюція;
- планування робочої сили може змусити працівників нервувати. Важливо бути максимально прозорими та **комунікувати** з ними щодо процесу та результатів.

На п'ятому етапі відбувається удосконалення стратегічного реагування залежно від того, надмірна чи недостатня кількість персоналу працює у певному відділі або на певній посаді. Окрім переліку звичайних варіантів (наприклад, добір персоналу, його навчання та розвиток, незаміщення посад тих, хто звільняється, реструктуризація та переведення на іншу посаду), ОМС

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

може розглянути інструменти, які сприяють побудові гнучкості в управлінні людськими ресурсами:

- **сприяння мобільності:** працівників, особливо молодь, заохочують до можливості змінювати свої посади в ОТГ (наприклад, кожні 2–3 роки), щоб отримати досвід різних аспектів роботи ОТГ. Це допомагає будувати більш широкий набір компетенцій і підтримувати гнучкість і мотивацію працівників;
- **планування заміщення працівників:** це процес прогнозування, які працівники звільняться з роботи у майбутньому, особливо ті, хто наближається до пенсійного віку, або хто повідомив про свій намір перейти на іншу посаду, і запровадити план їхньої заміни. Зазвичай він застосовується для керівних посад на всіх рівнях, де план заміщення працівників полягає в тому, щоб визначити потенційних лідерів та підготувати їх, забезпечити для них наставництво та інші форми особистого розвитку, щоб вони були готові «піднятися», коли місце стане вакантним. Зростання відбувається через відкритий конкурс, але кандидати вже краще підготовлені для зайняття посади. Важливо зберігати відкриту думку щодо потенційних лідерів, а не надавати перевагу тим, хто найдовше працює чи найдосвідченішим чиновникам.

Процес заміщення працівників є також механізмом управління знаннями, оскільки це дає змогу організації ефективно реагувати на виклики і непередбачувані обставини, такі як неочікуване звільнення ключового працівника.

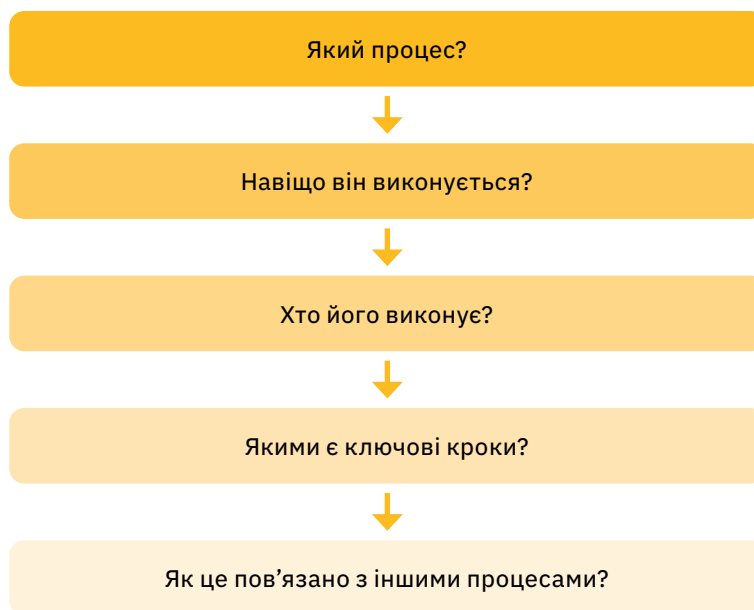
### Збереження «інституційної пам'яті» в ОТГ

Оскільки всередині ОМС постійно відбувається ротація персоналу, деякі працівники покидають організацію заради кращих можливостей або під впливом життєвих обставин. Існує ризик втрати знань інституції, особливо коли звільняються доросліші, старші та досвідченіші працівники. Більшість організацій покладається на своїх старших співробітників як на «інституційну пам'ять». Отже, як державні, так і приватні організації стають дедалі зацікавленішими в управлінні знаннями. Вирізняють дві форми знань, що є у працівників певної організації:

- **явні** — організаційні знання, які можна легко виразити (усно чи письмово) та передати, наприклад, такі, що стосуються законів, правил і процедур;

- **індивідуальні** — індивідуальні знання в мисленні персоналу, поєднання практичного досвіду, здобутого в процесі роботи та отриманої освіти, професійного навчання та досвіду роботи. Їх складно зафіксувати, що ускладнює можливість передачі.

За допомогою систем документації **явні знання** можна зафіксувати з метою забезпечення сталості та «передачі знань» іншим. Для цього лише варто розбити усі функції, що виконує влада ОТГ, на процеси й зробити опис складових частин цих процесів, у якому відобразити, які функції є взаємопов'язаними та працівники яких відділів мають взаємодіяти між собою під час їх виконання. шляхом відповіді на запитання, зазначені на схемі. У результаті виконання цього завдання голова ОТГ може бути впевнений, що навіть якщо відповідальний за процес працівник звільниться з роботи в ОМС, його наступник виконуватиме завдання у такій же послідовності, розроблятиме такі ж документи відповідно до шаблонів та з такою ж якістю.



Звісно, у реальності люди не є роботами; завдання ОМС часто вимагають ініціативи, осмислення та взаємодії з іншими працівниками, установами та представниками громадськості. Навіть застосовуючи зрозумілі правила та процедури, виникатимуть окремі випадки та обставини, іноді виняткові, які

потребуватимуть **індивідуальних знань** (з попереднього досвіду у схожих обставинах). Хоча такі знання складно формалізувати, це можна зафіксувати і поширити через навчання та розвиток працівників. Організована система управління також може збирати, поширювати і розвивати колективні знання працівників організації. Міжнародна практика<sup>9</sup> визначає чотири потенційні інструменти:

- **створення мережі знань та обмін досвідом** — це неформальний механізм, який може бути застосований в межах ОМС, а ще краще між декількома ОТГ, якщо це можна організувати. Працівники, які працюють в одній галузі, збираються разом й обмінюються досвідом, обговорюючи вузькопрофільні питання та інші, що стосуються практичного застосування. Це забезпечує виникнення нових ідей та обмін контактами і, можливо, розв'язання проблем;
- **наставництво** є усталеною методикою, у межах якої створюється команда з одного досвідченого та одного менш досвідченого працівника. Це може забезпечувати передачу конкретних знань і навичок, але не стосується кваліфікацій, оскільки цей формат також передбачає керівництво щодо того, як підходити до різних ситуацій, як використовувати власну думку та діяти відповідно;
- **передача знань від «старшого» «молодшому»** відома також як «обмін між поколіннями». Цей формат можна сприймати як форму наставництва, але з двома відмінностями. По-перше, це зазвичай формальні відносини, оскільки старші та молодші колеги здебільшого працюють в одному відділі (що не обов'язково у випадку наставництва). По-друге, обмін інформацією відбувається в обох напрямках: старший працівник ділиться отриманим цінним досвідом, нові / молодші працівники додають свіжі ідеї;
- **електронне (дистанційне) навчання** — ця форма навчання та розвитку працівників має особливу перевагу над традиційним навчанням у класі, тому що ґрунтується на «сталих» бібліотеках онлайн-ресурсів.

---

<sup>9</sup> Персонал та організація Федеральної державної служби (2010 рік), *Різноманітність та ЛР: Бельгійська та міжнародна добросовісні практики.*



## Запровадження нової системи професійного навчання для службовців ОМС

Управління знаннями нерозривно поєднано з **професійним навчанням** та розвитком працівників ОТГ. Наразі ці питання врегульовані підзаконними актами.

6 лютого 2019 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову №106, якою затвердив **Положення про систему професійного навчання** державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їхніх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Це Положення закладає підґрунтя для абсолютно нових підходів щодо організації професійного навчання у державних органах та органах місцевого самоврядування, щоб службовці в ОТГ могли навчатися постійно та безперервно, а сама ОТГ справді перетворилася на організацію, яка постійно розвивається.

Положення визначає наступні форми підвищення рівня компетентності службовця:

- **підготовка** — навчання за рівнем магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»;
- **підвищення кваліфікації** — набуття нових та/або вдосконалення раніше набутих компетенцій у межах професійної діяльності або галузі знань;
- **стажування** — набуття практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у професійній діяльності або галузі знань;
- **самоосвіта** — може здійснюватися, наприклад, через участь у конференціях, семінарах, тренінгах, майстер-класах тощо.

Одне з основних нововведень є поєднання професійного навчання і розвитку з нарахуванням балів у **кредитах ЄКТС** (Європейська кредитна трансферно-накопичувальна система). Це створює умови для уніфікації оцінювання результатів навчання безвідносно до часу та організації.

**Програми** підвищення кваліфікації далі поділяються на:

- **загальні** — охоплюють питання, які є загальними для місцевого самоврядування, такі як запобігання корупції, зміни у законодавстві щодо служби в органах місцевого самоврядування, європейської

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

та євроатлантичної інтеграції, забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків;

- **спеціальні** — фокусуються на окремих аспектах діяльності органу місцевого самоврядування. Зміст спеціальних програм визначає сам орган місцевого самоврядування, наприклад, ОТГ, а це означає, що такі програми неодмінно задовольнятимуть потреби у навчанні конкретного ОМС.

**Періодичність** підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування раз на три роки є обов'язковим для тих, хто вперше призначений на посаду в ОМС. Більш того, навчання для місцевих депутатів, тобто обраних або затверджених відповідною радою на виборну посаду, має відбуватися не рідше одного разу протягом терміну здійснення повноважень.

Основне питання, що постає перед ОТГ, є **фінансування** професійного навчання своїх працівників. Нове законодавство рекомендує ОМС передбачати видатки на підвищення кваліфікації їхніх працівників у розмірі **не менш як 2 відсотки** фонду оплати праці. Вже зараз громади можуть вільно обирати надавачів послуг з професійного навчання та самостійно оплачувати їхні послуги.

### Дотримання високих стандартів поведінки

В основі цінностей ОМС ОТГ завжди має лежати **професійна етика** її працівників. Етична поведінка службовців/співробітників ОМС допомагає підвищити загальну довіру громадян до органів місцевого самоврядування. Ось чому кожен службовець та кожна виборна посадова особа місцевого самоврядування в Україні зобов'язані приймати присягу під час першого прийомі на роботу, щоб сумлінно виконувати свої обов'язки, служити громаді та народові України і, як очікується, самостійно знайомитися з правилами етичної поведінки.

Кожен працівник має дотримуватися етичних принципів та бути добросовісним під час здійснення своєї діяльності. Від цього залежать як репутація посадової особи, так і імідж самої організації — загальноновизнані в суспільстві уявлення, оцінка поведінки публічного службовця та задоволеність послугами органу місцевого самоврядування загалом.

Щоб застосувати ці принципи та цінності на практиці, кодекси поведінки часто супроводжуються заходами УЛР для їх запровадження та виконання.







### Потенційна політика УЛР для формування етичних цінностей та поведінки:

- оцінка ризиків доброчесності, які визначають чутливі та вразливі позиції;
- рамки кваліфікацій з етикою як невід'ємним елементом;
- практика набору персоналу, за якою кандидати проходять відбір на предмет етичної поведінки;
- оцінювання результатів, що враховують не тільки професійні навички та роботу в команді, а й порушення етичних норм;
- навчальний курс з питань доброчесності та конфлікту інтересів для всього персоналу;
- постійне професійне вдосконалення та кар'єрне зростання, що винагороджує за етичні цінності, включаючи вдосконалення систем запобігання та протидії корупції;
- однозначні обмеження щодо прийняття подарунків;
- обмеження щодо суміщення службової діяльності та зовнішніх інтересів персоналу (наприклад, надання консультацій щодо заяв на отримання грантів у разі, коли посадова особа також є оцінювачем грантів) та поєднання різних посад, які можуть становити конфлікт інтересів (наприклад, депутат місцевої ради та співробітник органу контролю);
- обмежувальні умови щодо майбутньої роботи у приватному секторі у суміжних галузях, де вони могли б скористатися конфіденційною інформацією для особистої вигоди, наприклад, зобов'язавши посадову особу шукати посаду в органах влади або дотримуватися періоду «утримання» від пошуку роботи (наприклад, терміном на 6 або 12 місяців);
- конфіденційні «гарячі лінії» та інші механізми, що дають змогу працівникам висловлювати занепокоєння, особливо якщо вони не можуть прямо спілкуватися зі своїм безпосереднім начальником або керівником;
- ефективна політика дисциплінарного впливу у випадку неналежної поведінки.

*Джерело: «Якість державного управління: інструментарій для практиків».*

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

Щодо принципу доброчесності, то його впровадження в організації може супроводжуватися методами:

- призначення координатора з доброчесності для прогнозування й координації всіх заходів щодо доброчесності;
- розробка та заохочення керівництва та персоналу дотримуватись кодексу поведінки;
- карта ризиків для доброчесності (картографування) і заходи щодо подолання високої вірогідності та наслідків ризиків;
- надання методичних посібників персоналу щодо необхідності використання кодексів поведінки та плану управління ризиками;
- проведення навчання на тему доброчесності та вирішення етичних дилем для всіх працівників;
- визначити, куди можна конфіденційно звернутись по допомогу, щоб висловити свою стурбованість тими чи іншими питаннями;
- включити управління доброчесністю у політику управління людськими ресурсами — підбір персоналу, професійний розвиток, управління кар'єрним зростанням.

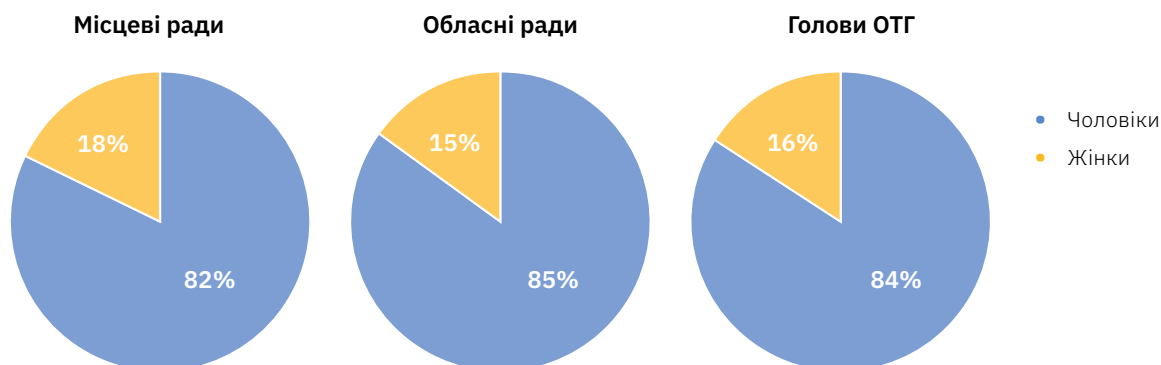
### **Принципи рівного ставлення та рівних можливостей для працівників**

В інтересах кожного керівника ОТГ якнайкраще застосувати всі таланти працівників і мешканців громади. Очевидно, що дискримінація не лише незаконна, а й прирікає ОТГ на поразку. Фаворитизм у працевлаштуванні підриває імідж ОМС, відштовхує перспективних кандидатів та навіть може стримувати розвиток бізнесу та залучення інвестицій. Чесний та прозорий відбір і просування по службі, рівне ставлення до кандидатів та працівників, різноманітна робоча сила та відсутність упередженості на робочому місці сприяють мотивації персоналу на всіх рівнях.

Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» встановлює такі вимоги:

1. Принципи **рівних можливостей** для чоловіків та жінок щодо поєднання професійних та сімейних обов'язків;
2. Призначення **відповідальної особи (координатора)** з рівних прав чоловіків та жінок, запобігання та подолання жорстокого поводження за ознакою статі, який/яка:
  - аналізуватиме ситуацію гендерної рівності та пропонуватиме заходи щодо формування гендерної культури;
  - проводитиме кампанії з підвищення обізнаності та сприйняття громадськості;
  - співпрацюватиме з неурядовими організаціями, міжнародними організаціями та підсумовуватиме інформацію щодо моніторингу ситуації з гендерною рівністю;
  - проводитиме навчання з гендерних питань.
3. На службі в органах місцевого самоврядування представники обох статей мають бути **рівно представлені**.

Однак варто визнати, що попри законодавчі вимоги чисельність жінок у керівництві ОМС залишається низькою, як видно з діаграм нижче:



03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

Для запровадження політики різноманіття в організації керівник ОТГ має розглянути питання розроблення конкретних **планів дій**, в яких були б визначені заходи щодо:

- гендерної рівності та балансу;
- створення сприятливого середовища для людей з обмеженими можливостями для роботи в ОМС;
- роботи із старшим поколінням працівників;
- надання можливості працювати внутрішньо переміщеним особам;
- недискримінації щодо представників етнічних меншин.

## Підсумки

Загалом управління людськими ресурсами є основним компонентом будь-якої діяльності ОМС, що складно здійснювати в середовищі, яке постійно змінюється, тому що процес реформ набирає обертів. Вкрай важливо розуміти та застосовувати стратегічний підхід, підвищуючи обізнаність про важливість УЛР в органі місцевого самоврядування і визнаючи те, що досягнення стратегічних цілей діяльності ОТГ залежить від ефективного управління людськими ресурсами в умовах обмеженого бюджету. Кінцевою метою та результатом цих зусиль буде зростання якості надаваних послуг, підвищення рівня життя населення і, як наслідок, збільшення довіри громадян.





## 03

## Фінанси органів місцевого самоврядування

### Чому фінанси важливі для влади ОТГ?

Гроші — це джерело життєвої енергії для ОТГ. Управління фінансами органів місцевого самоврядування (ОМС) — це діяльність, пов'язана з управлінням доходами, які отримує ОТГ, напрямками їх витрат, а також рішеннями щодо цих витрат. Без свідомого управлінського підходу та максимально ефективного використання муніципальних фінансів голови ОТГ не матимуть змоги забезпечувати виконання своїх повноважень та функцій, а також не зможуть досягнути цілей щодо розвитку громади.

Доходи ОТГ обумовлюють якість та обсяг послуг, які громада може надати мешканцям. Крім того, від можливостей бюджету ОТГ залежить, яку суму керівництво ОТГ може витратити на утримання свого штату — це стосується чисельності працівників, яка необхідна для організації роботи та функціонування ОТГ, а також наявності достатніх сум для їхньої винагороди та витрат на підвищення професійної кваліфікації персоналу. Фінанси — ключовий чинник під час виконання багатьох важливих завдань, з якими стикаються голови ОТГ. Нижче наведені приклади ймовірних проблем.

- Формула фінансування освіти не тільки визначає обсяг державного фінансування, а й змушує керівництво ОТГ вирішувати, чи зможе ОТГ утримувати існуючу шкільну мережу за рахунок власних ресурсів і не закривати сільські школи. Або, можливо, доцільно було б розглянути питання щодо оптимізації навчальних закладів, збільшення наповнюваності класів і тим самим підвищити ефективність використання коштів державного та місцевого бюджетів?

↪ 02  
Управління людськими ресурсами

↪ 06  
Освіта

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

↔ 07  
Охорона  
здоров'я

- Оскільки заробітні плати працівників закладів первинної медичної допомоги покривають контракти з НСЗУ, керівництво ОТГ може залучати кваліфікований медперсонал або ж фінансувати спеціалізовані програми — скажімо, кампанії з оздоровлення населення та безкоштовну вакцинацію — із власних ресурсів.

↔ 11  
Соціальна  
згуртованість

- Від наявності коштів також залежить, як керівництво ОТГ сприйме новий виклик — забезпечення комплексного пакету соціальних послуг з 2020 року.

↔ 10  
Просторове  
планування  
та розвиток  
інфраструктури

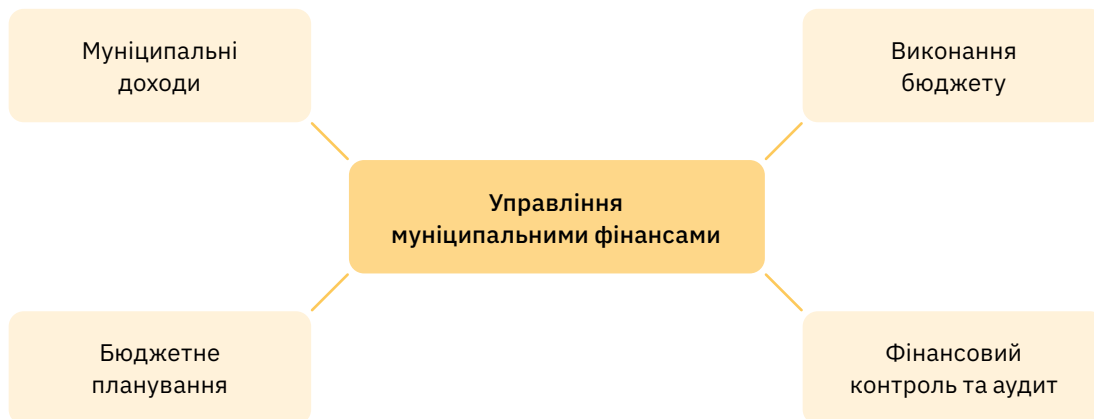
- Залежно від своїх пріоритетів влада ОТГ може визначати напрямки інвестицій: ремонт доріг у громаді, відкриття більшої кількості закладів культури, створення центру надання адміністративних послуг чи центру соціального забезпечення та/або створення інкубаторів для бізнесових стартапів.

↔ 01  
Стратегічне  
управління

Зрештою, управління муніципальними фінансами передбачає постійний вибір: як (найкраще) витратити кожна отриману гривню. У цьому сенсі це стратегічне питання, яке безпосередньо пов'язане з візією та місією ОТГ, як громади в цілому так і її управлінських структур (адміністрації ОТГ). Управління фінансами — це питання перетворення амбіцій на реальність: шлях від «мрії» до її втілення у життя.

## Що варто знати?

Загалом, структуру управління муніципальними фінансами можна відобразити як систему, що складається із чотирьох основних напрямків:





- **Бюджетне планування** — це перший крок в системі управління публічними фінансами. Тут слід визначити, у який спосіб використовуватимуться ресурси у наступному бюджетному періоді. Часові обмеження та правила підготовки бюджету чітко регулюються законодавством.
- **Муніципальні доходи.** Під час підготовки бюджету відбувається прогнозування обсягів доходів. Це необхідно не лише для того, щоб оцінити потенційний ресурс ОТГ для проведення видатків і не допустити прихованого дефіциту бюджету, а й для того, щоб досягти максимальної ефективності від використання наявних ресурсів. Крім того, протягом фінансового року керівництво ОТГ має стимул максимізувати збір надходжень і виявити додаткові джерела доходів, які можна використати на потреби громади.
- **Виконання бюджету.** Після затвердження бюджету фокус уваги переміщується на його виконання, де також встановлені чіткі процедури та правила прийняття рішень (включно з публічними закупівлями) і платіжних процесів.
- **Фінансовий контроль та аудит.** Ці функції місцеві органи влади нерідко недооцінюють або приділяють їм недостатньо уваги, хоча без них неможливо гарантувати законне, етичне й ефективне використання публічних коштів.

Враховуючи, що об'єктом управління є публічні гроші, для управління муніципальними фінансами створена чітка законодавча база.

#### Основні закони, які регламентують процес управління муніципальними фінансами:

- [Бюджетний кодекс України](#)
- [Закон «Про Державний бюджет України» \(приймається щороку\)](#)
- [Податковий кодекс України](#)
- [Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»](#)
- [Закон України «Про публічні закупівлі»](#)
- [Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»](#)



04



05



06



07



08



09

10

11

12

+

В основі кожного з цих законів та кодексів лежать певні **принципи**, три з яких мають найбільш суттєве значення. Вони слугують дороговказом як для державних органів влади, так і для органів місцевого самоврядування.

Принцип	Пояснення
<b>Законності</b>	Кожна стаття видатків має відповідати вимогам законів і здійснюватися відповідно до їх положень. Іншими словами, видатки повинні здійснюватися на законних підставах. Вибірні посадові особи (керівники вищої ланки) не можуть давати розпорядження посадовим особам (працівникам нижчих ланок), які порушують закон, тобто розпорядження, виконуючи які, державні службовці й самі стають причетними до порушення норм законодавства.
<b>Коректності</b>	Для ефективного управління не достатньо лише дотримуватись законодавства — це мінімальна вимога. Службовці місцевого самоврядування також зобов'язані діяти етично, в інтересах суспільства (громади), тобто «чинити правильно». Щодо цього влада ОТГ керується <u>загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування</u> .
<b>Ефективності витрат</b>	Етичні стандарти вказують на добросесність та необхідність дотримання законів, однак розпорядникам бюджетних коштів потрібні ще й орієнтири для найкращого використання обмежених публічних фінансів. Тобто, основна мета — отримати максимально можливі вигоди від використання наявних фінансових ресурсів. Для цього, здійснюючи видатки для реалізації соціальних, економічних чи політичних цілей, потрібно досягнути правильного балансу — отримати максимальні результати (переваги) за найменших витрат (часових і фінансових).



*Джерело: Якість державного управління: інструментарій для практиків, 2017 р., адаптовано до української практики*

Ці принципи особливо важливі на етапах виконання бюджету та фінансового контролю і аудиту, хоча про них також варто пам'ятати в процесі бюджетного планування та при управлінні доходами.

## Бюджетне планування

Бюджет — це фінансовий план на конкретний бюджетний період (фінансовий рік, який триває з 1 січня по 31 грудня), що визначає видатки, заплановані на поточну діяльність і утримання (так звані поточні видатки) та на придбання основних засобів<sup>1</sup> і проведення робіт капітального характеру, зокрема, йдеться про будівництво, закупівлю транспортних засобів та обладнання (так звані капітальні видатки) на основі прогнозних сум доходів (надходжень). До реформи децентралізації Міністерство фінансів самостійно здійснювало планування значної частини місцевих доходів та видатків, обмежуючи можливість суттєвого впливу муніципалітетів на процеси визначення обсягів ресурсів та напрямків їх використання. Тепер органи місцевого самоврядування мають більше автономії у плануванні власних бюджетів.

Основним законом, що регулює бюджетний процес в Україні, є Бюджетний кодекс, зміни до якого вносяться щорічно.

Для усіх органів влади, включно з ОТГ, бюджети необхідно формувати з використанням **програмно-цільового методу**, що передбачає спрямування видатків (як поточних, так і капітальних) на цільові програми, мета реалізації яких відображається в «паспорті» бюджетної програми, де також визначаються її завдання і показники ефективності. Тому цей метод також називають «бюджетуванням, орієнтованим на результат», адже його мета — надати можливості керівництву відстежувати та контролювати витрати за напрямками їх використання, пов'язувати витрати із результатами, оцінювати ефективність витрат та досягнення цілей. Бюджетування за програмно-цільовим методом має на меті давати громадянам, організаціям та іншим зацікавленим сторонам можливість легше оцінювати використання державних коштів та вимагати від уряду звітності й прозорості.<sup>2</sup>

1 Основні засоби мають очікуваний період використання понад 12 місяців, що відрізняє їх від витратних матеріалів, на кшталт канцтоварів (ручки, папір тощо).

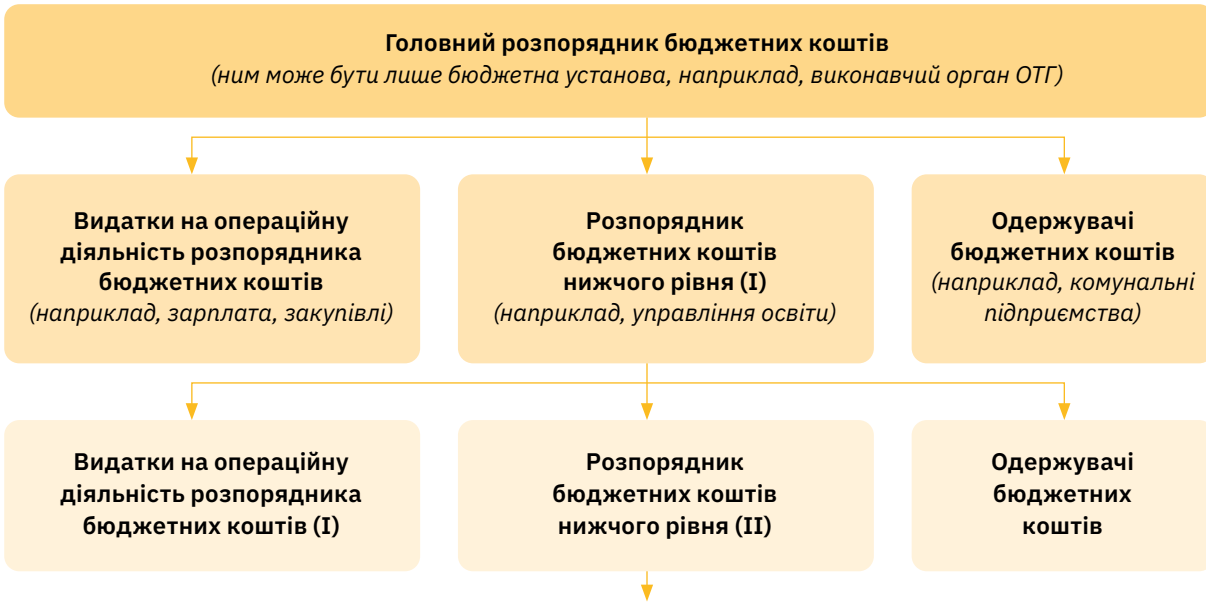
2 Європейська Комісія, «Якість державного та регіонального управління — Практичне керівництво (Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners)», 2017.

Основне призначення програмно-цільового методу — змістити акценти з, наприклад, питання витрат на зарплату, опалення, обладнання, витратні матеріали тощо на оцінювання результатів діяльності. Тому, поряд із запитанням «Скільки потрібно?», виникає наступне «Як використали?», що тягне за собою й інші: чому, де та коли. Із цих трьох найважливішим, звісно, є запитання «чому?». Оскільки ОТГ має обмежені фінансові ресурси та потенційно безмежні запити, то на ці ресурси завжди претендуватиме кілька конкуруючих потреб. Бюджетний процес — це проблема вибору: чому варто витратити кошти на ту чи іншу потребу (на програму X чи Y або Z). З цього виникають наступні запитання — «що?», «як?» та «які?»: що громада отримає на ті гроші, які витратить, як можна інакше використати ці кошти та які потреби найпріоритетніші?

Тому керівництво ОТГ має зважати не лише на дотримання законодавства і процедур у процесі виконання бюджету, а й на те, наскільки ефективно та раціонально використовуються кошти для досягнення поставлених цілей. Тобто, потрібно постійно здійснювати аналіз і порівняння розміру витрат (вхідних параметрів) і ефективності їх проведення (результатів, отриманих з цими вхідними ресурсами). Через недосконалість наявних методологічних розробок і механізмів та постійну нестачу коштів для покриття першочергових видатків (таких як зарплата, енергоносії тощо) у більшості місцевих бюджетів, програмно-цільовий метод неспроможний повністю реалізувати свій потенціал щодо підвищення ефективності управління бюджетом.

Оскільки остаточні рішення щодо розподілу бюджету ухвалює керівництво ОТГ й пропонує їх на затвердження ради ОТГ, то окремі цільові програми можуть виконуватися одним розпорядником бюджетних коштів (тобто, виконавцем кількох різних програм є один розпорядник коштів). Законодавством визначено, що лише бюджетна установа (в особі її керівника) може бути розпорядником бюджетних коштів та має право отримувати бюджетні асигнування і здійснювати бюджетні витрати. Водночас, інші юридичні особи також можуть отримувати гроші з бюджету у статусі одержувачів бюджетних коштів.

До одержувачів бюджетних коштів належать суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, які не мають статусу бюджетної установи, але уповноважені розпорядником бюджетних коштів на здійснення відповідних заходів і отримують на їх виконання кошти бюджету. Діаграма, наведена далі, показує відносини між розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів.



Традиційно планування бюджетів здійснюється на **один рік**. Це зручно для уряду й інших державних органів, оскільки надходження від оподаткування та доходи з інших джерел можна надійніше та точніше спрогнозувати на рік наперед (ними також легше управляти та контролювати, ніж передбачати їх на кілька років, і відповідно до цього спланувати витрати). Однак у плануванні на рік є два суттєві недоліки, вони стосуються невизначеності, яка пов'язана з наступними роками.

- Прагнення, плани, цілі державних органів влади та місцевого самоврядування не обмежуються лише наступними 12 місяцями. Формуючи бачення майбутнього (стратегію розвитку), керівництво ОТГ прагне дивитися на кілька років вперед, тоді як складання бюджету лише на рік не дає їм змогу поєднати власні плани та бажання жителів із цільовими програмами, що обмежені одним роком, в єдину часову шкалу.
- Для виконання багатьох програм та проєктів потрібно більше одного року, або, щонайменше, існує необхідність почати їх реалізацію в одному фінансовому році, а завершити вже в іншому. Особливо це актуально для інфраструктурних проєктів, хоча чимало секторальних реформ децентралізації (скажімо, сфери освіти, охорони здоров'я, соціальних служб) також розраховані на багаторічну реалізацію. Керівництво ОТГ повинно мати змогу розгорнути та розпланувати процес реалізації

реформи у відповідних часових межах на основі прогнозованої доступності майбутніх ресурсів.

Із метою вирішення проблеми невідповідності між стратегічним управлінням та річним бюджетним плануванням управління державними фінансами в Україні з 2020 року здійснюватиметься на основі **середньострокового бюджетного планування (ССБП)**, відповідно до Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування», що набув чинності 11 січня 2019 року.

Відповідно до принципів ССБП, керівництво ОТГ встановлює цілі та визначає план дій на наступний трирічний період, визначаючи також суму коштів, необхідну для досягнення таких цілей та планів. Кожного року N керівництво ОТГ готуватиме для затвердження проєкт бюджету на рік N + 1 та прогнози бюджетів на роки N + 2 та N + 3. Відповідно, 2019 є першим роком, коли формуватиметься бюджет на 2020 рік, а також прогноз бюджету на 2021-й і 2022-й роки. Серед переваг середньострокового бюджетного планування можна виокремити такі:

- краща узгодженість бюджетного планування зі стратегічним управлінням;
- безперервність, спадковість та послідовність бюджетного процесу;
- потенціал до підвищення ефективності в розподілі бюджетних коштів і здійсненні витрат внаслідок прийняття рішень щодо використання ресурсів в межах системи середньострокового бюджетного планування (ССБП);
- спроможність планувати та реалізовувати довгострокові проєкти соціального і економічного розвитку;
- формування структурованої системи для реалізації очільниками ОТГ їхніх передвиборчих обіцянок. Замість витрачання обмежених ресурсів на короткострокові «успіхи», яких можна досягти за рік (скажімо, розподіляючи перевиконання дохідної частини), ССБП дає можливість зосередитися на досягненні результатів у віддаленій (середньостроковій) перспективі внаслідок постійних інвестицій у розвиток ОТГ;



- більше прозорості та відповідальності, адже громадяни та організації зможуть бачити комплексні плани керівництва ОТГ щодо доходів та видатків і усвідомлено сприймати стратегічний вектор розвитку громади.

Оскільки ССБП є новим поняттям в Україні, яке ще формується, то воно імплементується у політичне, законодавче та інституційне середовище включно із розробкою методології. З урахуванням активних процесів у сфері адміністративно-територіальної реформи і реформи децентралізації (що може відобразитися на передачі повноважень на різні рівні влади), змін в законодавчій базі існує нагальна потреба приведення різних законодавчих актів у відповідність до принципів ССБП. Процес синхронізації законодавчих актів необхідний для ефективного впровадження та використання інструментів середньострокового бюджетного планування.

Безперечно, ССБП є складнішим за складання бюджету на один рік, адже при прогнозуванні на кілька років наперед виникає більше ризиків з огляду на те, що соціальні та економічні процеси як в Україні, так і за її межами можуть бути дуже динамічними і турбулентними. Крім того, відсутність ефективного моніторингу показників ефективності з боку розпорядників бюджетних коштів (що також характерне для програмного бюджетування в інших країнах) не дає змоги зробити належні висновки на підставі результатів діяльності у попередніх періодах. Тому поки що бюджети на середньострокову перспективу готують без належно сформованих базових результативних категорій.

Незважаючи на те, що в Бюджетний кодекс щорічно вносяться зміни, часові межі та ключові етапи бюджетного планування змінюються досить рідко (хоча впровадження ССБП зробило необхідним здійснення додаткових кроків). Це спонукає керівників ОТГ працювати над тим, щоб процес бюджетного планування в ОТГ був тісно пов'язаний із **бюджетним календарем**, адже, враховуючи часові обмеження, існує лише кілька «вікон», щоб обговорити оптимальний розмір бюджету з основними зацікавленими сторонами вищого рівня (ОДА, Мінфін) та з розпорядниками коштів на території ОТГ.

Основні часові обмеження та етапи бюджетного процесу, на які мають звертати увагу ОТГ (та інші органи місцевого самоврядування), містять три головні фази та передбачають здійснення 10 основних кроків (дивіться таблицю на наступній сторінці).

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

Крок	Дії	Часові обмеження
<b>Фаза 1. Формування та затвердження бюджету</b>		
1	Підготовка Міністерством фінансів України Бюджетної декларації, що визначає принципи бюджетної політики та показники державного бюджету на середньостроковий період і є основою проєкту Державного бюджету України та прогнозів місцевих бюджетів.	До 15 травня
	Схвалення Бюджетної декларації Кабінетом міністрів України (КМУ).	Не пізніше 1 червня
	Розгляд Бюджетної декларації Верховною Радою України (ВРУ).	Не пізніше 15 липня
2	Розгляд та схвалення виконавчим органом ОТГ прогнозу бюджету ОТГ — документа, що визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період і є основою для складання проєкту бюджету ОТГ.	Не пізніше 1 вересня
	Подання прогнозу бюджету ОТГ виконавчим органом ОТГ до ради ОТГ.	Упродовж 5 днів після схвалення
3	Схвалення КМУ проєкту Закону «Про Державний бюджет України» на наступний рік і подання його до ВРУ.	Не пізніше 15 вересня
	Прийняття ВРУ Закону «Про Державний бюджет України» на наступний рік.	До 1 грудня
4	Організація та проведення громадських слухань та публічних обговорень бюджету ОТГ.	Жовтень-листопад
5	Схвалення проєкту рішення про бюджет ОТГ виконавчим органом ради ОТГ.	Листопад
	Оприлюднення проєкту рішення про бюджет ОТГ.	Не пізніше, ніж за 20 робочих днів до розгляду проєкту бюджету радою ОТГ
6	Затвердження бюджету ОТГ.	До 25 грудня (включно)



Крок	Дії	Часові обмеження
<b>Фаза 2. Виконання та звітність</b>		
7	Внесення змін до рішення про місцевий бюджет (відповідно до потреби).	Упродовж бюджетного періоду
8	Подання виконавчим органом ОТГ квартальних та річних звітів про виконання бюджету ОТГ до ради ОТГ.	Упродовж двох місяців після завершення відповідного бюджетного періоду
	Затвердження радою ОТГ річного звіту про виконання бюджету або прийняття іншого рішення з цього приводу.	Після перевірки звіту комісією з питань бюджету відповідної місцевої ради
<b>Фаза 3. Оприлюднення інформації про бюджет</b>		
9	Публікація рішення про бюджет ОТГ у газетах, визначених радою ОТГ.	Не пізніше, ніж через 10 днів після його прийняття
	Публікація інформації про виконання бюджету ОТГ у газетах, визначених радою ОТГ.	Не пізніше 1 березня року, що настає за звітним
10	Публічне представлення інформації про виконання бюджету ОТГ.	До 20 березня року, що настає за звітним

Бюджет ОТГ має бути прийнято до 25 грудня (включно), незалежно від термінів прийняття Державного бюджету. Якщо Державний бюджет не ухвалено в установленій термін (до 1 грудня), рада ОТГ має врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету, визначені у проекті Закону «Про Державний бюджет», поданому КМУ до ВРУ. Після прийняття Закону «Про Державний бюджет» рада ОТГ у двотижневий строк зобов'язана внести зміни до місцевого бюджету і уточнити обсяги міжбюджетних трансфертів відповідно до тих сум, які визначені у Законі «Про Державний бюджет України».

Витрати бюджету та оподаткування по-різному впливають на життя жінок та чоловіків через індивідуальні обставини їхнього життя, потреби та пріоритети. Наближеність органів місцевого самоврядування до повсякденного життя людей означає, що тут існують всі можливості для більш швидкого реагування на потреби чоловіків та жінок в контексті державної політики та надання послуг відповідно до Закону «Про засади запобігання та протидії





дискримінації в Україні» та Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Здійснюється це шляхом **ґендерного бюджетування**, що означає «оцінювання бюджетів на основі ґендерного підходу, використовуючи ґендерне бачення на усіх рівнях бюджетного процесу та перерозподіляючи доходи та видатки з метою сприяння ґендерній рівності» (Рада Європи, 2005).

Це не означає, що, плануючи бюджет, треба намагатися розділити видатки пропорційно до кількості чоловіків та жінок, це, радше, означає, що керівництву ОТГ варто аналізувати реальні потреби кожної ґендерної групи (не лише чоловіків та жінок, а й молоді та літніх людей, осіб з обмеженими можливостями, дітей, підлітків тощо), щоб гарантувати ефективно витрачання коштів відповідно до потреб. Скажімо, якщо розглядати витрати на медицину, для жінок найбільш актуальним є спрямування коштів на профілактику та лікування раку молочної залози, тоді як для чоловіків — на профілактику та лікування туберкульозу, адже деякі захворювання більш характерні для певних груп людей. Можна виокремити п'ять типових елементів ґендерного бюджетування:

- аналіз політик і, відповідно, бюджетів з точки зору ґендерної перспективи, що потребує збору даних, розподілених за ґендерними ознаками;
- використання результатів аналізу для перегляду та переорієнтації політик з урахуванням ґендерної перспективи упродовж усього циклу бюджету;
- інтеграція цілей щодо ґендерної рівності у цільові програми;
- моніторинг та оцінка цільових програм відповідно до ключових показників ефективності (KPI), щоб гарантувати, що їхні результати будуть ґендерно чутливими;
- забезпечення прозорості та публічності бюджетного процесу, а також залучення громадян до участі у бюджетному процесі (отримання кращого зворотного зв'язку від громадян та розуміння їхніх реальних потреб).

Ґендерний підхід до бюджетування має на меті покращити якість надання послуг різним групам (віковим, соціальним, професійним тощо) чоловіків і жінок, адже він передбачає чіткі рекомендації та поради про те, у який спосіб зорієнтувати послуги на конкретного споживача та врахувати його індивідуальні

особливості. Гендерно орієнтований підхід дає можливість підвищувати ефективність витрачання обмежених ресурсів, які спрямовуються на задоволення потреб різних груп жінок та чоловіків, і досягнення цілей бюджетних програм.

У 2019 році Міністерство фінансів України оприлюднило [методичні рекомендації щодо застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі](#).

Планування бюджету — це системний процес, який використовується для управління коштами платників податків. Оскільки голова та рада ОТГ представляють інтереси людей, громадяни також можуть мати безпосередній вплив на прийняття бюджетних рішень, що є важливими для їхнього життя, через **бюджет участі** (також відомий як «партисипаторне бюджетування»). Бюджет участі передбачає безпосереднє залучення громадян до визначення напрямків витрачання місцевого бюджету або, що зустрічається частіше, його частки (скажімо, 1%).



#### ↪ 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

### *Практичний приклад*

## **Бюджет участі як інструмент активізації громади у Летичівській ОТГ (Хмельницька область)**

Летичівську ОТГ створено у серпні 2015 року на базі одного селища міського типу та 44 сіл із загальною чисельністю населення у 19 184 людини (станом на січень 2019 року).

У Летичівській ОТГ керівництво вирішило започаткувати конструктивний діалог із громадськістю та залучити її до процесу формування бюджету ОТГ через розроблення та затвердження конкретних проєктів, які могли б поліпшити якість життя громади.

Загальна сума, виділена на реалізацію проєктів бюджету участі в 2018 році, становила 550 000 грн (близько 20 000 євро), що дорівнювало близько 0,75% бюджету ОТГ. Мешканці Летичівської ОТГ могли брати участь в розподілі бюджетних коштів, розробляючи проєкти та/або голосуючи за проєкти у сферах

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

житлових та комунальних послуг, освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, соціального забезпечення і захисту довкілля.

Загалом на розгляд було подано 35 проєктів, із яких 24 були затверджені в подальшому винесені на голосування мешканців громади. Процес розгляду проєктів та їх відбір для голосування відбувався на підставі «Положення про бюджет участі». Зокрема, перед винесенням проєктів на голосування їх перевіряли профільні відділи ОТГ, після чого вони розглядалися на відкритому засіданні комісії з питань бюджету. Під час інформаційної кампанії, яку проводили за підтримки селищної ради, кожному авторові проєкту безкоштовно було надано можливість заповнити стандартизований рекламний проспект (з ідеєю власного проєкту), який розповсюдили в різних місцях ОТГ для рекламування відповідного проєкту. Голосування відбувалося із 7 по 20 серпня 2018 року як в електронному режимі (на сайті <http://letychiv-otg.ci.org.ua>), так і в паперовій формі — у 22 пунктах супроводу бюджету участі.



Врешті було відібрано чотири проєкти-переможці, за які проголосували 3178 членів громади (2680 в паперовій і 498 — в електронній формі), що становить майже 20% населення ОТГ віком від 18 років. Три з цих проєктів — щодо облаштування центру дозвілля, облаштування спортивного майданчика і створення дитячої телестудії «Гімназія ТБ» — були реалізовані в сільських населених пунктах, де мешкає 7% населення ОТГ. Це стало підтвердженням того, що, об'єднавшись та співпрацюючи з мешканцями інших сіл в межах ОТГ, можна отримати гроші на задоволення певних потреб (бажань, мрій). Реалізація проєктів в межах бюджету участі дала змогу підвищити довіру населення до органів місцевого самоврядування, зміцнити соціальну згуртованість та посилити впевненість у тому, що громадяни можуть впливати на розвиток своїх населених пунктів.

Програма бюджету участі прийнята на 2018–2020 роки. Надалі з урахуванням успішності реалізації планується збільшити обсяги її фінансування. Також селищна рада розглядає можливість встановлення відповідних обсягів фінансування бюджету участі окремо для сільських населених пунктів та центру громади, щоб *гарантувати*, що частина партисипаторного бюджету піде у сільську місцевість, де мешкає не так багато людей.

*Джерело: Хмельницький регіональний центр розвитку місцевого самоврядування U-LEAD*

## Муніципальні доходи

Спроможність керівництва ОТГ надавати своїм громадянам високоякісні послуги та сприяти зміцненню місцевої економіки значною мірою залежить від їхньої здатності максимізувати свої доходи. Основні джерела надходжень для органів місцевого самоврядування — це податки, збори та інші обов'язкові платежі (їх ще називають «власні доходи») та міжбюджетні трансферти (включно з дотаціями та субвенціями, які мають цільове призначення, та дотацією вирівнювання з метою зменшення диспропорцій в обсягах доходів серед муніципалітетів). Неподаткові доходи (збори та інші обов'язкові платежі) можуть включати доходи від інвестицій, оренди нерухомості та інших активів, інфраструктури, ліцензій і дозволів.



Доходи з власних джерел (ДВД) стосуються тих податків, зборів та інших доходів, які місцеві органи влади *отримують безпосередньо на своїй території*, на відміну від трансфертів, які отримують від органів влади вищих рівнів. ДВД є важливими з огляду на те, що це *«кошти, які місцеві органи влади можуть контролювати, прогнозувати та нарощувати через рішення, процедури та заходи на місцевому рівні»* (Світовий банк). Крім цього, можливість встановлювати місцеві податки і збори дає змогу органам місцевого самоврядування почуватися більш впевнено та додає гнучкості, змінюючи ставки у відповідь на зміну певних обставин.

Поняття «власні доходи» охоплює два типи податків:

- податки, за якими національний уряд встановлює базу оподаткування та відсоткову ставку й регулює правила розподілу між бюджетами різних рівнів. Їх зазвичай називають «загальнодержавними податками» (наприклад, податок на доходи фізичних осіб (ПДФО));
- податки, на обсяг надходжень яких керівництво ОТГ може впливати шляхом самостійного встановлення ставок (зокрема, земельний податок, єдиний податок та інші, які належать до місцевих податків і зборів).



Трансферти від центральних органів влади та частина від загальнодержавних податків зазвичай переважають у структурі доходів ОМС в Україні. Нині лише Державна податкова служба України та її структурні підрозділи мають право адмініструвати податки. Надання ОМС, через внесення змін до законодавчої бази, можливостей в повному обсязі адмініструвати доходи з власних джерел мало б безпосередній вплив на рівень доходів ОТГ, підвищило їх самостійність, відповідальність та незалежність, однак на шляху до цього виникло б дві основні проблеми:

- ОМС зіткнуться з труднощами при отриманні актуальної інформації про платників податків, які розташовані на відповідній території, та про їхні податкові зобов'язання, що, відповідно, впливатиме на спроможність здійснювати належний контроль за адмініструванням місцевих податків та зборів;
- ефективний процес адміністрування місцевих податків та зборів потребує додаткових витрат на закупівлю відповідного обладнання, програмного забезпечення, залучення кваліфікованого персоналу, встановлення та підтримання в актуальному стані систем захисту інформації тощо.

У межах, передбачених Податковим кодексом України, керівництво ОТГ може запроваджувати на своїй території місцеві податки та збори і приймати рішення щодо розміру їхніх ставок (див. таблицю праворуч). На практиці рада ОТГ має право приймати рішення щодо збору за місця для паркування, туристичного збору, ставок єдиного податку для певних груп приватних підприємців, а також податку на нерухоме майно. Деякі податки обов'язково встановлюються в усіх органах місцевого самоврядування — наприклад, єдиний податок та податок на майно (зокрема, транспортний податок та плата за землю, окрім земельного податку на лісові землі).

На практиці в Україні у структурі доходів бюджетів ОМС переважають міжбюджетні трансферти (дотації та субвенції, надані органами влади вищих рівнів) і надходження у вигляді частки загальнодержавних податків та зборів. Серед податкових надходжень найвищий фінансовий вплив на бюджети ОТГ має ПДФО (його частка становить від 30% до 70% від загальних податкових надходжень ОТГ). Тому боротьба з тіньовою економікою і зарплатами «в конвертах» шляхом покращення контролю за дотриманням податкового законодавства, а також збільшення кількості підприємств, які офіційно зареєстровані в ОТГ, має ключове значення для фінансової життєздатності та стійкості ОТГ.



## Потенційні «власні доходи» для ОТГ (2019)

Доходи з власних джерел	Частка від загальнодержавних податків та зборів
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Єдиний податок</li> <li>● Податок на майно (враховуючи плату за землю, податок на нерухоме майно і транспортний податок)</li> <li>● Збір за паркування транспортних засобів</li> <li>● Туристичний збір</li> <li>● Частка чистого прибутку (доходу) муніципальних унітарних підприємств та їхніх об'єднань, що перераховується до бюджету</li> <li>● Плата за розміщення на депозитах тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів Адміністративні штрафи та інші стягнення Збори за видачу дозволів на певні види діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами місцевих рад</li> <li>● Адміністративний збір за державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських організацій, майнові права на нерухомість та відповідні зобов'язання</li> <li>● Державне мито</li> <li>● Доходи від продажу безхазяйного майна</li> </ul>	<p><b>Державні податки та збори</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Податок на доходи фізичних осіб (60% від загальної суми, сплаченої на території ОТГ)</li> <li>● Акцизний податок з роздрібного продажу юридичними особами підакцизних товарів (100% від загальної суми)</li> <li>● Акцизний податок на вироблене чи імпортоване паливо (13,44% від загальної суми) — <b>до кінця 2019 року</b></li> <li>● Податок на прибуток підприємств та установ, що перебувають у комунальній власності (100% від загальної суми)</li> <li>● Рентна плата за спеціальне використання лісових, водних ресурсів місцевого значення та за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення (100% від загальної суми)</li> <li>● Рентна плата за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газоконденсату (3% від загальної суми)</li> </ul>

04

05

06

07

08

09

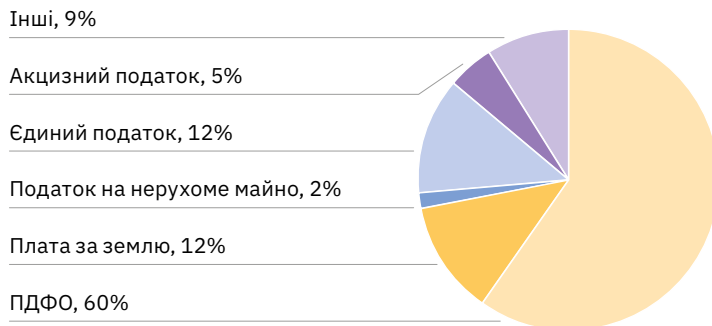
10

11

12

+

### Структура податків та зборів за перші 6 місяців 2019 року



*Джерело: Дані з Державної казначейської служби України, виконання бюджету (доходи)*

Інший вид потенційних доходів ОТГ — це надходження від оподаткування прибутку, який отримують комунальні підприємства. Ефективне управління ними, окрім покращення якості надання послуг, може мати відчутний вплив на збільшення фінансового потенціалу громади.

Відповідно до українського законодавства, деякі ОТГ можуть також підвищувати рівень доходів через **здійснення запозичень на капітальні інвестиції** — отримуючи позики із внутрішніх джерел (наприклад, комерційних банків) та від міжнародних фінансових установ із погодженими термінами погашення, графіком виплат та з вказанням гарантій повернення. Слід відзначити, що в Україні не всі ОТГ можуть брати позики, а **лише міські ради**, у тому числі ради міст обласного значення. Сільські та селищні ОТГ станом на сьогодні не є учасниками системи запозичень.

Загальну координацію та контроль за місцевими запозиченнями здійснює Міністерство фінансів України, а правовий механізм місцевих запозичень регулюється Бюджетним кодексом України. Зокрема, у ст. 2 надано дефініції державних та місцевих запозичень, а ст. 16 і 74 присвячені особливостям та порядку їх здійснення. Важливо додати, що ст. 18 передбачає ведення Міністерством фінансів реєстру місцевих запозичень і місцевих гарантій. Цей реєстр перебуває у вільному доступі та є інформаційною системою, що містить відомості про здійснені місцеві запозичення і надані місцеві гарантії.

Міські ради подають до Міністерства фінансів документи щодо пропонованого обсягу та умов запозичень. Після розгляду і перевірки цих документів





Міністерство фінансів або погоджує обсяги та умови позики, або надає обґрунтовану відмову. Водночас держава не несе відповідальності за боргові зобов'язання міських рад, що здійснюють запозичення. Можливості щодо взяття позик також обумовлюються та обмежуються рівнем власних доходів (як гарантія виплати). Зрозуміло, що і основну суму (ту, що була позичена), і відсотки з часом потрібно виплатити (за комерційними ставками чи за ставками, нижчими за комерційні, якщо позики пропонуються міжнародними фінансовими установами), що може зробити запозичення досить дорогим джерелом доходів.

### Виконання бюджету

Ефективне виконання бюджету передбачає відповідальність органів влади за управління коштами платників податків. Рішення керівництва та ради ОТГ щодо видатків мають безпосередній вплив на підприємства, громадян та неурядові організації як споживачів державних послуг, а також позначаються на стані місцевої економіки.

Для ретельного контролю за витратами і з метою забезпечення ефективності у процесі виконання бюджету Бюджетним кодексом визначено чітку послідовність дій та процедур. Зокрема, у статті 46 Бюджетного кодексу України передбачено шість стадій виконання бюджету за видатками:

1

Встановлення бюджетних асигнувань

2

Затвердження кошторисів

3

Взяття бюджетних зобов'язань

4

Отримання товарів, робіт і послуг

5

Здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань

6

Використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

Бюджетні асигнування — це обсяг коштів, які розпорядник бюджетних коштів може спрямувати на фінансування видатків, пов'язаних із його діяльністю та з виконанням його завдань і функцій. Встановлення бюджетних асигнувань (етап 1) здійснюється на підставі показників, затверджених у рішенні про бюджет ОТГ.

Кошторис (етап 2) — це фінансовий документ, що визначає суму коштів (обсяг бюджетних асигнувань), яку певний розпорядник бюджетних коштів може використати на витрати, пов'язані з виконанням його функцій та досягненням відповідних результатів. У кошторисі вказується розподіл коштів за відповідними напрямками — оплата праці, предмети, матеріали, обладнання та інвентар, продукти харчування, оплата за надані комунальні послуги, спожиті енергоносії тощо. Установи можуть отримувати бюджетні кошти лише за умови затвердження їхнього кошторису головним розпорядником бюджетних коштів. Під час здійснення розпорядниками бюджетних коштів видатків Державна казначейська служба контролює відповідність цих видатків показникам, затвердженим у кошторисі.

На основі затвердженого кошторису розпорядник бюджетних коштів може брати бюджетні зобов'язання (етап 3) і укласти контракти, закупляти матеріали, оплачувати надані послуги та/або будівельні роботи, або здійснювати аналогічні операції, що потребують оплати протягом бюджетного періоду.

Після того як бюджетна установа отримує товари, роботи та/або послуги (етап 4), здійснюється оплата відповідних бюджетних зобов'язань (етап 5), що були взяті в процесі укладення відповідних контрактів. Щоб сплатити за отримані товари, роботи або послуги, бюджетні установи подають до Державної казначейської служби документи, які підтверджують факт взяття бюджетних зобов'язань (договори, рахунки, акти прийняття виконаних робіт тощо). Відповідні підрозділи Державної казначейської служби перевіряють подані документи на предмет їх відповідності вимогам бюджетного законодавства, після чого здійснюють оплату відповідних бюджетних зобов'язань.

На завершальному етапі бюджетна установа використовує обладнання, роботи та/або послуги для виконання заходів, передбачених бюджетними програмами (етап 6).

На усіх етапах (від 1 до 5) усі державні службовці, посадові особи ОТГ та інші отримувачі бюджетних коштів, які наділені повноваженнями щодо витрачання бюджетних коштів, мають дотримуватися трьох основних принципів —



законності, коректності та ефективності витрат — щоб гарантувати якомога ефективніше використання бюджетних ресурсів.

В Україні діє казначейська форма виконання державного та місцевих бюджетів. Відповідно до Бюджетного кодексу України, Державна казначейська служба України надає казначейські послуги щодо акумуляції та використання бюджетних коштів з використанням єдиного казначейського рахунку, відкритого в Національному банку України.

Казначейство виконує функцію бюджетного банку, який відкриває рахунки для місцевих бюджетів, куди зараховуються усі типи доходів, а також рахунки, з яких здійснюються видатки, визначені бюджетом відповідної громади. У цьому сенсі одна з основних функцій Казначейства — складання бюджетної звітності про виконання відповідних місцевих бюджетів та подання цієї звітності органам місцевого самоврядування. Крім того, як було згадано вище, Казначейство виконує функції попереднього та поточного контролю під час опрацювання документів, які подаються бюджетними установами для здійснення оплати за товари, роботи та послуги.

Як і всі державні органи влади, ОТГ має налагодити ефективний обмін інформацією із Державною казначейською службою України, а також приділяти увагу підготовці та поданню документів для здійснення відповідних витрат та вживати заходів для упередження помилок, пов'язаних із людським фактором.

Із шестиступеневого процесу виконання бюджету за видатками (який описано вище) бачимо, що публічні закупівлі товарів, робіт та послуг мають суттєве значення для виконання бюджету і можуть мати значний вплив на економіку — особливо на місцевий бізнес. Водночас досить суттєва купівельна спроможність державного сектору — це потенційне джерело конфліктів інтересів та корупції. Саме тут приховані різноманітні корупційні ризики, серед яких можуть бути: розтрата, неправильна оцінка потреб, помилки в технічній специфікації, хабарництво посадових осіб, які відповідають за визначення переможця, шахрайство під час оцінювання тендерних пропозицій, махінації із звітними документами чи при виконанні контрактних зобов'язань. Саме тому публічні закупівлі регулюються чіткими нормами та мають відповідні механізми моніторингу. Це обумовлено не лише необхідністю зменшення ризиків неетичної поведінки та шахрайства, а також з метою гарантування добросовісної конкуренції під час здійснення тендерних процедур та визначення кращої ціни для покупця, а також для забезпечення ефективнішого витрачання коштів.

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+



Загальноприйнятим визначенням електронних закупівель вважається: «використання електронних методів на кожному етапі процесу закупівель — від визначення вимог, подання тендерних пропозицій до оплати й потенційного управління контрактами».<sup>3</sup> Українську систему електронних закупівель ProZorro розробляли у співпраці з урядом, бізнесом та громадянським суспільством. Надаючи вільний доступ до усіх даних про державні закупівлі, використання системи ProZorro сприяє прозорості та чесності процесу подання тендерних пропозицій. Крім того, система сприяє зменшенню витрат. У 2017 році було проведено понад мільйон тендерних процедур і сума заощаджених коштів становила 24,7 млрд грн (близько 820 млн євро).



Виходячи з положень Закону України «Про публічні закупівлі», «порогові значення» та процедури, що використовуються замовниками<sup>4</sup> під час закупівель, можна проілюструвати так:

Порогові значення	Як здійснювати закупівлю
До 3000 грн	Пряма закупівля без застосування ProZorro
Від 3000 грн до 50000 грн	Пряма закупівля <b>АБО</b> закупівля через ProZorro
Від 50 000 грн до 200 000 грн (товари, послуги); від 50 000 грн до 1 500 000 грн (роботи)	Закупівля через ProZorro <b>АБО</b> Пряма закупівля з подальшою публікацією звіту про укладений договір на ProZorro
Від 200 000 грн до 133 000 євро (товари, послуги); від 1 500 000 грн до 5 150 000 євро (роботи)	Відкриті торги (із тендерною документацією українською мовою) <b>АБО</b> конкурентний діалог <sup>5</sup> <b>АБО</b> переговорна процедура <sup>6</sup>
Від 133 000 євро (товари, послуги); від 5,15 млн євро (роботи)	Відкритий тендер (із тендерною документацією українською та англійською мовами) <b>АБО</b> конкурентний діалог <sup>5</sup> <b>АБО</b> переговорна процедура <sup>6</sup>

<sup>3</sup> Crown Agents Ltd, «Узгодження системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС».

<sup>4</sup> Ця таблиця не поширюється на замовників, визначених відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», як і на замовників, які здійснюють діяльність в окремих сферах господарювання (умовні «монополісти»).

Останній аспект виконання бюджету — **фінансовий облік та звітність**, що є юридичною вимогою до керівництва ОТГ.<sup>7</sup> Система фінансового обліку надає повну, своєчасну та достовірну інформацію про доходи, видатки, активи та пасиви і є цінним управлінським інструментом для прийняття рішень, а також гарантує прозорість та підзвітність перед платниками податків. Тому облік також забезпечує основу для складання проєкту річного фінансового звіту, що характеризує «фінансове здоров'я» органів ОТГ.

### Фінансовий контроль та аудит

Для впевненості у тому, що при управлінні публічними фінансами витримуються три основні принципи — законність, коректність та ефективність витрат — керівництво ОТГ потребує налагодження системи внутрішнього контролю, ефективність функціонування якої перевіряється через проведення внутрішніх та зовнішніх аудитів, метою яких є гарантування раціонального використання коштів платників податків. Систему внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту також називають державним внутрішнім фінансовим контролем (ДВФК):

- **внутрішній контроль** — це сукупність кроків, дій та процедур, які використовує ОТГ, щоб забезпечувати законність, ефективність та прозорість управління фінансами, зменшуючи у такий спосіб ризики шахрайства, нераціонального витрачання коштів, крадіжок та хабарництва. Ці заходи проводяться постійно: як перед початком використання коштів, так і в процесі;
- **внутрішній аудит** має на меті оцінити, наскільки якісно та ефективно діє система внутрішнього контролю, наскільки можливо ідентифікувати та управляти основними ризиками в організації, а також слугує своєрідним засобом «перестраховування» для керівництва.

- 
- 5 Конкурентний діалог застосовується у разі, якщо неможливо визначити умови закупівлі (технічні, якісні характеристики) і для прийняття рішення необхідні переговори, або якщо предметом закупівлі є послуги (юридичні, консультаційні тощо), визначення вимог до яких потребує переговорів.
  - 6 Використовується як виняток і лише за наявності та документального підтвердження однієї з підстав, перелічених у частині 2 статті 35 Закону України «Про публічні закупівлі».
  - 7 [Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні».](#)



Основна відмінність у тому, що внутрішній контроль — це невід’ємна складова діяльності кожного працівника, що має справу з фінансовими активами, тоді як внутрішній аудит — це квазінезалежна функція керівництва ОТГ, яку виконують спеціально призначені працівники, що звітують безпосередньо перед головою ОТГ. Внутрішні аудитори мають не боятися «казати правду» керівництву і рекомендувати проводити зміни у середовищі внутрішнього контролю, якщо вони вважають (на підставі проведеного аналізу), що таке середовище функціонує недостатньо ефективно, що так само становить і значний ризик для керівництва ОТГ. Система ДВФК функціонує відповідно до норм Бюджетного кодексу та інших нормативно-правових актів.<sup>8</sup> Бюджетний кодекс зобов’язує керівників організовувати внутрішній контроль та внутрішній аудит у своїх установах.

Внутрішній контроль запроваджує і реалізовує керівництво ОТГ шляхом розроблення та затвердження головою ОТГ документів, що визначають:

- організаційну структуру;
- повноваження, сфери відповідальності та підзвітності керівництва і працівників;
- відповідальність та контроль за дотриманням законодавства, бюджетної дисципліни, внутрішніх правил та процедур;
- планування діяльності;
- забезпечення дотримання працівниками вимог законодавства у сфері запобігання і виявлення корупції, правил етичної поведінки, конфлікту інтересів тощо.



<sup>8</sup> Постанова Кабінету міністрів України [«Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів»](#); Постанова Кабінету міністрів України [«Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту»](#); Наказ Міністерства фінансів України [«Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту»](#); Наказ Міністерства фінансів України [«Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту»](#).



Заходи контролю містять:

- розподіл обов'язків між працівниками з метою зменшення ризиків допущення помилок або протиправних дій та своєчасне виявлення таких дій;
- контроль за доступом працівників до матеріальних та нематеріальних ресурсів, рахунків та документації;
- захист даних та забезпечення захисту інформаційних і телекомунікаційних систем;
- визначення правил та вимог до здійснення операцій та контроль за їх законністю;
- проведення звірок облікових даних з фактичними;
- якісний та кількісний контроль перед здійсненням оплати за виконані роботи, отримані послуги та товари;
- оцінка загальних результатів діяльності установи;
- систематична оцінка показників роботи кожного працівника установи для визначення якості виконаних завдань.

Якщо внутрішній аудит виконує напівнезалежну функцію, зовнішній аудит є повністю незалежним і працює на трьох рівнях:

- на рівні **ОТГ** потенційно існує варіант залучення зовнішніх (комерційних) аудиторів для перевірки діяльності ОТГ та звітування перед радою ОТГ;
- на рівні **національного уряду** Державна аудиторська служба України (ДАСУ) реалізує державний фінансовий контроль за діяльністю ОТГ та інших державних органів влади з метою перевірки цільового та ефективного використання бюджетних ресурсів відповідно до визначеної мети, з дотриманням спеціальних вимог, наприклад, коли йдеться про цільові субвенції;
- на рівні **національного парламенту** Рахункова палата України (РПУ) діє як аудиторська установа найвищого рівня і здійснює фінансовий аудит державних доходів та видатків від імені Верховної Ради України включно із трансфертами до бюджетів ОТГ та доходами від частини загальнодержавних податків (наприклад, ПДФО) і дає рекомендації щодо порушень, які слід усунути установі, в якій здійснювався аудит.

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

Аудит ДАСУ здійснюється для того, щоб упевнитися (надати рекомендації для усунення порушень у разі виявлення недоліків), що керівництво ОТГ:

- використовує кошти місцевого бюджету ефективно і відповідно до цільового призначення;
- де це можливо, заощаджує бюджетні кошти, а розпорядники бюджетних коштів забезпечують їх ефективне використання;
- точно визначає потреби у бюджетних коштах у процесі планування показників бюджету;
- дотримується норм законів на усіх стадіях бюджетного процесу;
- дотримується законодавчих вимог під час здійснення закупівель;
- забезпечує ведення бухгалтерського обліку, а також готує фінансову та бюджетну звітність відповідно до встановлених стандартів.

РПУ перевіряє використання коштів місцевого бюджету:

- перерахованих із державного бюджету у формі дотацій та субвенцій;
- які витрачаються на делеговані повноваження.

Фінансовий аудит — це незалежна оцінка, результатом якої є експертний висновок щодо того, чи надала установа у своїх звітах про фінансовий стан коректні дані, а також чи співпадають результати діяльності та використання ресурсів із даними, наведеними у системі фінансової звітності.<sup>9</sup> Фінансовий аудит здійснює оцінку та перевірку діяльності установи, в якій здійснюється аудит, у контексті законності та відповідно до фінансових та бюджетних звітів, дотримання законодавства в процесі управління бюджетними коштами, а також правильного ведення обліку. Аудитори не лише перевіряють, чи не були державні фінанси витрачені нераціонально або задіяні у шахрайських та корупційних схемах, а також виявляють недоліки і надають рекомендації щодо раціонального управління публічними фінансами. Вони допомагають державним органам та ОМС використовувати бюджетні кошти найефективніше.



<sup>9</sup> «Методичні рекомендації щодо фінансового аудиту — словник термінів».



## Які є можливості та виклики для влади ОТГ?

Управління публічними фінансами (УПФ) — це основа економічної ефективності та стійкості ОТГ. Завдяки децентралізації можливості й виклики, що постають перед головами ОТГ, можна розглядати у чотирьох вимірах — зокрема, в бюджетному плануванні, муніципальних доходах, виконанні бюджету, фінансовому контролі та аудиті.

Вихідною точкою для ефективного управління фінансами ОТГ є побудова правильної організаційної структури управління ОТГ. Бажано мати в структурі виконавчої влади ОТГ окремий відділ / департамент, який займався б усіма питаннями фінансів ОТГ. В ідеалі, голова фінансового відділу / департаменту має бути членом виконавчого комітету, адже його (чи її) вплив на цьому рівні може бути вирішальним для належної діяльності керівництва ОТГ. Зважаючи на те, що ССБП створює додаткове навантаження у процесі бюджетного планування, керівництву ОТГ доведеться працювати над створенням команди професіоналів як на центральному рівні ОТГ, так і в структурних підрозділах — розпорядниках бюджетних коштів, які зможуть розробляти та оцінювати цільові програми у середньостроковій перспективі.

### ↔ 02

Управління людськими ресурсами

### *Практичний приклад*

## Ефективна організація бюджетного процесу у Дашівській ОТГ (Вінницька область)

Для ефективної організації бюджетного процесу керівництво Дашівської ОТГ прийняло рішення створити фінансове управління Дашівської селищної ради. У фінансовому управлінні працює четверо фахівців, а саме: керівник, два спеціалісти і головний бухгалтер.

Створення окремої юридичної особи дало змогу реалізувати в ОТГ повний цикл УПФ — бюджетне планування, виконання, звітність та контроль. Управління постійно здійснює аналіз виконання дохідної та видаткової частини, надає розпорядникам бюджетних коштів, керівникам установ та селищному голові пропозиції щодо збільшення доходів бюджету, раціонального й ефективного витрачання бюджетних коштів.

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

У 2018 році Дашівська ОТГ отримала власних доходів на 9.6% більше, ніж заплановано, та змогла забезпечити функціонування всіх закладів соціальної сфери громади.

*Джерело: Вінницький регіональний центр розвитку місцевого самоврядування U-LEAD*

### Програмно-цільове, ґендерне та середньострокове бюджетування

За загальним правилом, бюджети ОТГ мають бути затверджені повністю збалансованими, тобто обсяг доходів повинен відповідати обсягу видатків. Іншими словами, керівництво ОТГ не може витратити більше, ніж отримує. Однак, під час внесення змін до бюджету з метою спрямування коштів вільного залишку, який утворився станом на початок року, бюджет може бути затверджений з дефіцитом. Така ситуація пояснюється тим, що вільний залишок не є джерелом доходів і не може бути відображений у дохідній частині бюджету, але його можна спрямувати на видаткові статті. Саме такі видатки відображаються в рішенні про внесення змін до бюджету. Бюджетним кодексом передбачено й інші випадки, коли місцеві бюджети можуть бути затверджені з дефіцитом або профіцитом (зокрема, це стосується спрямування коштів загального фонду<sup>10</sup> на видатки розвитку, для погашення місцевого боргу, виконання зобов'язань за непогашеними позиками).

**Програмно-цільовий метод бюджетування** — це стратегічний інструмент для голови та виконавчого комітету ОТГ для визначення цілей ОТГ, які є підставою для прийняття рішень щодо витрачання коштів. Цей метод також допомагає

↪ 01  
Стратегічне управління

<sup>10</sup> Державний та місцеві бюджети в Україні формують із двох частин: загального і спеціального фондів. У загальному фонді акумулюються кошти, призначені для виконання державою та органами місцевого самоврядування загальних функцій (надання освітніх і медичних послуг, соціального захисту, оборони і т. д.). У ці ж сфери перерозподіляють і кошти спеціального фонду, але з однією суттєвою відмінністю — вони мають конкретні, чітко визначені джерела наповнення і напрями використання. Скажімо, в 2019 році розвиток дорожньої інфраструктури фінансується шляхом виділення 75%, отриманих від справляння акцизних зборів на пальне і транспортні засоби, імпортованих зборів на нафтопродукти та транспортні засоби.

голови ОТГ оцінити, як він (чи вона) виконує обіцянки, надані громадянам. Виділення коштів на фінансування цільових програм дає мешканцям змогу краще та простіше розуміти й відстежувати напрямки витрат, аніж тоді, коли витрати відображені у вигляді числового значення в рішенні про бюджет. Щодо цього бюджетне планування має враховувати такі чинники:<sup>11</sup>

Чинники	Опис
<b>Правова основа</b>	Порядок бюджетного планування визначається Бюджетним кодексом, Законом «Про державний бюджет» і наказами Міністерства фінансів України, а також Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» і низкою галузевих законодавчих актів (освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення тощо), які визначають, обов'язки і повноваження керівників ОТГ.
<b>Ситуаційний аналіз</b>	Відправним елементом для програмно-цільового бюджетування є чітке розуміння вихідної ситуації: «де ви є зараз?». Оцінка поточного контексту здійснюється на підставі надійних фінансових та інших даних про організаційну структуру ОТГ (працівники, активи тощо), чисельність населення (враховуючи тенденції), стан місцевої економіки, інфраструктури тощо, щоб зрозуміти, що потрібно зробити для досягнення стратегічних цілей. Цей аналіз повинен також враховувати усі ґендерні аспекти.
<b>Прогнозовані доходи</b>	Дані про чисельність населення та стан місцевої економіки сприяють прогнозуванню щодо очікуваних надходжень від сплати податків, зборів та інших платежів відповідно до тенденцій попередніх років і поточної ситуації, а також формуванню стратегічного мислення щодо обсягу наявних доходів, які можна використовувати, виконуючи зобов'язання та реалізуючи плани керівництва ОТГ.

<sup>11</sup> Інші розділи надають більше рекомендацій щодо юридичної структури, ситуаційного аналізу, пріоритетів потенційної політики та підходів до консультування зацікавлених осіб.

Чинники	Опис
<b>Пріоритети політики</b>	Зважаючи на прогнози щодо доходів, виконавчий комітет може розрахувати, скільки він може витратити на кожен зі своїх пріоритетів, що стосуються його нинішньої діяльності та на видатки розвитку, представлених у формі програм.
<b>Консультації із зацікавленими особами</b>	Упродовж всього процесу оцінки поточного контексту та розробки пріоритетів своєї політики керівництво ОТГ має вести діалог з ключовими заінтересованими сторонами (стейкхолдерами) у громаді — особливо з громадянами та представниками бізнесу.

Відповідно до рекомендацій Міністерства фінансів, програмно-цільове бюджетування в ОТГ має здійснюватися з урахуванням **ґендерних аспектів**. Це означає, що для аналізу ситуації потрібно спиратися на дані, які розподілені й згруповані за статевою та віковою структурою. А мету, яка полягає у досягнення ґендерної рівності та реалізації прав жінок, необхідно інтегрувати у політичні пріоритети і програми, зокрема, в організацію та діяльність самого виконавчого органу ОТГ.

Однак неправильно вважати, що ґендерне бюджетування стосується лише розподілу бюджетів для жінок та чоловіків. Насправді, в ширшому сенсі управління бюджетом, це підхід, який потребує ставити інтереси людини/громадянина — споживача послуг у центр бюджетного процесу. Потрібно враховувати наслідки оподаткування та вплив видатків на різні суспільні групи (молодих — старих, здорових людей — людей з інвалідністю, працевлаштованих — безробітних тощо) та визначати заходи для створення більш справедливої та інклюзивної ситуації. Так, ґендерне бюджетування тісно пов'язане з ефективністю і справедливістю витрачання бюджетних коштів: чи прозоро та справедливо розподіляються ресурси між різними групами громадян в ОТГ? Наприклад, жінки становлять 61% відвідувачів музеїв (39% — чоловіки) у Київській області, а сім'ї з дітьми — лише 16%.<sup>12</sup> Тобто, у цьому конкретному випадку, передбачаючи кошти на музеї, потрібно розуміти, хто буде споживачем цих послуг.

<sup>12</sup> Джерело: «ґендерно чутливе бюджетування в Україні»  
(Gender Responsive Budgeting project in Ukraine).

Гендерне бюджетування дає органам ОТГ можливість:

- враховувати думку громадян у процесі прийняття рішень щодо формування та виконання бюджету;
- ефективніше використовувати ресурси;
- зосередити увагу на зміні пріоритетів: *замість* збільшення видатків *в межах* поточного бюджету можна ефективніше перерозподілити кошти;
- здійснювати моніторинг доходів та видатків з точки зору гендерної перспективи.

Достовірні та вичерпні дані є основою для прийняття зважених та ефективних рішень. Влада ОТГ стикається з проблемою **дефіциту інформації**, яка виникає внаслідок того, що центральні органи влади, у тому числі Державна податкова служба (ДПС), не надають ОТГ необхідних даних, які повинні бути основою для бюджетного планування. Недостатня кількість даних, неповні дані, а також не застосування необхідних методик та інструментів, таких як використання даних за попередні періоди, отриманих від Міністерства фінансів прогнозів, урахування актуальної інформації щодо відкриття, закриття чи перереєстрації підприємств, що матиме вплив на надходження у бюджет та планування податків і зборів — під час підготовки бюджету все це може призвести до помилкових очікувань, зокрема, до занадто оптимістичних прогнозів надходжень та виникнення непередбачуваних витрат.

Реалістичні кошториси містять інформацію про всі видатки та доходи, а також враховують той фактор, що у законодавство можуть бути внесені зміни, які, ймовірно, вплинуть на розмір доходів чи видатків. Щоб мінімізувати ризики та помилки у процесі формування та виконання місцевого бюджету, доцільно максимально формалізувати всі процедури та кроки. Одним із інструментів, який детально регламентував би усі бюджетні процедури, може бути Бюджетний регламент (Мінфін затвердив відповідні **методичні рекомендації**).

Багатьом ОТГ також бракує необхідних ІТ-інструментів для збору, аналізу та доступу до даних, які дозволили б керівництву ОТГ реагувати на фінансові відхилення та/або документувати їх, а також приймати оптимальні рішення щодо фінансового планування у майбутньому. Не всі ОТГ використовують програмне забезпечення, рекомендоване Міністерством фінансів України, для звітування Міністерству та Казначейству. Крім того, часто доходи не пов'язані безпосередньо з витратами. Дослідження показали, що іноді кошти



## ↪ 10

Просторове  
планування  
та розвиток  
інфраструктури

не використовуються для інфраструктурних проєктів, а натомість накопичуються на казначейських та банківських рахунках.

Упровадження **середньострокового бюджетного планування (ССБП)** в Україні є нововведенням для всіх органів місцевого самоврядування, у тому числі й ОТГ. Це нововведення покликане розширити горизонт планування для процесу формування соціальної та економічної політики поза межами річного бюджетного календаря, використовуючи трирічну перспективу, а не просто зосереджуючись на наступних 12 місяцях. Передбачається, що завдяки цьому покращиться передбачуваність надходжень бюджетних ресурсів, що дасть змогу реалізовувати реалістичнішу політику планування. ССБП особливо корисне, коли йдеться про інфраструктурні проєкти та інші програми, які потребують багаторічного горизонту планування і виконання, наприклад, планування шкільної мережі відповідно до рівня народжуваності й міграційних процесів.

Тепер ОТГ необхідно буде робити прогнози всіх надходжень та витрат на наступні три роки. Перший рік є основою для розробки бюджету на плановий (наступний) рік. Ці зміни супроводжувались:

- запровадженням Бюджетної декларації на середньостроковий період;
- запровадженням прогнозу місцевого бюджету;
- оновленням бюджетного календаря;
- розширенням стадій бюджетного процесу;
- узгодженням стратегічного та бюджетного планування.



Міністерством фінансів розроблено для органів місцевого самоврядування методичні рекомендації щодо складання місцевих бюджетів на середньостроковий період.



## ↪ 01

Стратегічне  
управління

Один із найважливіших викликів для ОТГ полягає в тому, щоб пов'язати середньострокове бюджетне планування та стратегічний підхід до планування та виконання бюджету.

Досить часто стратегічні плани там, де вони існують, «лежать на полицях», а не допомагають керівництву визначати видаткові пріоритети. Упровадження ССБП сприяє покращенню розуміння керівництвом ОТГ практичного застосування «бюджетного циклу» та концепції стратегічного бюджетного планування з тривалішою перспективою, ніж з традиційною (на рік уперед).



На кожному етапі **процесу формування та затвердження бюджету** (який узагальнено у таблиці з розділу «Що вам потрібно знати») існують можливості й виклики для голови ОТГ. Очевидно, що керівник не братиме участі у детальній підготовці бюджету, але він зобов'язаний, серед іншого, переконатися, що:

- бюджет відображає пріоритети ОТГ;
- відповідні працівники відділу фінансів та розпорядників бюджетних коштів виконують свої ключові завдання вчасно та, що особливо важливо, у строки, передбачені бюджетним календарем;
- бюджет належним чином підготовлено, розглянуто, проведено обговорення перед його поданням на розгляд ради ОТГ.

#### Шість кроків на шляху формування та затвердження бюджету ОТГ

1	Державна бюджетна декларація
2	Прогноз бюджету ОТГ
3	Прийняття закону про державний бюджет
4	Громадські слухання бюджету ОТГ
5	Рішення щодо проєкту бюджету ОТГ
6	Затвердження бюджету ОТГ

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

- ✓ **Крок 1** передбачає, що керівники ОТГ мають звернути увагу на бюджетну декларацію, яка містить інформацію щодо: основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України; частки прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України; розміру мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму; взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, включаючи положення та показники, необхідні для складання прогнозів місцевих бюджетів. Показники, зазначені у бюджетній декларації, безпосередньо впливають на формування бюджету ОТГ, тому важливо розуміти загальні орієнтири та пріоритети, визначені у цьому документі.
- ✓ **Крок 2.** Процес складання та розгляду прогнозу місцевого бюджету є вкрай важливим для забезпечення належної організації процесу формування місцевого бюджету. Голова ОТГ має організувати роботу щодо підготовки прогнозу бюджету ОТГ та здійснювати контроль за її виконанням працівниками фінансового органу та розпорядниками бюджетних коштів. Прогноз місцевого бюджету розробляється, виходячи з пріоритетів соціально-економічного розвитку відповідної території та з урахуванням положень, викладених в бюджетній декларації. Міністерство фінансів визначає основні принципи складання прогнозу місцевого бюджету (наприклад, [наказ Міністерства фінансів від 29.03.2019 № 130 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період»](#)). Прогноз бюджету ОТГ має містити інформацію щодо: основних прогнозних показників економічного і соціального розвитку відповідної території; показники за основними видами доходів та граничні показники видатків місцевого бюджету; дані про обсяги капітальних вкладень та інші показники, необхідні для складання проекту рішення про місцевий бюджет.
- ✓ **Крок 3.** Керівники ОТГ, фінансовий відділ та розпорядники бюджетних коштів мають знати положення Закону «Про Державний бюджет України», які безпосередньо впливають на процес формування та виконання місцевих бюджетів. Зокрема, в Законі визначаються основні соціальні стандарти (мінімальна заробітна плата та прожитковий мінімум), обсяги міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих, визначаються державні програми, які будуть реалізовуватися за рахунок





бюджетних коштів тощо. Зверніть увагу: Бюджетний кодекс України вимагає, щоб насамперед забезпечувалося фінансування в повному обсязі витрат на оплату праці працівників бюджетних установ та сплату за енергоресурси — ці основні статті витрат мають перевагу над усіма іншими потенційними пріоритетними статтями.

- ✓ Відповідно до принципів підзвітності та прозорості **Крок 4** дуже важливий для формування відчуття «залученості» місцевих жителів до процесу підготовки середньострокових прогнозів бюджетів. Це можна зробити через комунікацію із мешканцями, повідомляючи їм пріоритети та залучаючи їх до визначення напрямків витрачання грошей громади.
- ✓ **Крок 5.** Голова ОТГ має врахувати, що проект рішення про місцевий бюджет повинен бути схвалений виконавчим комітетом перед його поданням на розгляд ради ОТГ. Також, згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», проект бюджету треба оприлюднити не пізніше як за 20 робочих днів до дати проведення сесії місцевої ради, на якій відбуватиметься його розгляд
- ✓ **Крок 6.** Керівники ОТГ повинні пам'ятати, що всі місцеві бюджети мають бути затверджені до 25 грудня (включно), незалежно від термінів затвердження Державного бюджету. Якщо Закон «Про Державний бюджет України» не буде прийнято до 1 грудня, то у рішенні про місцевий бюджет враховуються суми міжбюджетних трансфертів, визначені у проекті Закону «Про Державний бюджет України» на плановий бюджетний період, поданий КМУ до ВРУ. Після прийняття Державного бюджету всі місцеві ради протягом двох тижнів повинні внести зміни до своїх місцевих бюджетів та скорегувати обсяги міжбюджетних трансфертів відповідно до сум, передбачених Законом «Про Державний бюджет України».

Керівники ОТГ цей покроковий підхід до планування бюджету на наступні три роки мають використовувати поряд з іншими аспектами УПФ, а саме: виконанням бюджету, щоквартальною звітністю та фінансовим контролем на поточний рік, щорічною звітністю та фінансовим аудитом за попередній рік. Отже, УПФ — це постійний процес, що потребує паралельних дій (див. схему на звороті).

04

05

06

07

08

09

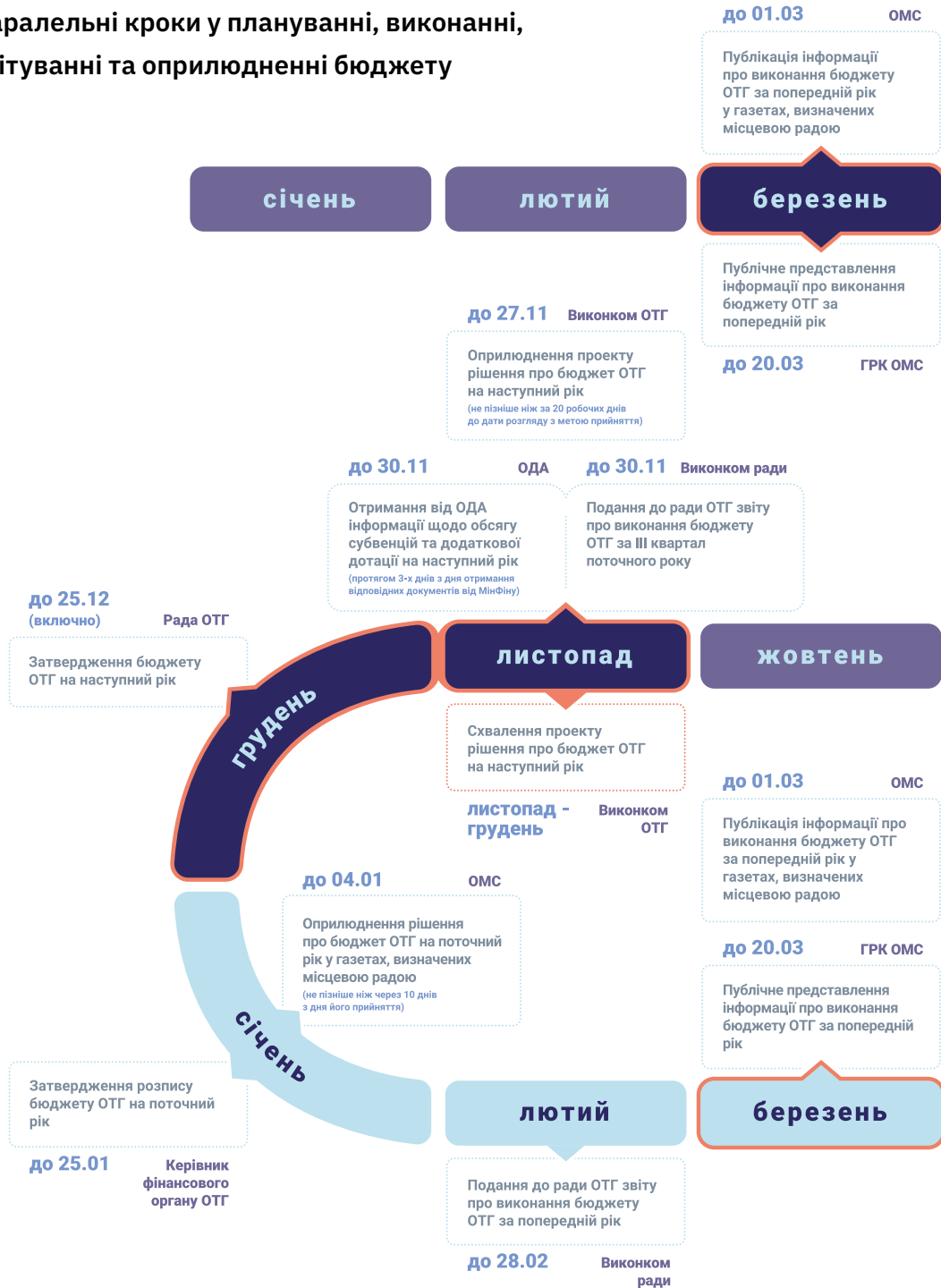
10

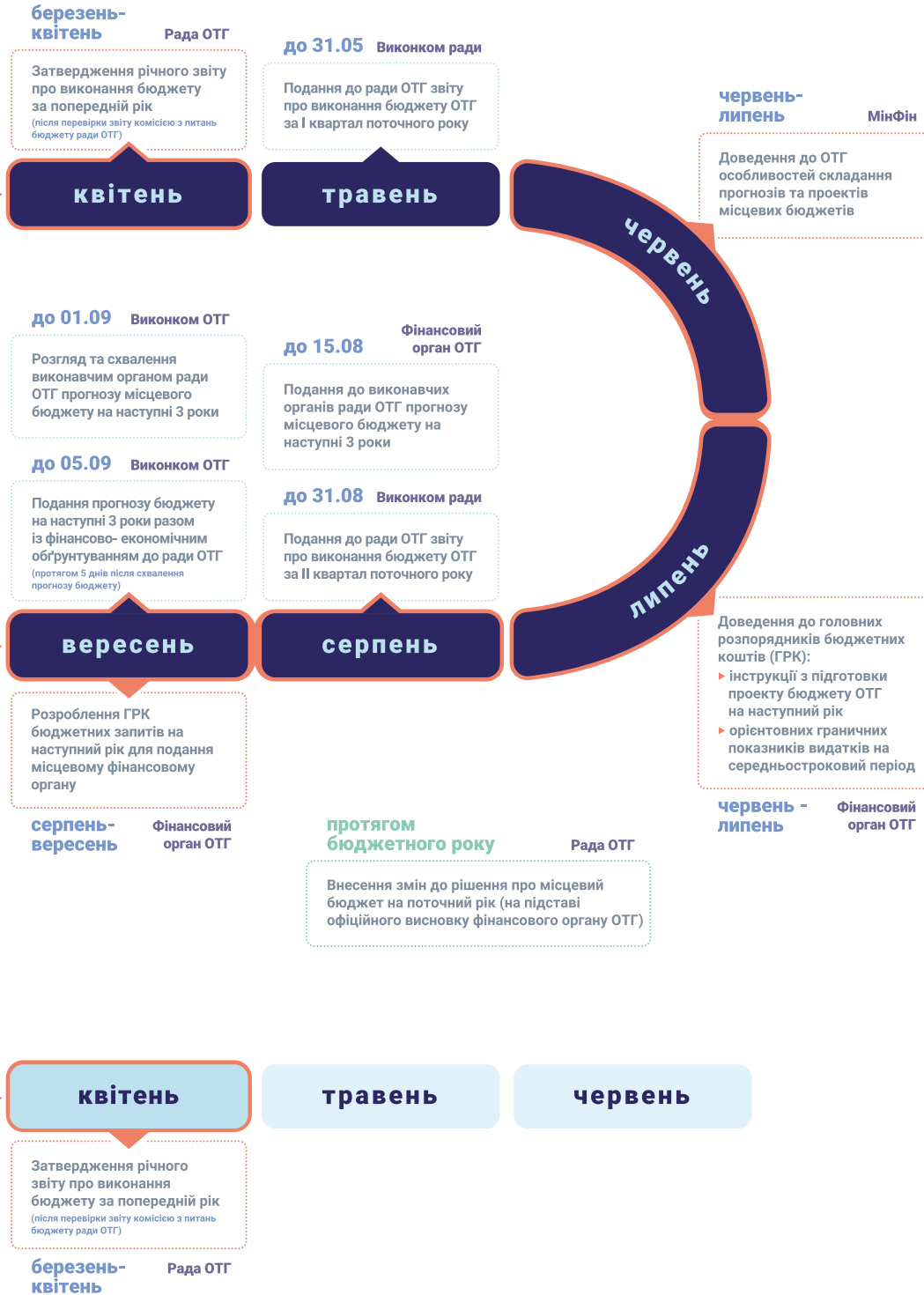
11

12

+

## Паралельні кроки у плануванні, виконанні, звітуванні та оприлюдненні бюджету





- 04
- 05
- 06
- 07
- 08
- 09
- 10
- 11
- 12
- +

Для залучення громадян до бюджетного процесу й урахування їхніх потреб керівництво ОТГ може використовувати **бюджет участі**. Це механізм залучення громадськості до розподілу частини місцевого бюджету. Бюджет участі є інструментом прямої демократії, за допомогою якого громадяни беруть активну участь у розподілі частки бюджету громади. Цей процес відбувається шляхом розробки та подання мешканцями проєктів, спрямованих на поліпшення якості життя у громаді та відкритого голосування за ці проєкти усіх мешканців громади.

Механізм реалізації бюджетних проєктів в межах бюджету участі регулюється нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування (рішеннями ради, розпорядженнями голови). Рекомендовані критерії для впровадження бюджету участі:

- необхідно чітко визначити обсяг коштів, що спрямовується на реалізацію проєктів бюджету участі та (якщо можливо та доцільно) очікувану кількості проєктів, мінімальний / максимальний розмір проєкту;
- проєкти мають відповідати місцевим стратегіям та програмам;
- слід розробити чіткий алгоритм комунікації з громадою, який описуватиме, як відбуватиметься процес подання проєктів, їх промоція та голосування;
- отримані в результаті реалізації проєкту нові активи мають бути загальнодоступними;
- термін реалізації проєкту має обмежуватися бюджетним періодом;
- необхідно чітко регламентувати послідовність, яка визначає, як і ким протягом бюджетного періоду будуть реалізовуватися проєкти-переможці;
- проєкти повинні реалізовуватися на території ОТГ.

Для керівника ОТГ бюджет участі надає унікальну можливість поспілкуватися безпосередньо з громадянами та дізнатися більше про їхні проблеми і потреби, а також сприяти їх вирішенню. Одним із результатів реалізації бюджету участі може стати напрацювання спільно з громадою пріоритетів, які можуть

виходити за межі проекту бюджету участі (тобто, коли ідея запропонована для проекту не може бути реалізована в рамках бюджету участі, але водночас є дуже важливою і тому може реалізовуватися як повноцінна бюджетна програма). Також під час реалізації бюджету участі ви можете зібрати інформацію, яка буде корисною для управлінських рішень, покращити комунікацію між владою та громадянами, ефективніше витратити гроші та надавати послуги, затребувані у вашій ОТГ.

### Максимізація доходів

З метою уникнення неочікуваного дефіциту керівництву ОТГ важливо проводити «цілісне бюджетування» (поєднуючи доходи з видатками) і готувати реалістичні оцінки та прогнози.

Здатність ОТГ прогнозувати рівень доходів із власних джерел та управляти ними залежить від трьох основних факторів:

1. Здатність визначати дохідну базу — іншими словами, чітко визначати, які групи громадян або підприємства підлягають оподаткуванню.
2. Здатність встановлювати ставку доходу, тобто можливість встановлювати оптимальний розмір місцевих податків і зборів.
3. Можливість збирати доходи, а не розраховувати на їх мобілізацію центральними органами від імені ОТГ (наприклад, Державною податковою службою).

Існує також четвертий фактор — це здатність ОТГ використовувати власні активи (наприклад, будівлі, що перебувають у їхній власності) для надання послуг або здачі їх в оренду для отримання доходів, залежно від потреб та враховуючи найбільшу вигоду для громади.

Визначення дохідної бази вимагає не лише ведення реєстру фізичних осіб і підприємств. Це також передбачає наявність повної та актуальної картини щодо того, що відбувається на території ОТГ. Керівництву ОТГ варто провести інвентаризацію усіх земель та майна. Важливо знати, скільки у вас комунальної землі та хто є власником та/або орендує земельні ділянки у вашій ОТГ. Це не просте завдання, але, володіючи цією інформацією, ви зможете розуміти потенціал своєї ОТГ, зробити процес сплати земельного податку та орендної плати прозорішим та ефективніше контролювати його; те саме стосується

← 10  
Просторове  
планування  
та розвиток  
інфраструктури

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

податку на майно. Використовуючи цю інформацію, ви зможете точніше розрахувати очікувані обсяги доходів та на підставі цих розрахунків приймати управлінські рішення щодо витрат.

Нині ОТГ мають обмежені можливості для визначення дохідної бази та ставок, а доходи від більшості джерел (платників) збираються іншими органами. Однак, навіть за цих умов ОТГ можуть напрацьовувати механізми для збільшення доходів. Врешті-решт влада ОТГ має прагнути збільшити свої доходи в довгостроковій перспективі, адже саме вона зможе ними розпоряджатися.

ОТГ завжди мають шукати «золоту середину» між бажанням стягнути більше податків та зборів і спроможністю платити ці податки. Якщо влада ОТГ встановлює максимально можливі ставки податків, зборів та інших платежів це може сильно «вдарити по кишені» громадян і бізнесу. Для бізнесу це може мати вигляд прояву зневажливого ставлення, що спонукатиме підприємців припинити виробничу діяльність на території ОТГ або стимулюватиме їх до (чи, принаймні, не відлякуватиме) «діяльності в тіні» (нелегально вести бізнес та/або виплачувати зарплати в конвертах).

Оскільки ОТГ зобов'язані працювати винятково відповідно до Бюджетного та Податкового кодексів, то це означає, що ви, наприклад, не можете встановлювати власні податки, але у вас є можливість організувати ефективну співпрацю з платниками податків. Влада ОТГ має ставитися до всіх платників податків (підприємств, приватних підприємців та громадян) однаково справедливо, поважати їхні права, виконувати свої обов'язки і не надавати жодних преференцій тим чи іншим особам. Співпраця — найкраща модель. Звісно, іноді у вас виникатимуть певні проблеми з недобросовісними суб'єктами, але загалом стабільні стосунки — це краще, ніж протистояння.

Голова ОТГ може спілкуватися і переконувати місцевий бізнес офіційно вести господарську діяльність та сплачувати податки, а також надавати консультації, що стосуються питань офіційної реєстрації бізнесу. Водночас зворотний зв'язок, отриманий від підприємців, допоможе вам краще зрозуміти, де ще існує нерозкритий потенціал ОТГ. Власники бізнесу та менеджери високо цінують, коли керівництво ОТГ відкрите для співпраці, готове допомогти розвивати наявні в ОТГ підприємства та створює сприятливе інвестиційне середовище, зокрема, через ефективне адміністрування податків, зменшення бюрократії та надання високоякісних адміністративних послуг. До того ж критично важливо дотримуватися принципу неупередженості — створювати універсальні й прозорі умови для всіх, хто бажає розвивати ОТГ.

#### ↪ 05

Адміністративні послуги

#### ↪ 09

Економічний розвиток

Керівництво ОТГ може шукати способи для стимулювання сплати податків, впливати на тих, хто ухиляється від їх сплати:

- Спеціалісти-землевпорядники можуть самі готувати повідомлення про належні до сплати суми майнових податків і надсилати їх до ДПС для подальшого повідомлення платників про їхні податкові зобов'язання.
- Телефонувати підприємцям і підприємствам з метою їх стимулювання до сплати податків; спільно з працівниками ДПС та Фонду соціального страхування відвідувати заклади, де, за інформацією, є неплатники, проводити бесіди та заохочувати до добросовісності.
- Видаючи довідки та свідоцтва (про народження, шлюб тощо) паралельно перевіряти сплату податків і проводити розмови із боржниками. Іноді розмова може допомогти переконати, і боржник погасить заборгованість.
- Отримувати інформацію від Державної податкової служби про стан сплати місцевих податків (плати за землю / податку на нерухоме майно) і публікувати інформацію про несплату у місцевих газетах та у Facebook.

### *Практичний приклад*

## **Стимулювання зростання доходів у Межівській ОТГ (Дніпропетровська область)**

Межівська ОТГ, розташована на сході Дніпропетровської області, була створена у жовтні 2017 року та об'єднала дві селищні та п'ять сільських рад. Населення – 15 700 осіб. Бюджет ОТГ на 2019 рік становить 107,8 млн грн, з яких 48,5 млн грн – трансферти. ОТГ об'єднує шість старостинських округів.

Після утворення ОТГ керівництво розглянуло шляхи збільшення рівня надходжень до бюджету ОТГ, а також питання справедливого розподілу видатків між старостинськими округами. Кошти на їх розвиток розподіляються на основі пропозицій, поданих старостами, які проводять дискусії з представниками громадськості, визначають, які заходи є пріоритетними, контролюють використання коштів та звітують наприкінці року громадянам щодо використання отриманих коштів, що фіксується у протоколі засідань. Зміни у розподілі витрат можуть вноситися протягом фінансового року, якщо бюджет перевиконано не менше ніж на 5%.

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

У Межівській ОТГ є понад 300 одноосібників (індивідуальних фермерів), які займаються самостійним обробітком земельних ділянок (паїв та земель для ведення особистого селянського господарства). Відповідно до Податкового кодексу України, одноосібники мають самостійно розраховувати свій дохід та подавати декларацію за попередній рік до Державної податкової служби до 1 травня. Однак через недосконалості у законодавстві деякі одноосібники декларували про фактичне отримання мізерних доходів, внаслідок чого бюджет ОТГ не отримував в повному обсязі ресурси у вигляді податку на доходи фізичних осіб. Крім того, були випадки, коли окремі фермери свідомо не уклали договори на оренду землі, внаслідок чого відбувалося недоотримання орендної плати.

Влада Межівської ОТГ провела низку інформаційних заходів, щоб довести до мешканців принципи формування місцевих бюджетів. В результаті цих зустрічей ситуація з виплатами покращилася, але значні відмінності у рівнях доходів, задекларованих одноосібниками у старостинських округах, не зникли.

Принципи розподілу коштів між старостинськими округами також призводили до певних конфліктних ситуацій між депутатами ради. Як результат, рада ОТГ вирішила змінити підхід до розподілу ресурсів на капітальні витрати серед старостинських округів. Для виділення коштів визначається рейтинг кожного старостинського округу, беручи за основу розмір його внеску у бюджет ОТГ, використовуючи лише доходи за попередній рік, що пов'язані з використанням земель сільськогосподарського призначення, що є основним джерелом надходжень до селищного бюджету. При визначенні рейтингу до доходів не враховують ПДФО, щоб уникнути спотворення даних, оскільки лєвова його частка припадає на Межівський округ.

*Джерело: Дніпропетровський обласний центр розвитку місцевого самоврядування U-LEAD*

ОТГ також мають інші способи збільшення своїх доходів, зокрема через:

- надання затребуваних адміністративних послуг, за які передбачено плату;
- проведення аукціонів з продажу або оренди землі з метою отримання кращої ціни;



- використання системи ProZorro.Sales для продажу комунальної власності — якщо такі продажі є повністю виправданими<sup>13</sup> — з метою отримання вищого доходу.

Якщо на порядку денному стоїть питання здійснення **запозичень задля інвестицій**, керівники **міських ОТГ** мають враховувати процедуру, обмеження та ризики боргового фінансування. Окрім процесу погодження запозичень (див. «Що вам потрібно знати»), чинними правилами визначено, що:

- витрати на обслуговування запозичень оплачуються за рахунок загального фонду бюджету ОТГ, а сама сума боргу погашається за рахунок видатків бюджету розвитку;
- нині витрати міських ОТГ на запозичення не можуть перевищувати 10% видатків загального фонду бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, у якому планується погашення місцевих позик;
- загальна сума місцевого боргу на кінець бюджетного періоду не має перевищувати 200% середньорічної розрахункової суми доходів бюджету розвитку.

За даними Міністерства фінансів, загальна сума місцевих позик за перші шість місяців 2019 року становила 12,5 млн євро та 749,0 млн грн (що еквівалентно приблизно 25 млн євро) відповідно до валюти, у якій номінований борг. Звідси можна зробити висновок, що фінансування бюджетів через кредитування не є дуже поширеною практикою серед міських ОТГ в Україні. Тобто запозичення або не здійснюються, або здійснюються у відносно малих розмірах.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Продаж майна приносить разове вливання у бюджет ОТГ, але слід враховувати й довгострокові наслідки. Наприклад, якщо приміщення буде продано під виробничі потужності, то ці потужності зможуть генерувати доходи для ОТГ в майбутньому, скажімо, за рахунок податку на доходи фізичних осіб, що посилить позитивний ефект. Однак це компенсується втратою потенційного майбутнього доходу від оренди. Крім того, якщо продаж відбудеться, коли ринок нерухомості перебуває у стагнації, то ОТГ втратить гроші порівняно з потенційним продажем у майбутньому. Отже, необхідно враховувати й втрати від невикористаних можливостей.

<sup>14</sup> Наприклад, в I кварталі 2019 року здійснене лише одне місцеве запозичення — Маріупольська міська рада залучила 12,5 млн євро зовнішнього кредиту за ставкою 6,5% на 13 років.

Це можна пояснити декількома чинниками, зокрема, наявністю альтернативних ресурсів для проєктів регіонального соціально-економічного розвитку, які перераховуються з державного бюджету (і, відповідно, радше «надаються», а не позичаються), та обмеженими ресурсами місцевих бюджетів розвитку як джерела погашення боргу. Крім того, часті зміни бюджетного та податкового законодавства та низька передбачуваність обмінного курсу в середньо- та довгостроковій перспективі виступають аргументами проти позик для реалізації таких проєктів. Винятком є хіба що міста-мільйонники з достатньою доходною базою, приростом економічно активного населення та широким колом інвестиційних можливостей — там зазначені ризики дещо нівелюються об'єктивною необхідністю постійного інвестування в значні за обсягами інфраструктурні об'єкти (транспорт, водопостачання та водовідведення, об'єкти соціально-культурного призначення тощо).

Загалом, здійснення запозичень ОМС може бути виправдано лише тоді, коли існує висока впевненість, що позику можна ефективно інвестувати, і ця інвестиція дасть змогу принаймні повернути позику чи отримувати прибуток у майбутньому. Це може мати місце, наприклад, якщо ОТГ реалізує нові інфраструктурні проєкти, які надалі будуть повертатися у вигляді сплати тарифів або інших зборів (наприклад, система водопостачання або опалення) та/або використання позики прискорює місцевий розвиток, і потенційний потік доходів в ОТГ (приміром, податкові надходження) перевищить чисту теперішню вартість інвестицій. При фінансуванні інфраструктури за рахунок запозичень слід враховувати й інші фактори, скажімо, чи будуть здатні органи ОТГ (його комунальні підприємства або державне приватне партнерство) встановлювати достатньо високі тарифи, які мають бути «підйомними» для місцевих користувачів послуг (громадян та/або бізнесу), а також хто і як буде адмініструвати ці доходи. Зрештою, органи місцевого самоврядування існують для того, щоб служити громадськості, а не задля того, щоб отримувати прибуток чи не виправдано ризикувати, тому до запозичень слід ставитися обережно.

ОТГ мають також досліджувати і використовувати інші джерела доходу, особливо гранти з вітчизняних та міжнародних джерел, які надаються для конкретних цілей і, зазвичай, виділяються на конкурсній основі. Це охоплює, наприклад, і програми транскордонного співробітництва, що фінансуються ЄС.

## Отримання повної вигоди від публічних закупівель

Щорічно ОТГ витрачають мільярди гривень на придбання товарів, послуг та робіт. Тому важливо, щоб публічні закупівлі здійснювались ефективно, задля досягнення економії витрат та отримання найбільшої цінності з обмеженого бюджетного ресурсу ОТГ. Проте часто електронні закупівлі сприймаються ОТГ просто як обов'язок чи навіть адміністративний тягар. На жаль, недостатньо серйозне ставлення до правил закупівлі призводить до того, що третина тендерів класифікується як така, що не відповідає вимогам проведення і, отже, не завершена, що є фактично марним витрачанням адміністративних ресурсів.

Для ОТГ важливо розуміти правила та процедури закупівель, які містяться у Законі України «Про публічні закупівлі», зокрема, як працює система ProZorro. Це передбачає розуміння таких етапів, як планування закупівлі, визначення її мети, вимог до якості та критеріїв оцінки, неупереджене спілкування з усіма учасниками тендера під час будь-яких роз'яснень, точне звітування про результати процесу закупівлі та інвестиції у знання і навички персоналу.

Тендерна документація повинна містити чітку специфікацію, критерії щодо якості та умови доставки, а також способи вирішення суперечок і накладення штрафних санкцій у разі порушень, невідповідностей, шахрайства тощо. Під час закупівлі важливо уникати порушень під час підготовки й оцінювання тендерної документації, оскільки вони підвищують ризик отримання товарів послуг та/або робіт низької якості, чи навіть можуть призвести до оголошення тендера таким, що не відбувся. Нижче описано п'ять найпоширеніших порушень під час проведення закупівель.<sup>15</sup>

- **Велика, цілісна закупівля розбивається на менші частини, щоб уникнути використання системи ProZorro.** Іноді органи державної влади намагаються уникати відкритих тендерів або використання системи ProZorro, подрібнюючи великі закупівлі на кілька менших, що опускаються нижче порогового рівня, хоча кожна з них залежить від інших і разом становить «єдину» закупівлю. У кращому випадку керівництво ОТГ втрачає шанс залучити багатьох постачальників, які можуть бути зацікавлені у більшому тендері, а отже, отримає

### ↪ 02

Управління людськими ресурсами

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+



<sup>15</sup> <https://infobox.prozorro.org/articles/tipovi-pomilki-zamovnikiv-pro-yaki-var-to-znati>  
та <https://e-tender.ua/news/tipovi-pomilki-zamovnikiv-vivchayemo-chogo-slid-unikati-266>.

менше пропозицій, що призведе до меншої конкуренції та гіршого співвідношення «ціна — якість». У найгіршому випадку керівництво ОТГ може бути звинувачене у порушенні закону.

- **До тендерної документації включено дискримінаційні вимоги, які надають перевагу конкретному учаснику торгів.** Часто у технічній специфікації вказують назву конкретної торгової марки (наприклад, у тендері на постачання товарів згадується конкретна марка автомобіля чи комп'ютера) або характеристики описуються так, що вони застосовуються лише до одного товару, підприємства чи особи. Тендерна документація має бути написана чітко і уникати неоднозначностей, але й передбачати наявність принаймні двох різних товарів, підприємств чи осіб, які могли б відповідати цим вимогам. Інакше це, найімовірніше, призведе до скасування тендера.
- **Переможцем визнають учасника торгів, пропозиція якого не відповідає вимогам тендерної документації.** Скажімо, тендерний комітет може вибрати найдешевшу заявку, але цю ціну було досягнуто лише за рахунок погіршення якості. Тендерний комітет зобов'язаний ретельно перевіряти заявки та відхиляти пропозиції, які не відповідають усім вимогам тендерної документації.
- **Неправильна підстава для відхилення пропозиції.** Людині властиво помилятися. Помилку можна уникнути або вчасно її виправити, якщо уважно зазначати підстави, які не відповідають тендерній документації та згідно з якими відбувається відхилення пропозиції.
- **Неоприлюднення або несвоєчасне оприлюднення інформації на ProZorro.** Іноді тендерні комітети несвоєчасно публікують або взагалі забувають публікувати свої звіти про результати тендерного процесу. Це легко виправити, дотримуючись законодавчо встановлених термінів щодо оприлюднення інформації.

Керівництво ОТГ зобов'язане здійснювати закупівельну діяльність у чіткій відповідності до Закону України «Про публічні закупівлі». Державна аудиторська служба України (ДАС) здійснює моніторинг публічних закупівель і може проводити перевірки й аудит на предмет законності та відповідності вимогам законодавства. Керівництво та персонал ОТГ повинні досконало знати законодавчу базу й володіти практичними навичками, щоб уникнути порушень та звинувачення у шахрайстві.



## Як найкраще використовувати свій бюджет

Керівники ОТГ можуть скористатися юридичною гнучкістю, щоб забезпечити найефективніше витрачання своїх бюджетів, вносячи зміни до бюджетів ОТГ упродовж року за таких обставин:

- якщо план доходів загального фонду місцевого бюджету, встановлений на відповідний період (за підсумками першого кварталу та наступних звітних періодів), перевищений щонайменше на 5%;
- якщо недоотримання доходів загального фонду місцевого бюджету, запланованих на відповідний період (квартал), перевищує 15%;
- якщо необхідно здійснити перерозподіл бюджетних призначень між головними розпорядниками коштів або у разі використання вільного залишку бюджетних коштів.

Для ефективного управління обмеженими бюджетними ресурсами та прийняття управлінських рішень щодо перерозподілу коштів у межах бюджетних програм протягом року, а також визначення пріоритетів щодо бюджету на наступний рік керівники ОТГ мають володіти реальними показниками ефективності та актуальною фінансовою інформацією.

Як показано у бюджетному графіку (див. «Що вам потрібно знати»), відповідний виконавчий орган ОТГ зобов'язаний готувати квартальні та річні звіти про виконання бюджету для їх подання раді ОТГ. Тільки щорічний звіт підлягає затвердженню радою ОТГ після попереднього розгляду комісією з питань бюджету. Бюджетне законодавство не визначає наслідків та санкцій на той випадок, якщо рада ОТГ не затвердить звіт, а тому питання розгляду та затвердження річного звіту доцільно регулювати у Бюджетному регламенті ради ОТГ.

Відповідно до законодавства, інформація про бюджет і про виконання бюджетних показників має бути оприлюднена у засобах масової інформації, включаючи обов'язкову публікацію у газетах рішення про бюджет ОТГ та представлення інформації про виконання місцевого бюджету. Отже, приймаючи рішення про бюджет, рада ОТГ має вирішити, у якій газеті воно буде опубліковане: у власній, яка належить ОТГ, чи у іншій, яка розповсюджується на території ОТГ. Рада ОТГ може також публікувати будь-яку інформацію про бюджет на своєму офіційному веб-сайті. Порядок та формат подання інформації про

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+

виконання бюджету законодавчо не визначений, а отже, він має бути викладений у Бюджетному регламенті ради.

Щоб уникнути звинувачення у неефективному використанні державних та муніципальних ресурсів, керівникам ОТГ слід значно посилити системний нагляд не лише за використанням субвенцій, а й за всіма процесами і процедурами в межах всього бюджетного процесу (як планування, так і виконання).

Одним із головних завдань у процесі виконання бюджету є забезпечення ефективного використання бюджетних ресурсів. Пріоритетним завданням голови ОТГ й усього керівного складу ОТГ є побудова системи внутрішнього контролю, формування оптимальної структури управління, організація взаємодії між усіма учасниками бюджетного процесу та мешканцями ОТГ, а також спілкування з бізнес-структурами та органами нагляду і контролю.

Нині в Україні не існує офіційної загальноновизнаної, надійної та ефективної методології внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту для застосування на місцевому рівні. Деякі з них розроблені, наприклад, для державного рівня або великих міст, таких як Київ, і тому їх потрібно адаптувати для потреб ОТГ. Для вирішення цього питання керівникам ОТГ наполегливо рекомендується звертатися за допомогою та порадами спочатку до обласної державної адміністрації, а якщо там не зможуть вирішити запит, то до Міністерства фінансів, де, ймовірно, до розв'язання проблеми зможуть також залучити донорські проекти.



## Підсумки

Завдяки реформі фіскальної децентралізації в Україні органи ОТГ тепер мають чіткіший розподіл відповідальності за здійснення видатків, деякі нові джерела доходів, ефективнішу систему міжбюджетних трансфертів та умови для місцевих запозичень. Це міцна основа для ефективного та дієздатного управління ОТГ.

Основним викликом для розвитку ОТГ є необхідність використовувати їхні обмежені ресурси у найефективніший і найдієвіший спосіб. Це, звісно ж, необхідно робити у межах чинних законів України. Однак розумне управління муніципальними фінансами не слід розглядати як окрему тему. ОТГ буде успішною в довгостроковій перспективі лише у тому випадку, якщо підготовка та виконання бюджету будуть узгоджені з процесами прийняття стратегічних рішень, якщо у виконавчих органах є кваліфіковані кадри з відповідними повноваженнями і якщо підтримується відкритий діалог з місцевим населенням та відбувається його залучення до бюджетного процесу. Це означає, що адміністративні структури мають підлаштовуватися до потреб та очікувань громади, а керівництво ОТГ — прагнути завоювати довіру громадян і бізнесу, залучаючи їх до прийняття рішень, проводячи прозору політику щодо використання публічних коштів.

04

05

06

07

08

09

10

11

12

+





## 04

## Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

### Чому комунікація важлива для влади ОТГ?

Із 2014 року Україна переживає масштабну хвилю реформ, які розширили можливості органів місцевого самоврядування та особливо громадян. Незалежно від того, скільки населених пунктів об'єднує громада (ОТГ) — два або десять, — кожне добровільне об'єднання відбувається тільки тому, що місцеві жителі погоджуються з правильністю цього шляху, голосуючи за нього.<sup>1</sup> Відразу після виборів кожен голова ОТГ і депутати місцевих рад працюють виключно за підтримки і схвалення громадськості. Люди призначають своїх представників і сподіваються, що вони їх не розчарують.

Цей демократичний принцип ухвалення рішень є основним у процесі децентралізації. Як підписант Європейської хартії місцевого самоврядування Україна керується принципом *субсидіарності*: прийняття рішень органами державної влади має відбуватися максимально наближено до громадянина.

«Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії». Європейська хартія місцевого самоврядування, стаття 4.3.



<sup>1</sup> Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання громад», березень 2015 року.

ОТГ отримують додаткові повноваження, обов'язки та ресурси, *оскільки* вони діють на місцевому рівні, де люди найчастіше беруть участь у політичних дискусіях, що впливають на їхнє життя — те, що є політичним, також є і особистим. Завдяки наближеності до громадян влада ОТГ може простіше, ніж регіональні чи національні органи влади дізнаватися про думки і побажання своїх мешканців. Але ця інформація про потреби людей не з'являється миттєво, вона надходить у процесі постійного спілкування з ними.

Громадяни є не єдиною групою, яку має залучати влада ОТГ. У демократичних суспільствах необхідно ефективно інформувати про проваджувану політику, щоб мешканці, громадські організації та підприємства розуміли суть ухвалених рішень, які впливають на їхнє життя, і, в ідеалі, погоджувались з ними, або, принаймні, мали можливість висловити власну думку. Отже, влада ОТГ зобов'язана пояснити свою позицію і переконати громаду в ефективності вибору запропонованої політики і підходів щодо її реалізації. Це особливо актуально в період соціальних змін і процесів реформування, які зазвичай викликають відчуття незахищеності в суспільстві і можуть призвести до небажання підтримати реформу і протидії їй або, принаймні, неготовності комплексно з'ясувати положення програми реформ та її мету.

Але комунікація — це більш ніж переконання. Влада ОТГ має безпосередньо залучати громадян та інших заінтересованих осіб до процесів ухвалення рішень, таких як використання державних коштів і землі, надання послуг, захоплення інвестицій в інфраструктуру і зростання економіки та діяти відповідально, підзвітно і досягати успіху завдяки знанням і досвіду мешканців. Запрошуючи громадян чи партнерів до обговорення та спільної роботи над місцевою політикою, ОТГ завойовує визнання і довіру, поділяє відповідальність за результати і зменшує опір. Все це сприяє зростанню легітимності ухвалених рішень влади ОТГ.

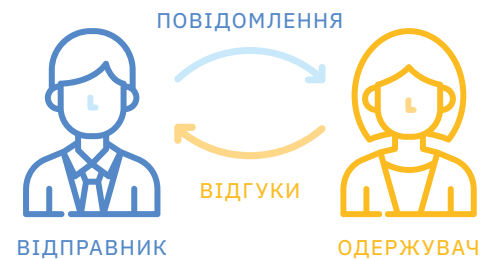
Для того щоб впливати на політику, мати доступ до ресурсів і координувати діяльність, включаючи міжмуніципальне співробітництво в сфері надання ключових послуг, ОТГ також повинні ефективно взаємодіяти з іншими органами влади — як на вищих рівнях (центральному, обласному, районному), так і на власному (інші ОТГ). Кожна ОТГ має зробити так, щоб її почули, щоб представляти інтереси своєї громади і забезпечувати успішні результати в переговорах і партнерських відносинах.

## Що варто знати?

Комунікація — поняття старе, як і людство. Як вид ми розвивали дедалі складніші способи взаємодії один з одним — локально і глобально, — а тепер ще й завдяки широкому доступу до мережі Інтернет. Тому неважко припустити, що спілкування відбуватиметься природно і сприйматиметься як належне. Реальність полягає в тому, що в ньому беруть участь свідоме мислення і зусилля. Спілкування також має багато форм.

Державні органи зобов'язані інформувати громадян й інші зацікавлені сторони про свої плани, заходи, дії, права та варіанти доступу до послуг, що надаються, і співпраці з адміністрацією. **Інформація** може передаватися за допомогою різних засобів, таких як брифінги для преси, брошури, листівки, плакати, репортажі, інтерв'ю, газети, радіо- і телепрограми, веб-сайти, твіти, запитання, які ставлять найчастіше (FAQ), та у формі відповідей на запити. У кожному конкретному випадку державна адміністрація ухвалює рішення про те, які носії або медіа могли б найкраще передати її повідомлення. Інформація завжди має бути зручною для користувача, тобто:

- ретельно підготовленою з урахуванням запитів потенційної аудиторії;
- викладеною без застосування технічних термінів або, принаймні, з тлумаченнями їх;
- не містити знань, володіння якими не можна очікувати від одержувача;
- в ідеалі має містити не тільки факти, а й підґрунтя та аргументи, які пояснюють суть викладеного.



Якщо інформація — це дорога з одностороннім рухом, то **комунікація** — це рух у двох напрямках. Комунікація — це процес передавання інформації, який має відбуватися у двох напрямках — всередину організації і назовні. Діалог дає право голосу усім членам ОТГ, враховуючи їхні інтереси. У територіальних громадах такий обмін інформацією відбувається ще до голосувань. Кожна нова створена організація є свідченням успішних зусиль місцевих лідерів щодо обґрунтування переваг об'єднання, децентралізації та перспектив розвитку. Комунікація не є відкрито кінцевим процесом — необхідно починати розмову,

подивитися, куди вона веде. Комунікація потребує структури. З точки зору ОТГ, потрібні чіткі, зрозумілі і достовірні повідомлення, які пояснюють сутність запропонованої політики, послуг і планів, адаптовані з урахуванням ключових інтересів заінтересованих сторін.

Поняття «**стратегічні комунікації**» містить:

- визначення мети комунікації;
- визначення цільової аудиторії;
- розробка повідомлень і заходів для досягнення мети, які відповідають її потребам і очікуванням;
- забезпечення узгодженості аргументів, які співвідносяться між собою, але можуть бути виражені для різних цільових груп по-різному.

Стратегічні комунікації існують протягом всього політичного циклу — від визначення порядку денного, його формулювання та закріплення, реалізації та оцінки методики до остаточної зміни політики. На всіх цих етапах ідентифікуються численні групи заінтересованих сторін з визначенням кола їхніх інтересів: громадянське суспільство (наприклад, ініціативні групи громадян, профспілки або професійні асоціації), окремі громадяни, політичні партії, корпоративний сектор, а також адміністративні одиниці на національному та субнаціональному рівні, такі як галузеві департаменти.

Як ОТГ може отримати інформацію про ці інтереси? Кожна **взаємодія** з громадянином, представником бізнесу або працівником адміністрації — це можливість спілкуватися особисто, поштою, телефоном або онлайн. Щоразу, коли ОТГ репрезентує себе у зовнішньому світі, вона генерує відгуки, які можуть бути використані для поліпшення її політики та якості послуг. Постає питання: як найкраще зібрати ці відгуки і як переконатися, що ОТГ спроможна зробити з них висновки? Місцеві органи влади можуть використовувати різні методи та засоби для того, щоб зрозуміти інтереси, очікування, потреби та компетенції різних груп заінтересованих сторін — залежно від ситуації, з якою стикається ОТГ. Приміром, можна провести опитування як онлайн, так і офлайн, створити фокус-групи чи панельні дискусії для встановлення якісного діалогу або вироблення процедур розгляду скарг. Отже, існує багато інструментів, які мають свої плюси й мінуси, але у більшості випадків можуть бути легко адаптовані до потреб та вимог ОТГ.



Іншим ключовим аспектом взаємодії місцевої влади та громадян є **представництво**. Громадяни часто представлені організаціями громадянського суспільства, завдання яких полягає в тому, щоб об'єднати багато голосів в один ефективний, який був би почутий, захищав конкретні інтереси і розв'язував проблеми. Місцевий бізнес зазвичай представлений торгово-промисловою палатою, яка діє з метою забезпечення інтересів бізнесу від імені груп компаній.

Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» громадські організації (ГО) визначаються як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, інших інтересів. Загалом громадське суспільство складається з усіх форм організованого залучення громадян країни: неурядові організації, асоціації, різні форми ініціатив і соціальних рухів (групи захисту інтересів громадян, профспілки, професійні асоціації тощо). Вони займаються діяльністю, яка не орієнтована на одержання прибутку, і є незалежними від партійно-політичних інтересів. Це сфера суспільства, яка перебуває між державним і приватним секторами, місце, яке об'єднує відданих громадян країни.



У той час як стратегічні комунікації з питань реформ інформують про ухвалені політичні рішення протягом усього політичного циклу прозоро і доступно, **концепція участі громадян** розвивається, даючи змогу залучати представників різних за інтересами соціальних груп для ухвалення рішень за принципом рівності і на підставі представництва. Це стосується неблагополучних або маргіналізованих груп, які зазвичай не мають організованого представництва. Хоча стратегічні комунікації визначаються державним органом і мають на меті презентувати політичні рішення та процеси прозоро і зрозуміло, участь громадян зосереджена на активному залученні громадянського суспільства, громадян та інших недержавних суб'єктів до процесу ухвалення рішень.

Як і участь у регулярних вільних і чесних виборах, участь громадян означає, що всі члени суспільства мають можливість відстоювати свої інтереси, права та переконання з перспективою досягти успіху.

05

06

07

08

09

10

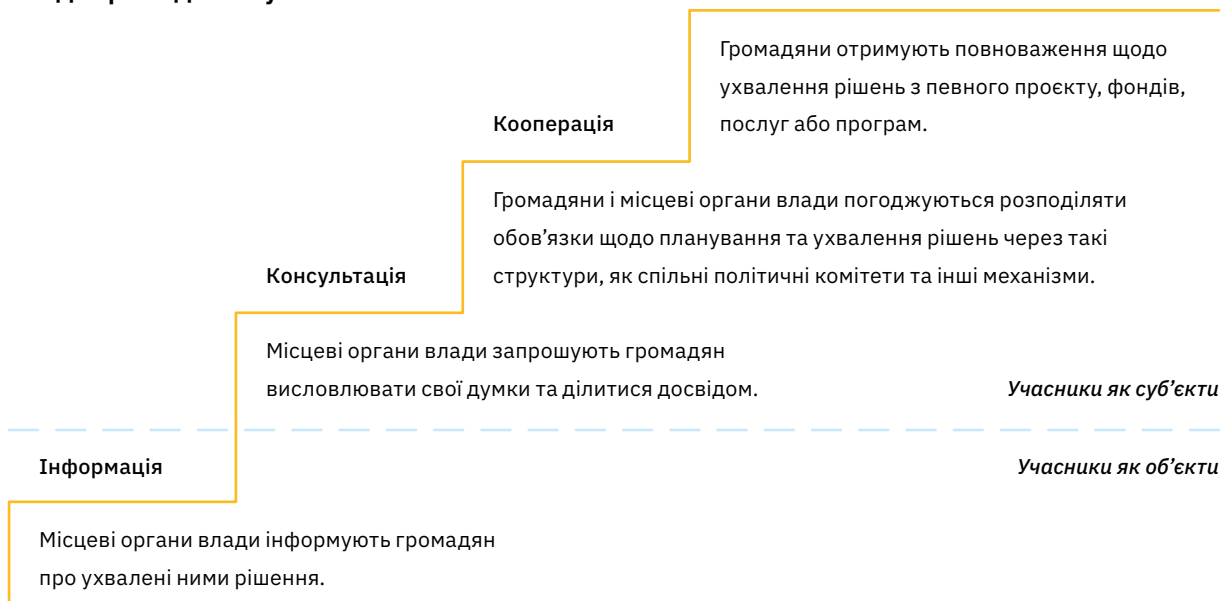
11

12

+

## Сходи громадської участі

## Делегування повноважень



### ↪ 11 Соціальна згуртованість

Участь громадян може вдосконалити послуги, а також ступінь реагування та задоволеності клієнтів. Вона створює зв'язок між громадами і постачальниками послуг або між декількома ОГ для підвищення рівня соціальної згуртованості. Все це сприяє зростанню якості ухвалених рішень, а також легітимності і підзвітності органів місцевого самоуправління та їхніх партнерів; зміцнює довіру до демократичних інститутів і заохочує до участі в громадському житті.

Взаємодія між ОТГ і громадянами відбувається з різною інтенсивністю залежно від теми та події. Участь громадян у політичному процесі може означати, що громада інформує мешканців, наприклад, про певні процеси реформи. Але місцева рада також може делегувати повноваження щодо прийняття рішень своїм членам, приміром, щодо бюджету участі. Загалом, рівень участі змінюється від найпасивнішого до найактивнішого.

Кожна сходинка наочно підтверджує, як участь громадян у суспільному житті громади стає реальністю:

- **Інформація.** Інформування громадян про їхні права, обов'язки та варіанти вибору вважається першим важливим кроком до легітимної громадської участі. Крім того, ОТГ має інформувати громадян про політичні проєкти, запроваджені реформи, законодавчі процедури тощо. Ця інформація

має бути підготовлена так, щоб її можна було легко зрозуміти. На підставі отриманої інформації громадяни розуміють і сприймають політичні процеси та причини ухвалених рішень, а також ініціюють притягнення до відповідальності представників влади. Найвикористовуванішими засобами такого спілкування є веб-сайти, газети, радіопрограми, листівки, плакати, а також організація надання відповідей на запити.

- **Консультування.** Державні адміністрації запрошують групи заінтересованих громадян висловлювати думки та ділитися своїм сприйняттям і досвідом. Особливий акцент робиться на найбільш вразливих, маргіналізованих групах суспільства для залучення їхнього голосу до політичних процесів. Консультування допомагає відповідальним особам ухвалювати обґрунтовані рішення. Проте це не означає, що всі отримані відгуки мають бути відображені в рішеннях, які будуть прийняті в результаті. Щоб гарантувати урахування всіх думок, політики мають заздалегідь описати свій план, а після пояснити, на підставі чого було ухвалене певне рішення. Типовими інструментами консультування є вивчення думок і ставлення, збори громадян в районах і громадські слухання.
- **Співпраця / взаємна відповідальність.** Ця форма участі передбачає перерозподіл повноважень щодо ухвалення рішень між урядовими суб'єктами (наприклад, ОТГ) та неурядовими суб'єктами (громадянами або організаціями громадянського суспільства (ОГС) від їхнього імені). Вони погоджуються розподіляти обов'язки щодо планування та ухвалення рішень через такі структури, як спільні ради з питань політики, комітети з планування та механізми розв'язання складних проблем. Після встановлення основних правил вони не підлягають одностороннім змінам. У межах співпраці громадяни можуть брати активну участь у формуванні громади та послуги, яку вони отримують. Переговори відбуваються з урахуванням перспектив, інтересів, знань та досвіду всіх груп заінтересованих сторін. Після врегулювання цих питань правила мають бути ухвалені й підтримані всіма партнерами з переговорів і групами, які вони представляють.
- **Делегування.** Переговори між державними адміністраціями і громадянами можуть також привести до того, що останні досягнуть домінуючих повноважень щодо ухвалення рішень стосовно певного плану або програми. Потім державні суб'єкти отримують зобов'язання — залежно від правової ситуації — виконувати рішення, ухвалені громадянами. Прикладами є референдуми та бюджет участі.

05

06

07

08

09

10

11

12

+

## Практичний приклад

### Бюджет участі у польському Любліні

«Ваше місто — ваші рішення» є комплексною програмою громадської участі міста Любліна за участю соціальних партнерів, таких як неурядові організації, районні ради і мешканці. Першим кроком було здійснення Програми діяльності самоврядування (PAS) в партнерстві з шістьма іншими місцевими органами влади з метою розробки і впровадження системи моніторингу громадських послуг. Було організовано 80 зустрічей з мешканцями, де вони ухвалили рішення щодо освоєння фондів району. Як наслідок, п'ять районів і надалі проводять публічні консультації і розподіляють кошти за участю громади.

Наступним етапом стала «Люблінська громадська консультаційна платформа» — додаток для мобільних пристроїв, інтегрований в муніципальний сайт. Додаток був використаний у процедурі обговорення Громадського бюджету 2015 як інструмент збору інформації про саму процедуру, подані проекти та про голосування за обрані проекти. Перша редакція Громадського бюджету видана в 2014 році. Процедуру було уточнено під час громадських консультацій. Ініціатива мала великий успіх: подано 337 заявок і 30 відібрано для реалізації. Мешканці мали в своєму розпорядженні 10 мільйонів злотих. Наступного року фінансовий пакет для реалізації ідей мешканців був подвоєний до 20 мільйонів злотих.



У 2012 році муніципалітет Любліна об'єднався у партнерському проекті «Люблін для всіх. Спільна модель управління культурним розмаїттям» з кантоном Невшатель. Були створені система управління і соціальна кампанія з просування різноманітності в Любліні і налагоджено співпрацю з іншими польськими місцевими органами влади. Люблін залишався піонером інтеграційних зусиль протягом багатьох років: у вересні 2014 року місто Люблін отримало чотири винагороди у національному конкурсі «Відкриті міста». Завдяки співпраці з неурядовими організаціями й установами, які займаються інтеграцією іноземців у Любліні, стало можливим, серед іншого, запросити біженців, які живуть у місті, взяти участь у першій редакції Громадського бюджету.



Як продовження у червні 2014 року було розпочато проект «Комунікація заради інтеграції: соціальні мережі та різноманітність», метою якого стала боротьба з упередженим ставленням, поширенням пліток і стереотипами щодо іммігрантів. Проект співфінансується Європейським Союзом та Радою Європи.



Розроблено та запроваджено «Барселону» — методологію протидії наклепам, а також відповідні засоби комунікації. Якщо плітки поширюються як вірус, то позитивних зрушень можна досягнути за участю громадян — протипліткових агентів. Проєкт передбачає проведення заходів у громадському просторі: магазині обміну плітками, кафе «Діалог» та на футбольних матчах. Мешканці були залучені до творчих семінарів, семінарів для медіа, де пропагувалася різноманітність, та до інших заходів.

На додаток до заходів, які підтримують участь окремих громадян, муніципалітет Любліна фінансово та нефінансово співпрацює з неурядовими організаціями (НУО). З 2012 року він надає допомогу на реалізацію проєктів, які фінансуються за рахунок зовнішніх коштів, організовуючи конкурси на власні внески. Завдяки цій ініціативі у НУО є можливість отримати кошти для досягнення своїх цілей, оскільки їхні проєкти цілком залежать від зовнішнього фінансування. Міська рада Любліна також фінансує портал <http://www.lublin.ngo.pl> для місцевих НУО. Його операційна діяльність покладена на НУО в формі відкритого тендера.

*Джерело: Європейські нагороди у сфері державного сектору (EPSA) 2015, номінант у категорії «над-місцеві та місцеві нагороди», <http://www.epsa2015.eu>*

Участь ініціюють не лише державні адміністрації. Більшість ГО вважають своїм завданням виховувати громадян і підвищувати їхню обізнаність з політичних або соціально-економічних питань, впливати на політичні дискусії і бути каталізатором змін. Вони виконують функцію правозахисників та нагляду, вимагаючи та надаючи інформацію. Вони постійно нагадують громадським установам про їхню відповідальність і вимагають своїх прав на участь. Цифрові засоби масової інформації полегшують цей процес, наприклад, онлайн-петиції активно заохочують державні суб'єкти до реагування та дій.



05



06

07

08

09

10

11

12

+

## Які є можливості та виклики для влади ОТГ?

З часу свого заснування кожна ОТГ набуває нових повноважень, ухвалює структури та системи, щоб відповідати своїм функціям, — і ніколи не стоїть на місці. Місцеве самоврядування діє в умовах постійного розвитку. Так, комунікація є безперервним процесом і особливо важлива в період змін для громадян і заінтересованих сторін. ОТГ перебувають на передовій територіальних і секторальних реформ, маючи додаткові обов'язки і ресурси у таких сферах, як первинна освіта й, серед іншого, безпека та захист громадян. Їхні стратегії потребують підтримки населення. Інакше може швидко розвинутися опір, оскільки реформи легко створюють побоювання.

В умовах такої співпраці не існує законодавчого зобов'язання ОТГ повідомляти про свої плани і дії, але є стимул взаємодіяти з громадськістю, що особливо важливо для виборних чиновників, які хочуть залишитися на своїх посадах.

Позиція будь-якої державної адміністрації за замовчуванням полягає в тому, щоб діяти і спілкуватися відповідно до ситуації. Це несе в собі ризик того, що ОТГ реагуватиме на обставини, надаючи непослідовні і, ймовірно, суперечливі сигнали, які, граючи на руку ворожим інтересам, відображатимуть їх у негативному світлі, даючи змогу іншим створювати власну «версію» намірів ОТГ, що призведе до втрати контролю над суперечкою. Натомість ОТГ має сприяти будь-яку комунікаційну ситуацію будучи відповідно підготовленою, добре усвідомлюючи, які вона хотіла б передати повідомлення і яких досягти результатів у довгостроковій перспективі. Звісно, це не виключає необхідності реагування на непередбачені події, але реагування на підставі повідомлень, обговорених і визначених заздалегідь, усвідомлення того, що існують як заінтересовані групи, які підтримують ОТГ, так і ті, що є на даний час її опонентами, полегшує підбір правильних слів і тону в несподіваній ситуації.

Справді, існують проблеми й ризики, пов'язані з *відсутністю* стратегічного підходу до комунікації, що стосуються повідомлень, які ОТГ хоче поширити, і передбачення потенційних негативних реакцій на ситуації, що виникають, зокрема ті, за які ОТГ не несе прямої відповідальності. Наприклад:

- Важливий приватний роботодавець змушений через обставини або рішення, які були ухвалені в іншому місці (головний офіс), скоротити або розпустити штат. Громадяни можуть запитати: чи могла ОТГ зробити більше для того, щоб компанія продовжила працювати? Що запропонує ОТГ, щоб

допомогти людям працевлаштуватися? Чи можна знайти нового роботодавця? Керівництво ОТГ має продемонструвати, що воно розуміє скрутне становище тих представників громадськості, яких стосується це рішення (включаючи місцевих постачальників товарів і послуг, доходи яких залежать від цього бізнесу), і продемонструвати, що воно робить кроки задля перетворення «проблеми» місцевої економіки на «перспективу».

- Якщо пацієнти задоволені медичними послугами в громаді, це відчують переважно самі установи. Проте, якщо їм важко отримати доступ до хорошого лікаря через віддалене розташування установи, відсутність транспортного сполучення або навіть низьку якість медичної допомоги, вони звертатимуться до ОТГ, щоб виправити ситуацію. Це не тільки питання передбачення й вживання заходів у сфері політики, а й забезпечення обізнаності громадян про позитивні реформи, які вже відбулися і які ще впроваджуються (аналогічна ситуація з батьками та школами).
- Через погану погоду зруйновані береги річки і сталося затоплення сільськогосподарських угідь та місцевих будинків. Громадськість чекатиме дій від відповідальних органів влади на всіх рівнях. Як можна гарантувати те, що ОТГ відреагує, не тільки надавши відповідну допомогу, а й звертаючись до потерпілих фермерів та родин, інформуючи і вислуховуючи їх, залучаючи відповідні інстанції до розв'язання проблем? Чи є у ОТГ план кризової комунікації в умовах критичних ситуацій?
- Завдяки міжмуніципальній співпраці ОТГ і сусідні місцеві органи влади забезпечують фінансування будівництва водоочисної станції для постачання високоякісної питної води тисячам домашніх господарств. Це позитивна новина. Однак в ній є й суперечливі елементи, які стануть зрозумілі під час реалізації інвестицій. Очисні споруди розташовуватимуться поруч з житловим районом — під час будівництва буде багато шуму, пилу і додаткового руху транспорту, а прокладання труб в землю до кожного будинку означає, що дороги будуть розкопані і зруйновані. Щоб громадяни підтримали рішення, ОТГ необхідно провести громадські консультації ще до подачі заявки на фінансування. А також надати план з визначеними термінами, пояснити переваги, вказати на недоліки, зокрема, скільки це буде «коштувати» для мешканців у короткостроковій і довгостроковій перспективі, а також те, як ОТГ збирається компенсувати ці незручності. Прозорість і чесність є ключем до уникнення негативної реакції і сприяння мобілізації громадської підтримки.

#### ← 09

Економічний розвиток

#### ← 06

Охорона здоров'я

#### ← 07

Освіта

#### ← 08

Громадський порядок та безпека

#### ← 12

Сільський розвиток

#### ← 10

Просторове планування та розвиток інфраструктури

05

06

07

08

09

10

11

12

+

У цьому контексті рекомендовано розробити комунікаційну стратегію для підвищення ефективності та впливу заходів ОТГ у сферах інформації, стратегічних комунікацій та участі громадян. Ця стратегія має містити чітко визначені мету комунікації, повідомлення та комплекс заходів для різних цільових аудиторій. Її потрібно підготувати паралельно із загальною стратегією ОТГ. Стратегія повинна ґрунтуватися на SWOT-аналізі та потребах заінтересованих сторін, оскільки існує чимало соціальних груп, думку яких місцеві органи влади мають враховувати під час пошуку громадської підтримки для розвитку громади. Наприклад:

- Це можуть бути мешканці ОТГ, які хотіли б зрозуміти, як їм поділитися своїми ідеями, пропозиціями або подати скарги;
- Це можуть бути молоді люди, які хотіли б залишитися в ОТГ, але вони бажають бачити реальні перспективи отримання роботи, а також привабливі культурні та соціальні пропозиції;
- Це можуть бути люди з особливими потребами, які слід враховувати від самого початку, наприклад, під час створення нових центрів надання адміністративних послуг;
- Це можуть бути місцеві підприємства, які зацікавлені у розширенні своєї діяльності.

Інакше кажучи, місцеві органи влади мають глибоко вивчити середовище, в якому вони працюють. Обов'язково необхідно розробити SWOT-аналіз і вивчити думку заінтересованих сторін, які описують різні групи з точки зору їхніх інтересів, впливів і ставлення. На підставі цих висновків посадовці ОТГ зможуть визначати цілі, яких прагнуть досягти, а також встановлюватимуть, який внесок можна зробити за допомогою проактивної комунікації, що може варіюватися від вищого ступеня інформованості мешканців через підвищення розуміння і усвідомлення до створення атмосфери довіри, надійності, відповідальності, залучення та зміни поведінки.

Більш того, аналіз має містити оцінювання ризиків та управління, щоб визначити, які потенційні кризові ситуації можуть виникнути та як пом'якшити їхні наслідки, передбачивши комплекс комунікативних дій для застосування. Це може бути визначення того, хто від кого отримує інформацію, хто представляє ОТГ-медіа, хто спілкується з іншими органами влади, де акумулюється вся інформація тощо.



Ефективна комунікація починається вдома. Перш ніж думати про зовнішні відносини, варто подивитися, як **внутрішні комунікації** функціонують на робочому місці. Чи всі співробітники відчують себе невід'ємною частиною команди? Що ви робите, щоб підтримувати високий моральний стан і продуктивність, а також міцні і тривалі стосунки на робочому місці? Чи вистачає вашого лідерського впливу не лише на раду, а й на громаду? Ефективна комунікація зазвичай є недооціненим інструментом мотивації персоналу, а також обміну знаннями і досвідом. До типових інструментів належать внутрішні інформаційні бюлетені, мережі внутрішнього зв'язку, загальні збори, обговорення в команді, регулярні *робочі зустрічі*, а також сесії запитань та відповідей з керівництвом. Однією з головних цілей має стати створення «мультиплікаторів» — співробітників, які, спілкуючись з громадянами та з представниками інших заінтересованих сторін, висловлюються «одностайно» замість того, щоб озвучувати суперечливі думки або проблемні питання. Отже, приналежність до вищого керівництва ОТГ означає інвестувати в ефективну роботу команди та співробітників, берегти кадровий склад і розвивати відповідальний стиль керівництва, який дає змогу ухвалювати успішні рішення, базуючись на досвіді та знаннях членів команди.

В ідеалі комунікаційна стратегія має охоплювати як внутрішню, так і зовнішню аудиторію в межах комплексного підходу. Яскравим прикладом є розробка і надання адміністративних послуг. По всій Україні ОТГ нині розвивають центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). Це як «універсальні магазини», де сотні різних запитів обслуговуються під одним дахом, що істотно поліпшує досвід взаємодії з ОТГ. Інформацію ОТГ надсилає мешканцям як своїй цільовій аудиторії: ми тут, щоб допомогти вам, ми до ваших послуг. Запитання для очільників ОТГ: чи є інші сфери, де ви можете використовувати стратегічний підхід до комунікацій?

Аналізуючи різні методи, які ОТГ застосовує для залучення інвестицій, стає зрозуміло, що результати суттєво відрізняться. Без сумніву, сценарій С може привести не тільки до певних «швидких перемог», а й до вигод у довгостроковій перспективі. У цьому випадку важливо зазначити, що комунікаційна стратегія є невід'ємною частиною загальної інвестиційної стратегії, але вона не замінює її. Фактично, інформування про інвестиційний потенціал ОТГ спрямоване на інформування про факти та цифри, підвищення обізнаності про потенційні вигоди і розвиток довіри до управління ОТГ, здатність послідовно створювати сприятливі умови для ведення бізнесу.

**↪ 02**

Управління людськими ресурсами

**↪ 05**

Адміністративні послуги

**↪ 09**

Економічний розвиток

05

06

07

08

09

10

11

12

+

## Вправа зі стратегічних комунікацій

### Взаємодія з інвесторами

Уявіть такий сценарій:

*Інвестор шукає потенційну громаду для будівництва заводу з виробництва автозапчастин. Йому для цього потрібно 20 га землі, яка розташована не далі як 300 метрів від шосе, можливість підключення до 20 кВт електроенергії. Існує об'єднана територіальна громада, яка хоче залучити такого інвестора. Проте ОТГ не має у власності бажаної земельної ділянки, але там є фермер, який нею володіє.*

У який спосіб ОТГ варто спілкуватися з інвестором?

1. ОТГ повідомляє інвестору, що, на жаль, громада не має у власності земельної ділянки, яка його цікавить, підтверджуючи це даними із земельного реєстру, і пропонує інвестору спробувати придбати її у приватного власника.
2. Оскільки ОТГ не володіє відповідною землею, вона організовує ділову зустріч інвестора і місцевих землевласників, а також пропонує інвестору організувати тендер на розміщення заводу.
3. ОТГ розробляє інвестиційну стратегію і пропонує всім приватним власникам земельних ділянок зробити свій внесок у потенційні земельні ділянки під будівництво об'єктів різного цільового призначення, зокрема сільськогосподарського. Постійне інформування про інвестиційні можливості груп заінтересованих сторін сприяє зростанню інвестиційного інтересу.

#### ↔ 10

Просторове  
планування  
та розвиток  
інфраструктури

Добре розроблені стратегічні комунікації починаються з інформації для підвищення прозорості і можуть сприяти стійкій зміні соціальних настроїв та індивідуальної поведінки громадян, що мешкають в ОТГ. Наприклад, якщо ОТГ планує впровадити нову систему сортування побутових відходів — переробку замість звалищ — доведеться пояснювати і заохочувати до поділу відходів на різні категорії (пластмаса, метали, картон, скло), повторного використання пластикових пакетів тощо.

Актуальність стратегічних комунікацій зросла за рахунок діджиталізації — використання онлайн-джерел, таких як соціальні медіа (наприклад, Facebook, Twitter, Instagram, Snapchat тощо). Це дає змогу громадянам та політикам безпосередньо взаємодіяти один з одним, боротися з усіма ризиками, які виникають на цьому шляху, наприклад, фейковими новинами, троями та ботами, які використовуються для цілеспрямованої дезінформації користувачів, особливо на сторінках медіа в соціальних мережах, і фільтрувати інтернет-бульбашки — технології, за якої користувачі соціальних мереж отримують лише інформацію однодумців внаслідок алгоритмів, які підбирають контент на підставі попередніх запитів користувача в Інтернеті. Ці явища посилюються все ще поширеною неграмотністю у користуванні медіа та інтернетом. Діджиталізація значно змінила спосіб спілкування. ОТГ необхідно насамперед звернути увагу на цей напрямок, якщо вона хоче залучити до своїх лав «цифрових аборигенів» — молоде покоління. Крім того, соціальні мережі пропонують платформи, на яких люди більш ніж будь-коли раніше мають можливість активно впливати на формування думок.

У процесі комунікації місцеві органи влади можуть прагнути вирішення широкого кола завдань. Комунікаційною метою є підвищення прозорості методів їхньої роботи для створення довіри; або інформування мешканців ОТГ про майбутні зміни, наприклад, про нові державні послуги, які запропонує ОТГ, або це може бути залучення громадян, представників громадянського суспільства та корпоративного сектору до обговорення того, як найкраще розвинути громаду, спільно визначити ключові проблеми та методи їх розв'язання, або способи залучення інвестицій. Широкий спектр інструментів і методів, викладених нижче, доступний для ОТГ, залежно від того, чого вона прагне досягти.

### Проведення кампаній

Кампанія є тимчасовою дією з певною метою, яка прагне вплинути на процес ухвалення рішень у конкретній групі. Місцева влада може вирішити провести іміджеву кампанію зі створення певного бренду своєї ОТГ, акцентуючи на тому, що вона визначила як свою унікальну, комерційно привабливу якість, або відмітну рису — наприклад, громада є туристичним центром чи місцем, особливо привабливим для певного бізнесу і інвестицій. Під час проведення кампанії використовується широкий набір різноманітних інструментів — відносини із медіа, реклама, прямий контакт, наприклад, на туристичних ярмарках і/або проведення власних заходів із залученням високопосадових доповідачів або

05

06

07

08

09

10

11

12

+

осіб, які дають позитивні рекомендації. Взагалі, кампанія — це добре організована взаємодія інструментів комунікації з великими групами людей.

### **Зв'язки з медіа**

Встановлення довгострокових відносин з медіа є невід'ємною частиною інформаційно-комунікаційної діяльності ОТГ. Мета полягає в розвитку регулярного довірчого і ефективного контакту з медіа, який є надзвичайно важливим для того, щоб бути почутим цільовою аудиторією; використанні медіа як активатора інформаційного фону щодо певних подій і новин, які необхідно поширити. Регулярні розмови з редакторами та надання їм довідкової інформації для розуміння ними певних обставин або змін в ОТГ збільшують шанси справедливого і збалансованого висвітлення думок. Це означає, що частиною повсякденної роботи з медіа є не тільки прес-конференції, прес-релізи та прес-тури, а й регулярні робочі зустрічі, на яких події обговорюють та пояснюють, а не тільки доводять інформацію до відома.

### **Цифрові комунікації та соціальні медіа**

Для інформування громадськості про прогрес реформ, зміни в ОТГ чи формування суспільного сприйняття місцевим органам влади необхідно не тільки охопити традиційні медіа та комунікаційні платформи, а й засоби цифрового зв'язку. Соціальні медіа фактично революціонізували спосіб спілкування. Діалог замінив монолог, люди спілкуються безпосередньо: чи то одна людина, яка звертається до багатьох, чи декілька людей до багатьох або декілька до одного. Політики більше не потребують традиційних медіа, щоб розміщувати повідомлення, але можуть використовувати такі платформи, як Twitter і Facebook для безпосереднього спілкування з людьми. Проте це також означає, що вони мають бути чуйними, тобто готовими і здатними реагувати на коментарі громадян і вступати у прямий діалог. У цифровому світі немає фіксованих моделей комунікації, і це впливає на наше життя та відносини з традиційними заангажованими медіа, урядами, що відгородилися від усіх бюрократичними процедурами. Для комунікацій ОТГ це означає, перш за все, розробку веб-сайту, який став би цифровим комунікаційним вузлом, з яким може бути пов'язана вся їхня діяльність у соціальних мережах. Зрозуміло, цифрові комунікації мають йти пліч-о-пліч з будь-якими діями поза Інтернетом.



Бурхливе зростання популярності соціальних мереж також створює проблему, яка полягає у зловживанні співробітниками особистими обліковими даними там, де вони доступні для громадськості, для того, щоб нашкодити ОТГ (наприклад, публікуючи відверто політичні або дискримінаційні повідомлення). Потрібно одночасно зберігати повагу до права на свободу слова. Посадовці мають розуміти, що інколи межі між службовим і домашнім життям можуть бути розмиті, їм слід проявляти обережність («спочатку подумати»), роблячи заяви, які викликатимуть суперечки або є потенційно незаконними. Доведена ефективність розробки спеціальної політики щодо використання соціальних медіа, яка є обов'язковою для всіх працівників.

### Взаємодія з громадянами та громадянським суспільством

Існує очевидний зв'язок між участю громадян і децентралізацією та місцевим самоврядуванням. Останнє прагне визнати місцеву різноманітність, взаємодіючи з людьми і групами всередині ОТГ і залучаючи їх до ухвалення рішень щодо місцевих громадських справ. Самоврядування спрямоване на зростання якості послуг, активізації демократичної підзвітності та сприяння соціальній справедливості.

В Україні сьогодні фактично немає спеціального закону про публічні консультації. Кожному органу пропонується встановити правила проведення громадських консультацій на відповідному рівні. Проте є зобов'язання, яке кожна країна світу взяла на себе у 2015 році під час затвердження Порядку денного на період до 2030 року щодо Цілей сталого розвитку (ЦСР) — «не залишати нікого осторонь». Це зобов'язання, яке є центральним для ЦСР, також вимагає від місцевих органів влади, включаючи ОТГ, докладання зусиль на залучення всіх людей, які ризикують залишитись осторонь. Для ОТГ це означає звернення до всіх соціальних груп задля забезпечення того, щоб соціально незахищені і часто маргіналізовані групи населення долучалися і брали участь в ухваленні рішень, щоб зменшити гендерну дискримінацію, соціальну стигматизацію та відкрити доступ до освіти і фінансових ресурсів.

Загалом участь громадян в ухваленні рішень регулюється законом «Про доступ до публічної інформації». Згідно з цим законом, рішення, акт або регламент, які необхідно схвалити, мають бути опубліковані на веб-сайті відповідного органу для публічного розгляду. Щоб адаптувати ситуацію до поточних потреб, прем'єр-міністр Володимир Гройсман ініціював законопроект

#### ↪ 02

Управління людськими ресурсами



05

06

07

08

09

10

11

12

+

7453 «Про публічні консультації», яким пропонується забезпечити право кожного громадянина бути присутнім на засіданні місцевої ради.

Але навіть без цього закону місцеві органи влади в ОТГ можуть активно взаємодіяти з громадянами, громадськими організаціями та корпоративним сектором на благо громади. Взаємодія починається з активного інформування мешканців ОТГ як через традиційні медіа, так і через Інтернет. Крім того, місцева влада може ініціювати круглі столи, організовувати зустрічі політиків з місцевими жителями і публічні слухання, щоб отримати інформацію про побажання, потреби і ідеї членів своєї громади. Вона також може залучати ГО та корпоративний сектор до розробки і створення діалогових майданчиків, в яких беруть участь місцеві органи влади.

### *Практичний приклад*

## **Громадянська активність як стратегічний пріоритет розвитку Широківської ОТГ у Запорізькій області**

Широківська ОТГ створена в жовтні 2016 року після ухвалення рішення щодо об'єднання шести сільських рад Запорізької області і 28 населених пунктів загальною чисельністю 13 983 громадянина.

Місцеві вибори відбулися у квітні 2017 року. Відтоді Широківська місцева рада ініціювала низку заходів, спрямованих на об'єднання та активізацію громади. Хоча реформа децентралізації передбачає багато нових можливостей для розвитку громади, вона потребує й широкого залучення громадян до процесу розвитку із використанням сили місцевого самоврядування.

2017 року Широківська ОТГ створила спеціальну комунальну агенцію «Агенція розвитку», завданням якої є розробка і реалізація заходів із залучення інвестицій, а також діяльність у сферах міжмуніципального співробітництва, міжгалузевого співробітництва, освітніх і культурних проектах, програмах розвитку інфраструктури, громадських просторів, належного управління, а також участь громади у регіональних і національних заходах.



## Space HUB

Під егідою «Агенції розвитку» реалізовано декілька заходів із забезпечення простору для залучення громадян. Наприклад, вирішено переобладнати будинок культури «Широківський» на відкритий простір для публічних дискусій, а також таких заходів, як освітні програми для молоді та дорослих. Приміщення було відремонтовано за рахунок місцевого бюджету, технічне та матеріальне обладнання (ноутбук, проектор, звукове устаткування, меблі) отримане за підтримки Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ). Назва простору — Space HUB — обрана за результатами онлайн-голосування мешканців громади. Сьогодні там відбуваються різноманітні творчі зустрічі, книжкові клуби, майстер-класи, інші освітні та культурні заходи. Відповідальним за функціонування центру є молодіжний працівник.

## Публічні дебати щодо стратегії розвитку

Після створення «Агенції розвитку» та придбання приміщення для неї необхідно було розробити механізми належного залучення громади до обговорення стратегії розвитку Широківської області. З цією метою було вирішено провести низку публічних дебатів у форматі «світового кафе» за участю мешканців усіх сіл громади. Формат передбачав двогодинну модеровану зустріч, на яку вони були запрошені. Загалом проведено 6 зустрічей, кожна з яких відвідало близько 30-50 осіб. Завдання для всіх учасників — окреслити головні потреби Широківської ОТГ у трьох напрямках — інфраструктура, соціальна сфера та економічні перспективи. Результати кожної зустрічі опубліковані на сайті Широківської ОТГ. Під час цих зустрічей були визначені ключові питання розвитку та ідеї щодо їх реалізації, які пізніше були враховані під час визначення оперативних цілей та пріоритетів громади на наступні п'ять років.

## Вуличні комітети

Навесні 2018 року в селі Зеленопілля були зареєстровані і почали працювати перші вуличні комітети. Їхні керівники мають статус помічників керівників громади, які обираються голосуванням мешканців вулиць і затверджуються процедурою офіційної реєстрації за рішеннями сільської ради. Завдяки вуличним комітетам прискорюється залучення місцевих жителів до управління громадою, що особливо важливо для кожної великої громади. Діяльність комітетів забезпечує своєчасне реагування на реальні потреби мешканців, визначення місцевих ініціатив та сприяння їх реалізації, а також контроль за

05

06

07

08

09

10

11

12

+

діяльністю комунальних структур. Успішний досвід функціонування перших вуличних комітетів в Зеленопіллі спонукав інших мешканців до самоорганізації. З червня 2018 року у чотирьох інших селах також працюють вуличні комітети — загалом 22 офіційно зареєстровані органи самоорганізації населення. Широківська ОТГ заохочує своїх лідерів до участі в різних навчальних програмах, наприклад, в школі модераторів громадського бюджету.

### Громадський бюджет

Для того щоб залучити громаду не тільки до виявлення проблем, які хвилюють місцеве суспільство, а й до їхнього вирішення, Широківська ОТГ запровадила громадський бюджет. Після обговорення з мешканцями місцева рада ухвалила положення щодо регулювання громадського бюджету. Серед іншого було узгоджено, що проєктні пропозиції можуть подавати мешканці віком від 14 років. Для успішної реалізації ідеї громадського бюджету проведено спеціальну підготовку для координаційної ради та її модераторів. Крім того, експерти «Агенції розвитку» представили бюджет громадян на публічних заходах і ініціювали так званий «Тиждень ідей» — вісім зустрічей у різних селах ОТГ, під час яких потенційним авторам проєктів допомагали заповнити заяву.

Докладніше: <https://shyroke.org.ua>



## Підсумки

Заохочуючи громадян до участі у розвитку громади, місцева влада ОТГ створює конструктивні відносини з громадянським суспільством, що базуються на прозорості, довірі та співпраці. Це сприяє, з одного боку, підвищенню легітимності політичних рішень, а з іншого — підвищенню відповідальності громадян за добробут громади. Адміністративні послуги та проєкти громад стають більш орієнтованими на громадянина, його потреби, а також інтереси маргіналізованих груп, знаходять своє відображення у порядку денному громади. У довгостроковій перспективі це сприяє сталому розвитку ОТГ і поліпшенню умов життя її громадян.




---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

05

06

07

08

09

10

11

12

+



## Адміністративні послуги

### Чому адміністративні послуги є важливими для влади ОТГ?

Коли люди замислюються про роль влади ОТГ у їхніх громадах, перше, про що вони мріють, це про змогу отримання освіти дітьми, жити у належних побутових умовах, щоб влада організувала і відповідала за вчасне вивезення побутових відходів або утримання місцевих доріг. Коли людей запитують про те, які послуги є важливими для їхнього добробуту, вони не називають «адміністративні». Але це саме ті послуги, які щоденно впливають на якість життя громадян і без яких не можуть утворюватися і функціонувати підприємства. Це всі види взаємодії з владою ОТГ або іншими державними органами на місцевому рівні, яка передбачає обмін інформацією та транзакції з державою — звернення із запитом, реєстрація і перереєстрація, подання заяв на одержання ліцензій та дозволів, отримання довідок, інших документів тощо.

Якість надання таких послуг — висока чи низька — може мати величезний вплив на місцевих жителів, і в результаті це позначається на їхньому сприйнятті ефективності роботи влади ОТГ. Легкість взаємодії бізнесу з органами влади будь-якого рівня може мати вплив на його конкурентоспроможність, адже якщо дорогоцінний час і ресурси використовуються непродуктивно чи витрачаються на розв'язання бюрократичних питань, це створює ризики для прибутковості та втрату робочих місць. Дослідження свідчать,<sup>1</sup> що більшість українців не задоволені тим, як органи влади надають адміністративні послуги,

<sup>1</sup> Оцінка населенням України якості надання адміністративних послуг (2015 рік, а також порівняння з даними минулих років).

← 09  
Економічний розвиток



06

07

08

09

10

11

12

+

адже, на їхню думку, процедури є надто складними, доступ утрудненим, черги задовгими, а інформація нечіткою й не дуже зрозумілою. Повноваження, якими наділені органи влади, легко можуть стати предметом зловживань навіть без умисного наміру, якщо пропоновані послуги не є орієнтованими на потреби й інтереси клієнтів — громадян чи представників бізнесу.

Люди дедалі більше вимагають кращої якості послуг, незалежно від того, надають їх приватні компанії чи «публічна адміністрація» (органи державної влади або місцевого самоврядування). Вони звикають до того, що їхні запити й потреби задовольняються в електронній формі, через мобільні телефони чи компактні персональні комп'ютери, що забезпечує максимальну зручність. Маючи змогу замовити їжу, одяг чи транспорт лише натисканням кількох кнопок, вони більше не хочуть долати великі відстані та чекати в кабінетах, іноді доволі довго, лише для того, щоб потрапити на прийом до службовця чи посадовця, який зможе або не зможе їм допомогти. Дедалі більше людей замість вичікування в чергах хочуть розв'язувати проблеми «онлайн». Громадяни також прагнуть одержувати персоналізовані послуги, відповідно до конкретних обставин, а не примітивну роботизовану відповідь або відписку.

## Що варто знати?

З точки зору громадянина чи власника / керівника бізнесу, їхня взаємодія з публічною адміністрацією може відбуватися з власного вибору або за потреби. Кожна адміністративна послуга передбачає:

- *зобов'язання* місцевих жителів, наприклад, реєструвати народження дітей, сплачувати податки;
- *право* на отримання гарантованої соціальної допомоги;
- *внесення питань, які актуальні для людей, на розгляд органу влади й отримання за її рішенням*, наприклад, ліцензії на здійснення діяльності або дозволу на будівництво.

Модель таких відносин впливає на те, як громада і бізнес сприймають публічну адміністрацію: як перешкоду чи допомогу. Однак, зрештою, кожен з наведених сценаріїв передбачає **служіння громадськості** (навіть стягнення і збір податків), тому «етика служіння» має бути її невід'ємним складником.



### Визначення адміністративних послуг в Україні

Серед усього спектру публічних послуг місце адміністративних можна пояснити так:

- публічні послуги — це всі послуги, відповідальність за які несе уряд, представлений органами державної влади або місцевого самоврядування, в тому числі послуги, які надаються від імені уряду державними та муніципальними установами, підприємствами та неурядовими організаціями;
- усі публічні послуги поділяються на державні або муніципальні залежно від того, надавачами їх є органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування;
- послуги можуть бути адміністративні (пов'язані з органами влади та їхніми рішеннями, які оформлюються адміністративними актами, діями, договорами) та неадміністративні (наприклад, дошкільна освіта, охорона здоров'я, поліція, пожежна служба тощо).

Часто політики та особи, які впливають на формування громадської думки, говорять про необхідність **зменшення адміністративного навантаження** на громадян та бізнес. Нікому не подобаються обтяжливі правила (бюрократична тяганина), а регулювання може навіть нав'язливо втручатися у приватне життя людей чи негативно впливати на здатність підприємств вести бізнес, не приносячи при цьому реальної цінності для суспільства. Можливо, процеси розроблення законодавчих актів та їх сплановане впровадження відбувались неякісно і надто швидко, без належного вивчення і критичного оцінювання впливів, спирались на недостовірну інформацію, без проведення консультацій з тими, в чиїх інтересах вони ухвалювалися або хто був зацікавлений у їхньому застосуванні; або просувалися під тиском конкретних груп, об'єднаних спільним інтересом, які вигравали б від прийняття цих нормативно-правових норм, тоді як інші залишалися б у програші. У таких випадках акти необхідно переглядати, удосконалювати та, за потреби, скасовувати.

Водночас велика кількість нормативно-правових актів є необхідними і важливими для громади, зокрема, щодо протипожежної безпеки, захисту прав споживачів (наприклад, гарантування якості та безпеки харчових продуктів, відповідності побутових товарів певним мінімальним стандартам, належного використання хімічних речовин, безпеки працівника на його робочому місці

тощо). Однак навіть найважливіші та якісно підготовлені **нормативно-правові акти мають бути розроблені для впровадження** як задля задоволення потреб адміністративного органа, так і користувача, за цієї умови застосування відповідних актів є максимально простим і дешевим.

Частково це стосується того, у який спосіб підготовлені нормативно-правові акти, адже вони закладають основу для їх застосування і виконання — визначають, скажімо, які документи слід підготувати для перевірки. Це також стосується того, **як інтерпретувати правила**. Надавачі адміністративних послуг мають вибір щодо того, як застосовувати інформаційні запити, організувати інспекції, як подавати запити, скільки кроків потрібно зробити і скільки часу це займає, які контрольні переліки використовувати, які процедури застосовувати, чи є форми зручними та зрозумілими для користувачів, які документи є необхідними для одержання послуги.

Існує багато способів **дізнатись, що краще працює для громадян і представників бізнесу під час надання послуг**, на підставі їхнього досвіду та очікувань, з урахуванням потреб різних груп, зокрема обумовлених статтю, віком, місцем розташування, фізичною чи психічною здатністю, доступом до мережі Інтернет та рівня комп'ютерної грамотності. Наведені в таблиці праворуч варіанти можна використовувати окремо або в поєднанні, адже кожен має свої переваги та недоліки.

Прямі та непрямі контакти з громадянами і представниками бізнесу можна використовувати для оцінювання рівня **задоволення клієнтів** послугами, в тому числі до та після запровадження змін задля їх покращення. Результати такого оцінювання можуть оприлюднюватися та обговорюватися на громадських слуханнях. У такий спосіб громадяни матимуть можливість повноцінно долучатися до процесу покращення послуг.

Методики **об'єктивного тестування послуг** для публічної адміністрації:

- **«Таємний покупець»** — це добре відомий усталений прийом, який часто використовують у приватному секторі і стає дедалі поширенішим у публічному. Він передбачає залучення спеціально підготовлених осіб, які звертаються за одержанням послуги і поведуться як справжні клієнти. Вони детально повідомляють про свої спостереження та досвід, використовуючи погоджені критерії й одиниці вимірювання, на підставі чого можна робити певні висновки.

#### ↔ 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

<i>Метод</i>	<i>Варіанти</i>
<p><b>Безпосереднє опитування користувачів послуг для одержання інформації про їхні думки і погляди</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Проводити опитування громадян і представників бізнесу щодо їхнього сприйняття ситуації, дізнаватися, чому вони віддають перевагу.</li> <li>● Утворити фокус-групи, які дадуть змогу дослідникам проводити дискусії з користувачами послуг задля кращого розуміння якісних аспектів.</li> <li>● Утворити панелі за участі громадян/представників бізнесу для ведення діалогу з однією і тією ж групою протягом певного часу, щоб мати змогу оцінити, як саме змінюються її думки.</li> </ul>
<p><b>Використовувати вторинні джерела з метою опосередкованого отримання інформації про думки і погляди користувачів</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Розпитати обслуговуючий персонал про зворотний зв'язок, який вони одержують від користувачів.</li> <li>● Проаналізувати коментарі та скарги користувачів послуг.</li> <li>● Звернутися до представницьких органів (наприклад, до об'єднань громадян, представників торгово-промислових палат, бізнес-асоціацій) задля урахування їхньої думки.</li> </ul>
<p><b>Використовувати третинні джерела для об'єктивного тестування послуги</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Залучити «таємних клієнтів» для проведення незалежного оцінювання послуг.</li> <li>● Скласти мапу «подорожі клієнта» для розуміння кожного кроку і досвіду користувача послуги.</li> </ul>

- **Складання мапи «подорожі» клієнта** розпочинається з визнання того, що для одержання адміністративної послуги громадянам і представникам бізнесу часто доводиться робити певні підготовчі дії (наприклад, знайти інформацію, заповнити заяву, надати документи, прийти на прийом, здійснити оплату, отримати погодження тощо). Зазвичай користувач послуги має «прокладати маршрут» крізь адміністративну систему та самостійно знаходити правильний шлях, маючи справу з кількома державними органами. Така мапа «подорожі» клієнта дає точне і детальне окреслення кожного кроку, а також описує досвід користувача на всьому шляху, виявляє, які емоційні реакції викликають ці кроки, та дає відповіді на запитання: коли саме користувачі відчувають задоволення чи незадоволення і чому.

Дизайн чи структура адміністративних послуг дедалі більше прив'язується до **життєвих подій** — типових і критичних моментів чи етапів у житті громадян або життєвому циклі бізнесу. Прикладами таких життєвих подій є:

- для громадян: працевлаштування, акти одруження чи розлучення, народження дитини, зміна місця проживання, реєстрація у лікаря, користування медичними послугами, володіння автомобілем, повідомлення про злочин, вихід на пенсію;
- для бізнесу: відкриття бізнесу; будівництво, купівля, оренда або реконструкція об'єкта; наймання працівників; сплата податків і соціальних відрахувань; здійснення імпорту та/або експорту; ліквідація бізнесу.

Життєві події, особисті чи корпоративні, майже завжди потребують чисельних контактів з органами публічної адміністрації (іноді також із приватними надавачами послуг). Різні аспекти послуги, пов'язаної з життєвою подією, часто розглядаються чи вирішуються різними підрозділами однієї або кількох різних установ — залежно від того, як розподілені функції (наприклад, між центральними органами виконавчої влади, обласними державними адміністраціями, районними державними адміністраціями та ОТГ). Такий прийом, як **аналіз життєвої події**, передбачає розуміння всіх окремих кроків, які необхідно здійснити для одержання бажаного результату і визначення всіх установ, відповідних підрозділів чи відомств, залучених до процесу. Отже, це може слугувати відправною точкою для складання мапи «подорожі» клієнта. Головна ідея полягає в тому, щоб не просто побачити ізольовано роботу та

ефективність індивідуальної організації, а зрозуміти кожну життєву подію як єдине ціле, з точки зору громадянина або компанії.

Підхід «орієнтація на життєві події» — це спосіб організації надання публічних послуг у такий спосіб, щоб це якнайкраще задовольняло потреби громадян і бізнесу. У процесі виникає запитання: як створити найпростіший та найшвидший маршрут «крізь» публічну адміністрацію, що надасть позитивний досвід для користувача, забезпечуючи одночасно виконання органом влади покладених на нього регуляторних зобов'язань? Зрештою це приведе до ідеї **комплексного наскрізного надання послуг одним надавачем**, коли запит на одержання послуги подається, обробляється, а результат можна отримати в одному місці, навіть якщо до процесу залучено багато органів влади, а операції відбуваються на рівні бек-офісу, перш ніж справа щодо життєвої події буде завершена.

Публічні адміністрації завжди мають приймати рішення стосовно організації послуг, розташування приміщень, каналів надання, які пропонуються користувачам, кількості персоналу, який потрібно залучити, навчити та мотивувати, інформаційних технологій та інших ресурсів, які при цьому використовуються. Для забезпечення єдиного місця одержання послуги публічні адміністрації країн Європи звернулися до концепції **єдиного вікна**, щоб зібрати велику кількість послуг «під одним дахом». Це «вікно» може бути фізичним (офіс або транспортний засіб) чи віртуальним (веб-сайт). Центри комплексного обслуговування стали надзвичайно популярними в Європі (як показує наведений нижче приклад Кіпру), оскільки сприяють зручності отримання послуг користувачами. Іноді такі центри надають послуги в одній конкретній галузі, наприклад, оподаткування (у Румунії) чи реєстрації майна (у Португалії), але зазвичай вони є багатопрофільними. Отже, центри комплексного обслуговування функціонують так само, як «лікарі загальної практики» або «поліклініки» у сфері охорони здоров'я, тобто мають змогу індивідуально розглядати кожний випадок, «діагностувати потреби» і «процедури», а також, можливо, направляти до профільних спеціалістів у разі «ускладнень».

Центри комплексного обслуговування особливо цінуються у **віддалених, сільських і важкодоступних місцевостях** (у гірських районах), розташованих далеко від адміністративного центру, як, наприклад, Ройтте на заході Австрії.

## Практичний приклад

### Центр обслуговування громадян у Республіці Кіпр

Перший Центр обслуговування громадян (ЦОГ) у Республіці Кіпр з населенням лише близько 800 тисяч мешканців було відкрито 12 грудня 2005 року в столиці Нікосія. За ним подібні центри запрацювали в шести інших містах острівної країни, два з яких обслуговують сільське населення. Як альтернативний канал взаємодії з державними органами та організаціями ЦОГ надає понад 90 різних послуг, таких як оформлення свідоцтва про народження, посвідчення особи, посвідчення водія, видачу документа про дорожній збір, виписки про сплату соціальних внесків тощо. Позитивні наслідки для громадян є величезними. За 11 років з часу відкриття першого центру ЦОГ надали 6,6 мільйона послуг громадянам, які звернулися до центрів, що в середньому становить 3 тисячі послуг на день, а інформування телефоном здійснювалося 2,3 мільйона разів.

*Джерело: Європейська комісія (2017 р.) –*

*«Якість державного управління: набір інструментів для практиків».*

## Практичний приклад

### Bürgerbüro в окрузі Ройтте в Тіролі, Австрія

Округ Ройтте охоплює територію 1250 км<sup>2</sup> з населенням 32 тисячі мешканців на північному заході федеральної землі Тіроль. Поїздка до регіональної столиці Інсбрук займає 2,5 години. Деякі з 37 муніципалітетів округу розташовані на відстані понад 60 кілометрів від адміністративного центру Ройтте. *Bezirkshauptmannschaft Reutte* – це офіс місцевої адміністрації та ради безпеки. До 2007 року функціонували окремі офіси для оформлення паспортів, свідоцтв про реєстрацію транспортних засобів та посвідчень водія, і ці офіси поділялися на три рівні. Приміром, якщо потрібно оформити посвідчення водія, ви мали звернутися до офісу оформлення посвідчень 2-го рівня, де вам вручали рахунок. Після сплати податку в установі 1-го рівня ви мали повернутися до офісу 2-го рівня для подання заяви. Потім доводилося чекати один чи

два дні до фактичного одержання посвідчення. Приміщення не мало зручного доступу для осіб з інвалідністю. Оскільки адміністрація збиралася переїжджати в нову будівлю, це також стало нагодою запровадити зміни в організації роботи закладу.

Bürgerbüro відкрито 2007 року в новому приміщенні адміністрації Bezirkshauptmannschaft Reutte з добре освітленими кімнатами, розташованими близько до головного входу. Три офіси довелося закрити, а 20 працівників змінили роботу. Команда Bürgerbüro працює в гнучкому режимі, а працівники можуть виконувати обов'язки один одного. Кожен у цій команді здатен виконувати всі суміжні функції. Працівники самі організують заміну на час відпустки колег, формують тижневий графік роботи для кожного та мають колективне керівництво у своїй групі. Новий офіс тепер відкритий для прийому громадян з 07:30 до 16:00 без перерви. Bürgerbüro також збирає податки, отже, кожен насправді одержує все, що йому потрібно, в одному місці.

*Джерело: Європейська комісія (2017 р.) —*

*«Якість державного управління: набір інструментів для практиків».*

Стосунки працівників фронт-офісу з громадянами та бізнесом не мають бути пасивними, а навпаки, будуються на **активній комунікації**. Щоб максимально скористатися можливостями таких центрів обслуговування, користувачам потрібно знати, що саме адміністрація може для них зробити, і ця інформація має бути представлена зрозумілою мовою, в ідеальному варіанті — в контексті особистих чи корпоративних життєвих подій, а також з використанням каналів, які доносять інформацію до всіх прошарків і категорій населення громади.

Утворення центрів комплексного обслуговування знімає з громадян та бізнесу тягар індивідуальної взаємодії з багатьма закладами уряду, що вимірюється в термінах «витрачений час» та «гроші». Однак **така трансформація впливає на саму публічну адміністрацію**. Такі центри можуть бути ефективними, лише якщо вони добре функціонують та мають належне управління. Це не тільки питання побудови або ремонту офісу в доступному місці розташування, визначення та навчання персоналу, який виконуватиме роль інтерфейсу у взаємодії з клієнтами і просування нової концепції серед громадськості. Це також потребує змін «за лаштунками» бек-офісу адміністрації.

06

07

08

09

10

11

12

+

## Реформа нормативно-правової бази

Менша кількість більш логічніших правил — скасовуйте, уникайте та спрощуйте.



## Оптимізація та спрощення процесів для покращення обслуговування клієнтів

Використовуйте інформацію від клієнтів та відгуки, аналіз життєвих подій, відстеження шляху клієнтів тощо.



Паралельно з удосконаленням зовнішніх видимих аспектів адміністрація має **оптимізувати внутрішні виробничі процеси** для одержання максимальної ефективності від якісного надання послуг, особливо через центри комплексного обслуговування. Це означає спрощення процесів як у фронт-офісі, так і бек-офісі в широкому контексті регуляторної реформи (див. діаграму ліворуч).

Наведений далі приклад Австрії показує цінність досліджень та аналізу для демонстрації рівня адміністративного навантаження на громадян та об'єднання відповідних партнерів для розроблення рішень, що дадуть змогу розв'язати проблему.

### *Практичний приклад*

## **Зменшення адміністративного навантаження в Австрії**

У квітні 2009 року Рада міністрів Австрії затвердила комплексну програму зменшення адміністративного навантаження для громадян та покращення якості державних послуг. Програма мала дві основні цілі:

- скоротити час і кошти, що витрачаються на виконання обов'язкових дій, пов'язаних з одержанням чи наданням інформації — скорочення офіційних каналів через використання технологій електронного врядування, посилення співпраці всередині уряду, запровадження рішень за принципом «єдиного вікна»;
- поліпшити якість послуг — запровадження зрозумілих анкет і форм та спрощення процедури їх одержання, надання інформації без бар'єрів, розроблення інтерактивних процедур.

Кількісні та якісні дослідження дали змогу визначити 100 найбільш складних для виконання дій. Після проведення близько 5 тисяч інтерв'ю фахівцями з дослідження громадської думки було підраховано, що обов'язкові для громадян дії, пов'язані з одержанням чи наданням інформації, становили 22 мільйони запитів, звернень, петицій та декларацій на рік, що є еквівалентом 32,3 мільйона годин для всіх громадян Австрії. Це становило 4 мільйони годин на одержання інформації, 18,8 мільйона годин на оброблення та

9,5 мільйона годин на те, щоб дістатися необхідного державного органу. Крім часового навантаження, це коштувало громадянам 113 мільйонів євро особистих витрат (на копіювання, проїзд тощо).

Для обговорення потенційних рішень були організовані практичні семінари за участі експертів з юридичних питань, державних службовців та заінтересованих сторін. Заплановано близько 140 заходів зі спрощення, таких як створення електронного реєстру цивільного стану громадян та запровадження «мобільної картки громадянина» в адміністративних процедурах, що дало змогу скоротити часові витрати для громадян на 12,7 мільйона годин.

*Джерело: Європейська комісія (2017 р.) – «Якість державного управління: набір інструментів для практиків».*

Наведений нижче приклад Угорщини щодо запровадження центрів «Урядове вікно» ілюструє потенційні підводні камені, що можуть виникати тоді, коли уряд намагається йти найкоротшим шляхом і надто швидко фокусується на взаємодії на рівні фронт-офісу, не приділивши від самого початку уваги наслідкам трансформації для бек-офісу, що з часом доводиться виправляти.

## Практичний приклад «Урядові вікна» в Угорщині<sup>2</sup>

«Урядові вікна» (Kormányablak) – центри комплексного обслуговування громадян та бізнесу в Угорщині, які запроваджувалися на хвилі реформ публічного адміністрування з 2010 року. До цього часу майже кожен муніципалітет і відомство мали власний сервісний пункт, яких загалом було понад 2 тисячі.



<sup>2</sup> Повний опис цього прикладу англійською мовою наведений у розділі 5 публікації Європейської комісії «Якість державного управління: набір інструментів для практиків» ([«Toolbox on Quality of Public Administration»](#)).

Надання послуг стало нераціональним, адже здійснювалося фрагментовано та неефективно, що, зокрема, характеризувалося несинхронізованими годинами прийому, відсутністю стандартизації щодо якості послуг і відмінностями в системах роботи та управління. Громадянам було важко орієнтуватися в такій розгалуженій та внутрішньо неузгодженій бюрократичній системі.

Уряд прагнув краще координувати публічну адміністрацію, зробити адміністративні послуги повністю орієнтованими на клієнта, спростити процедури, усунути адміністративні бар'єри, що гальмували ведення бізнесу, і досягти заощадження коштів, зокрема, за рахунок зменшення фрагментарності, дублювання та часткового перетинання функцій. Було поставлено за мету запровадити центри комплексного обслуговування зі стандартизованим рівнем надання послуг та уніфікованими годинами роботи (з 8:00 до 20:00), працівниками яких будуть державні службовці з однаковим рівнем кваліфікації. Центри надання послуг мали бути розташовані на короткій відстані до громадян, скорочуючи час і витрати завдяки забезпеченню єдиного місця контакту з публічною адміністрацією.

В широкому контексті проходила територіально-адміністративна реформа, яка здійснювалася відповідно до Закону про місцеве самоврядування 2011 року, який повністю набрав чинності з 1 січня 2013 року. Нижче від центрального рівня перебувають 19 округів (включаючи Будапешт, який має одночасно статус округу і міста), до яких перейшли децентровані територіальні офіси центральних міністерств та відомств. Вони набули статусу окружних урядових офісів, діяльність яких регулюється централізовано, а також адміністративних завдань Офісу документів та реєстрації, який відповідає за видачу різних посвідчень особи та ліцензій. На наступному рівні районів (175 + 23 у Будапешті) районні адміністративні офіси перебрали на себе більшість централізованих визначених адміністративних завдань, які раніше були делеговані муніципалітетам.

На першому етапі цього великого проєкту окружні урядові офіси стали місцем розміщення центрів «Урядове вікно», кожен з яких діє як єдине місце звернення за публічними послугами. Вони мають уніфікований зовнішній вигляд, стандартизоване обладнання, там привітна атмосфера і комфортна зона очікування, є дитячі кімнати. Центри забезпечують доступ до центральної платформи «Електронний уряд» і надають клієнтам допомогу в заповненні електронних форм (наприклад, декларацій про підприємницьку діяльність). Тут клієнти одержують інформацію про процес та строки адміністративних

06

07

08

09

10

11

12

+

процедур (переважно з питань соціального забезпечення й охорони здоров'я), свої права та обов'язки і одержують допомогу під час заповнення необхідних форм. Заяви клієнтів та додані документи передаються фахівцями «Урядового вікна» до відповідного бек-офісу, який приймає рішення у справі. Невелика частка адміністративних питань може бути повністю вирішена на місці (наприклад, щодо внесення змін до даних офіційних реєстрів).

На допомогу фахівцям центрів «Урядове вікно» щодо адміністративних процесів і розгляду справ працює центр, який надає інформацію про те, як мають здійснюватися адміністративні процедури та які кроки необхідно вчинити (які документи мають надати клієнти, яка організація має їх отримати тощо).

Перші 29 центрів «Урядове вікно» були відкриті в січні 2011 року в округах Будапешт і Пешт та охоплювали 30 видів адміністративних процедур. Зі збільшенням кількості центрів протягом наступних років спектр пунктів одержання послуг також охоплював напівавтономні та передані стороннім виконавцям пункти обслуговування, такі як поштові відділення і мобільні центри на рівні округів та муніципалітетів. До 2015 року «Урядові вікна» надавали 633 найменування послуг у понад 240 пунктах обслуговування. За мету було поставлено охопити 2500 процедур за функціонування 300 пунктів обслуговування. Щоб зробити систему зрозумілішою для громадян, «Урядові вікна» організовані навколо подій у житті, які обумовлюють потребу в послугах. Дослідження 2013 року показало, що найпопулярнішими послугами були реєстрація авто (19%) та видача ID-карти (16%). Лише 6% запитів стосувалися питань, що не входили до переліку послуг, які надавалися центрами.

На жаль, на початкових етапах було повністю акцентовано увагу на фронт-офісі — на забезпеченні легкого фізичного доступу для громадян, вони могли звертатися зі своїми питаннями «життєвих подій» безпосередньо до адміністрації. Без заходів щодо спрощення адміністрування і посилення електронної сумісності та взаємодії (з фронт-офісом та між установами бек-офісу) створювались «вузькі» місця та напруга в інших частинах системи. Це не призводило до пришвидшення чи більшої результативності процесів, а навпаки, оскільки ефективно функціонуючий фронт-офіс створював дедалі більше навантаження на установи бек-офісу, підсумком стали незадоволені відгуки клієнтів та перенавантаження і виснаження службовців.

Більш того, не були проведені консультації з більшістю організацій або заінтересованими представниками від суспільства. На початковому етапі відповідні міністерства представляли всі дотичні відомства, які безпосередньо

долучалися до процесу лише після того, як були прийняті всі рішення. Пізніше, на етапі впровадження (на початку 2012 року), уряд не був відкритим до пропозицій з боку керівників відомств і відмовлявся враховувати виявлені проблеми. Також не було підтвердження будь-яких спроб проведення консультацій з іншими заінтересованими сторонами. Результатом стали надто амбітні плани на початковому етапі (започаткування 2500 процедур) з далекими від реальності цілями (через відсутність електронної взаємодії), недовіра через недостатню співпрацю та потужний опір галузевих відомств.

Тому уряд розпочав реалізовувати програму спрощення адміністративних процесів для зменшення бюрократичної тяганини, що має скоротити кошти і час, які витрачаються на адміністрування.

Публічні адміністрації дедалі ширше використовують електронне врядування для надання адміністративних послуг громадянам і бізнесу через мережу Інтернет. Інформаційно-комунікаційні технології відіграють трансформаційну роль у плануванні та наданні публічних послуг. На базовому рівні **електронних послуг** це означає розміщення корисної інформації в режимі онлайн, зокрема про робочі години державних установ, права громадян загалом та щодо отримання конкретних послуг. Наступним рівнем є створення можливостей для комунікації з публічною адміністрацією, тобто користувачі можуть запитувати інформацію у джерела (наприклад, про наявність громадського транспорту в реальному часі), ставити запитання, надсилати зауваження і скарги тощо. Це логічно сприяє здійсненню операцій: створенню можливостей для громадян, бізнесу та державних органів щодо доступу і користування публічними послугами онлайн, зокрема, подання заяв, реєстрації факту народження або започаткування бізнесу, проведення оплати. Це перший крок у створенні віртуальних центрів комплексного обслуговування як цифрових каналів надання поруч з фізичними чи мобільними офісами.

Суттєве поліпшення якості досвіду користувача досягається завдяки злагодженій **інтеграції** послуг, що надаються різними публічними адміністраціями, і у такий спосіб зв'язок між різними бек-офісами по суті стає непомітним для громадянина. Це покладає на адміністрацію відповідальність щодо надання правильного пакету інформації та забезпечення доступності, замість того, щоб користувач мав самостійно знаходити потрібну інформацію.

06

07

08

09

10

11

12

+

Ключовим поняттям оптимізації надання послуг є **сумісність** — здатність систем працювати разом усередині однієї організації або між різними організаціями з метою обміну, інтерпретації, використання та повторного використання інформації. Це є особливо важливим у контексті електронного врядування, оскільки передача даних відіграє центральну роль у запровадженні адміністративних послуг у режимі онлайн.

Разом з базовими реєстрами — надійними джерелами інформації (наприклад, реєстри, які містять дані щодо осіб, підприємств, транспортних засобів, ліцензій), власниками і розпорядниками якої відповідно до законодавства є публічні адміністрації і яка є доступною для повторного використання з дотриманням заходів безпеки та конфіденційності — електронна взаємодія дає змогу органам упроваджувати **принцип «лише один раз»**. Як зрозуміло з назви, громадяни та бізнес не повинні надавати державним органам одну й ту ж базову інформацію (наприклад, адресу, номер ID) повторно. Після її реєстрації одним органом інший вже не запитуватиме цю інформацію від заявника. Для досягнення цього всі відповідні органи та установи мають співпрацювати, зберігати та передавати дані з дотриманням вимог безпеки і насамперед дбати про користувачів, заощаджуючи їхній час.

«Автоматизація» адміністративних послуг через їхнє запровадження в режимі онлайн дає величезні переваги для громадян і бізнесу. Крім можливості звернутися за послугою в час і в тому місці, які є зручними для конкретного користувача, електронні послуги підвищують прозорість та зменшують одноосібне прийняття рішень на власний розсуд, що потенційно може стати джерелом корупції (вимагання або погодження на одержання хабара за вплив на результат). Однак ці переваги існують, лише якщо громадянин має комп'ютер або мобільний телефон, надійний зв'язок з Інтернетом, а також уміння і бажання цим користуватися. Альтернативні канали, такі як особисті прийоми та спілкування телефоном завжди будуть існувати паралельно з електронним наданням послуг для того, щоб **нікого не залишити осторонь**. Ключовим принципом є те, що клієнт повинен мати можливість вільно обирати спосіб отримання послуги (особистий прийом, телефон, онлайн), що відповідає його обставинам та побажанням, особливо з огляду на те, що покриття та користування мережею Інтернет не є стовідсотковим.

## Які є можливості та виклики для влади ОТГ?

Для поліпшення якості взаємодії громадян та бізнесу з органами влади у 2012 році парламент ухвалив Закон України «Про адміністративні послуги», який ґрунтується на таких ключових принципах, як рівність перед законом, неупередженість, відкритість, прозорість, ефективність та своєчасність. Закон реалізував кілька вимог з боку громадян та бізнесу, а саме: доступність інформації про надання адміністративних послуг; раціональна мінімізація кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; захищеність персональних даних.

У цьому Законі визначено **сферу адміністративних послуг** — що вони охоплюють, а що не входить до таких послуг.

Перелік базових адміністративних послуг:

- реєстрація місця проживання та зняття з реєстрації;
- реєстрація актів цивільного стану;
- доступ до соціальних адміністративних послуг (державні пільги та житлові субсидії);
- державна реєстрація прав на нерухоме майно;
- державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;
- декларації та дозволи на будівництво;
- оформлення та видача паспортів;
- реєстрація транспортних засобів та видача посвідчень водія;
- земельні питання (наприклад, виділення у власність чи користування земельної ділянки, реєстрація земельної ділянки).

Кабінет Міністрів України прийняв низку підзаконних актів для деталізації положень Закону 2012 року та забезпечення їх ефективної реалізації.

### Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України на реалізацію Закону 2012 року

- Постанова «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 3 січня 2013 р. №13;
- Постанова «Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг» від 30 січня 2013 р. №57;
- Постанова «Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги» від 30 січня 2013 р. №44;
- Постанова «Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг» від 20 лютого 2013 р. №118
- Постанова «Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» від 1 серпня 2013 р. №588;
- Розпорядження «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16 травня 2014 р. №523 (зі змінами, внесеними згідно з розпорядженнями КМУ, в тому числі від 11 жовтня 2017 р. №782).

До прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» надавачі таких послуг мали дуже обмежені години прийому. Ця ситуація покращилася, проте громадяни та бізнес по всій Україні й сьогодні стикаються з багатьма типовими проблемами під час одержання адміністративних послуг:

- адміністративні послуги характеризуються складними процедурами та тривалим періодом виконання, що також створює умови для корупції (пропозиції чи вимоги хабара за «спрощення» і пришвидшення процесу);
- державні органи надають недостатню інформацію, в тому числі через свої веб-сайти;
- існує надто багато точок контакту через «розгалуженість державних органів», тож особі доводиться відвідувати різні адміністративні органи навіть у випадку однієї життєвої події;
- унаслідок недостатньої комунікації між державними органами громадяни та бізнес стають «кур'єрами» для передачі інформації між різними органами;





- громадяни стикаються з довгими чергами в багатьох державних органах і змушені марнувати час — це не лише неефективно, але й незручно;
- багато будівель, де розташовані державні органи, все ще не орієнтовані на комфорт користувачів, особливо людей з інвалідністю;
- прийоми управління чергами не застосовуються для рівного та послідовного обслуговування громадян. «Самоорганізація» призводить до конфліктів між відвідувачами і персоналом.

Доброю новиною є те, що система надання адміністративних послуг в Україні проходить трансформацію за трьома напрямками:

- по-перше, центральний уряд здійснює дерегуляцію (усунення надмірних «послуг»), адміністративне спрощення (перегляд деяких процедур надання послуг) та впровадження цифрових технологій (перехід на електронні послуги);
- по-друге, центральний уряд розпочав децентралізацію повноважень щодо надання адміністративних послуг шляхом їх передачі від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування задля посилення взаємодії між користувачами та надавачами послуг та інтеграції послуг у громади;
- по-третє, органи влади субнаціонального рівня, включаючи ОТГ, заохочуються до інвестування у створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) та інтегрування найважливіших послуг у діяльність таких центрів.<sup>3</sup> Навіть із запровадженням цифрових технологій більшість послуг не можуть надаватися онлайн (наприклад, оформлення та видача паспортів), і навіть протягом наступних 10 років фізичне отримання послуг залишатиметься популярним серед громадян щодо їхньої комунікації та взаємодії з державною.

---

<sup>3</sup> Наприклад, Закон 2012 року зобов'язував міста обласного значення та районні державні адміністрації створювати ЦНАПи, які функціонували б як «єдине вікно» або центр комплексного обслуговування громадян та бізнесу. Інші міста (районного значення), а також села і селища мають право створити ЦНАП.

Утворення ЦНАП є втіленням концепції групування та інтеграції найнеобхідніших послуг для громадян і бізнесу в одному місці. Але, з точки зору децентралізації, створення ЦНАП також означає наближення послуг до громадян, у тому числі власників і керівників бізнесу.

Однак однієї законодавчої бази для цього недостатньо. Створення ЦНАП потребує належного розуміння концепції такої установи, ретельного планування, відданості керівництва цій справі, визначення або придбання відповідного приміщення та постійне виділення фінансових ресурсів для забезпечення функціонування й утримання ЦНАП. До речі, якість ЦНАП по всій Україні є різною: навіть коли ЦНАП вже створений і працює, часто можна підвищити рівень пропонованих послуг.

Серед зазначених вище нормативно-правових актів, розпорядження КМУ №523 стало надзвичайно важливим для включення найпопулярніших послуг до переліку тих, що надаються через ЦНАП. На той час найбільш затребувані серед громадян та бізнесу послуги належали до компетенції органів виконавчої влади, зокрема, це стосувалося оформлення та видачі паспортів, реєстрації прав на нерухоме майно, реєстрації бізнесу та земельних ділянок, тож це стало першим кроком до інтеграції цих послуг у ЦНАП. Протягом 2017 року перелік було доповнено низкою наступних: додано соціальні адміністративні послуги, процедури реєстрації актів цивільного стану, реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія.

Ще важливішими стали процеси розпочатої в Україні функціональної децентралізації щодо передачі та делегування органам місцевого самоврядування повноважень з надання певних груп адміністративних послуг. Зокрема, у 2015 році були прийняті закони, які передбачають здійснення владою ОТГ реєстрації прав на нерухоме майно та реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців. Це дало змогу органам місцевого самоврядування наблизити ці послуги до користувачів, скоротити час їх надання та сприяти інтеграції з іншими послугами в ЦНАП.

Офіційно створення ЦНАП охоплює кілька стандартних етапів. Загальний термін створення ЦНАП 9–12 місяців.<sup>4</sup>



<sup>4</sup> Детальна інформація у посібнику [«Як створити належний ЦНАП в ОТГ?»](#), розробленому експертами з покращення якості надання адміністративних послуг для населення Програми «U-LEAD з Європою».

## Практичний приклад

### ЦНАП у Кочубеївській ОТГ (Херсонська область)

Кочубеївська ОТГ — перша об'єднана територіальна громада в Херсонській області, створена 23 липня 2015 року шляхом добровільного об'єднання 4 сільських рад. Загальна кількість населення — 3368 осіб. Відстань від Кочубеївки до районного центру — 40 км. Кочубеївська об'єднана територіальна громада стала учасником Початкової фази Програми «U-LEAD з Європою» 24 січня 2017 року.

До відкриття ЦНАП в селі Кочубеївка населення громади не отримувало зручні, доступні та якісні послуги, причиною того були віддаленість і незадовільна дорога, необхідність відвідування великої кількості інстанцій, територіальна розпорошеність, відсутність автобусного сполучення. Мінімальна кількість послуг надавалася в кабінетах сільської ради.

У період спільної роботи громади з Програмою були розроблені всі інституційні документи, необхідні для роботи ЦНАП. Процес почався зі створення розпорядженням сільського голови від 1 лютого 2017 р. Робочої групи, до складу якої увійшли сільський голова, заступник, завідувачі секторами, спеціалісти, депутати.

Рішеннями Кочубеївської сільської ради були затверджені Положення про ЦНАП, Регламент ЦНАП, графік роботи, перелік адміністративних послуг, який містить 8 основних груп послуг: реєстрація місця проживання, послуги соціального характеру (призначення державних допомог, житлових субсидій тощо), послуги РАЦС, паспортні послуги, державна реєстрація речових прав на нерухоме майно, державна реєстрація юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців, пенсійні адміністративні послуги, місцеві послуги (земельні, житлові тощо). Рішенням сільської ради затверджені інформаційні та технологічні картки послуг.

Паралельно з розробкою документів відбувалися ремонтно-будівельні роботи в приміщенні для ЦНАП. Загальна площа відремонтованого приміщення — 140,45 м<sup>2</sup> (площа ЦНАП — 78 м<sup>2</sup>). За результатами ремонтних робіт забезпечено доступ для людей з інвалідністю. ЦНАП облаштовано сучасними меблями і технікою на 5 робочих місць та 1 місце для самообслуговування

06

07

08

09

10

11

12

+

відвідувачів. Крім того, облаштовано громадську приймальню, архівну кімнату, дитячий куточок. Кочубеївська сільська рада самостійно придбала паспортне обладнання.

Спеціалісти ЦНАП, керівництво громади, старости пройшли навчальні тренінги для підвищення кваліфікації, спеціально розроблені Програмою, що дало можливість значно покращити якість надання адмінпослуг.

20 березня 2018 року в селі Кочубеївка відкрився сучасний ЦНАП, який надає мешканцям громади близько 150 видів адміністративних послуг. На сьогодні у громаді через ЦНАП надається весь перелік соціальних послуг, визначених Міністерством соціальної політики України.

Підписані угоди про співпрацю з Бериславським об'єднаним управлінням Пенсійного фонду та Високопільським районним центром зайнятості.

ЦНАП успішно функціонує, за 6 місяців роботи надано 3799 послуг. Найпопулярнішими серед громадян є соціальні послуги, реєстрація місця проживання, нотаріальні послуги.

Кочубеївський ЦНАП став одним із прикладів створення належного закладу у невеликій громаді й ефективного партнерства громади та міжнародної програми технічної допомоги.

*Джерело: «Як створити належний ЦНАП в ОТГ?»*

*(досвід інституційного створення ЦНАП у межах Програми «U-LEAD з Європою»)*





## Дорожня карта

# 10 кроків до створення ЦНАП

### 1. Переконайтесь, що ЦНАП потрібен і є готовність його створити

Переконайтесь, що громада спроможна інституційно та фінансово, має людський потенціал; керівництво громади розуміє і підтримує ідею створення ЦНАП або ж варто застосувати міжмуніципальне співробітництво для створення точки доступу до послуг.

### 2. Утворіть робочу групу зі створення / модернізації ЦНАП (1–2 тижні)

Склад робочої групи затверджує місцевий голова. Кого варто залучити?

- керівництво громади (місцевий голова та/чи заступник);
- представників суб'єктів надання адміністративних послуг;
- депутатів місцевої ради;
- представників громадських об'єднань, активістів, гендерних експертів, ВПО, людей з інвалідністю;
- фахівців з будівельно-ремонтних робіт та публічних фінансів.

### 3. Визначте модель ЦНАП

- ЦНАП у громаді, що складається з одного населеного пункту;
- ЦНАП у громаді, що складається з кількох населених пунктів;
- спільний ЦНАП громади і району.

Ключові особливості створення «спільних» (міськрайонних або селищно-районних) ЦНАП. Можливі два підходи до створення спільних ЦНАП:

- ЦНАП РДА продовжує роботу, але обидва ЦНАП надають адмінпослуги в одному приміщенні;
- ЦНАП РДА ліквідується та, на основі узгодженого рішення, всі адмінпослуги для мешканців громади та району надаються через ЦНАП ОТГ / ОМС.

06

07

08

09

10

11

12

+

Тривалість узгодження між ОТГ і РДА: 2–3 місяці.

За потреби, беріть до уваги такі елементи, як:

- територіальний підрозділ(-и) ЦНАП;
- віддалене робоче місце(-ця) адміністратора (ВРМ), у тому числі:
  - мобільний офіс ЦНАП (мобільне робоче місце);
  - «виїзний адміністратор».

#### **4. Розробіть концепцію створення / модернізації ЦНАП (1–2 місяці)**

Документ має містити наступні елементи:

- існуючий стан надання адмінпослуг та його недоліки;
- пропонувану модель надання адмінпослуг (включаючи ЦНАП);
- організаційно-правову форму та територіальну структуру ЦНАП (дбаючи про територіальну доступність послуг);
- групи послуг, які планується надавати через ЦНАП;
- основні етапи створення ЦНАП;
- очікувані результати.

Ключові фактори при визначенні моделі ЦНАП — чисельність населення (орієнтовно 1 працівник на 1–2 тис. мешканців у менших громадах) та географія громади (основний ЦНАП у адміністративному центрі громади та додаткові точки доступу до послуг у межах 5–10 км).

#### **5. Виберіть приміщення. Ремонт, реконструкція та облаштування приміщення ЦНАП (6–9 місяців)**

Принципи облаштування приміщення:

- безбар'єрне середовище, доступність і зручність для персоналу та відвідувачів, людей з інвалідністю, літніх людей та відвідувачів з малими дітьми;
- некабінетна система (відкритий простір).



## 6. Погодьте перелік послуг у ЦНАП (1–2 місяці)

Переконайтесь, що у ЦНАП інтегровано надання найнеобхідніших адміністративних послуг:

- реєстрація місця проживання, бізнесу, нерухомості;
- надання відомостей з ДЗК;
- паспортні послуги;
- нотаріальні дії;
- послуги соціального характеру;
- послуги пенсійного фонду;
- послуги РАЦС.

## 7. Визначте організаційно-правовий статус ЦНАП (до 1 місяця)

ЦНАП може функціонувати в одній із двох організаційно-правових форм:

- окремий виконавчий орган (структурний підрозділ) місцевої ради;
- постійно діючий робочий орган.

Важливо забезпечити організаційну єдність фронт-офісу та бек-офісу: їхню роботу має організувати і контролювати один керівник.

Інші необхідні кроки для інституційного створення ЦНАП: підготувати та затвердити положення про ЦНАП, регламент ЦНАП, інформаційні та технологічні картки послуг. Тривалість підготовчої роботи: 2–4 місяці

## 8. Сформуйте штат ЦНАП (1½–2 місяці)

Основні критерії відбору персоналу ЦНАП:

- фахівці, які розуміються на адміністративних послугах;
- позитивно комунікують з відвідувачами, зокрема використовують недискримінаційну лексику та освічені у питаннях гендерної рівності;
- відповідають встановленим законодавством кваліфікаційним вимогам;
- пройшли підвищення кваліфікації та готові до постійного розширення компетенції (універсалізму).

06

07

08

09

10

11

12

+

## 9. Організуйте надання супутніх послуг у ЦНАП

Платні супутні послуги можуть надавати лише суб'єкти господарювання, залучені у ЦНАП на конкурсній основі. Ключовим для ЦНАП є можливість оплати платних адмінпослуг через касу (відділення) банку/ платіжний термінал/ POS-термінали.

## 10. Використовуйте період тестування.

Перед офіційним відкриттям ЦНАП попрацюйте 2–4 тижні у тестовому режимі для налагодження робочих процесів.

Одним з найбільших викликів є налагодження **співпраці з різними органами виконавчої влади** при визначенні переліку послуг ЦНАП, які є найважливішими для громадян і бізнесу. Це потребує від представників влади ОТГ, де створюється ЦНАП, встановлення відносин з:

- управлінням праці та соціального захисту районної державної адміністрації;
- підрозділом Державної міграційної служби щодо надання паспортних послуг;
- підрозділом Держгеокадастру щодо реєстрації земельних ділянок та/або одержання витягів з Державного земельного кадастру;
- підрозділом Пенсійного фонду України щодо надання послуг; тощо.

Водночас влада ОТГ має перевагу щодо інтеграції послуг реєстрації цивільного стану, які вже віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування.

ОТГ мають шість основних можливостей та викликів під час надання адміністративних послуг як при особистому зверненні до ЦНАП, так і «віртуально» через електронні сервіси:

- розуміння потреб та очікувань користувачів послуг (громадян і бізнесу) з самого початку, а також рівень задоволення послугами у процесі їх розвитку та надання з часом;



- створення такої моделі ЦНАП, яка відповідає умовам конкретної ОТГ;
- вибір місця (місць) розташування ЦНАП і забезпечення того, що приміщення та облаштування спроектовані у такий спосіб, щоб ЦНАП був зручним і комфортним для користувачів;
- інтеграція електронного врядування в ЦНАП і в більш широкому сенсі — інтеграція електронних послуг в ОТГ;
- створення і розвиток команди ЦНАП з усіма необхідними компетентностями;
- формування обізнаності про ЦНАП серед громадян, заохочення громадян до користування та розвитку ЦНАП.

ОТГ також можуть скористатися висновками з досвіду створення ЦНАП у містах обласного значення, де вони є обов'язковими з 1 січня 2014 року, про що згадується нижче.

### Розуміння потреб, очікувань та рівня задоволення користувачів

Як відповідна точка для створення ЦНАП, влада ОТГ має застосувати опитування або інші методи для повного розуміння потреб та очікувань мешканців та бізнесу, що також може слугувати порівняльним критерієм під час оцінювання рівня задоволення якістю адміністративних послуг у процесі їх запровадження та даватиме змогу відповідним чином корегувати надання послуг.

Мешканці ОТГ мають бути з самого початку залучені до розроблення та впровадження «спільного бачення» ЦНАП. Рекомендується створити відкриту робочу групу для розроблення моделі надання адміністративних послуг в ОТГ у складі місцевих депутатів, представників громадян і бізнесу. Влада ОТГ має підготувати запропоноване «спільне бачення» (концепцію/програму реформування адміністративних послуг), яке можна презентувати, обговорювати, змінювати та погодити під час громадських слухань. Якщо створення ЦНАП потребує будівництва або реконструкції для забезпечення пристосованого до відповідних потреб приміщення, що обумовлюватиме здійснення видатків з бюджету ОТГ, таке бачення має розглядатися як необхідна передумова.

Після того як ЦНАП створено і його роботу розпочато, увага акцентується на аналізі надання послуг та одержанні зворотного зв'язку від користувачів як механізмі управління якістю та постійного вдосконалення.

↪ 01  
Стратегічне управління

↪ 04  
Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

06

07

08

09

10

11

12

+

Основним механізмом одержання зворотного зв'язку є опитування користувачів, а також процедури одержання коментарів і скарг, зокрема:

- постійне опитування користувачів послуг, наприклад, після кожної взаємодії з ЦНАП клієнта просять надати відгук про це відвідування з використанням анкети або терміналу;
- розмістити в ЦНАП «оціночні скриньки», куди користувачі можуть опускати свої талони електронної черги з позитивними та/або негативними відгуками;
- фіксування скарг та пропозицій, які відвідувачі висловлюють безпосередньо працівникам ЦНАП (або шляхом анонімного звернення, якщо влада ОТГ організує телефонну лінію для таких дзвінків);
- періодичні дослідження громадської думки, що проводяться державними органами, дослідницькими інститутами та агенціями, громадськими організаціями тощо — потенційно з цілої низки тем, але в тому числі щодо досвіду громадян / представників бізнесу під час отримання адміністративних послуг.

Хоч які інструменти застосовувалися б, важливо, щоб процес і результати зворотного зв'язку були видимими для побудови та підтримки громадської довіри. Керівники ЦНАП мають ретельно аналізувати кожну пропозицію та скаргу і, коли це є доцільним та можливим, зв'язуватися з особою для з'ясування деталей. Керівник має докладати зусиль для вирішення питань (у межах можливостей влади ОТГ), здійснюючи певні заходи, та інформувати про це громадян. Для того, щоб цей процес був упорядкований, посадова особа ОТГ має періодично (наприклад, кожні 6 або 12 місяців) узагальнювати всі пропозиції, коментарі та скарги користувачів послуг в одному звіті та готувати чіткі плани дій щодо покращення функціонування ЦНАП, готувати звіт про прогрес, досягнутий відповідно до попередньо спланованих заходів, і повідомляти про це голові ОТГ та управлінській команді.

### **Розроблення моделі ЦНАП, яка відповідає умовам ОТГ**

Основне завдання ОТГ — це забезпечення доступності послуг. Влада ОТГ має змодельювати оптимальну організацію надання послуг, яка дозволяла б охопити всіх громадян та представників бізнесу, які є потенційними одержувачами

адміністративних послуг. Це означає, що в одних умовах буде достатньо одного великого фронт-офісу ЦНАП, натомість інші можуть потребувати додаткових мобільних ЦНАП. В інших випадках може бути доцільнішим побудувати мережу ЦНАП, у якій центральний ЦНАП буде відтворено в менших масштабах у віддалених робочих місцях за межами основного населеного пункту (наприклад, з двома чи трьома робочими місцями в кожному офісі).

Таке рішення залежатиме від загальної кількості населення ОТГ, густоти проживання в адміністративному центрі ОТГ, кількості населених пунктів в ОТГ та кількості населення в кожному з них. Необхідно зважувати витрати на створення та забезпечення роботи кожного офісу ЦНАП.

З очевидних причин структура та організація діяльності ЦНАП будуть різними для малих ОТГ, великих ОТГ та міст обласного значення.

- У більшості міст обласного значення заяви на одержання різних груп послуг приймають «адміністратори» (це здебільшого посади офісних працівників, які виконують роль «посередників»), після чого ці заяви передають відповідним спеціалістам, державним реєстраторам тощо для фахового опрацювання. У такий спосіб забезпечується чітке розмежування функцій фронт-офісу та бек-офісу.
- У менших за розміром ОТГ така модель буде менш ефективною, адже потребуватиме більше людських ресурсів при меншому попиті на послуги та уповільнюватиме надання багатьох адміністративних послуг. У таких випадках до структури ЦНАП часто включають всіх працівників, які безпосередньо надають адміністративні послуги (спеціалісти з реєстрації місця проживання, державні реєстратори прав власності та бізнесу, фахівці, відповідальні за реєстрацію актів цивільного стану, нотаріальні послуги тощо). Усі ці працівники можуть розміщуватися у фронт-офісі ЦНАП і водночас виконувати функції бек-офісу. На практиці це дає змогу відповідно інтегрувати послуги, сприяє оперативному їх наданню та раціоналізації процесів. Наприклад, замість відправлення документів на реєстрацію місця проживання по ланцюжку «адміністратор → спеціаліст (реєстраційний офіс) → адміністратор» рішення відразу приймає той спеціаліст, який спілкується із заявником. Тобто мешканцям не доводиться довго чекати або повторно приходити до ЦНАП для одержання результату, оскільки послуга надається на місці.

Важливо наголосити, що юридично посада / роль адміністратора ЦНАП може мати гнучке тлумачення:

- як окрема посада «посередника»;
- як суб'єкт, що може безпосередньо надавати послуги (у випадках, коли відповідно до законодавства компетенція органу, який заснував ЦНАП, співпадає з компетенцією органу, відповідального за здійснення відповідних повноважень);
- як функція (приймання заяв та видача результатів), це може бути доручення іншим посадовим особам органу, який заснував ЦНАП.

Влада кожної ОТГ має обрати ефективну модель ЦНАП серед зазначених опцій. Крім цього необхідно розглянути доцільність єдиного адміністративного управління фронт-офісом та бек-офісом ЦНАП у межах одного структурного підрозділу (виконавчого органу), до якого належатимуть працівники та відділи, які надають основні адміністративні послуги. Це має забезпечити високий рівень мотивації, операційної співпраці та гнучке використання персоналу.

Також слід пам'ятати про можливість ефективного залучення старост до надання адміністративних послуг. Залежно від компетентності, старости можуть самостійно надавати багато послуг (зокрема щодо реєстрації актів цивільного стану, нотаріальних дій ОМС, реєстрації місця проживання тощо) і виконувати роль адміністраторів, а саме — приймати заяви на одержання певних груп послуг та передавати їх до бек-офісу.

### Місце розташування та проєктування ЦНАП як інтегрованого офісу

Як фізичний простір для взаємодії з громадянами та бізнесом, успішність ЦНАП визначається насамперед пакетом адміністративних послуг, які надаються, а не самим приміщенням. Однак, і місце розташування, і дизайн ЦНАП мають неабияке значення. Тепер мешканці одержують послуги у своїй ОТГ, не маючи потреби їхати до районного центру, що заощаджує час і зусилля. Для деяких функцій, зокрема оформлення чи відновлення паспорту, послуги надаються лише органами ОТГ.

Ключовими критеріями при виборі **місця розташування ЦНАП** є транспортна доступність, безпека, доступність для людей з інвалідністю, батьків з дітьми у візочках, візуальна помітність і сталість — як екологічна (енергоєфективність),

так і фінансова. Крім цього, важливими критеріями для місця розташування та облаштування самого ЦНАП в обраному приміщенні є такі:<sup>5</sup>

- **максимальна зручність:** ЦНАП має бути розташований на першому поверсі будівлі. Якщо другий та інші поверхи будівлі також використовуються для надання послуг (за потреби), має бути передбачена можливість замовлення будь-якої послуги з першого поверху ЦНАП та/або вільний доступ до всіх робочих місць (у тому числі за допомогою ліфтів та підйомників для доступу для людей на візках);
- **відкритий простір:** ключовою вимогою щодо облаштування приміщення ЦНАП є розміщення робочих місць персоналу у «відкритому просторі». Прийом відвідувачів в окремих кабінетах є неприйнятним у ЦНАП з етичних причин, оскільки це може наражати посадову особу або користувача послуги на ризик бути скомпрометованими. Усі робочі місця ЦНАП мають бути розташовані разом в одному просторі або згруповані у великих залах;
- **чітке планування робочих зон:** вибір приміщення для ЦНАП та його облаштування залежить частково від кількості робочих місць, яка визначається на підставі прогнозованого попиту — кількості мешканців та представників бізнесу, які, за очікуваннями, користуватимуться послугами ЦНАП. Потреби в забезпеченні територіальної доступності необхідно враховувати для ОТГ, що складається з багатьох населених пунктів. Якщо планується створювати мережу робочих місць для роботи адміністраторів в інших населених пунктах ОТГ, кількість робочих місць в основному офісі ЦНАП має бути, відповідно, зменшена, і тому можна обрати менше за розміром приміщення;
- **доступність приміщення:** дизайн ЦНАП має бути ретельно продуманий з урахуванням екологічних та соціальних аспектів. Наприклад, тамбур на вході в будівлю ЦНАП підвищує енергоефективність, а пандуси сприяють їх доступності для людей у візках. Необхідно продумати та передбачити й інші деталі: пандуси для зон, що розміщені на різних рівнях, сходи з поручнями, таблички з написами шрифтом Брайля у ліфтах тощо.

<sup>5</sup> Детальніша інформація про приміщення ЦНАП, зонування та облаштування міститься у Розділі 1 посібника «Досвід фізичного створення ЦНАП», підготовленого програмою «U-LEAD з Європою».



- **сучасний інтер'єр:** для забезпечення комфорту відвідувачів і працівників ЦНАП рекомендується облаштовувати ЦНАП системами кондиціонування повітря та вентиляції/рекуперації тепла. Туалетні кімнати для відвідувачів мають враховувати потреби осіб з інвалідністю. Також треба створити відповідні умови для відвідувачів з дітьми, зокрема, передбачити місця для візочків, ігрові кімнати або куточки, зручності для сповивання та догляду за немовлям.

Зазвичай, для розташування ЦНАП зручно й вже традиційно обирати основну адміністративну будівлю в ОТГ, а саме там, де розміщено керівництво ОТГ, оскільки так громадянам та представникам бізнесу буде легше знайти ЦНАП, а посадовцям простіше співпрацювати з бек-офісом. Якщо з певних причин адміністративна будівля не підходить для цього (через відсутність великої зали на першому поверсі, наявності тримальних внутрішніх перегородок, які не дають змоги перетворити кабінети на один відкритий простір тощо), можна обрати інше приміщення, бажано державної чи комунальної власності – колишній клуб, бібліотеку або спортивний зал. У таких випадках слід зважати на думку мешканців ОТГ, щоб уникнути припинення роботи соціальних закладів, або підібрати альтернативне місце розташування.

Підбираючи будівлю, слід брати до уваги її загальний стан, у тому числі наявність і функціонування систем водопостачання, водовідведення, опалення, а також стан стін, підлоги, вікон, електричної мережі, пандусів, даху та фасаду. Якщо керівництво ОТГ не має придатного приміщення або наявне приміщення потребує надто великих інвестицій для приведення до належного вигляду, варто розглянути можливість будівництва нового приміщення, спеціально спроектованого для ЦНАП.

У деяких випадках влада ОТГ може розглядати можливість створення спільного ЦНАП разом з районною державною адміністрацією, якщо центр ОТГ одночасно є районним центром або приміщення районної державної адміністрації має кращу інфраструктуру для ЦНАП (при тому що районні державні адміністрації мали зобов'язання щодо створення ЦНАП з 2014 року). З юридичної точки зору, можливі два варіанти:

- функціонування обох ЦНАП (влади ОТГ та районної державної адміністрації) в одній будівлі – в короткостроковій перспективі, може бути обрано як перехідна модель;

- створення ЦНАП в ОТГ для надання послуг усім мешканцям району з відповідною ліквідацією ЦНАП районної державної адміністрації — в довгостроковій перспективі.

Нижче наведено приклади обох моделей.

### *Практичний приклад*

## **Спільний ЦНАП з районною державною адміністрацією**

На початку співпраці з програмою «U-LEAD з Європою» Калинівська ОТГ (Вінницька область) планувала облаштувати окреме приміщення для свого ЦНАП, але виявилось, що за 200 метрів від потенційного місця розташування вже функціонував ЦНАП районної державної адміністрації. До того ж, він мав хорошу інфраструктуру — добре облаштоване приміщення на 10 робочих місць з меблями тощо. У результаті налагодженої співпраці між владою ОТГ, районною державною адміністрацією та районною радою було відкрито спільний (міськрайонний) ЦНАП, а точніше, роботу спільного ЦНАПу керівництва ОТГ та районної державної адміністрації було організовано в будівлі районної ради (де розташовувався ЦНАП районної державної адміністрації). Крім цього було започатковано надання паспортних послуг. Працівників ЦНАП ОТГ розмістили у фронт-офісі ЦНАП районної державної адміністрації. Отже, тепер мешканці громади і району можуть одержувати широкий спектр послуг в одному ЦНАП: реєстрація місця проживання (для мешканців Калинівської ОТГ), реєстрація нерухомості, бізнесу, земельних ділянок, паспортні послуги тощо.

Іншим прикладом є Новоушицька ОТГ (Хмельницька область), яка не мала власного ЦНАП попри те, що охоплювала майже всю територію району. ЦНАП районної державної адміністрації розташовувався на третьому поверсі районної державної адміністрації без ліфта і надавав обмежений перелік послуг. Разом із Програмою «U-LEAD з Європою» влада ОТГ змогла облаштувати сучасне приміщення для спільного ЦНАП ОТГ та районної державної адміністрації з чотирма робочими місцями. Тепер мешканці громади та району можуть отримувати широкий спектр послуг в одному місці. Станом на липень 2019 року цей ЦНАП надавав 189 послуг.

Ще одним прикладом є Полонська ОТГ (Хмельницька область). Він є цікавим не лише будівництвом сучасного ЦНАП у місті Полонне завдяки функціонуванню ОТГ за програмою «U-LEAD з Європою», а й тим, що було прийнято рішення про закриття ЦНАП районної державної адміністрації з переведенням усіх її працівників на роботу до ЦНАП, утвореного ОТГ.

Важливим аспектом є також доступність послуг у старостинських округах. Голова ОТГ має розглянути можливість збереження таких пунктів доступу до послуг, як віддалені робочі місця ЦНАП, та проаналізувати, чи існує достатній попит для створення нових пунктів доступу, щоб це було економічно ефективним. Сьогодні існують можливості надавати набагато більше послуг через такі віддалені робочі місця, ніж у колишніх сільських радах, які пропонували мінімальний набір послуг (наприклад, реєстрація місця проживання, народження, смерті та шлюбу, а також надання нотаріальних послуг).

Також існує варіант створення **мобільних ЦНАП**<sup>6</sup> для обслуговування віддалених територій сільських ОТГ, особливо це підходить для ОТГ, що складаються з багатьох малочисельних населених пунктів, де створення стаціонарних робочих місць не є економічно ефективним. Наприклад, мобільний ЦНАП може об'їжджати населені пункти згідно з визначеним маршрутом і графіком.

Однак слід пам'ятати, що не кожне керівництво ОТГ має фінансові та людські ресурси для створення власного ЦНАП або забезпечення надання всіх необхідних адміністративних послуг. Саме в цих ситуаціях може застосовуватися **міжмуніципальне співробітництво** (коли кілька ОТГ працюють разом), наприклад:

- кілька ОТГ можуть укласти угоду про створення спільного ЦНАП;
- одна ОТГ може надавати послуги мешканцям іншої ОТГ шляхом облаштування додаткових робочих місць за певну плату;
- кілька ОТГ можуть спільно облаштувати мобільний ЦНАП або придбати обладнання для надання паспортних послуг.

---

<sup>6</sup> Юридично мобільний ЦНАП є обладнаним робочим місцем адміністратора в транспортному засобі. Для цього має бути прийнято відповідне рішення на місцевому рівні.





Бувають випадки, коли невелика за кількістю населення ОТГ не має власного державного реєстратора для здійснення реєстрації майна та бізнесу. В такому разі ЦНАП цієї ОТГ може приймати заяви на одержання зазначених послуг через своїх адміністраторів і відправляти їх державним реєстраторам ЦНАП у більших ОТГ для подальшого опрацювання. Отже, якщо існують виклики для створення власного ЦНАП або надання певних послуг громадянам та представникам бізнесу, механізм міжмуніципального співробітництва може стати розв'язанням проблеми.

### **Інтегрування електронного врядування в ЦНАП та запровадження електронних послуг у громадах**

Разом з місцем розташування, дизайном і облаштування приміщення ще одним критичним чинником для створення та роботи ЦНАП є інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ). Спроможність ЦНАП обмежує не тільки робота з паперами, але й здатність зв'язуватися з іншими підрозділами та установами адміністративної системи як усередині керівництва ОТГ, так і з ключовими установами на центральному, обласному і районному рівнях.

Зв'язок у режимі онлайн з державними електронними реєстрами є обов'язковою умовою — це стосується реєстрів майна, юридичних осіб, актів цивільного стану, земельних ділянок тощо. Крім цього, можна значно поліпшити якість надання адміністративних послуг на місцях завдяки електронному документообігу, використовуючи програмне забезпечення, що допомагає організувати та пришвидшувати розгляд справ громадян. Це може охоплювати також системи електронного керування чергами, за доцільності, та програмні продукти, які забезпечують роботу місцевих реєстрів (наприклад, реєстр мешканців ОТГ). ІКТ також можуть забезпечувати зручні умови для оплати адміністративних послуг через платіжні термінали/ POS-термінали тощо.

Ефективне надання адміністративних послуг в ОТГ стосується не лише фізичного доступу до послуг через ЦНАП для громадян та бізнесу, а й безпосереднього онлайн-доступу з особистого комп'ютера, планшета чи смартфона. І громадяни, і бізнес дедалі частіше користуватимуться перевагами електронних послуг, які створюють органи влади на всіх рівнях. Хоча покриття мережі Інтернет та захист персональних даних усе ще залишаються проблемними питаннями, надто в сільській місцевості, рекомендовано облаштовувати ЦНАП робочими станціями, за допомогою яких мешканці можуть навчатися ІКТ і самостійно користуватися наявними електронними послугами.

06

07

08

09

10

11

12

+

## Утворення і розвиток компетентної команди ЦНАП

### ↔ 02

Управління людськими ресурсами

Персонал — це найцінніший ресурс будь-якого органа місцевого самоврядування, включаючи підпорядковані установи, такі як ЦНАП. Для утворення та подальшого забезпечення ефективної діяльності ЦНАП потрібна злагоджена команда.

Персонал ЦНАП має задовольняти державні кваліфікаційні вимоги, особливо це стосується деяких груп послуг. Наприклад, фахівців, яких залучають до роботи з питаннями державної реєстрації майна, повинні мати юридичну освіту та відповідний попередній досвід роботи (рік на державній службі або три роки в органах місцевого самоврядування); а ті, кого залучають до роботи з даними Державного земельного кадастру, повинні мати або юридичну освіту, або освіту у сфері землекористування/ просторового планування та два роки відповідного досвіду роботи.

Також важливо вирішувати суб'єктивні проблемні моменти досвідчених працівників і готувати їх до роботи в та з ЦНАП, особливо це стосується спеціалістів, які не бажають переходити на роботу на посади в ЦНАП, або делегувати відповідні повноваження іншим працівникам. Такі ситуації часто виникають щодо реєстрації шлюбу, народження, смерті, а також місцевого нотаріату, адже ці функції часто виконує секретар ради ОТГ і державний реєстратор майна, особливо якщо ця функція була запроваджена до відкриття ЦНАП.

Працівники ЦНАП несуть основне навантаження щодо повсякденного обслуговування мешканців ОТГ, отже важливо, щоб вони були компетентними та ввічливими. Крім технічних знань, ключовими складовими компетентності працівників, які надають адміністративні послуги, є привітність, вміння ефективно спілкуватися з відвідувачами, робота в команді та здатність справлятися з робочим навантаженням і потенційно стресовими ситуаціями. У ситуації, коли щоденний потік відвідувачів ЦНАП є інтенсивним, надзвичайно важливо запобігати «вигоранню» працівників. Наскільки це є можливим, слід запроваджувати «ротацію» завдань, щоб певна частина робочих годин передбачала прямий контакт з відвідувачами, а решта робочого часу — виконання адміністративних функцій (опрацювання документів). Адже лише задоволений персонал може надавати якісні послуги.

Особливу увагу слід приділяти навчанню і постійному професійному зростанню працівників, у тому числі розвитку комунікативних та міжособистісних навичок. Як практики, досвідчені працівники є найкращими тренерами



що стосується тематичних компетентностей, тому необхідно, щоб вони присвячували певний час передачі своїх знань та навичок. Це особливо актуально для ЦНАП, де компетентності персоналу мають бути максимально універсальними, де колеги могли б замінити один одного та злагоджено працювали разом. Тому заходи з побудови та зміцнення команди мають бути невід'ємною складовою розвитку персоналу. Якщо керівництво ОТГ не має власних досвідчених і відданих справі експертів, необхідно подумати про залучення експертів з інших громад для проведення навчання.

### *Практичний приклад*

#### **ЦНАП у Кіптівській ОТГ (Чернігівська область)**

Програма «U-LEAD з Європою» підтримала модернізацію ЦНАП Кіптівської ОТГ, яка є сільською громадою з населенням близько 3500 мешканців. У цьому ЦНАП досягнуто високого рівня інтеграції (концентрації) послуг: загалом він забезпечує надання близько 100 найпопулярніших адміністративних послуг, включаючи послуги щодо реєстрації актів цивільного стану, місця проживання, нерухомості, бізнесу, земельних ділянок, призначення державної допомоги та житлових субсидій тощо.

У цьому випадку влада ОТГ використала цікавий підхід до формування штату ЦНАП, який включає посади начальника (з функціями державного реєстратора та адміністратора) та головного спеціаліста з реєстрації місця проживання (з функціями адміністратора). Крім цього, у приміщенні ЦНАП надають послуги зовнішній залучений спеціаліст з земельних питань (видача відомостей з державного земельного кадастру) та секретар ради (нотаріальні послуги та реєстрація актів цивільного стану). Ще один спеціаліст відповідає за роботу з іншими державними органами (наприклад, з Пенсійним фондом), отже мешканці ОТГ можуть вирішити чимало питань, що стосуються відносин з державою, в ЦНАП.

Отже, маємо приклад, коли для невеликої громади (3,9 тис. мешканців) цілком достатньо і невеликого штату ЦНАП — 4 посадових осіб для надання широкого набору послуг.

06

07

08

09

10

11

12

+

На початку модернізації ЦНАП проблемами у його роботі були питання нечіткості функціоналу у ЦНАП, невзаємозамінність персоналу ЦНАП. Тепер ці проблеми переважно розв'язані, серед іншого — за рахунок упорядкування Положення про ЦНАП, структури та штатного розпису, затвердження нових посадових інструкцій. Хоча викликом ще залишається заповнення вакантної посади окремого державного реєстратора. Такий «кадровий дефіцит» актуальний для багатьох сільських громад.

Ця функціональна модель ЦНАП сформована керівництвом громади, адже за загальним невеликим штатом і одночасно великим бажанням утворити ЦНАП, було ухвалено рішення, що усі працівники сільської ради, які надають адміністративні послуги, будуть працювати власне у відділі ЦНАП. Тобто, місцева рада не була готова до додаткового розширення штатної чисельності. Для цього наявним працівникам були також надані функції адміністраторів, тобто використане функціональне розуміння посади / ролі адміністратора. Водночас, враховуючи, що послуги РАЦС і нотаріату у цій сільській раді надаються секретарем сільської ради, було ухвалено рішення про фізичне розміщення робочого місця секретаря ради у ЦНАП. Останнє є особливо цінним, адже посадова особа з керівного складу громади погодилася працювати безпосередньо у приміщенні ЦНАП.

Загалом це позитивний приклад, коли навіть за умови обмеженої штатної чисельності результативно функціонує ЦНАП, який, за переліком послуг, може скласти конкуренцію центрам у багатьох великих містах в Україні. Очевидно, що громади повинні мати достатній рівень гнучкості в організації діяльності ЦНАП, серед інших методів використовуючи функціональний підхід до посади / ролі «адміністратора». Це задовольняє і запити споживачів послуг на доступність послуг та комфорт, і вимоги депутатського корпусу до раціонального розрахунку та використання штатної чисельності. Також враховується, що навантаження на невеликі ЦНАП відносно незначне, й ефективність надання послуг не погіршується (не потрібно забезпечувати додаткові ланки в ланцюгу передачі документів).

Крім цього, влада ОТГ посилила спроможність щодо надання адміністративних послуг у старостинських округах через створення віддалених робочих місць.



*Джерело: «Як створити належний ЦНАП в ОТГ?»*

*(досвід інституційного створення ЦНАП у межах Програми «U-LEAD з Європою»)*

## Підвищення обізнаності громадян та їх залучення в контексті ЦНАП

Кожен ЦНАП — це «обличчя» місцевої влади, точка розвитку громади та потенційний майданчик для розбудови місцевої демократії, згідно з якою відбувається передача влади державою органам місцевої влади, що мають належні державні інститути. Завдання ЦНАП як одного з таких інститутів — бути орієнтованим на людину, громадянина, незалежно від його віку, статі, соціальної приналежності. ЦНАП як інституція уособлює перехід до сервісної держави в Україні, управління в якій стає прозорим, підзвітним та чутливим до потреб відвідувачів, а основна мета роботи — служити громадянам України.

Інформування і комунікація з мешканцями, майбутніми споживачами послуг ЦНАП — це спланована, керована, постійна та системна робота. Щоб зрозуміти з чого почати, варто відповісти на запитання:

- Як мешканці дізнаються про те, що таке ЦНАП і які послуги там надають, та коли почнуть користуватись ними?
- Як влада ОТГ покаже мешканцям, що кошти на створення ЦНАП витрачені ефективно?
- Як влада ОТГ робитиме так, щоб мешканці з довірою ставились до ЦНАП?

Кілька оголошень про відкриття чи сподівання, що всі й так дізнаються про ЦНАП і з часом його відвідають, не допоможе сформувати довіру громадян до ЦНАП та вашої роботи. А людина, яка нічого не знає про мету і переваги ЦНАП, може не довіряти, мати заздалегідь сформоване негативне ставлення чи упередження. Щоб цього уникнути, варто обрати відповідальну людину, кількох працівників ЦНАПу, місцевої влади (влади ОТГ), щоб спланувати та проводити роботу з громадянами через інформаційні кампанії.

Для того щоб зробити ЦНАП доступним і зручним для всіх мешканців громади, надзвичайно важливим є залучення якомога ширших верств громадян — місцевих депутатів, представників місцевих громадських організацій, волонтерів тощо.

### ↔ 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

06

07

08

09

10

11

12

+

## Підсумки

Децентралізація має на меті наблизити адміністративні послуги до громадян та бізнесу. Як центри комплексного обслуговування ЦНАП можуть бути надзвичайно важливим і доступним інструментом для перетворення цього прагнення на реальність.

Однак утворення ЦНАП з нуля або модернізація наявного центру не є простим завданням, адже потребує політичної волі та рішучості. При тому що розмір та місце розташування залежатимуть від умов конкретної ОТГ (чисельність населення, територіальне охоплення, фінанси, наявність приміщення, стан громадського транспорту тощо), досвід показує, що найефективнішим рішенням часто є створення центрального ЦНАП з мережею віддалених робочих місць у старостатах. Утворення ЦНАП необов'язково потребує залучення додаткових працівників — потрібні розумна реорганізація, структурні зміни та запровадження нових процедур. Для менших за розміром ОТГ, які відчувають, що утворення власного ОТГ є надто великим проєктом, завжди існує можливість співпраці з сусідніми громадами або районними державними адміністраціями.

Ефективний ЦНАП з добре налагодженою роботою характеризується не лише комфортним та безбар'єрним середовищем, а й насамперед інтеграцією найбільш затребуваних послуг. До того ж, найзручнішим варіантом є запровадження електронного надання послуг поруч з фізичними центрами обслуговування (стаціонарними чи мобільними), адже це забезпечує можливість вибору способу одержання послуги відповідно до особистих умов і потреб користувачів. Зрозуміло, що для деяких груп населення цифрова грамотність та адаптація до електронного формату потребуватиме довшого часу, а доступ до швидкісного інтернету не є однаковим по всій країні, але разом з цим завжди існуватиме потреба в послугах через особистий контакт задля одержання відчуття «людського дотику» або вирішення нестандартних чи складних справ. Багато країн Європи, у тому числі Швеція, які є флагманами у використанні цифрових технологій у галузі надання послуг, розширюють мережі фізичних центрів, визнаючи важливість особистого контакту під час взаємодії з користувачами.

Багатий досвід українських громад щодо інституалізації та фізичного створення ЦНАП у межах програми «U-LEAD з Європою» представлено низкою практичних посібників (для отримання детальнішої інформації див. додаток 3).







## 06

## Освіта

## Чому питання управління освітою та надання якісних освітніх послуг важливі для влади ОТГ?

Освіта є однією зі сфер відповідальності ОМС, на яку припадає більш ніж 50% витрат з бюджету громади.<sup>1</sup> Відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад забезпечують доступність та безоплатність освіти на своїй території, зокрема, здобуття повної загальної середньої освіти.

Освіта є важливою передумовою розвитку громади. Вона визначає рівень людського потенціалу, розкриває нові економічні можливості, є одним з основних чинників, який сприяє процвітанню громади і зростанню доходів. Для потенційних інвесторів наявність працівників з якісною освітою є ключовим пунктом під час розгляду варіантів розташування виробництв та офісів. Пошук якісних освітніх послуг навіть змушує батьків обирати навчальний заклад для своїх дітей не у власному населеному пункті. Саме через це низька якість освіти може стати причиною зменшення кількості населення громади та учнів у школах.

Із 2014 року система освіти перебуває у процесі фундаментальної і радикальної реформи, яка змінює характер навчання, робить шкільну освіту більш орієнтованою на учнів, розширює свободу вчителів та залучає батьків до прийняття рішень. Новий Закон України «Про освіту» набрав чинності



↪ 09  
Економічний розвиток

↪ 12  
Сільський розвиток

↪ 01  
Стратегічне управління



<sup>1</sup> Tony Levitas & Jasmina Djikić (2018), *Policy Brief, Fiscal Decentralization and Local Government Finance Reform: 2014–2017*, SKL/SIDA. У 2017 році видатки ОТГ на освіту становили 8,8 млрд грн при загальному обсязі видатків — 17,3 млрд грн.

28 вересня 2017 року та запровадив багато нововведень в рамках концепції «Нова українська школа». Ці події назавжди змінять систему освіти в Україні та зроблять її готовою до викликів XXI століття через удосконалення стандартів, покращення результатів навчання, створення нових інституцій для контролю за якістю. Хоча багато змін стосуються саме школи, роль органів місцевого самоврядування, їхні обов'язки щодо мережі закладів освіти, фінансування, а також відносини зі школами і сім'ями змінюються.

## Що варто знати?

Школа має забезпечити кожній дитині високий рівень знань. На жаль, протягом багатьох років система освіти в Україні не була спроможна виконати свої функції якісно з таких причин:

- **застаріла і обтяжена бюрократією система.** Застарілі методи навчання не сприяли мотивації учнів до навчання, а надмірне регулювання та неконкурентна заробітна плата підривали мотивацію вчителя до творчої роботи;
- **нестача інвестицій.** Школи не мали необхідного обладнання для навчання, лабораторії не оновлювалися десятиліттями, а класні кімнати були некомфортними і не завжди безпечними для дітей. Стан приміщень часто змушував керівника школи концентруватися на розв'язанні проблем інфраструктури, а не зосереджуватися на навчальному процесі;
- **зміст освіти не відповідав сучасним вимогам.** Знання та навички, отримані учнями, не задовольняли потреби ринку праці і сучасного суспільства. Багато предметів у старших класах школи часто викладали не фахівці, це суттєво знижувало рівень освіти.

Ці проблеми є спільними для усієї країни, але найвідчутніші вони у сільській місцевості. Маленькі класи або й взагалі індивідуальне навчання знижують якість знань учнів та рівень викладання учителів, які не мають змоги вдосконалювати свої знання в умовах відсутності професійного середовища, а кошти, замість інвестування у розвиток, витрачаються на опалювання напівпорожніх приміщень і послуги технічного персоналу.

Як наслідок, розрив в успіхах у навчанні між учнями з сіл та міст щороку поглиблюється. У містах 3% випускників середньої школи досягли «початкового» рівня, складаючи ЗНО з української мови, а 28% з них — «високого», тоді як у сільській місцевості результати тестів становили 18% і 8% відповідно. Ще гірша картина за результатами ЗНО з математики: три чверті дітей у сільській місцевості отримали «початковий» та «середній» рівень, який не перевищує 6 балів за 12-бальною шкалою.<sup>2</sup>

### Якість освіти

Розподіл учнів за результатами ЗНО з української мови та типом населеного пункту



Новий Закон України «Про освіту» розроблено спільними зусиллями Міністерства освіти і науки України, народних депутатів, громадянського суспільства та експертного середовища. Він створює юридичне підґрунтя для системної трансформації освіти. Закон регулює широкий спектр питань, пов'язаних із реалізацією права на освіту і визначає сферу відповідальності і повноваження закладів освіти й органів управління на всіх адміністративних рівнях (див. «Які є можливості та виклики для влади ОТГ?»).



<sup>2</sup> Джерело: Український центр оцінювання якості освіти. Зовнішнє незалежне оцінювання, дані станом на 2017 р.

Реформа **Нової української школи** (НУШ) спрямована на розв'язання структурних проблем. Її метою є створення якісної системи освіти, яка задовольнятиме потреби споживачів і суспільства.

Учні, які пішли до школи з 2018 року, навчатимуться 12 років.

- Дитина починає навчання в школі зазвичай, з шести років. Початкова освіта передбачає поділ на два цикли — 1–2 класи і 3–4 класи.
- Базова школа називається гімназією, навчання у ній триває п'ять років (5–9 класи).
- Старша профільна школа матиме назву ліцей, діти навчатимуться у ньому три роки. Ліцеї можуть бути академічного або професійного спрямування.

*Примітка: діти з особливими потребами зможуть вступати до школи у віці фізичної готовності. Тривалість перебування в початковій школі для таких дітей може бути продовжено з доповненням корекційно-розвивального складника.*

Важливо зрозуміти, що відтепер гімназія та ліцей — просто назва школи, яка вказує на те, який рівень середньої освіти там опановують діти, а не ознака її «вищого» статусу.

### Структура нової української школи

#### I. Початкова школа



#### II. Базова середня школа (гімназія)



#### III. Профільна середня школа



Академічного спрямування — академічний ліцей

Професійного спрямування — професійний ліцей

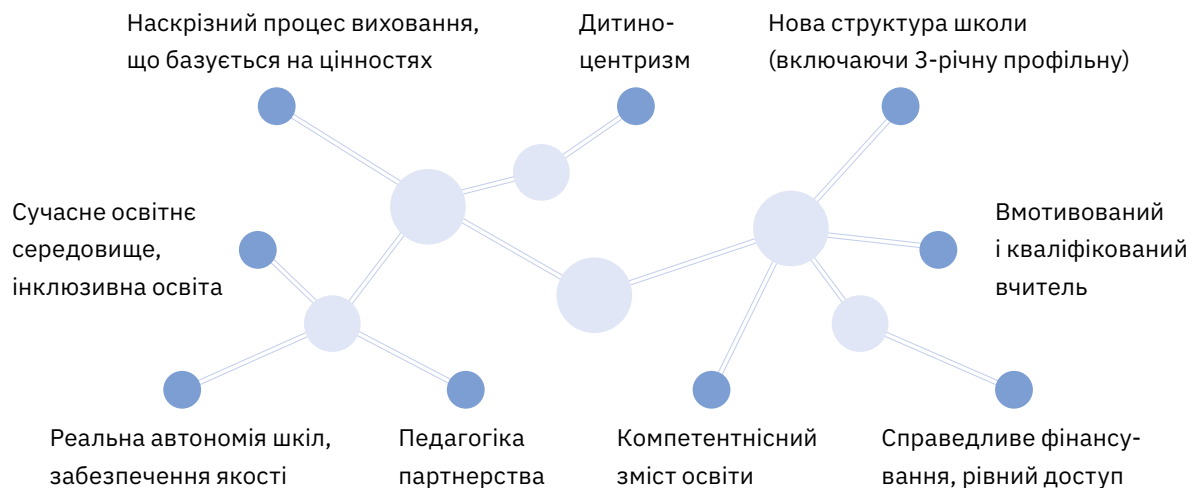
*Джерело: Міністерство освіти і науки України*

2018 рік — початок реформи, яка розрахована на 12 років — тобто до 2030-го. Саме на цей рік припадає перший випуск учнів Нової української школи. У 2018–2019 навчальному році за новими програмами працюють перші класи, у 2019–2020-му — перші й другі класи, у 2020–2021-му — перші, другі, треті і так далі.

Рішення про те, що у старшій школі діти навчатимуться не два, а три роки, викликало багато суперечок. Зараз учням за два роки дуже складно опанувати велику кількість предметів, половину з яких вони мають лише 1 урок на тиждень. Ліцей у новій школі буде першим етапом спеціалізації. Навчання у старшій школі обов'язково стане профільним. За три роки діти або опанують разом із загальноосвітньою програмою певну професію, або отримають глибокі знання з предметів, які їх зацікавили, що дасть змогу продовжити навчання у закладах професійної та вищої освіти. Дванадцять років навчання в школі приводить українську систему освіти у відповідність до європейських норм, у яких тривалість навчання для отримання повної загальної середньої освіти становить 12–14 років.

Концепція нової української школи передбачає дев'ять елементів, які представлені нижче:

### Формула нової школи



Джерело: Міністерство освіти та науки України

07

08

09

10

11

12

+

Далі ці елементи розглядатимуться у чотирьох вимірах:

- **сучасні зміст та форма освіти:** форма і зміст освіти будуть модернізовані, ґрунтуючись на навчанні, орієнтованому на учнів, освіти, яка формує компетенції, новій ролі вчителів і ширшій автономії школи.
- **новий освітній простір:** новий освітній простір є невід'ємним складником якісної освіти. Він спрямований на розвиток дитини та заохочує її до навчання.
- **рівний доступ:** якісна освіта має бути однаково доступною для всіх дітей, незалежно від їхніх освітніх потреб чи місця проживання.
- **управління, фінансування та забезпечення якості:** реформи підкріплені новими механізмами управління, які залучатимуть органи місцевого самоврядування, школи та батьків, зміною формули розподілу освітньої субвенції, яка залежить від кількості учнів у класах, новою системою внутрішнього забезпечення якості освіти та запровадженням інституційного аудиту.

Нова українська школа базується на **принципі партнерства**. Місцева влада, шкільна адміністрація, учителі й батьки мають спільну мету — успішна і щаслива дитина, тож і працювати вони мають разом.

### Сучасні зміст та форма освіти

Концепція Нової української школи побудована на баченні що призведе до революції у формі та змісті освіти. В основі реформи — навчання, **орієнтоване на учня**. Школярі не мають бути пасивними одержувачами знань і фактів. Набагато важливішим є розвиток розуміння, набуття навичок та їхнє практичне застосування. Має відбутися перехід від школи запам'ятовування знань до школи компетентностей.

Закон «Про освіту» дає таке визначення компетентності:

**Компетентність** — динамічна комбінація знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей, яка визначає здатність особи успішно соціалізуватись, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність.

Дитині недостатньо дати лише знання — важливо навчити користуватися ними. Знання та вміння, взаємопов'язані з ціннісними орієнтирами учня, формують його життєві компетентності, необхідні для успішної самореалізації у житті, навчанні та праці.

## → 02

Управління  
людськими  
ресурсами

Наприклад, компетентність керувати автомобілем або вантажівкою полягає не тільки в отриманні навичок водіння і знанні правил дорожнього руху і знаків, які можна вивчити. Вона потребує більш широкого набору компетенцій, які застосовують в поєднанні з цими знаннями та навичками, включаючи аналітичні здібності (наприклад, розуміння карти, слідування маршрутом, розуміння, чи є несправності в транспортному засобі та потреба у ремонтних роботах), цінності (наприклад, безпека пішоходів й інших водіїв) і способи мислення (наприклад, прийняття рішень у небезпечних ситуаціях тощо).

Нова українська школа базується на ключових компетентностях. Усі компетентності однаково важливі й взаємопов'язані. Діти набувають їх під час вивчення різних предметів на всіх етапах навчання.

Нові освітні стандарти будуть ґрунтуватися на «Рекомендаціях Європейського Парламенту та Ради Європи щодо формування ключових компетентностей освіти впродовж життя» (18.12.2006), але не обмежуватимуться ними.

Спільними для всіх компетентностей є також уміння (див. Таблицю 6.1).

Основний підхід до навчання — діяльнісний, тобто використання знань на практиці та формування навичок. Наприклад, вивчаючи тему «Транспорт», діти можуть проїхатись на трамваї, щоб навчитися безпечної поведінки. У межах теми «Осінь» вони розглядатимуть листя на вулиці, спостерігаючи, які зміни відбуваються у природі восени. Вивчаючи властивості води, заморожуватимуть і нагріватимуть її, аби побачити, які процеси відбуваються. Використання знань на практиці і формування навичок — головне у Новій українській школі.

В умовах навчання не всі знання можна використати безпосередньо на практиці. Тож на допомогу приходить навчання через гру. Гра для дітей — це природний спосіб навчання і пізнання світу. До того ж такі уроки стають цікавішими. Від першого дня навчання діти працюють у групах. Уміння співпрацювати — одна з необхідних навичок у сучасному світі.

Учитель Наталя Зінчук, яка торік взяла участь у пілотному проекті НУШ, розповіла, як насправді працює нова школа на практиці:

«Найголовніше — усі навчальні процеси відбуваються у формі гри. Діти не відчувають, що вони навчаються. У нас немає домашніх завдань чи щоденників. Дітям дозволено ходити по класу і спілкуватися один з одним. Ми проживаємо не кожен урок окремо, а цілий день. Часто діти дивуються, як швидко минув навчальний день. На уроках все відбувається дуже динамічно і цікаво — один предмет переходить в інший.

Також щодня у нас проводяться ранкові зустрічі. Я як учитель маю змогу побачити, хто з яким настроєм прийшов до школи, хто трохи сумний, хто недоспав. Із цих спостережень я роблю висновки і планую майбутню роботу — більш рухливу чи, може, творчу».

*Джерело: [http://dniprograd.org/2018/08/30/nova-ukrainska-shkola-na-porozi-pershiy-dosvid-dnipra\\_70844](http://dniprograd.org/2018/08/30/nova-ukrainska-shkola-na-porozi-pershiy-dosvid-dnipra_70844)*



Новий зміст освіти потребує змін у роботі вчителя. Із ретранслятора знань, який припиняє говорити лише для того, щоб опитати учнів, він перетворюється на ментора і фасилітатора. Його завдання — допомогти дитині бути успішною в навчанні, розкрити її потенціал, враховуючи особливості, і досліджувати світ разом з нею.

Змінюється і система оцінювання. Замість відмічання помилок вчитель відстежує прогрес кожної дитини, те, що у неї виходить добре і що потребує пильнішої уваги, створює з дитиною і батьками зворотний зв'язок щодо її успіхів й можливостей для розвитку.

«Важливо, щоб діти себе виражали. Зрозуміло, що вчитель має скеровувати, але не пригнічувати, не вимагати повторень і всіх цих нудних речей, надто коли йдеться про шестирічних дітей».

Заступник міністра освіти і науки України Павло Хобзей (жовтень 2015 — вересень 2019) під час інтерв'ю «Громадському», Київ, 31 серпня 2018 року.

*Джерело: <https://hromadske.ua/posts/zastupnyk-ministra-osvity-nova-ukrainska-shkola>*





Таблиця 6.1. Зв'язок між компетенціями та вміннями

<i>Ключові компетентності</i>	<i>Наскрізні вміння</i>
1. Спілкування державною (і рідною у разі відмінності) мовами.	1. Уміння читати і розуміти прочитане.
2. Спілкування іноземними мовами.	2. Уміння висловлювати думку усно і письмово.
3. Математична грамотність.	3. Критичне мислення.
4. Основні компетентності у природничих науках і технологіях.	4. Здатність логічно обґрунтовувати позицію.
5. Інформаційно-цифрова компетентність.	5. Виявляти ініціативу.
6. Уміння вчитися впродовж життя.	6. Творити.
7. Ініціативність і підприємливість.	7. Уміння розв'язувати проблеми, оцінювати ризики та приймати рішення.
8. Соціальна та громадянська компетентності.	8. Уміння конструктивно керувати емоціями.
9. Обізнаність та самовираження у сфері культури.	9. Застосовувати емоційний інтелект.
10. Екологічна грамотність і здоровий спосіб життя.	10. Здатність співпрацювати в команді.

Уже розроблений новий стандарт початкової освіти (1–4 класи). Аби нова школа запрацювала на всіх рівнях, потрібно також розробити нові стандарти для базової (5–9 класи) та старшої (10–12 класи) школи. Згідно з планом концепції НУШ, це відбудеться у 2019 і 2022 роках відповідно. Школи отримають більшу автономію щодо змісту освіти — це дасть їм змогу мати більший контроль і більший простір для творчості. Вони максимально використовуватимуть наявний ресурс — вибираючи або розробляючи освітню програму, залучаючи вчителів і розподіляючи навантаження між ними.

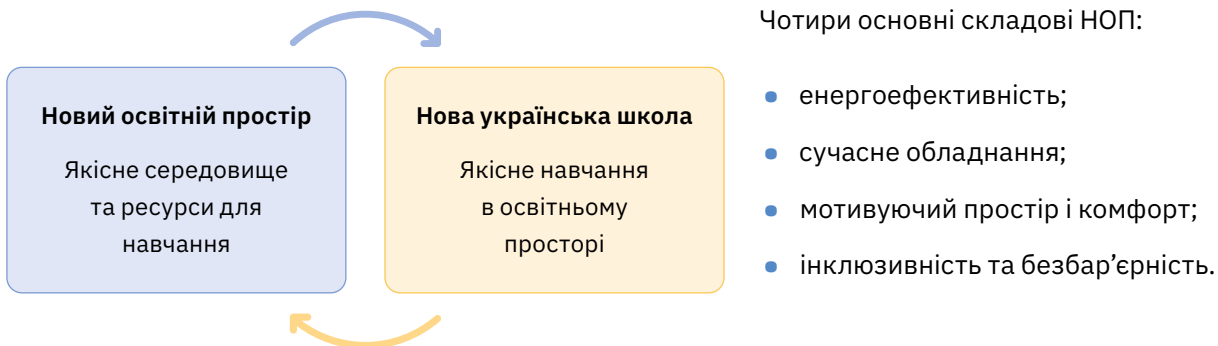
## Мотивуючий простір

Для врахування особливостей кожної дитини та створення найбільш сприятливого середовища для освіти реформа пропонує сучасний підхід до організації шкільного простору, який розвиває й заохочує дітей до навчання.



**Новий освітній простір (НОП)** — фізична і матеріальна основа для навчання: архітектура та інтер'єр школи, меблі та обладнання, матеріали і технології (серед інших цифрові), інші ресурси. Концепція «освітнього простору» розглядає таке середовище як дещо більше, ніж просто конструкції та матеріали. Цей навчальний простір взаємодіє з навчальним процесом, охоплюючи всі форми, методи та зміст навчальної діяльності.

Головна мета НОП — якісний простір для розвитку особистості. Отже, планування і дизайн освітнього простору школи мають сприяти розвитку та мотивації учнів.



### ↪ 10

Просторове планування та розвиток інфраструктури

Новий освітній простір і Нова українська школа взаємопов'язані. НОП означає не тільки функціональну придатність, доступність та безпеку території, приміщень чи обладнання. В його основі закладено єдину педагогічну, соціальну, організаторську та художню концепції. Такий простір в цілому і його елементи також є засобами освіти.

НОП **різноманітний і гнучкий, придатний для будь-яких освітніх форм**, враховує як характер діяльності, так і вікові особливості учнів. Лабораторії, майстерні, інші приміщення зі спеціальним устаткуванням завжди матимуть більш-менш стабільну просторову структуру, тоді як зони для занять і відпочинку мають бути багатофункціональними та мобільними, придатними для

оновлення, пересування меблів. Вони матимуть змогу швидко змінюватися з робочих зон для всього класу на простір для роботи в групах або індивідуальних занять, з місця для спокійного читання на простір для активних ігор. Зрозуміло, що простір для учнів початкової школи відрізняється від простору для старшокласників.

## Доступна освіта

Високоякісна освіта має бути однаково доступна усім дітям незалежно від стану їхнього здоров'я, походження, соціально-економічного статусу чи місця проживання. Для успішного процесу розбудови спроможної шкільної мережі й забезпечення доступної і якісної освіти для всіх дітей пропонується модель опорної школи.

**Опорна школа** — це заклад, до якого на навчання підвозяться учні з сусідніх шкіл, де неможливо створити повноцінні класи, або який має у своєму складі філії. Діти навчаються у більших класах, а отже, можуть краще соціалізуватися, розвивати такі важливі компетентності, як здатність до ефективної комунікації, вміння працювати у команді, проактивність в умовах конкуренції тощо.

Переваги опорних шкіл для учнів, батьків і всієї громади очевидні:

- у таких школах викладають висококваліфіковані вчителі, які мають доступ до педагогічних інновацій;
- тут зосереджене усе необхідне навчальне обладнання;
- місцевий бюджет стає відчутно менш дефіцитним, адже малі школи, окрім низької якості освіти, ще й дуже дорого коштують;
- за успішної розбудови спроможної шкільної мережі гроші витрачаються не на опалення порожніх приміщень, а на інвестиції в освіту.

Закон «Про освіту» приділяє велику увагу учням з особливими освітніми потребами, які потребують додаткової постійної чи тимчасової підтримки в освітньому процесі. Причини для отримання такої підтримки можуть бути різні — стан здоров'я дитини, погане володіння мовою освітнього процесу, соціальна вразливість, віддалене місце проживання тощо.

Новий навчальний простір має бути **архітектурно доступним** для людей з особливими потребами. Є кілька причин, чому необхідно брати до уваги можливість безбар'єрного доступу до школи:

- учителі з особливими потребами мають право працювати в школах;
- батьки з особливими потребами мають право брати участь у житті своїх дітей, наприклад, відвідувати батьківські збори, безпосередньо спілкуватися з викладачами, бути активною частиною шкільного співтовариства;
- зазвичай школи стають виборчими дільницями під час виборів. У цьому випадку доступність школи сприятиме реалізації виборчого права усіма громадянами незалежно від їхніх фізичних, чуттєвих або пізнавальних здібностей.

Ці заходи допомагають людям з особливими потребами бути корисними для суспільства і дають змогу стати активними членами громади. Архітектурна доступність шкіл, а також будь-яких інших громадських будівель є важливою для набагато більшої кількості людей, не тільки для учнів з особливими освітніми потребами.

Попередня система освіти часто не враховувала специфіку навчання дітей з особливими потребами, у такий спосіб порушувалось їхнє право на освіту. Натомість реформа спрямована на інклюзію, тобто інтеграцію, включення в учбовий процес.

Реформа освіти акцентує також увагу на наступному:

- вивчення державної мови: діти, для яких вона не є рідною, повинні мати рівні шанси на вступ до ВНЗ та гідне працевлаштування;
- діти-сироти і позбавлені батьківського піклування навчатимуться у звичайних школах, а не в інтернатах;
- діти з вадами, які дають змогу відвідувати звичайну школу, навчатимуться в інклюзивних або спеціальних класах.

## Управління, фінансування та забезпечення якості освіти

Реформа освіти дає школам змогу отримати більше автономії, що стосується змісту освіти (див. розділ «Сучасні зміст та форма освіти»), а також незалежність у прийнятті рішень. Закон «Про освіту» передбачає державне гарантування права на автономію навчальних закладів у чотирьох аспектах:

- **академічна автономія** закладу освіти стосується створення освітнього простору, вибору підручників й іншого навчально-методичного забезпечення, розроблення авторських освітніх програм або вільний вибір освітніх програм, враховуючи вимоги до обов'язкових результатів навчання та компетентностей здобувачів освіти;
- **організаційна автономія** закладу освіти — це самостійне планування роботи, вирішення питань освітнього процесу, визначення режиму роботи школи, структури навчального року, тривалості навчальних занять, форм організації освітнього процесу;
- **кадрова автономія** передбачає затвердження штатного розпису в межах установленого фонду заробітної плати, прийняття на роботу та звільнення педагогічних та інших категорій працівників, зокрема і за контрактом;
- **фінансова автономія** закладу освіти означає самостійне використання всіх видів асигнувань і набуття повноважень розпорядника бюджетних коштів, публічне формування бюджету та публічне звітування, право на встановлення надбавок і премій (див. «Які є можливості та виклики для влади ОТГ»).

Однак більша автономія має супроводжуватися більшою відповідальністю. Закон «Про освіту» розділяє відповідальність за зміст та управління освітнім процесом:

- змістом освіти опікуються фахівці-педагоги. Школа має автономію у виборі чи розробці освітньої програми, залученні працівників, розподілі навантаження між ними;
- органи місцевого самоврядування відповідають за забезпечення якості й доступності освітніх послуг, розподіл коштів між школами, матеріально-технічне забезпечення освітнього процесу та призначення директора;

- базуючись на принципі партнерства, Нова українська школа формує з батьками зворотний зв'язок щодо успіхів і проблем дитини, через індивідуальні зустрічі, залучає їх до шкільної діяльності та ухвалення важливих рішень.

Новелою для української освіти є **конкурс на посаду директора школи**. Стара система, за якої одна людина могла обіймати посаду керівника школи протягом понад 30-ти років, йде в минуле. Тепер кожен директор призначається за результатами відкритого конкурсу, а не за рішенням керівника управління освіти (див. «Які є можливості та виклики для влади ОТГ»).

Закон «Про освіту» запроваджує наглядову (підкувальну) раду — орган, за допомогою якого громада може підтримувати і спрямовувати розвиток школи. Наглядова рада може брати участь у визначенні стратегії розвитку школи, контролювати виконання бюджету, вносити засновнику закладу освіти подання щодо заохочення чи відкликання директора (Закон «Про освіту», ст. 29).

Принцип, за яким розподіляються кошти на середню освіту, також змінився. З 2018 року **освітня субвенція** надходить у громади в обсязі, який визначається реальними видатками на зарплату вчителів. У формулу закладено кількість учительських ставок, яка потрібна, щоб навчати всіх дітей громади. Для їх розрахування визначено нормативний розмір класу (адже вчитель отримує однакову зарплату, працюючи з п'ятьма, і з 30 дітьми у класі). Розраховано різний середній розмір класу для різних типів громад. Для обласних центрів гроші рахують, виходячи з норми 27 учнів у класі, а для районів та ОТГ ця кількість коливається від 10 до 20,5 учнів залежно від об'єктивних показників — густоти проживання учнів і частки сільського населення в громаді. Звісно, місцева влада може утримувати і менші класи, але тоді їй доведеться доплачувати вчителям із власного бюджету.

### ↔ 03 Фінанси ОМС

Основа партнерства — це довіра, що підкріплюється прозорістю. Аби її забезпечити, всі школи та їхні засновники зобов'язані щорічно оприлюднювати звіти про надходження і використання коштів, як бюджетних, так і позабюджетних, на офіційному сайті школи чи на сайті засновника. Окрім того, Закон зобов'язує оприлюднювати інформацію про освітні програми, за якими працює школа, річний звіт про роботу школи, інформацію про матеріально-технічне забезпечення тощо. У випадку, якщо ця інформація не була оприлюднена, можна написати запит до засновника з проханням надання публічної інформації (скільки коштів виділили школі, на що їх витратили, яке закупили обладнання, меблі тощо). На підставі цих даних батьки або наглядова рада можуть визначитися,

що потрібно дофінансувати, а що в школі вже є. Якщо батьки хочуть обладнати клас з наявного ресурсу, вони можуть написати заяву на ім'я директора, а директор — відповідний бюджетний запит до засновника.

Держава зберігає свою роль в управлінні освітою в сфері нагляду за якістю освіти. Раніше якість роботи школи перевіряло управління освіти. Але оскільки управління керувало освітою, фактично воно перевіряло свою ж роботу. Тому Закон «Про освіту» розмежив функції контролю якості та забезпечення діяльності шкіл і запровадив систему зовнішнього оцінювання якості освіти.

- Кожна школа не рідше як раз на 10 років проходитиме **інституційний аудит**. Його буде проводити незалежний орган — Державна служба якості освіти. Аудит — це не просто перевірка відповідності документації вимогам закону. Він має з'ясувати, наскільки управлінські та освітні процеси у школі дають змогу досягти заявленої у Законі та Державному стандарті мети — якісної та доступної освіти для всіх дітей. Спеціалісти оцінюватимуть освітні й управлінські процеси за декількома напрямками: *Освітнє середовище закладу освіти; Система оцінювання учнів; Педагогічна діяльність учителів; Управлінські процеси в школі.* У результаті такого оцінювання фахівці Державної служби якості освіти нададуть рекомендації щодо удосконалення діяльності школи. Якщо ж вони виявлять порушення, то рекомендуватимуть їх усунути і за рік перевірять виконання цих рекомендацій. Державна служба якості освіти відкриває свої підрозділи у кожній області, і вже в 2019 році розпочне проводити перші аудити.
- Крім того, кожна школа матиме **внутрішню систему забезпечення якості освіти**. Це процедури, які гарантують використання вчителями прогресивних способів викладання та володіння актуальними знаннями зі свого предмету. Також важливо бути впевненими, що всі учасники освітнього процесу дотримуються принципів академічної доброчесності, усі ініціативи дітей і вчителів мають підтримку та можливості для розвитку, а проблеми розв'язують з урахуванням інтересів усіх сторін. Аудитори можуть радити, як удосконалити ці процедури, виходячи зі свого досвіду та найкращих практик, які вони побачили в інших школах.
- Якщо у роботі школи виявлено суттєві негаразди — наприклад, низька якість освіти — управління освіти, директор, педрада, наглядова рада або шкільна рада можуть ініціювати **позаплановий аудит**.

«Ми змінюємо ідеологію Державної служби якості освіти через нові підходи в роботі. Насамперед — трансформація системи «контролю та покарання» в систему «довіри та допомоги». Враховуючи наявний значний розрив очікувань з боку безпосереднього замовника якісної освіти — суспільства, ми маємо, з одного боку, задовольнити суспільні потреби у достовірній, повній, точній і своєчасній інформації про те, як забезпечується освітній процес. З іншого боку, допомогти кожній школі сформувати якісне освітнє середовище».

Руслан Гурак, очільник Державної служби якості освіти.

*Джерело:* <https://mon.gov.ua/ua/news/ochilnik-derzhsluzhbi-yakosti-osviti-rozpoviv-pro-prioriteti-roboti-lishe-kardinalno-novi-pidhodi-zminyati-ideologiyu-kontrolyu-za-yakistyu-osviti>



## Які є можливості та виклики для влади ОТГ?

Реформа освіти — Нова українська школа — покликана трансформувати освіту в країні, зробивши її пристосованою до вимог сучасного суспільства, випускати краще підготовлених учнів — не тільки для праці, а й життя в цілому.

Закон «Про освіту» 2017 року створює юридичне підґрунтя для системної трансформації системи освіти. Він регулює широкий спектр питань, пов'язаних із реалізацією права на освіту, і визначає сферу відповідальності й повноваження закладів освіти та органів управління на всіх адміністративних рівнях. Нижче подано огляд основних норм Закону та підзаконних нормативних актів, ухвалених на його виконання, які змінили систему управління освітою і впливатимуть на здійснення громадами їхніх функцій у сфері освіти.

### **Закон України «Про освіту» визначає повноваження органів місцевого самоврядування ОТГ у сфері освіти:**

1. Відповідають за **реалізацію державної політики** у сфері освіти — виконують закони, державні програми, накази тощо.





2. Відповідають за забезпечення **якості** освіти шляхом:

- фінансування діяльності закладів освіти з державного та місцевих бюджетів;
- утримання та розвитку матеріально-технічної бази;
- ініціювання позачергового інституційного аудиту;
- організації та фінансування методичного забезпечення освіти;
- створення інклюзивно-ресурсних центрів.

3. Відповідають за **доступність** дошкільної, початкової, базової середньої та позашкільної освіти шляхом:

- організації обліку дітей дошкільного та шкільного віку;
- планування мережі відповідних закладів освіти та їхнє відкриття, закриття чи реорганізація;
- створення освітніх округів та опорних шкіл;
- закріплення за закладами початкової та базової середньої освіти території обслуговування;
- організації та фінансування підвезення учнів, педпрацівників до закладів освіти.

4. Здійснюють функції **засновника** щодо підпорядкованих закладів освіти:

- затверджують установчі документи закладу освіти, їхню нову редакцію та зміни до них;
- укладають і розривають строковий трудовий договір (контракт) з керівником закладу освіти, організують проведення конкурсного відбору керівників закладів освіти;
- затверджують кошторис та приймають фінансовий звіт закладу освіти;
- контролюють фінансово-господарську діяльність закладу освіти;

07

08

09

10

11

12

+

- контролюють дотримання установчих документів закладу освіти;
- забезпечують створення у закладі освіти інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну і розумного пристосування;
- здійснюють контроль за недопущенням привілеїв чи обмежень (дискримінації);
- оприлюднюють результати інституційного аудиту закладу освіти;
- оприлюднюють інформацію про отримані кошти, товари та послуги кожним підпорядкованим закладом освіти (публічні та приватні).

Окрім згаданого Закону «Про освіту» повноваження ОМС у сфері освіти також визначають інші закони України. Зокрема, закони про дошкільну освіту (Закон 2628) та загальну середню освіту (Закон 651) покладають конкретні обов'язки на ОМС, в тому числі в ОТГ:

<i>Правова база</i>	<i>Відповідальні за:</i>
ст. 17 Закону 2628	управління системою дошкільної освіти;
ч. 1 ст. 34 Закону 2628	організацію безоплатного медичного обслуговування в системі дошкільної освіти;
ч. 3 ст. 34 Закону 2628	органи охорони здоров'я, заклади охорони здоров'я разом з органами управління освітою здійснюють контроль за дотриманням санітарного законодавства у закладах дошкільної освіти, щорічно забезпечують безоплатний медичний огляд дітей, моніторинг і корекцію стану їхнього здоров'я, несуть відповідальність за додержання санітарно-гігієнічних норм, проведення лікувально-профілактичних заходів у закладах дошкільної освіти незалежно від підпорядкування, типу і форми власності;
ст. 35 Закону 2628	(серед інших органів) організацію та відповідальність за харчування дітей, зокрема, у комунальних закладах дошкільної освіти, а також контроль за якістю харчування у закладах дошкільної освіти;
ст. 35 Закону 651	управління системою загальної середньої освіти.

### Інші закони, що визначають повноваження ОМС у сфері освіти

- Закон України «Про дошкільну освіту» №2628–III від 11.07.2001
- Закон України «Про загальну середню освіту», №651–XIV від 13.05.1999
- Закон України «Про позашкільну освіту» №1841–III від 22.06.2000
- Закон України «Про професійну (професійно-технічну) освіту» №103 / 98–ВР від 10.02.1998



Закон України «Про освіту» 2017 року передбачає оновлення спеціальних законів у сфері освіти, а також розробку та внесення змін до інших законів та підзаконних нормативних актів.

**Як засновник навчальних закладів** ОМС отримали широкий спектр повноважень та обов'язків. Багато з цих повноважень є новими для органів місцевого самоврядування, і потребують від фахових працівників ефективного управління мережею закладів освіти й надання високоякісних освітніх послуг кожній дитині на території ОТГ. Це створює як можливості, так і виклики для керівників ОТГ. Вони мають забезпечити сприятливі умови для того, щоб ОМС мали можливість:

- отримати всебічне розуміння **ситуації в секторі освіти** ОТГ, що дасть змогу розробити належну місцеву освітню політику;
- забезпечити **систему управління освітою**, що відповідатиме потребам громади, створивши орган управління освітою (ОУО);
- організувати і провести **конкурсний відбір директорів шкіл**. Вибрати керівників, які стануть справжніми лідерами та матимуть управлінські і педагогічні навички для забезпечення реалізації реформи Нової української школи;
- забезпечити **фінансову життєздатність** освітньої мережі і надання якісних освітніх послуг. Достатнє фінансування з різних доступних джерел, яке не просто покриває нагальні потреби освіти, а й сприяє її розвитку;
- у контексті досягнення фінансової спроможності і надання освітніх послуг високої якості створити **спроможну освітню мережу**. Якісна

освіта має бути доступною для всіх дітей, незалежно від їхнього місця проживання, стану здоров'я, соціального та матеріального стану сімей;

- заохочувати директорів шкіл і надавати їм можливість скористатися перевагами **автономії школи**;
- виконувати свої обов'язки щодо надання **методичної підтримки** педагогів для забезпечення високої якості освіти.

### Розуміння фактичної ситуації у галузі освіти ОТГ

Враховуючи відповідальність за забезпечення доступу до високоякісної освіти для всіх дітей у громаді, керівник ОТГ має бути забезпечений вичерпною інформацією про поточний стан справ, яка стосується підпорядкованих навчальних закладів. Також важливо мати прогноз розвитку ситуації протягом найближчих 3–6 років. Це є вихідною точкою для розв'язання основних проблем, з якими вони стикаються, і використання основних можливостей, зокрема:

- формування **органу управління освітою (ОУО)** для розробки та впровадження місцевої освітньої політики;
- створення **спроможної освітньої мережі** для забезпечення високої якості освіти, що дає змогу кожній дитині реалізувати свій потенціал, та фінансової стабільності закладів освіти;
- забезпечення шкільної системи добре налагодженою **дорожньо-транспортною інфраструктурою**.

Голові ОТГ має бути надана актуальна інформація щодо ситуації в освіті, а також прогноз найважливіших змін найближчими роки, щоб він або вона були добре підготовлені до управління перехідним процесом.

Фахівцям слід доручити підготувати:

- опис наявної мережі шкіл (кількість шкіл за ступенем);
- статистичні дані про кількість учнів і класів, розмір класів у кожній школі та кількість дітей, які перебувають на індивідуальному навчанні (за станом здоров'я і не за станом здоров'я);

- демографічні дані і тенденції (прогноз щодо кількості учнів у наступні роки, а отже, і очікуване навантаження на освітні установи);
- дані про кадрове забезпечення кожного навчального закладу, зокрема, кількість учителів, їхня спеціалізація і те, які предмети вони викладають (якщо вони додаткові або відрізняються від їхньої спеціальності), також вік учителів (для оцінки прогнозованого виходу на пенсію);
- дані про матеріально-технічну базу закладів освіти, стан їхніх приміщень;
- дані про якість надання освітніх послуг (зазначаються результати ДПА випускників, проведених у формі ЗНО, результати проведених моніторингових досліджень, якщо такі здійснювалися);
- дані про фінансування галузі освіти;
- інша важлива та доступна інформація, включаючи дані про якість дорожньої інфраструктури, наявність транспортних засобів і маршрутів громадського транспорту.

Звіт має бути підготовлений відповідальними співробітниками в чіткому і зручному для читача стилі і представлений керівнику ОТГ, містити аналіз (не тільки вихідні дані), висновки й рекомендації.

### Створення системи управління освітою в громаді

Реформа освіти змінила підхід до управління освітою. Згідно з принципами реформи, органи управління освітою мають надавати підтримку школам і бути їхніми **партнерами**. Отже, авторитарна модель управління, яка раніше була поширена в Україні, поступиться місцем демократичній і учасницькій моделі. Лише за цих умов можна реалізувати сенс і цінності як реформи освіти, так і реформи місцевого самоврядування.

Закон України «Про освіту» визначає, що засновник або уповноважена ним особа **не має права втручатися** в діяльність закладу освіти, яку він здійснює у межах своїх автономних прав, визначених законом та установчими документами.

Система управління освітою має залучити фахівців, які можуть сформувати бачення розвитку освіти у громаді й ухвалювати ефективні рішення. Не тільки небажаною, а й ризикованою є спроба відтворення управлінської структури, яка існувала у районах. У громади можуть бути інші потреби (обсяг роботи, завдання), тож необхідно провести аналіз розвитку громади у сфері освіти і обрати таку модель управління, яка може якнайкраще задовольнити ці потреби за умови наявності ресурсів.

↔ 01  
Стратегічне управління

Питання затвердження за пропозицією голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їхнє утримання, вирішуються сільськими, селищними, міськими радами винятково на пленарних засіданнях. Рада ОТГ має визначитися, у якій саме організаційній формі утворити орган управління освітою (ОУО):

- **варіант 1:** у структурі виконавчих органів ради;
- **варіант 2:** як окремий виконавчий орган з питань управління освітою.

Для прийняття рішення щодо варіанту 1 або 2, кількості та складу персоналу, а також точної організаційної форми ОУО керівник ОТГ має керуватися даними про освіту (див. «Розуміння фактичної ситуації у галузі освіти ОТГ») та враховувати таку інформацію:

### 1. Завдання, які стоять перед ОМС у сфері освіти

Відповідно до законодавства, ОМС в ОТГ мають нові повноваження і конкретні зобов'язання, а також можливості, такі як створення нового освітнього простору. Фахівці галузі освіти мають надати керівнику ОТГ **функціональний аналіз** завдань, які необхідно виконати. Також варто розробити план розвитку сектора у середньостроковій перспективі (3–5 років).

### 2. Використання функціонального аналізу для розрахунку кадрових потреб залежно від наявних фінансів

Функціональний аналіз має показати голові ОТГ, скільки штатних одиниць потрібно для виконання встановлених завдань та який перелік компетенцій необхідний у коротко- та середньостроковій перспективі. Якщо спостерігається надмірна кількість персоналу та/або потрібні різні компетентності, це стане підґрунтям для підготовки посадових інструкцій.

↔ 02  
Управління людськими ресурсами

Однак при нестачі персоналу у коротко- та середньостроковій перспективі голова ОТГ має дізнатися, чи має ОТГ достатньо коштів у бюджеті на персонал, та відповідно планувати додаткові джерела фінансування. Якщо ресурси є у наявності, посадові інструкції служитимуть для набору нового персоналу та/або для нових можливостей для штатних працівників зайняти нові позиції.

### **3. Відповідно до розрахунків персоналу, вибирати модель управління, яка найкраще відповідає потребам ОТГ**

Голова ОТГ має вирішити, чи буде орган управління освітою у структурі виконавчих органів ради, чи існуватиме як окремий виконавчий орган з питань управління освітою. Існують такі моделі:

- *департамент*: структурний підрозділ, який утворюється для виконання основних завдань високого ступеня складності (багатогалузовість, багатофункціональність), координація робіт, пов'язаних з виконанням таких завдань; у своєму складі має не менш як два управління;
- *управління*: структурний підрозділ одногалузевого або однофункціонального спрямування, до складу якого входять не менш як два самостійних відділи;
- *відділ*: структурний підрозділ, що утворюється за одним напрямом діяльності зі штатною чисельністю не менш ніж три одиниці;
- *сектор*: структурний підрозділ, що утворюється для виконання завдань за одним напрямом діяльності, функції якого неможливо поєднати з функціями інших структурних підрозділів зі штатною чисельністю не менш ніж дві одиниці.

Вирішувати питання, у якій формі створювати ОУО доцільно, беручи до уваги такі питання. Створення ОУО зі статусом юридичної особи значно зменшить навантаження на голову ОТГ, тому що у керівника ОУО — юридичної особи — буде право підпису документів, у тому числі фінансових. Якщо ж ОУО не матиме статусу юридичної особи та/або не буде розпорядником коштів освітньої субвенції — всі питання потребуватимуть вирішення безпосередньо головою ОТГ та його або її підпису.

Деякі громади створюють централізовану бухгалтерію у складі ОУО, яка обслуговує заклади освіти, що не мають у своїх штатах бухгалтерів. Здебільшого «клієнтами» централізованої бухгалтерії є дошкільні та позашкільні заклади освіти, які не мають статусу юридичної особи і, відповідно, майно цих закладів перебуває на балансі органу місцевого самоврядування або ОУО.

### Централізована бухгалтерія

Питання регламентується [«Типовим положенням про бухгалтерську службу бюджетної установи»](#), затвердженим Постановою КМУ від 26.01.2011 р. №59.

Бухгалтерська служба утворюється як самостійний структурний підрозділ бюджетної установи, тип якого залежить від обсягу, характеру та складності бухгалтерської роботи: департамент, управління, відділ, сектор, або в бюджетній установі вводиться посада фахівця, на якого покладається виконання обов'язків бухгалтерської служби.

Обов'язки бухгалтерської служби може виконувати централізована бухгалтерія бюджетної установи, якій підпорядковані інші бюджетні установи.

Серед завдань централізованої бухгалтерії основними є такі:

- ведення бухгалтерського обліку фінансово-господарської діяльності і складання звітності щодо використання кошторису видатків закладів, які вона обслуговує;
- забезпечення дотримання бюджетного законодавства за умови взяття бюджетних зобов'язань, своєчасного подання на реєстрацію таких зобов'язань, здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань, достовірного й у повному обсязі відображення операцій у бухгалтерському обліку та звітності;
- забезпечення контролю за наявністю та рухом майна, використанням фінансових і матеріальних (нематеріальних) ресурсів відповідно до затверджених нормативів і кошторисів.

Централізовані бухгалтерії утворюються за рішенням відповідної ради для ведення бухгалтерського обліку в бюджетних установах і організаціях (наприклад, у закладах освіти).





З огляду на ці визначення, для успішного функціонування ОУО не розглядається варіант утворення його у формі департаменту, а більш прийнятними є варіанти утворення його у формі управління / відділу / сектора.

Практика свідчить, що більшість утворених в ОТГ ОУО діють як структурні одиниці (підрозділи) у складі управлінь (відділів) освіти, культури, молоді, спорту тощо. На перший погляд, цілком логічним здається створення ОУО як окремого структурного підрозділу (управління, відділ) без поєднання його функціональної спрямованості з іншими сферами — культурою, молоддю, спортом. Адже керівник такого «поєданого» структурного підрозділу має бути таким собі «універсальним солдатом» з достатнім рівнем знань у всіх зазначених сферах. Переваги «окремого» ОУО очевидні — у його компетенції здійснення повноважень винятково у сфері освіти. Але є в ньому один недолік: місцевий бюджет може не витримати навантаження внаслідок «роздуття» штатів апарату ради ОТГ та її виконавчих органів, якщо окремо будуть функціонувати відділи освіти, культури, молоді, спорту тощо і кожен з них матиме як мінімум начальника відділу, або ще й заступника начальника відділу і спеціаліста. Отже, дозволити собі ОУО як окремий структурний підрозділ можуть не всі ОТГ, а здебільшого — міські.

Детальніше дізнатися про процес утворення органу управління освітою можна в посібнику: [«Методичні рекомендації щодо створення органа управління освітою в об'єднаних територіальних громадах»](#).



## Забезпечення методичної підтримки вчителів в ОТГ

Докорінна зміна підходів до освіти вимагає революції в роботі вчителів. Усі вони поступово пройдуть навчання, організоване МОН, проте вчитель має розвиватися постійно. Щоб надавати високоякісні освітні послуги, влада ОТГ має подбати про навчання і методичну підтримку вчителів, а також про створення умов в школі, за яких вони працюватимуть якісно.

Громада має змогу створити оптимальну модель методичної підтримки, або знайшовши потрібних фахівців «всередині», або оплачуючи послуги фахівців відповідних установ інших громад чи неурядових організацій. Школа отримує значну автономію у визначенні змісту освіти — вона сама формує освітню програму, вчителі обирають, де їм підвищувати кваліфікацію і у якій формі. Громада має надавати підтримку вчителям, витрачаючи не менш 2% освітньої субвенції на забезпечення підвищення кваліфікації вчителів.

Виходячи з досвіду громад, які вже організували методичну підтримку вчителів, можна виділити чотири найефективніші способи організації. Залежно від обставин, потреб та наявних ресурсів методична підтримка вчителів може бути організована так:

<b>Варіант 1: Внутрішня підтримка</b>	<b>Варіант 2: Спільна підтримка</b>
Громада створює власну методичну службу в ОТГ. Така служба створюється у великій громаді, яка здатна утримувати її та має реальну потребу у певній кількості фахівців для роботи з учителями.	Методична служба сформована декількома громадами. Кожен із учасників такого об'єднання виділяє пропорційно до кількості учнів та вчителів свою «квоту» ставок для створення повноцінного методичного кабінету. Оскільки методичний кабінет має відходити від невластивих йому управлінсько-інспекційних функцій і переходити до освітнього сервісу. Така модель має якнайкраще сприяти цьому процесові.
<b>Варіант 3: Підтримка колег</b>	<b>Варіант 4: Зовнішня підтримка</b>
Методичну підтримку надають самі вчителі. В цьому випадку ставки дрібняться по 0,2 чи 0,25 та розподіляються поміж учителями-керівниками предметних методичних об'єднань, які стають методистами на частку ставки. Одночасно мають бути у штаті методисти, які відповідають за дошкільну та позашкільну освіту. Вчителі можуть бути офіційно зараховані на посаду методистів (в цьому випадку їхня зарплатня виплачується з місцевого бюджету) або отримувати за цю роботу надбавку до заробітної платні (можуть бути використані кошти освітньої субвенції).	Громада закуповує послуги методичної служби іншої громади, району, міста і оплачує послуги методичного кабінету відповідно до потреб ОТГ. Це може бути найбільш вдалою моделлю для невеликих громад з обмеженими ресурсами, які не можуть дозволити собі витрати на створення внутрішньої підтримки (варіант 1), не можуть або не бажають укласти договір про міжмуніципальне співробітництво (варіант 2), або мають дуже мало вчителів, зацікавлених у наданні підтримки колегам (варіант 3).

## Обрання керівника закладу освіти

ОМС зобов'язані забезпечувати організацію відкритого конкурсу на посаду директора школи. Для засновника закладу важливо, щоб обрана особа на посаді директора школи стала сучасним керівником і справжнім лідером.

Законом України «Про освіту» внесені зміни до ст. 26 Закону України «Про загальну середню освіту»:

- керівник закладу загальної середньої освіти призначається на посаду та звільняється з посади рішенням засновника (засновників) закладу або уповноваженого ним (ними) органу;
- керівник державного, комунального закладу загальної середньої освіти призначається на посаду за результатами конкурсного відбору строком на шість років (строком на два роки — для особи, яка призначається на посаду керівника закладу загальної середньої освіти вперше);
- призначення відбувається на підставі рішення конкурсної комісії, до складу якої входять представники засновника (засновників), трудового колективу, громадського об'єднання батьків учнів (вихованців) закладу загальної середньої освіти та громадського об'єднання керівників закладів загальної середньої освіти відповідної адміністративно-територіальної одиниці. До участі у роботі комісії з правом дорадчого голосу можуть залучатися представники громадських об'єднань та експерти у сфері загальної середньої освіти;
- положення про конкурс на посаду керівника державного, комунального закладу загальної середньої освіти розробляє та затверджує засновник на основі типового положення, затвердженого центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки;
- одна і та сама особа не може бути керівником відповідного закладу загальної середньої освіти більше, ніж два строки підряд (до першого строку включається дворічний строк перебування на посаді керівника закладу загальної середньої освіти, призначеного вперше). Після закінчення другого строку перебування на посаді особа має право брати участь у конкурсі на заміщення вакансії керівника в іншому закладі загальної середньої освіти або продовжити роботу в тому самому закладі на іншій посаді.



Згідно з Типовим положенням «Про конкурс на посаду керівника державного, комунального закладу загальної середньої освіти» загальна чисельність членів конкурсної комісії становить від 4 до 16 осіб. Конкурсний відбір переможця конкурсу здійснюється за результатами:

- перевірки знань щодо законодавства України у сфері загальної середньої освіти;
- перевірки професійних компетентностей;
- публічної та відкритої презентації державною мовою перспективного плану розвитку закладу загальної середньої освіти, а також надання відповідей на запитання членів конкурсної комісії щодо проведеної презентації.

Засновник зобов'язаний забезпечити відеофіксацію та, за можливості, відеотрансляцію конкурсного відбору з подальшим оприлюдненням на своєму веб-сайті відеозапису впродовж одного робочого дня з часу його проведення.

### Фінансово спроможна освітня мережа



Основне фінансування системи освіти здійснюється через освітню субвенцію на заробітну плату педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти з державного бюджету місцевим бюджетам, що регулюється ст. 1032 Бюджетного кодексу України та постановою КМУ від 14.06.2015 р. №6 «Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам». З 2018 року **освітня субвенція** надходить у громади у обсязі, який визначається реальними видатками на зарплату вчителів.



Затвердження нової формули дає змогу здійснити перехід від розрахунку видатків на утримання неефективної мережі закладів загальної середньої освіти до розрахунку видатків на підставі нормативної кількості ставок педагогічних працівників, навчального навантаження, нормативної наповнюваності класів та нормативного (розрахункового) розміру заробітної плати. Попередня формула (до 2018 року) просто фінансувала мережу великої кількості середніх шкіл з малою кількістю учнів у класі, що призвело до високої вартості навчання одного учня.

### Визначення розпорядника коштів освітньої субвенції

Для використання освітньої субвенції місцева рада визначає головного розпорядника коштів. Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути:

- виконавчі органи та апарати місцевих рад;
- структурні підрозділи виконавчих органів місцевих рад в особі їхніх керівників.

Якщо згідно із законом місцевою радою не створено виконавчий орган, функції головного розпорядника коштів відповідного місцевого бюджету виконує відповідний місцевий голова.

Головним розпорядником коштів освітньої субвенції може бути утворений місцевою радою відповідний орган управління освітою або інша юридична особа, визначена рішенням про місцевий бюджет. Тобто, за відсутності підрозділу місцевої ради з питань освіти функції головного розпорядника може виконувати інший підрозділ, визначений радою. На головного розпорядника коштів покладаються такі повноваження:

- складання проекту кошторису та бюджетного запиту;
- затвердження кошторисів;
- розроблення та затвердження паспортів бюджетних програм і складання звітів про їхнє виконання;
- здійснення управління бюджетними коштами у межах передбачених його бюджетних повноважень та проведення оцінювання ефективності бюджетних програм тощо.

Нова формула розрахунку освітньої субвенції спонукає керівників ОТГ до прийняття рішень. Наприклад, якщо громада хоче мати менші класи в школі, ніж середній розмір, передбачений у формулі для розрахунку субвенції, ОМС доведеться сплачувати заробітну плату додаткових учителів з місцевого бюджету.

### Наслідки неефективності місцевих бюджетів

В 2017–2018 навчальному році в Україні функціонували 282 малокомплектні школи I ступеня, в кожній з яких навчалося менше 10 дітей, 955 шкіл I–II ступенів з кількістю 40 і менше учнів, 2301 школа I–III ступенів з менш як 100 учнів у кожній. Утримання додаткових класів призводить до неефективного використання коштів (близько 2 млрд грн в 2018 році). Неефективність мережі загальноосвітніх навчальних закладів призводить до збільшення вартості навчання одного учня. Так, у багатьох місцевих бюджетах вартість навчання одного учня у 2017–2018 навчальному році значно перевищувала середню вартість по Україні (14,9 тис. грн на рік) і становила від 23,0 тис. грн до 36,1 тис. грн і навіть більше.

*Джерело: Міністерство фінансів України*

Унаслідок зміни формули розподілу освітньої субвенції ті громади, які оновили свою шкільну мережу, реагуючи на демографічну ситуацію і потребу забезпечити якісну освіту, матимуть надлишок освітньої субвенції і зможуть використати його на мотивувальні виплати вчителям і закупівлю навчальних матеріалів та техніки у школи. Ті ж, хто вирішив утримувати малокомплектні школи, отримають дефіцит бюджету.

З метою уникнення незабезпеченості у видатках на оплату праці та поступового відходу від практики перерозподілу освітньої субвенції Міністерство фінансів України рекомендує органам місцевого самоврядування:

- вжити заходів щодо створення спроможної мережі закладів освіти, приведення її у відповідність до фінансового ресурсу;
- привести фактичну наповнюваність класів закладів загальної середньої освіти до розрахункової;
- забезпечити спрямування власного додаткового фінансового ресурсу на виплату заробітної плати тієї чисельності ставок педагогічних працівників, яка перевищує ставки, розраховані відповідно до формули розподілу освітньої субвенції.

Одним зі способів отримання додаткової фінансової підтримки для школи є благодійні внески. Але щоб уникнути подвійного тлумачення цього терміну,



рекомендуємо ознайомитися з листом Міністерства освіти і науки України «Про безоплатність здобуття повної загальної середньої освіти».

Існують також інші можливості отримати кошти для розвитку школи, наприклад, різноманітні гранти і конкурси проектів на отримання додаткових коштів з державного бюджету. Можливими джерелами фінансування для НОП є:

- державний фонд регіонального розвитку (ДФРР);
- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам для формування інфраструктури ОТГ;
- залучення коштів з місцевих бюджетів;
- інші джерела, не заборонені законом.

Одним зі способів ефективного використання бюджету громади є не тільки оснащення освітнього закладу за новими стандартами, а й подальше використання цього освітнього простору для потреб громади, як виходять за межі винятково освітніх цілей. Простір школи — це місце, де учні, викладачі, батьки і гості можуть зустрічатися та спілкуватися під час уроків, свят, концертів, а також лекцій і семінарів для всіх мешканців громади.

### Створення спроможної освітньої мережі

Основна мета створення спроможної освітньої мережі є забезпечення доступу до якісної освіти для всіх дітей, які мешкають на території ОТГ.

У селах люди часто кажуть, що в їхній маленькій школі вчителька знає кожного учня і може приділити кожному більше уваги. Тому вони, мовляв, навчають краще, ніж педагог у великій школі. Насправді, в сільській місцевості функціонує велика кількість малокомплектних шкіл, якість освіти в яких часто не відповідає вимогам Державного стандарту. Чому?

Діти, які навчаються в школах з маленькою кількістю учнів у класах, здебільшого навчаються індивідуально. Відповідно до Закону «Про загальну середню освіту» і фінансових нормативів, якщо в класі менш як п'ятеро дітей, застосовується індивідуальна форма навчання. У більшості розвинутих країн індивідуальна форма навчання (не важливо, з якої причини) може існувати винятково як тимчасовий захід із чітким часовим обмеженням. В українських маленьких школах кілька десятків тисяч дітей навчаються за такою формою



не за станом здоров'я. Як видно з інформації, наведеній нижче у таблиці, діти, які навчаються у повному класі, мають у 3–4 рази більше навчального часу.

#### Кількість навчальних годин

	<i>Індивідуальна форма (годин на тиждень)</i>	<i>Навчання у класі (годин на тиждень)</i>
<b>Початкова школа (1–4 класи)</b>	5	20-23
<b>Базова школа (5–9 класи)</b>	8	28-33
<b>Старша школа (10–11 класи)</b>	12	33

Є чіткий взаємозв'язок між індивідуальною формою навчання і результатами навчання (за даними Держстату): найбільше дітей навчаються індивідуально в тих школах, які показують найгірші результати навчання. Ці діти зазвичай мають також обмежений доступ до позакласної та позашкільної освіти.

Серед компетентностей, визначених законом «Про освіту», є соціальні. За індивідуальної форми навчання неможлива групова робота, розвиток більшості навичок, крім суто предметних. Це означає, що Державний стандарт не може бути виконаним.

Якби такі школи перевіряли на дотримання ліцензійних умов (нині під час інституційного аудиту така можливість з'являється), матеріальної бази, кадрового складу (наприклад, те, що вчитель німецької мови читає фізику) — це було б порушенням усіх норм.

Недостатня кількість вчителів у малокомплектних школах не сприяє створенню творчої професійної конкуренції серед учителів, натомість обмежує впровадження нових форм і методів навчання. З іншого боку, слабка мотивація роботи в сільській школі випускників педагогічних університетів не сприяє зменшенню досить високого відсотка вчителів пенсійного віку в умовах, де можливості місцевої влади обмежені для найму більш кваліфікованих вчителів.

Отже, планування спроможної освітньої мережі має стати найважливішим завданням, яке ОМС мають виконати. Кожна громада має проаналізувати свою власну ситуацію і розробити власний план дій. Україна — велика держава, і кожна область має свою особливість і специфіку. Це стосується і мережі



закладів освіти. У деяких областях закладів освіти багато і вони розміщені близько один від одного, в інших — відстань між закладами набагато більша і якість доріг не дає змоги навіть мріяти про довозення дітей до школи.

Як найкраще планувати розвиток мережі? Слід взяти до уваги такі кроки:

- передусім, провести **аналіз** ситуації в освіті, який враховуватиме дані про всі заклади галузі освіти, які підпорядковані громаді. Проаналізувати, які є школи, скільки там дітей, скільки працює вчителів, хто вони за фахом, вік працівників (враховуючи педагогів передпенсійного та пенсійного віку), які вони ведуть предмети, і чи добре роблять свою справу. А також вивчити, скільки учнів буде в майбутньому, де якої якості прокладені дороги, чи є автобуси (див. «Розуміння фактичної ситуації у галузі освіти ОТГ»);
- сформувати **бачення**, куди має рухатись освіта в громаді, а тоді — план: що робити. Десь реорганізувати школу, чи знизити ступінь, якийсь заклад за кілька років закрити, бо в ньому не вистачає дітей навіть на клас-комплект.

**↪ 01**

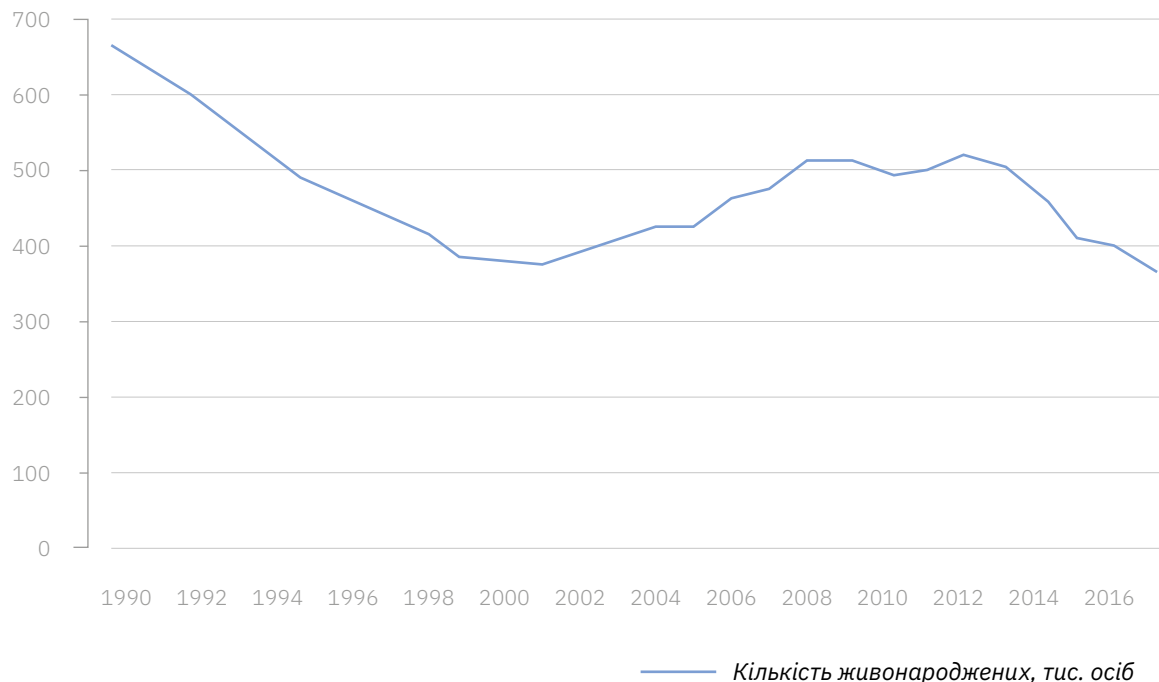
Стратегічне управління

Щоб забезпечити оптимальну мережу шкіл, варто передбачити кількість дітей у школі через шість років. Місцева влада має інформацію про кількість народжених дітей у певних населених пунктах. Можна скласти просту табличку, яка показує, що в цьому селі народилося дві дитини, в іншому — три. Тобто на всій території, яку обслуговує школа, народилося п'ятеро дітей і саме вони підуть у школу через шість років. А минулого року народилося дві дитини (тобто це діти, які підуть до школи через п'ять років) за умови, якщо вони не поїдуть жити в місто з батьками.

Наступний графік відображає кількість народжених дітей в Україні. На ньому видно, що за останні роки кількість новонароджених загалом знижується.<sup>3</sup> За демографічною ситуацією в громаді варто слідкувати та передбачати на шість років наперед, скільки буде дітей у школі. Якщо демографія від'ємна, то очікувати, що якимось чарівним чином у школі з'являться учні, не варто.

3 2013–2014 рік — різкий спад через недоступність даних з окупованих територій.

### Народжуваність в Україні 1990–2017



В Україні існують школи, у яких офіційно залишилося 0 учнів. Вони існують, бо рада не проголосувала за їхнє закриття.

#### Школа для однієї дитини

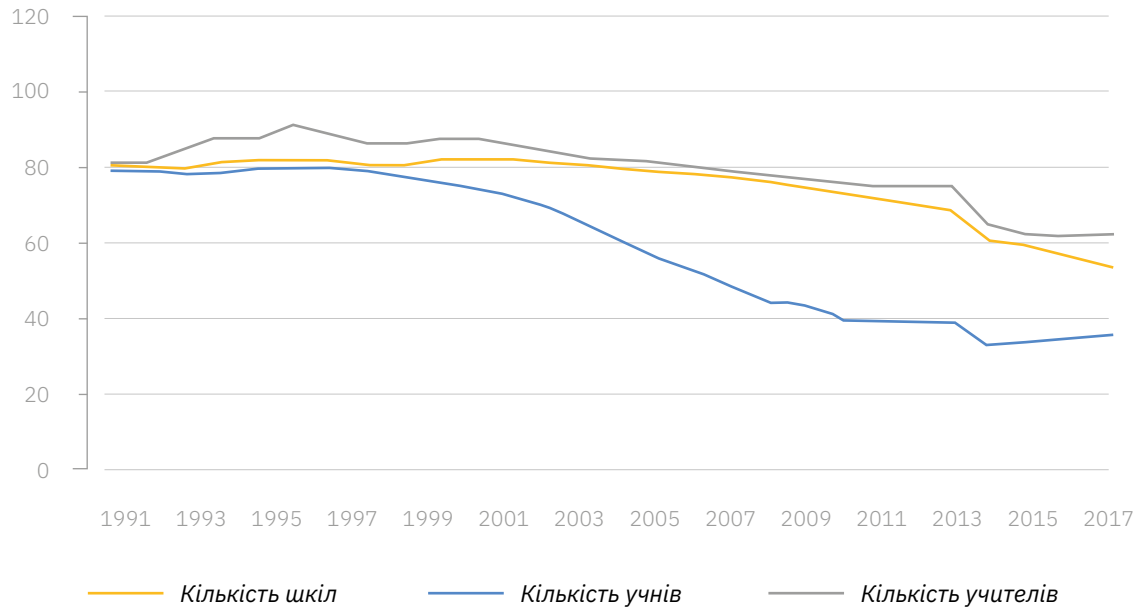
Батьківська початкова школа Бродівського району Львівської області щодня відкривається заради одного учня. Мати учня навідріз відмовляється переводити хлопчика у школу в сусідньому селі. А депутатам Бродівської районної ради не вдається назбирати голосів за призупинення навчання у Батьківській школі, не кажучи вже про її закриття.

Лашук Т., Школа для одного, LB.ua, 20 жовтня 2018.

Джерело: [https://ukr.lb.ua/society/2018/10/20/410439\\_shkola.html](https://ukr.lb.ua/society/2018/10/20/410439_shkola.html)



### Динаміка кількості шкіл, учнів і вчителів



Графік відображає динаміку кількості шкіл, учнів й учителів відповідно до статистичних даних на рівні держави. Синя лінія — це кількість учнів з 1990-го до 2017 року. Жовта лінія показує, на скільки зменшилася кількість шкіл за той самий період. Це зовсім не відповідне зменшення. Сіра лінія — кількість учителів — знизилась найменше. Показник співвідношення кількості учнів на одного вчителя в Україні нижчий майже в півтора рази за середній показник в країнах з високою якістю освітніх послуг. Це парадоксальна ситуація, тому що в сільських школах часто скаржаться на недостатню кількість кадрів.

Але якщо проаналізувати в статистичному розрізі, то дійдемо висновку, що у нас більш ніж достатньо вчителів. Просто вони викладають у маленьких класах і маленьких школах. Якби об'єднати їх в одній школі, то проблем зі штатом було б менше.

Одну з наймасштабніших в освітній сфері оптимізацій здійснили в Маразліївській ОТГ. У 2015 році тут об'єдналися три сільські ради, у 2016 році в ОТГ створили управління освіти, культури, сім'ї, молоді та спорту виконавчих органів Маразліївської сільської ради.

## Практичний приклад

### Оптимізація шкільної мережі в Маразліївській ОТГ

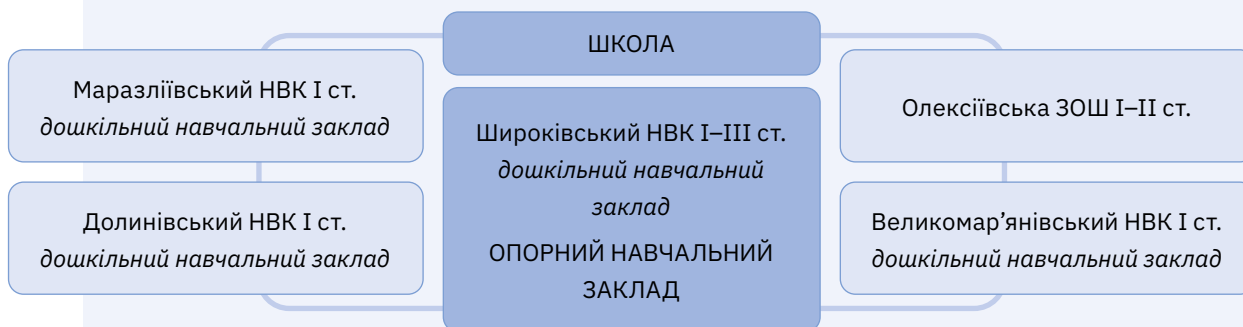
Маразліївська громада невелика, проживає 6,5 тисячі населення, а навчальні заклади відвідують 560 учнів (інформація за 2017 рік). Коли громада отримала повноваження, тут порахували і зрозуміли: далі утримувати малокомплектні сільські школи неможливо. До об'єднання на території громади було три загальноосвітні навчальні заклади I–III ступенів, два — I–II. Після реорганізації школа в селі Широкому набула статусу опорної, всі інші (одна «дев'ятирічка» і три — першого ступеня) стали її філіями.

На облаштування опорної школи та її філій з державного бюджету виділено 4 млн грн, чималі кошти вклала і ОТГ. Протягом року будівлі навчальних закладів були утеплені, замінено систему опалення, у двох із них встановлено котли на альтернативному паливі. На кошти державного бюджету також придбали 30 комп'ютерів для опорної школи і ноутбуки для Долинівського НВК.

«Дуже допомогли і місцеві підприємці, — зазначає Ірина Гайцук (управління освіти, культури, сім'ї, молоді та спорту виконавчих органів Маразліївської сільської ради). — Для підвезення дітей нам потрібно було придбати сім автобусів на 30 місць кожен, але таких коштів у громади не було. Виручили підприємці. Вони купили три потужні автобуси, один з яких — Neoplan на 70 місць! В Олексіївському НВК за рахунок спонсорських коштів відремонтовано спортивну залу та куплено інвентар. У всіх закладах замінили вікна і двері».

*Джерело: Світлана Галата, «Ренесанс сільських шкіл», Освіта України, №43 — 2017.  
<http://svitlanagalata.blogspot.com/2017/11/blog-post.htmlmore>*

**Після оптимізації в комунальній власності територіальної громади Маразліївської сільської ради перебувають 5 закладів освіти**





## Заохочення та сприяння автономії школи

Навчальні заклади можуть отримати фінансову автономність за умови, що це спільне рішення адміністрації школи й органу місцевого самоврядування.

Упровадження автономії для навчального закладу означає:

- перехід від отримання коштів за кодами економічної класифікації до фінансування єдиною сумою;
- упровадження незалежної системи контролю за кількістю та якістю наданих послуг в галузі освіти;
- здійснення на свій розсуд процедур закупівлі товарів, робіт та послуг і підписання угод на їхнє постачання;
- упровадження сучасних програмних продуктів та систем бухгалтерського обліку діяльності;
- розроблення та впровадження звітності, яка висвітлює основні напрями діяльності закладу з метою аналізу,
- оцінювання і громадсько-державний контроль за якістю та кількістю наданих освітніх послуг.

Фінансова автономія передбачає:

- забезпечення виконання кошторису;
- контроль та облік всіх фінансових потоків;
- здійснення платежів і фінансових зобов'язань;
- нарахування та виплата зарплати;
- ведення обліку і списання матеріальних цінностей;
- підготовка й забезпечення бухгалтерської та фінансової звітності;
- звітування перед державними фондами і податковою інспекцією;
- надання працівникам необхідних документів;
- проведення закупівель;
- укладання договорів про обслуговування і надання послуг.

07

08

09

10

11

12

+

Фінансова автономія закладу освіти має багато переваг як для школи, так і для ОТГ. Автономія також ставить певні виклики перед керівництвом школи та перед ОМС.

	<i>Заклад освіти</i>	<i>ОМС</i>
<b>Переваги</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Керівник закладу отримує більший контроль за прийняттям рішень;</li> <li>• Школа має більшу гнучкість щодо оптимізації використання освітніх та інших ресурсів;</li> <li>• Посилюється відповідальність персоналу, автономія заохочує їх проявляти ініціативу і бути креативними.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Зменшується навантаження на орган місцевого самоврядування, який більше не несе відповідальності за централізований бухгалтерський облік закладу освіти.</li> </ul>
<b>Виклики</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ускладнюється управлінська робота директора школи, особливо щодо управління фінансами і персоналом;</li> <li>• Автономна шкільна бухгалтерія потребує висококваліфікованих спеціалістів;</li> <li>• Директор має стати менеджером, щоб управляти педагогічною системою, її розвитком, організувати й стимулювати професійну діяльність учителів.</li> <li>• Також необхідно сприяти формуванню культури організації, вивчати попит на освітні послуги, забезпечувати їхню якість.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Зменшується контроль за закладом освіти з боку засновника.</li> </ul>



Досвід показує, що більшість директорів шкіл позитивно ставиться до запровадження шкільної автономії, демонструє готовність до змін і прагнення до прозорості в управлінні освітою на всіх рівнях. Історія отримання автономії кожної школи є унікальною, вона відображає їхні специфічні обставини та потреби.

Однак існує загальний **«алгоритм»** отримання фінансової автономії закладу освіти:

1. обговорення можливості автономії закладу з батьками та педагогами, вивчення нормативно-правової бази;
2. подання клопотання засновнику про припинення здійснення централізованою бухгалтерією обліку закладу;
3. розгляд засновником питання про припинення здійснення централізованого бухгалтерського обліку закладу і переведення його на самостійний бухгалтерський облік;
4. внесення змін і їхня реєстрація в Статуті закладу про здійснення самостійного бухгалтерського обліку відповідно до вимог чинного законодавства;
5. визначення навчального закладу юридичною особою та її реєстрація у державних фондах і службах (пенсійний, соціального страхування, статистики тощо);
6. введення в штатний розпис посади бухгалтера;
7. виготовлення електронної печатки та цифрового підпису директора, бухгалтера;
8. реєстрація в Казначействі та відкриття рахунків;
9. Прийняття та передача матеріальних цінностей від централізованої бухгалтерії.

07

08

09

10

11

12

+

**Досвід Управління освіти Калуської міської ради Івано-Франківської області**

	<i>Жовтень–грудень 2017</i>	<i>Січень 2018</i>
01		
02	1 Передача кадрових повноважень в заклади освіти	Набуття статусу юридичної особи закладами освіти
03	2 Забезпечення прозорості та інформаційної відкритості	Передача субрахунків бухгалтерського обліку
04		
05	3 Рішення сесії про переведення на умови самостійного ведення господарської діяльності та бухгалтерського обліку	Розрахунок асигнувань поточних видатків
06		
	4 Переоформлення статутів	Визначення правового статусу нерухомого майна
	5 Створення умов для роботи бухгалтерських служб в закладах освіти	Фінансова самостійність закладів освіти



## Підсумки

Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, її талантів, інтелектуальних, творчих і фізичних здібностей, формування цінностей і необхідних для успішної самореалізації компетентностей, виховання відповідальних громадян, здатних до свідомого суспільного вибору та спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству, збагачення на цій основі інтелектуального, економічного, творчого, культурного потенціалу українського народу, підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору.<sup>4</sup>

Завдання держави та органів місцевого самоврядування полягає у забезпеченні надання якісних та доступних освітніх послуг всім дітям в Україні незалежно від їхнього місця проживання, походження, соціально-економічного статусу чи стану здоров'я.

Жодна реформа не буде успішною, якщо не зміняться цінності та ставлення громадян. Лідери громад можуть якнайкраще сприяти змінам, розуміючи їхню важливість і значущість та всіляко підтримуючи реформи.

---

<sup>4</sup> Закон України «Про освіту», №2145–VIII від 05.09.2017.





## Охорона здоров'я

### Чому охорона здоров'я є важливою для влади ОТГ?

Поряд із доступом до основних потреб, таких як житло і їжа, найголовнішим показником добробуту громади є якість здоров'я громадян. Протягом багатьох років Україна, на жаль, мала неефективну систему охорони здоров'я, яка була непридатною для надання доступної, якісної допомоги населенню та вирішення проблем охорони здоров'я, таких як запобігання поширенню ВІЛ-інфекції, гепатиту та туберкульозу. Не секрет, що причинами відтоку населення з сільських та віддалених громад є відсутність якісних послуг, у тому числі у сфері охорони здоров'я, а також нестача робочих місць.

Нині система охорони здоров'я України зазнає радикальних і всебічних змін. Запровадження в країні довгоочікуваних реформ у сфері охорони здоров'я було започатковано з прийняттям Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» у 2017 році. Після ухвалення низки нормативних актів розпочався процес реформування, і першим кроком у цьому напрямку стали революційні зміни в організації та фінансуванні системи надання послуг первинної медичної допомоги (ПМД). Це, у свою чергу, дало старт залученню органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що відіграватимуть важливу роль в успішному впровадженні реформи як власники закладів ПМД, розташованих на їхній території. Згідно з законом, бюджетні установи реорганізуються, утворюючи комунальні некомерційні підприємства, засновниками яких є органи місцевого самоврядування, серед них і ОТГ. Відповідальність за організацію надання якісної медичної допомоги своїм громадянам покладено на органи місцевого самоврядування ОТГ.

#### ↪ 11

Соціальна згуртованість

08

09

10

11

12

+

«За своєю суттю первинна медична допомога (ПМД) полягає в турботі про людей, а не лише в лікуванні певних захворювань або станів. ПМД складається з трьох основних напрямків: уповноважені особи та громади; багатогалузева політика та дії; а також первинна медична допомога та ключові функції охорони здоров'я як основа надання комплексних медичних послуг. Це передбачає надання низки послуг, включаючи як профілактичні заходи (наприклад, вакцинація та планування сім'ї), так і ведення пацієнтів із хронічними станами здоров'я та паліативну допомогу» (Всесвітня організація охорони здоров'я).



## Що варто знати?

Масштабна реформа системи охорони здоров'я України спрямована на покращення результатів охорони здоров'я та забезпечення більш ефективного використання фінансових ресурсів. Це комплекс заходів, що охоплює всі рівні медичної допомоги, але його впровадження розпочалося з ПМД, оскільки цей рівень було визнано життєво важливим. На відміну від вторинної медичної допомоги, яка здебільшого пов'язана з лікуванням, ПМД фокусується на забезпеченні добробуту людини, насамперед має на меті допомогти людям уникнути захворювань, а також зберегти якість життя. На відміну від спеціалізованої допомоги послуги ПМД передбачають популяризацію здорового способу життя в ОТГ, запобігання найтяжчим захворюванням, а також здійснення післяопераційної реабілітації.

Крім того, ПМД — це спільна відповідальність держави та громадян. Застосування підходу на основі ПМД *«вимагає та сприяє забезпеченню цілковитої самостійності як окремих осіб, так і громади, їхньої участі у плануванні, організації, функціонуванні й контролюванні системи первинної медико-санітарної допомоги з максимально можливим використанням наявних ресурсів»* (Алма-Атинська декларація).<sup>1</sup> Отже, ПМД має на меті залучити кожного громадянина до процесу охорони здоров'я, оскільки таке партнерство сприяє позитивним змінам в особистому та громадському житті.



1 Міжнародна конференція з первинної медико-санітарної допомоги, Алма-Ата, СРСР, 6–12 вересня 1978 року, фінансується Всесвітньою організацією охорони здоров'я (ВООЗ) спільно з Дитячим фондом ООН.

Завдяки впровадженню семи принципів, норм і методів, що наведені нижче, програма реформи назавжди змінить систему охорони здоров'я в Україні.



### Вибір за пацієнтом

Як і орієнтований на учнів підхід до реформування системи освіти, підхід до реформування системи охорони здоров'я побудований навколо пацієнта. До початку реформи в 2017 році усі громадяни України були закріплені за закладами ПМД згідно з офіційною реєстрацією місця проживання. Відповідно, люди не мали можливості вільно вибирати лікаря і місце надання ПМД. За старою системою, заклади ПМД фінансувалися за рахунок субвенції з державного бюджету за територіальним принципом. В таких умовах була відсутня конкуренція як між закладами ПМД, так і між лікарями, а система створювала умови для процвітання практики «подарунків» і «подяк» лікарям з метою отримання якісніших медичних послуг.

У квітні 2018 року Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ) поставило за мету змінити цей механізм і розпочало впровадження кампанії під назвою «Лікар для кожної сім'ї». Зараз кожен громадянин може здійснити власний вибір і обрати лікаря ПМД, підписавши з ним (нею) декларацію, і мільйони вже

↔ 06  
Освіта

08

09

10

11

12

+

зробили це. Крім того, пацієнт може пізніше перейти до іншого лікаря, якщо він (вона) має таке бажання і якщо такий лікар є доступним.

### «Гроші ходять за пацієнтом»

Вибір лікаря громадянами закладає підвалини для переходу до нового, обумовленого попитом механізму фінансування системи охорони здоров'я та відмови від старої, обумовленої пропозицією системи, за якої субвенції з державного бюджету передавалися закладам на підставі передбачуваного рівня споживання послуг (як-от кількість лікарів і ліжок, необхідних для населення).

Надалі застосовуватиметься принцип «гроші ходять за пацієнтом». За кожну декларацію, за якою пацієнт обрав собі лікаря, медичний заклад отримує певну суму коштів (капітаційну ставку, тобто плату за одного пацієнта, розмір якої залежить від віку пацієнта). Інакше кажучи, для закладу це авансове зобов'язання, яке дає йому змогу системно планувати доходи і витрати відповідно до рівня охоплення медичними послугами населення громади. Для громадянина це гарантія того, що він (вона) отримає безкоштовне медичне обслуговування у межах визначеного законодавством гарантованого пакета послуг.

Нову систему запроваджено з липня 2018 року, і нині капітаційні кошти отримують більшість закладів ПМД. Очікується, що це заохочуватиме лікарів надавати якісну медичну допомогу для забезпечення можливості конкурувати за вибір громадян.<sup>2</sup> У разі неякісного надання медичних послуг пацієнт має змогу обрати собі нового лікаря.

### Механізм єдиного платника — НСЗУ

Для реалізації принципу «гроші ходять за пацієнтом» Кабінет Міністрів України (КМУ) створив Національну службу здоров'я України (НСЗУ) як центральний орган виконавчої влади з метою реалізації державної політики у сфері державних фінансових гарантій надання медичної допомоги населенню.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> У майбутньому планується встановити систему контролю якості, незалежну від вподобань громадян.

<sup>3</sup> Постанова Кабінету Міністрів України №1101 від 27.12.2017 [«Про утворення Національної служби здоров'я України»](#).



НСЗУ виконує функції єдиного національного платника/закупівельника медичних послуг та лікарських засобів в країні, укладає договори з медичними закладами для надання медичних послуг за програмою державних медичних гарантій. У такий спосіб визначається обсяг послуг і лікарських засобів, які підлягають фінансуванню з державного бюджету.<sup>4</sup> Перелік послуг і лікарських засобів, а також їхня вартість затверджуватимуться державним бюджетом України щорічно. Обсяг програми медичних гарантій на рівні ПМД визначено у Порядку надання первинної медико-санітарної допомоги, затвердженому наказом Міністерства охорони здоров'я від 19 березня 2018 року №504.<sup>5</sup>

З 1 квітня 2019 року субвенції на первинну медичну допомогу більше не спрямовуються органам місцевого самоврядування, оскільки заклади ПМД отримують відшкодування за надані послуги безпосередньо від НСЗУ відповідно до кількості укладених декларацій з пацієнтами.<sup>6</sup>

### Автономізація закладів ПМД

В умовах реформування заклади охорони здоров'я комунальної форми власності мають укладати договори з Національною службою здоров'я України про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій. До початку впровадження реформи охорони здоров'я всі заклади ПМД функціонували в статусі бюджетних установ (розпорядники бюджетних коштів), але така організаційно-правова форма господарювання не давала змоги укладати договори про надання медичних послуг (отримувачі бюджетних коштів). Відповідно до цього усі заклади ПМД мають пройти процес так званої автономізації, процедуру, яка передбачає реорганізацію комунальної бюджетної установи

---

4 Договором із НСЗУ також передбачено вимоги до обслуговування клієнтів.  
НСЗУ зобов'язана перевіряти дотримання вимог щодо якості обслуговування.

5 Наказ МОЗ України від 19 березня 2018 №504 «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги».

6 Постанова КМУ від 03 квітня 2019 р. №295 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами КМУ від 28.03.2018 №283 і від 18 грудня 2018 №1117».

в комунальне некомерційне підприємство (КНП).<sup>7</sup> Після зміни організаційно-правової форми заклад охорони здоров'я матиме можливість укласти прямий договір з НСЗУ та отримувати кошти за надані послуги в формі капітаційних виплат відповідно до кількості задекларованих пацієнтів. Такий механізм взаємовідносин дає змогу підвищити фінансову незалежність, управлінську та адміністративну гнучкість закладу ПМД, забезпечити доцільніше й ефективніше використання активів, а також мотивувати такий заклад до підвищення якості медичних послуг. Процедура «автономізації» складається з п'яти етапів, викладених нижче,<sup>8</sup> і триває щонайменше три місяці, після чого заклад отримує нову ліцензію на надання послуг ПМД протягом наступних трьох місяців.

- 1 Прийняття рішення власником щодо зміни організаційно-правової форми закладу
- 2 Надання до Державного реєстру заяви про ініціювання процедури зміни організаційно-правової форми
- 3 Проведення інвентаризації й оцінки майна закладу
- 4 Затвердження передавального акту та статуту підприємства
- 5 Подання до Державного реєстру заяви про реєстрацію нової юридичної особи, утвореної внаслідок зміни її організаційно-правової форми

<sup>7</sup> Комунальні медичні заклади можуть створюватися та функціонувати як «комунальні бюджетні установи» або «комунальні некомерційні підприємства». Організаційно і юридично підприємство має більш високий рівень автономії, ніж установа. Воно може самостійно вирішувати більшість економічних питань (у межах повноважень, закріплених положеннями статуту підприємства), використовує гнучкіші фінансові плани (порівняно з кошторисами витрат, що використовуються бюджетними установами) у своїй діяльності й має право відкривати власні банківські рахунки.

<sup>8</sup> Із більш детальною інформацією можна ознайомитися в [«Методичних рекомендаціях з автономізації»](#) та операційному керівництві [«Як організувати систему надання первинної медичної допомоги на місцевому рівні»](#).





## Забезпечення доступу до ПМД для приватних надавачів послуг

Процес «автономізації» не призводить до зміни форми власності медичного закладу, а лише змінює його організаційно-правову форму. Отже, всупереч популярному міфу, це не є своєрідною формою приватизації. Втім можливість підписання договорів із НСЗУ щодо надання послуг ПМД не обмежується лише комунальними закладами, а й стає доступною для приватних надавачів послуг задля збільшення конкуренції в цьому секторі, а також надання змоги пацієнтам вибирати з більшої кількості лікарів.

Статтею 16 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» визначено, що заклади охорони здоров'я можуть утворюватися та функціонувати як державні, комунальні, приватні чи засновані на змішаній формі власності<sup>9</sup>, тобто процедура МОЗ визначає надавача послуг ПМД як медичний заклад будь-якої форми власності. Це дає змогу усім суб'єктам господарювання (комунальним, приватним та фізичним особам-підприємцям) в рівних умовах отримувати державне фінансування через НСЗУ для надання медичних послуг населенню. Комунальні установи мають автономізуватися, щоб змінити свою організаційно-правову форму на некомерційні підприємства, а отже, мати право підписувати договори з НСЗУ і одержувати гроші як отримувачі бюджетних коштів. Приватним підприємцям не потрібно змінювати свій правовий статус, але для того, щоб отримувати відшкодування за надані населенню послуги ПМД, їм необхідно укласти договір із НСЗУ.

## Перехід до електронної системи охорони здоров'я

Для того, щоб система охорони здоров'я була ефективною та прозорою, а також задля зменшення можливостей для розвитку корупції і запобігання нецільовому використанню коштів, у новій законодавчій базі<sup>10</sup> запроваджено електронну систему охорони здоров'я як інструмент для здійснення фінансування та управління.

<sup>9</sup> Приватний підприємець, який має відповідну ліцензію, також може здійснювати медичну практику, але при цьому він (вона) не має статусу медичного закладу.

<sup>10</sup> Наказ Міністерства охорони здоров'я №1597 від 14.12.2017 «Про утворення Державного підприємства «Електронне здоров'я».

Існують два взаємопов'язані елементи цієї системи:

- контрольована державою Централізована база даних (ЦБД), що містить усі декларації пацієнта щодо вибору лікаря;
- медична інформаційна система (МІС) закладу ПМД, яка дає змогу медичним закладам отримати доступ до ЦБД.

Для отримання можливості укласти договори з НСЗУ кожен медичний заклад має зареєструватися в електронній системі охорони здоров'я. Уповноважені представники (адміністратори, медсестри, лікарі тощо) вноситимуть у систему дані про підписані декларації з пацієнтами щодо вибору лікаря. Відповідно до цих даних розраховуватимуться капітаційні виплати закладу ПМД, а пацієнт отримуватиме безкоштовні медичні послуги, гарантовані державою.

Отже, для укладання договору з НСЗУ й отримання виплат усі комунальні заклади ПМД мають:

- змінити організаційно-правову форму з бюджетних установ на некомерційні підприємства;
- отримати ліцензію на здійснення медичної практики;
- мати обладнання відповідно до зазначеного переліку таблиця матеріально-технічного оснащення закладів ПМД;
- встановити власну МІС і зареєструватися в електронній системі охорони здоров'я eHealth;
- підписати декларації з пацієнтами та внести їх в ЦБД.

### Пошук джерел фінансування ПМД

Відповідно до чинного законодавства України фінансування закладів ПМД, засновниками яких є органи місцевого самоврядування ОТГ, може здійснюватися з використанням чотирьох потенційних джерел, наведених нижче.

Основу для розрахунку капітаційних виплат на 2019 рік (тарифи, розмір практики та коефіцієнти) наведено у додатку.



Джерело	Базові положення
Капітаційні виплати	Грошові кошти, які призначені для надання стандартного гарантованого пакета медичних послуг за програмою державних медичних гарантій, сплачуюватимуться на розрахунковий рахунок закладу ПМД відповідно до положень договору, укладеного між таким закладом і НСЗУ.
Цільові програми на державному та регіональному рівнях	Заклади ПМД також можуть скористатися цільовими програмами фінансування, які створюються на державному або регіональному рівні. Наприклад, Уряд надав єдину субвенцію на будівництво нових амбулаторій у сільській місцевості та закупівлю обладнання у рамках формування спроможної мережі ПМД відповідно до пункту 5 статті 5 Закону України №2206–VIII від 14 листопада 2017 року «Про підвищення доступності та якості медичних послуг у сільській місцевості».
Програми, що фінансуються з бюджету ОТГ	Вони охоплюють два види витрат: інвестиції ОТГ у приміщення, обладнання і програмне забезпечення відповідно до компетенції як власника закладу ПМД, а також спеціальні програми, наприклад, які пов'язані з конкретними медичними кампаніями, такими як вакцинація або профілактика грипу в зимовий період, інформаційні кампанії в засобах масової інформації, виплата премій лікарям за показниками вакцинації тощо. У відповідних випадках цільове програмне фінансування може бути пов'язане з досягненням мети.
Благодійна допомога та внески донорів	Заклади ПМД можуть отримувати додаткове фінансування, у тому числі від підприємств, які розташовані на території ОТГ з метою покращення якості надання медичних послуг та здоров'я місцевої робочої сили і населення громади. Відповідні заклади охорони здоров'я також можуть подавати заявки на отримання фінансової чи технічної допомоги від міжнародних програм і проєктів.



08

09

10

11

12

+

## Які є можливості та виклики для влади ОТГ?

Управління системою охорони здоров'я в Україні здійснюється залежно від розвитку основної законодавчої бази та бази підзаконних актів, кожна з яких має прямий або непрямий вплив на ту чи іншу ОТГ.

### Відповідні закони, постанови, накази

- Закон України №2801–XII від 19 листопада 1992 року «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (далі – Закон №2801–XII)
- Закон України №280/97–ВР від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон №280/97I)
- Закон України №2168–VIII від 19 жовтня 2017 року «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» (далі – Закон №2168–XIII)
- Закон України №2206–VIII від 14 листопада 2017 року «Про підвищення доступності та якості медичних послуг у сільській місцевості» (далі – Закон №2206–VII)
- Постанова Кабінету Міністрів України №1101 від 27 грудня 2017 року «Про утворення Національної служби здоров'я України» (далі – Постанова №1101)
- Постанова Кабінету Міністрів України №1094 від 27 грудня 2017 року «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посади керівника державного, комунального закладу охорони здоров'я» (далі – Постанова №1094)
- Постанова Кабінету Міністрів України №642 від 16 жовтня 2014 року «Про затвердження Порядку укладання контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я та Типової форми контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я» (далі – Постанова №642)

- Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 26 січня 2018 №148 «Про затвердження Примірного табеля матеріально-технічного оснащення закладів охорони здоров'я та фізичних осіб-підприємців, які надають первинну медичну допомогу» (далі – Наказ №148)
- Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23 лютого 2012 року №131 «Про затвердження Примірного положення про центр первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та примірних положень про його підрозділи» (далі – Наказ №131)
- Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23 липня 2014 року №517 «Про затвердження Примірного положення про опікунську раду при закладі охорони здоров'я» (далі – Наказ №517)
- Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29 липня 2016 року №801 «Про затвердження Положення про центр первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та положень про його підрозділи» (далі – Наказ №801)
- Спільний наказ Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 6 лютого 2018 року №178/24 «Про затвердження Порядку формування спроможних мереж надання первинної медичної допомоги» (далі – спільний Наказ №178/24)
- Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14 грудня 2017 року №1597 «Про утворення Державного підприємства «Електронне здоров'я»» (далі – Наказ №1597)
- Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19 березня 2018 року №504 «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» (далі – Наказ №504)
- Наказ МОЗ України від 31 жовтня 2018 №1977 «Про внесення змін до Довідника кваліфікаційних характеристик професій керівників». Випуск 78 «Охорона здоров'я» (далі – Наказ №1977)



Основні повноваження органів місцевого самоврядування (ОМС) у сфері охорони здоров'я закріплені у статті 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

<i>Власні (самоврядні) повноваження</i>	<i>Делеговані повноваження</i>
<p>Управління закладами охорони здоров'я, організація їхнього матеріально-технічного та фінансового забезпечення.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування на відповідній території.</li> <li>● Забезпечення, відповідно до закону, розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладання договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів.</li> <li>● Забезпечення, відповідно до законодавства, пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення.</li> <li>● Внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я.</li> </ul>

Загалом законодавча база закладає основу для того, щоб влада ОТГ могла скористатися можливостями та подолати перешкоди на шляху до забезпечення надання якісних медичних послуг своїм мешканцям. Відповідно до чинного законодавства, після створення ОТГ органи місцевого самоврядування набувають реальних повноважень з управління охороною здоров'я на території громади. Перед такими ОТГ стоять основні завдання:

- оптимізація, розвиток та управління мережею закладів ПМД з метою забезпечення її доступності для населення;
- забезпечення достатньої кількості персоналу для задоволення потреб пацієнтів;



- забезпечення коштів для фінансування витрат на утримання приміщень, придбання обладнання та програмного забезпечення, упровадження цільових програм, спрямованих на отримання громадою тих чи інших послуг (наприклад, вакцинація);
- оплата комунальних послуг, енергоносіїв, що споживаються медичними закладами;
- роз'яснення суті реформи для сприйняття її як медичними працівниками, так і громадськістю.

Ці завдання є складнішими для виконання у сільських, гірських і віддалених від адміністративних центрів громадах. У цьому контексті основними перешкодами на шляху влади ОТГ є:

- модернізація неефективних та застарілих мереж закладів ПМД;
- залучення та мотивація лікарів для роботи у сільських та віддалених районах;
- модернізація інфраструктури та забезпечення автономізованих закладів ПМД відповідним обладнанням, а також створення умов для роботи з електронною системою охорони здоров'я;
- розробка стратегії розвитку охорони здоров'я ОТГ, яка скоординована та узгоджена зі стратегією комунального некомерційного підприємства — медичного закладу.

### Оптимізація та управління мережею

Згідно зі статтею 16 «Основ законодавства України про охорону здоров'я», органи місцевого самоврядування відповідають за:

- планування розвитку мережі державних і комунальних закладів охорони здоров'я;
- прийняття рішень про оптимізацію, створення та реорганізацію такої мережі;
- перепрофілювання комунальних закладів охорони здоров'я.

08

09

10

11

12

+

Наказом МОЗ №801 визначено, що заклад ПМД може складатися з таких підрозділів:

<i>Компонент</i>	<i>Опис</i>
Центр ПМСД (первинної медико-санітарної допомоги)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• адміністративна частина (управління, фінанси тощо);</li> <li>• господарська частина (логістика, обладнання, технічне обслуговування).</li> </ul>
Амбулаторії	<ul style="list-style-type: none"> <li>• структурні або відокремлені структурні підрозділи ЦПМСД.</li> </ul>
Фельдшерсько-акушерський пункт (ФАП/ФП)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• відокремлені структурні підрозділи амбулаторій;</li> <li>• раніше створені в населених пунктах із населенням понад 300 осіб, де інші надавачі медичних послуг були відсутні;</li> <li>• часто утворюються за ініціативою органу місцевого самоврядування, у тому числі ОТГ, для розширення доступу населення до первинної медико-санітарної допомоги (у віддалених населених пунктах, де немає амбулаторних закладів);</li> <li>• послуги долікарської допомоги, які надаються фельдшером або медсестрою під керівництвом лікаря, з яким мешканці підписали декларацію.</li> </ul>
Медичний пункт тимчасового базування	<ul style="list-style-type: none"> <li>• надає долікарську та профілактичну допомогу;</li> <li>• утворюється за ініціативою органу місцевого самоврядування або керівництва підприємства, установи або організації за погодженням з головним лікарем;</li> <li>• утримується за рахунок ініціатора створення;</li> <li>• не входить у структуру ЦПМСД.</li> </ul>





У спільному Наказі №178/24 Міністерство охорони здоров'я та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства визначили порядок формування **спроможної мережі** надання первинної медичної допомоги в описовому та картографічному вигляді за такими ознаками:

- мережа — це низка надавачів послуг ПМД, які мають спільний функціонал;
- мережа може забезпечити надання високоякісних, комплексних, безперервних послуг, орієнтованих на потреби пацієнтів у послугах ПМД;
- мережа відповідає соціально-демографічним характеристикам населення та характеристикам території, щодо якої здійснюється планування.

Відповідно до підходу, орієнтованого на громадян, **охорона здоров'я має бути максимально наближеною до пацієнта**. Оскільки надання послуг ПМД не передбачає коштовного обладнання, а лише відповідність мінімальним вимогам щодо місця надання медичної допомоги, формування «спроможної мережі ПМД» має відбуватися так, щоб кожен житель ОТГ міг дістатися найближчого закладу ПМД, відстань до якого становить не більш ніж 7 км дорогами з твердим покриттям.

Спільним Наказом №178/24 також визначено умови (доступність первинної медичної допомоги, надавач послуг ПМД, місце надання послуг ПМД, зона доступності та територія, щодо якої здійснюється планування) й основні **критерії формування спроможної мережі** закладів ПМД, зокрема:

- задоволення запитів населення на послуги ПМД;
- доступність ПМД для мешканців населених пунктів;
- систематична взаємодія окремих надавачів послуг ПМД;
- транспортна доступність;
- фінансова стійкість мережі ПМД тощо.

08

09

10

11

12

+

Зокрема, згідно з зазначеним вище наказом, обласні державні адміністрації (ОДА) відповідають за **розробку та затвердження планів спроможних мереж ПМД** та погоджують їх з МОЗ. ОДА також зобов'язані виносити проекти планів на обговорення з органами місцевого самоврядування ОТГ.

Крім того, спільним Наказом №178/24 запроваджується особлива типологія **місць надання послуг ПМД** (див. нижче), які мають використовуватися в процесі розробки довгострокового плану спроможних мереж ПМД.

Класифікація	Центр ПМСД	Амбулаторія (групова практика)	Амбулаторія (моно-практика)	Пункти здоров'я <sup>11</sup>
Територія доступності	Центральна	Центральна, периферійна першого порядку	Периферійна другого порядку	Периферійна першого чи другого порядку
Кадри	Не менше 7 лікарів ПМД і представників іншого медичного персоналу (з урахуванням 5-річної перспек- тиви)	Не менше 2 лікарів ПМД і представників іншого медичного персоналу (з урахуванням 5-річної перспек- тиви)	1 лікар ПМД і пред- ставники іншого медичного персо- налу (з урахуван- ням віку лікарів і медсестер у 5-річній перспективі)	Фельдшер/мед- сестри, при цьому лікар ПМД відвідує пункт здоров'я за графіком
Мінімальна кількість населення, якому було надано послуги	15000	3000	1500	Недостатнє для регулярного місця надання ПМД

<sup>11</sup> Фельдшерсько-акушерські пункти (ФАП)

ОТГ, територія яких не співпадає з територією районів, зазвичай є власниками будівель закладів районних ЦПМСД, розташованих на їхній території.<sup>12</sup> Часто виникають запитання: як організувати подальше надання ПМД на території ОТГ? Чи слід ОТГ створювати власні заклади? Яку організаційно-правову форму вибрати?

Щоб забезпечити повне охоплення послугами ПМД, може виникнути необхідність розглянути усі варіанти, у тому числі альтернативні. Зокрема, влада ОТГ може скористатися одним із щонайбільше п'яти варіантів:

1. Автономізувати заклад ПМД, який наразі належить ОТГ, але раніше фінансувався за рахунок державних субвенцій.
2. Створити власний (новий) центр ПМД як комунальне некомерційне підприємство.
3. Обслуговуватись закладом ПМД відповідної районної ради (до часу завершення реформи системи органів місцевого самоврядування в 2020 році).
4. Укласти договір із центром первинної медико-санітарної допомоги, який діє як комунальне некомерційне підприємство, що належить сусідній ОТГ із відповідними фінансовими зобов'язаннями (міжмуніципальне співробітництво). Цей варіант може бути цікавим для обох сторін, оскільки він збільшує сферу діяльності закладу, тим самим підвищуючи його економічну ефективність.
5. Залучити приватний медичний центр для надання послуг ПМД місцевому населенню або лікарів, зареєстрованих як приватні підприємці.

Із детальнішою інформацією щодо зазначених вище варіантів можна ознайомитися в [Методичних рекомендаціях МОЗ](#). Вибираючи варіант, який найкраще відповідає вимогам ОТГ, необхідно враховувати такі фактори:



---

<sup>12</sup> Перед тими ОТГ, межі яких збігаються з межами районів, може постати питання щодо того, на якому рівні здійснюється право власності на заклади ПМД: на рівні ОТГ чи району.

- **організація надання послуг ПМД на території ОТГ:** на території малих ОТГ із населенням менш як 5000 осіб, з міркувань ефективності, заснування центру ПМД як комунального некомерційного підприємства може бути недоцільним. Малим ОТГ слід розглянути можливість створення умов для залучення лікарів — приватних підприємців або забезпечити надання медичних послуг жителям шляхом укладання міжмуниципальної угоди про співробітництво з громадами, у яких функціонує Центр ПМД. Крім того, послугами ПМД, що надаються іншими центрами ПМД, можна скористатися, якщо на території сусідніх ОТГ наявні ефективно функціонуючі центри ПМСД і якщо існуючі механізми співпраці є прозорими;
- **управлінський потенціал:** більшість головних лікарів є лікарями за освітою і не мають належного управлінського досвіду, хоча такі навички необхідні керівникам закладів ПМД в умовах реформи медицини. Тому представники ОМС стикаються з труднощами, підбираючи ефективних управлінців для закладів охорони здоров'я в ОТГ; для покращення менеджменту в закладах охорони здоров'я Міністерство охорони здоров'я, спираючись на успішний зарубіжний досвід, змінило механізм управління ЗОЗ (Наказ №1977). З 01 січня 2019 року функції керівника медичного закладу розділені на управлінські та медичні.

Хоч який варіант був би обраний, владі ОТГ необхідно буде інвестувати в інфраструктуру та обладнання закладу ПМД, оскільки кошти, що надає НСЗУ, покривають лише операційні, а не капітальні витрати. Місцеві органи влади також несуть відповідальність за створення умов у закладах ПМД, необхідних для їхнього підключення до електронної системи охорони здоров'я.

### **Відносини між владою ОТГ (власниками) та автономізованими закладами ПМД**

Після автономізації або створення заклади ПМД функціонують як комунальні некомерційні підприємства (КНП), що мають ліцензію на здійснення медичної практики, мають право укладати договори з НСЗУ та отримувати капітаційні виплати. КНП перебувають в комунальній власності ОТГ, а отже, здійснення права власності та нагляд за діяльністю закладу ПМД з боку влади ОТГ — це важливий компонент процесу з управління закладом ПМД.

Згідно з положеннями Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», органи місцевого самоврядування можуть фінансувати місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я в межах своєї компетенції (пункт 5 статті 3), зокрема:

- оновлення матеріально-технічної бази, в тому числі її відновлення та реконструкція;
- підвищення заробітної плати для медичних працівників (програми «місцеві стимули»);
- медичне обслуговування місцевих громад, місцеві програми громадського здоров'я, а також інші програми у сфері охорони здоров'я.

Крім того, влада ОТГ оплачує з місцевого бюджету комунальні послуги та енергоносії, які споживають медичні заклади, відповідно до Бюджетного кодексу України.

Наведений нижче випадок із закладом ПМД на території Баранівської ОТГ демонструє, наскільки важливими є відносини між владою ОТГ та КНП і вагомим є внесок влади ОТГ у сприяння автономізації, забезпечення життєздатності центру ПМД через залучення громадян та створення умов, необхідних для здійснення підписної кампанії, а також в інвестування коштів в обладнання та інфраструктуру, включаючи підключення до Інтернету.

#### ↪ 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

## Практичний приклад

### Баранівська ОТГ (Житомирський регіон)

Баранівську ОТГ сформовано у 2015 році. До її складу входять міста Баранівка і Полянка, а також селища Берестівка, Жари, Земля, Йосипівка, Кшперівка, Марківка, Рогачів, Смолдирів, Суємці та Ялішів. Влада ОТГ є власником центру ПМСД, який обслуговує все населення ОТГ у кількості 26 811 осіб і складається з шести поліклінік (амбулаторій). Штат медичного персоналу — 14 сімейних лікарів, чотири педіатри та один терапевт.

08

09

10

11

12

+

## Автономізація

Керівники Баранівської ОТГ ініціювали процес перетворення на комунальне некомерційне підприємство (КНП), яке отримало підтримку органів самоврядування ОТГ. Така автономізація завершилася укладенням договору з НСЗУ у червні 2018 року у рамках першої хвилі.

## Декларації щодо вибору пацієнтами лікарів

Загалом було підписано 23 500 декларацій щодо вибору пацієнтами лікарів, що становить близько 88% населення ОТГ. Під час кампанії з роз'яснення та заохочення до підписання декларацій інформацію про це опублікували у місцевих газетах, на офіційному веб-сайті ОТГ і на веб-сайті міста Баранівка. Крім того, у межах заходів під назвою «Дні сіл» мешканцям населених пунктів ОТГ надали інформацію про реформування системи охорони здоров'я та необхідність вибору лікаря. Зустрічі з мешканцями зазвичай проходили у місцевих клубах. На заходах були присутні як заступник голови ОТГ, так і головний лікар центру ПМСД.

## Комп'ютерне обладнання, електронна система охорони здоров'я та платежі

У 2017 році завдяки підтримці мера та його команди для обладнання робочих місць фахівців було придбано 19 комп'ютерів. Влада ОТГ також забезпечила підключення до Інтернету трьох амбулаторій, в яких раніше його не було. Такі заходи дали змогу центру ПМСД підключитися до електронної системи охорони здоров'я ще на початку 2018 року, що було однією з передумов для укладання договору з НСЗУ.

У 2017 році влада ОТГ придбала комп'ютерне обладнання за рахунок місцевого бюджету (на суму 71 000 грн), а також отримала на комп'ютеризацію певну суму коштів від третіх осіб як гуманітарну допомогу (72 580 грн). Додатково влада ОТГ придбала газове обладнання для центру ПМСД (17 000 грн) і меблі (37 436 грн). Крім того, було здійснено реконструкцію двох амбулаторій та чотирьох фельдшерсько-акушерських пунктів (ФАП) на суму 943 348 грн.

В закладі запроваджено електронний запис на прийом, електронний документообіг, функціонує черговий кабінет, запроваджується телемедицина, як пілотний проект.

*Джерело: Дайджест змін в охороні здоров'я (червень 2018 р.), №7, що випускає МОЗ.*





Хоча заклад ПМД і є власністю влади ОТГ, за виконання функцій оперативного управління його діяльністю, включаючи використання активів, відповідає керівник (головний лікар). Такий розподіл обов'язків викликає питання:

- у який спосіб влада ОТГ здійснює ефективний контроль за своїми активами?
- як влада ОТГ може забезпечувати наявність у закладу ПМД відповідних приміщень та обладнання для задоволення його потреб?
- чи координується забезпечення закладу обладнанням (включаючи комп'ютерне) з навчанням персоналу (вміннями та навичками його використання)?
- хто відповідає за технічне обслуговування приміщень і обладнання і як здійснюється відповідне фінансування?
- чи достатній дохід закладу ПМД для покриття усіх його операційних витрат, включаючи експлуатацію обладнання?

Багато ОТГ висловили занепокоєння з приводу втрати контролю за медичними закладами через їхню автономізацію. Проте є *чотири фактори*, які дозволяють владі ОТГ ефективно контролювати КНП, які вони заснували:

- призначення та підписання контрактів із керівниками закладу ПМД;
- затвердження та моніторинг фінансових планів КНП;
- прив'язання програмно-цільового фінансування до чітко визначених цілей та умов;
- створення опікунських рад.

### **Призначення головних лікарів, укладання контрактів із ними та ведення відповідних контрактів**

Керівники комунальних закладів охорони здоров'я призначаються їхніми засновниками — органами місцевого самоврядування. Стаття 16 Закону №2801–XII передбачає, що керівники державних і комунальних закладів охорони здоров'я призначаються на посаду уповноваженим виконавчим органом управління власника медичного закладу охорони здоров'я (наприклад, ОТГ) на конкурсній основі шляхом укладання з ними контракту на строк від трьох

#### → 02

Управління людськими ресурсами

08

09

10

11

12

+

до п'яти років.<sup>13</sup> Вимога про проведення конкурсу не поширюється на приватних надавачів послуг.

Згідно з Постановами №642 і №1094 ОМС ОТГ мають дотримуватися:

- порядку проведення конкурсу на посаду керівника комунального закладу охорони здоров'я;
- порядку укладання контракту з керівником комунального закладу охорони здоров'я;
- типової форми контракту.

Контракт може містити критерії оцінки роботи головного лікаря, на підставі яких контракт із керівником може бути розірвано.

### **Фінансове планування, управління та моніторинг**

Господарський кодекс України (ГКУ)<sup>14</sup> вимагає від кожного КНП складати та впроваджувати фінансовий звіт на кожен наступний рік із річною та кварталною розбивкою (частина 1, стаття 75 ГКУ). Розподіл та використання надлишку (або доходу, якщо йдеться про КНП) передбачено фінансовим планом (відповідно до частини 8 статті 77 ГКУ). План затверджується у порядку, встановленому статтею 75 ГКУ для державних комерційних підприємств.

Розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням належить до повноважень виконавчих органів рад (стаття 27 Закону №280/97). Тому фінансовий план автономізованого закладу ПМД (як КНП) затверджується рішенням виконавчого комітету відповідної місцевої ради.

Під час формування Порядку складання, затвердження та контролю за виконанням фінансового плану комунальних підприємств варто відобразити

<sup>13</sup> №2801–XII від 19.11.1992 р. (редакція від 01.01.2019 р. Підстави 2427–VIII), частина дев'ята статті 16 в редакції законів №694–VII від 19 листопада 2013 р. і №2002–VIII від 6 квітня 2017 р.

<sup>14</sup> ГКУ №436–IV від 16 січня 2003 року.





у документі чіткі терміни подання на розгляд та затвердження фінансових планів — максимально наближені до бюджетного процесу, але не пізніше 1 вересня, терміни розгляду проектів планів виконавчими органами ради та затвердження рішенням виконавчого комітету, порядок та періодичність внесення змін до них, терміни та порядок надання звітності.

У разі відсутності рішення виконавчого комітету відповідної ради, яким затверджено Порядок складання, затвердження та контролю виконання фінансового плану комунальних підприємств, автономізований заклад ПМД (КНП) має керуватися наказом №205 Міністерства економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) України.<sup>15</sup>

Будь-які зміни у межах процесу планування відповідно до наказу МЕРТ №205 можуть вноситися не більш, як три рази після офіційного прийняття плану: раз вони можуть вноситися до фінансового плану на наступний рік і двічі — на поточний. Порядок, ухвалений виконавчим комітетом ради, може передбачати інші терміни внесення змін: поквартально, на підставі рішення виконавчого комітету ради та обґрунтованого звернення закладу ПМД.

Фінансовий план розробляється керівництвом КНП ПМД на календарний рік із розподілом на квартали. У плані відображаються як доходи, так і витрати закладу, включаючи такі статті витрат:

- заробітна плата;
- комунальні послуги;
- технічне обслуговування транспортних засобів підприємства;
- поточний ремонт приміщень.

Зазначені вище витрати покриваються за рахунок загальних доходів, у тому числі капітаційних виплат, отриманих від НСЗУ за договором про надання послуг ПМД населенню.

<sup>15</sup> [«Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю за виконанням фінансового плану суб'єкта господарювання державного сектору економіки», №205 від 2 березня 2015 року.](#)



Щодо автономізованих закладів ПМД органи місцевого самоврядування, у тому числі ОТГ, мають подвійний фінансовий обов'язок:

- прийняти фінансовий план, складений керівником КНП ПМД, і проконтролювати його виконання в якості власника КНП;
- створити умови, необхідні для забезпечення КНП балансу між доходами та витратами, що є запорукою досягнення фінансової стабільності.

Планування та формування доходів є відносно новим поняттям для керівників закладів ПМД, більшість з яких звикли розпоряджатися чітко визначеними сумами коштів, спрямовуючи їх на фінансування конкретних статей витрат. У контексті автономізації закладів охорони здоров'я термін «статті видатків» зникає (оскільки їх визначає заклад ПМД). Керівнику закладу необхідно планувати відповідний бюджет з урахуванням очікуваного обсягу потреб закладу і, отже, запланованих заходів. Щоб спрогнозувати потенційні доходи та видатки, керівник має розробити стратегічний план розвитку закладу ПМД із визначенням його майбутнього статусу, ключових напрямків розвитку, джерел фінансування тощо. Така робота повинна здійснюватися у рамках процесу розробки стратегічного плану ОТГ для сектора охорони здоров'я із залученням керівників і посадових осіб ОТГ, керівництва та персоналу закладів ПМД, а також місцевої спільноти, що відповідає стратегічним пріоритетам ОТГ.

### Створення опікунської ради

Опікунська рада може створюватися як громадський консультативно-дорадчий орган для сприяння діяльності закладу охорони здоров'я і поліпшення його матеріально-технічної бази, покращення якості і доступності медичних послуг населенню, реалізації права громадян на участь в управлінні охороною здоров'я. До складу опікунської ради можуть входити (за їхньою згодою) представники громадськості та організацій громадянського суспільства (ОГС), благодійних, релігійних організацій, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації тощо.

Завданнями опікунської ради є сприяння ефективній діяльності закладу охорони здоров'я шляхом участі у визначенні напрямків його розвитку і підготовці пропозицій з удосконалення його діяльності, залучення на цільові потреби медичного закладу коштів у вигляді благодійної допомоги та інших ресурсів, здійснення громадського нагляду за використанням коштів, які надійшли до закладу охорони здоров'я у вигляді благодійної допомоги та з інших джерел

тощо. Рішення про утворення опікунської ради і положення про неї затверджуються наказом керівника комунального некомерційного підприємства ПМД. Опікунська рада була створена при комунальному некомерційному підприємстві «ЦПМСД «Центральний», м. Рівне, і її діяльність вважається прикладом належної практики.

Порядок функціонування, права та обов'язки опікунської ради визначається Положенням про неї. Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23 липня 2014 року №517 (у редакції Наказу МОЗ від 01.10.2018 №1773) затверджено Примірне положення про опікунську раду при закладі охорони здоров'я. Було також розроблено методичні рекомендації щодо утворення опікунських рад при центрах ПМД, які діють у формі КНП.

### Управління людськими ресурсами на рівні окремих закладів ПМД і на рівні цілої мережі таких закладів

Перш за все управління людськими ресурсами належить до компетенції керівника закладу ПМД, який має залучати, стимулювати, мотивувати та сприяти розвитку кадрів свого підприємства. Варто зазначити, що кадрове забезпечення — це один з найголовніших чинників успіху будь-якого рівня закладу охорони здоров'я, навіть із найсучаснішим обладнанням, комп'ютерами та приміщеннями. Кількість, роль і кваліфікація медичних працівників визначають якість та доступність надання медичної допомоги населенню ОТГ. Окремі заклади не завжди здатні самостійно вирішувати такі питання, тому управлінням людськими ресурсами опікуються, у тому числі, органи місцевого самоврядування в ОТГ.

Поширеним міфом навколо реформ охорони здоров'я є те, що вони призводять до втрати робочих місць. Навпаки, заходи з моделювання показують, що керівники, які замість скорочення робочих місць виступають за оптимізацію організації праці, розподіл завдань і делегування повноважень збільшили доходи у порівнянні з прогнозованим рівнем, що дозволило їм підтримати персонал і удосконалити роботу закладу ПМД. Після автономізації керівники отримали можливість результативно керувати людськими ресурсами для підвищення ефективності роботи закладу. Так, медсестри зможуть активніше залучатися до надання медичних послуг, у тому числі на дому, замість виконання секретарських обов'язків в кабінеті сімейного лікаря, оскільки, згідно з новими рекомендаціями, щонайменше чверть від загального обсягу медичних послуг припадатиме на медсестер. Іншим прикладом зміни ролей є

#### → 02

Управління людськими ресурсами

08

09

10

11

12

+

пропагування здорового способу життя серед місцевого населення для стимулювання активної профілактики замість лікування, яка відбувається шляхом призначення на відповідну роль людини з гарними комунікативними та організаційними навичками. Однак іноді *необхідно* й скорочувати робочі місця. Якщо такий крок викликаний оптимізацією мережі, спочатку доцільно спробувати знайти будь-яку іншу вакансію в межах відповідного закладу ПМД. Якщо така вакансія відсутня, керівництво КНП може розглянути ймовірність працевлаштування відповідного працівника за межами медичного закладу або рекомендувати йому (їй) перекваліфікуватися.

Нові норми оптимального навантаження передбачають, що кожен лікар-терапевт може обслуговувати 2000 пацієнтів, сімейний лікар — 1800 пацієнтів, а педіатр — 900. Цілком очевидно, що ці показники є середніми і потребують корегування з урахуванням густоти населення. Наприклад, за умов низької густоти населення та відсутності належного зв'язку між громадами лікарю буде важко обслуговувати кожного задекларованого пацієнта. У випадку значного відхилення від зазначених норм виникне потреба у залученні до ОТГ молодих кадрів — лікарів-інтернів.

Для цього слід активно рекламувати вакансії в Інтернеті, соціальних мережах, а також шляхом проведення зустрічей-презентацій в медичних університетах. Хоча ініціатором таких дій є заклад, ОТГ може підтримати їх, надавши транспорт або провівши екскурсію для групи інтернів, щоб показати не тільки медичний заклад, а й переваги життя в ОТГ.

Разом з керівником КНП ЦПМД ОТГ має сприяти залученню молодих лікарів через запровадження додаткових стимулів. Часто такими стимулами є: житло, надання транспортних засобів або покриття витрат на проїзд, компенсація витрат на комунальні послуги, та / або доплати до заробітних плат із місцевого бюджету ОТГ. Водночас у забезпеченні привабливості життя в ОТГ для молодих фахівців зростає роль більш глобальних стимулів, таких як соціальна інфраструктура, суспільне життя, дозвілля тощо. Ще одним важливим стимулом (особливо для уродженців громади) може бути зобов'язання частково профінансувати вартість здобуття вищої освіти за умови повернення та працевлаштування в ОТГ (є випадки участі обласної адміністрації та влади ОТГ у фінансуванні таких програм). КНП не має можливості створювати такі стимули — це можуть робити органи місцевого самоврядування ОТГ відповідно до положень Закону №2206–VIII. Саме тому пропозицію працівнику робить керівник КНП спільно з керівником (або відповідним заступником) ОТГ.



## Управління діяльністю фельдшерсько-акушерських пунктів (ФАП)

Згідно з положеннями Закону №2206–VIII (стаття 5, розділ 5), органи місцевого самоврядування, у тому числі ОТГ, зобов'язані:

- забезпечити розвиток і оптимізацію мережі закладів охорони здоров'я з урахуванням географічного покриття та потреб населення;
- вирішувати питання надання житла, транспортних засобів, забезпечення належних умов праці, надання послуг наземного та мобільного телефонного зв'язку, комп'ютерної техніки та програмного забезпечення, а також професійної літератури для медичних працівників;
- запровадити додаткову мотивацію для залучення висококваліфікованих медичних працівників за допомогою комплексу стимулів (наприклад, надання житла, транспортних засобів, покриття витрат на стажування, професійну підготовку тощо);
- сприяти забезпеченню доступу до Інтернету для медичних закладів, розташованих у сільській місцевості;
- визначити потреби громадян у медичних фахівцях, підготувати замовлення на навчання і перекваліфікацію необхідних кадрів;
- укласти договори про підготовку медичного персоналу, виходячи з потреб ОТГ.

Проблеми покриття мережі, фінансування та кадрового забезпечення набувають гострішої форми у сільській місцевості, що обумовлюється низькою густиною населення, недостатнім рівнем доступності та обмеженою інфраструктурою. Особливе значення в цьому контексті набувають наведені нижче запитання та відповіді на них.

### 1. Які критерії повинна мати спроможна мережа закладів охорони здоров'я?

Критерії спроможної мережі визначено у спільному Наказі №178/24. До таких критеріїв належить, наприклад, «фінансова стійкість спроможної мережі надання ПМД, що визначається здатністю такої мережі постійно та ефективно надавати послуги з ПМД належної якості населенню відповідної території в межах наявного обсягу фінансових ресурсів». Отже, зважаючи на відсутність механізмів прямого фінансування діяльності фельдшерсько-акушерських

08

09

10

11

12

+

пунктів за кошти НСЗУ, слід враховувати такі фактори для оцінки їхньої економічної ефективності:

- готовність населення сільської громади до укладання декларацій;
- готовність влади ОТГ утримувати приміщення фельдшерсько-акушерського пункту та придбати транспортний засіб для лікаря;
- наявність поряд альтернативних медичних закладів.

Детальний розгляд цих факторів наведено у відповідях на запитання №2.

## **2. Як забезпечити доступні медичні послуги у віддалених населених пунктах із надто незначною чисельністю населення для забезпечення функціонування практики сімейного лікаря (менше 750 осіб)?**

Якщо 300–400 пацієнтів (переважно похилого віку) у сільській місцевості підписують декларації з одним сімейним лікарем, обсяг капітаційних виплат має бути достатнім для найму медсестри або фельдшера для роботи у фельдшерсько-акушерському пункті. Це дозволило б сімейному лікарю, який має власну практику, покрити заробітну плату медсестри та вартість палива для поїздок до фельдшерсько-акушерського пункту і забезпечити регулярне відвідування відповідного пункту для виконання функцій лікаря за графіком. Передовий досвід свідчить, що молоді лікарі, які приєднуються до ОТГ за умови проживання у великій громаді, готові здійснювати виїзний прийом для надання медичних послуг населенню, особливо якщо вони не мають власної практики.

Оскільки виплати з розрахунку на душу населення не забезпечують достатньо фінансових коштів, ОТГ має бути готовою утримувати фельдшерсько-акушерський пункт, але тільки якщо він є фінансово життєздатним, принаймні, у середньостроковій перспективі. У такому випадку влада ОТГ може придбати транспортний засіб для лікаря.

Альтернативний варіант — покластися на медичні заклади, наявні поблизу. Так, якщо в сусідньому селі або ОТГ функціонує такий заклад, влада ОТГ може, за домовленістю з мешканцями, організувати регулярні перевезення для здійснення візиту до лікаря, що буде економічно ефективнішим, ніж утримання власного закладу. Отже, мешканці підпишуть декларації з лікарем сусіднього закладу, а влада ОТГ може надати такому закладу кошти у вигляді міжбюджетного трансферту.

### 3. Що робити з фельдшерами / медсестрами у випадку закриття непотрібного фельдшерсько-акушерського пункту?

Якщо необхідно закрити фельдшерсько-акушерський пункт, для фельдшерів / медсестер є два можливі сценарії:

- по-перше, оптимізація мережі — це стратегічний процес. Отже, рішення про закриття фельдшерсько-акушерського пункту може бути відкладено, за необхідності, на один або два роки, якщо це дасть можливість медсестрі пенсійного віку, яка працює і мешкає в селі, вийти на пенсію. У деяких країнах після виходу на пенсію зазначені вище працівники діють як громадські помічники лікаря, які підтримують зв'язок із населенням і координують діяльність у громаді;
- по-друге, центр ПМД може запропонувати медичному працівнику подібну роботу в іншій громаді. Так, в одному ОТГ медсестрам закритого ФАПу було запропоновано альтернативні посади в суспільно-культурному клубі ОТГ, який відкрився в цій громаді. Незалежно від обставин процес скорочення робочих місць має супроводжуватися активним спілкуванням і переговорами не тільки з людьми, робочі місця яких скорочуються, а й з населенням відповідних громад. Частково це завдання належить до компетенції керівника закладу ПМД, але влада ОТГ також повинна чітко визначити свою позицію з цього питання.

### 4. Що робити з приміщеннями у випадку закриття непотрібного фельдшерсько-акушерського пункту?

Багато ОТГ приймають рішення продовжувати утримувати неефективні медичні підрозділи, оскільки не бажають вирішувати питання використання вивільнених приміщень. Ми рекомендуємо розглянути це в контексті загальної стратегії розвитку ОТГ. Якщо приміщення перебувають у критичному стані, вони підлягають знесенню, але в робочому стані їх можна здати в оренду або переобладнати на публічну бібліотеку, клуб тощо.

Останнє запитання: як найкраще проінформувати людей у сільській місцевості про зміни? Оскільки передача інформації про реформи — це фактор, який має враховуватися незалежно від того, про які аспекти модернізації системи охорони здоров'я йдеться. Про це детальніше йдеться в останньому розділі.

## Вирішення питань, які викликають хвилювання, та подолання спротиву реформам

### ↔ 04

Комунікація  
і взаємодія  
з громадянами та  
представниками  
влади

Реформа системи охорони здоров'я не призведе до жодних позитивних змін, якщо медичні працівники або місцеве населення не будуть її сприймати.

Навіть якщо голова ОТГ буде підтримувати реформу системи охорони здоров'я та сприяти якісним змінам в цій сфері, лікарі та інші медичні працівники можуть чинити опір. Зазвичай проблема полягає в нерозумінні суті реформи, що призводить до необґрунтованого побоювання втрати робочих місць або зменшення доходів. Якщо питання, які викликають занепокоєння, не вирішити якнайшвидше, існує ризик, що негативне ставлення призведе до пасивності або навіть активного опору, уповільнення процесу підписання декларацій з лікарями та послаблення мотивації медичного персоналу. Це створюватиме негативний імідж реформи.

За таких обставин голова ОТГ може зустрітися з працівниками центру ПМД, щоб пояснити їм як процес, так і переваги реформи фінансування системи охорони здоров'я. У такій ситуації варто залучити сімейних лікарів з успішних центрів ПМД, які функціонують в інших ОТГ, представників мережі «Агентів змін», створеної у рамках Програми «U-LEAD з Європою».

Зазвичай активний опір з боку медичного персоналу означає, що керівник закладу не сприймає реформ. Часто він не має лідерських якостей, необхідних для управління змінами: здатності генерувати позитивне бачення, навичок надихати і підтримувати людей, вміння спілкуватися з командою та долати перешкоди. Тоді йому або їй слід запропонувати можливості для розвитку відповідних компетенцій, наприклад, пройти навчання з питань управління закладом охорони здоров'я. Проте трапляються ситуації, коли перед керівництвом ОТГ все ж таки може постати потреба замінити керівника комунального закладу, тому що його діяльність є неефективною в цій ситуації.

Мешканці найвіддаленіших ОТГ отримують інформацію про реформу системи охорони здоров'я здебільшого від сімейних лікарів й іншого персоналу центрів ПМД. Активний опір населення реформі може означати, що медичний персонал виступає проти неї, а це, у свою чергу, вимагає втручання з боку керівництва ОТГ.

Якщо в ОТГ функціонують місцеві засоби масової інформації, доречно регулярно розміщувати публікації про реформу охорони здоров'я, використовуючи





інформаційні матеріали МОЗ. В ОТГ із якісним інтернет-покриттям можна скористатися соціальними мережами, особливо для поширення відповідної інформації. Матеріали, пов'язані з реформами, слід розповсюджувати через веб-сторінку центру ПМД або ОТГ, сторінки в соцмережах самих лікарів або керівника ОТГ. У таких матеріалах також можна висловлювати власну думку про реформу, наводити успішні приклади з життя, інформувати про новини ОТГ.

Найефективнішим механізмом інформаційної взаємодії є зустрічі з громадою. Наприклад, реформу охорони здоров'я можна внести до порядку денного загальних зборів ОТГ як одне з основних питань. Розповсюдження інформації про реформу під час загальних зборів можна структурувати так:

- голова ОТГ (бажано) або інший представник влади ОТГ повідомляє, чому необхідно реформувати систему охорони здоров'я та окреслює можливості, які відкриваються перед ОТГ, висловлюючи при цьому свою позитивну думку щодо реформи;
- зовнішній експерт описує не тільки основні положення, а й міфи про реформу та надає позитивні приклади успішної практики впровадження реформи в інших ОТГ, якщо це необхідно;
- керівник центру ПМД пояснює, як працюватиме заклад за новими умовами, і характеризує готовність закладу укласти договір із НСЗУ, а також ініціює кампанію з укладання декларацій із лікарями закладу, знову висловлюючи позитивну особисту думку щодо реформи.

Інформування людей про зміни в системі охорони здоров'я — нелегке завдання, особливо в сільській місцевості. Мешканці віддалених громад зневірені, вважають, що держава може знехтувати їхніми інтересами. Отже, це питання передусім формування довірливих відносин між громадянами і державою, і ОТГ спроможна в цьому допомогти.

Поширення інформації з оптимізації мережі може передбачати декілька кроків:

- залучити представника громади (наприклад, депутата або старосту) до обговорення стану мережі та залучити цю особу до обговорення вартості утримання фельдшерсько-акушерського пункту;

08

09

10

11

12

+

- провести зустріч громадських активістів для обговорення подальших змін, представити своє бачення майбутнього, використовуючи формулювання «ми формуємо мережу для забезпечення медичної допомоги вищої якості для населення та належних умов праці для лікаря», а не формулювання «ми закриваємо ваш фельдшерсько-акушерський пункт»;
- провести загальні збори спільноти, надавши слово представникам громади.

Такі заходи обов'язково потребують ретельного планування на підставі принципів відкритого спілкування, вільного вибору та спільної вигоди.

## Підсумки

↔ 01  
Стратегічне управління

ПМД — це інструмент влади ОТГ у вирішенні стратегічних питань, пов'язаних з охороною здоров'я населення, підтримкою активної та продуктивної робочої сили на користь економіки, забезпечення повноцінної участі громадян у житті суспільства. Здоров'я громадян може (й повинно) стати об'єктом уваги з боку державних і місцевих органів влади. Ключове питання для влади ОТГ полягає в тому, чи мають вони бажання розподіляти свої ресурси на основі реальних потреб і рівня добробуту своїх громадян, а також у необхідності зробити ПМД пріоритетом у своїх стратегічних планах.





## Громадський порядок та безпека

### Чому громадська безпека і порядок важливі для влади ОТГ?

Стаття 3 Конституції України гарантує: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Разом з іншими державними органами ОТГ зобов'язані забезпечити мешканцям і усім, хто перебуває на території громади, безпеку — швидко реагувати на протизаконні дії та надзвичайні ситуації.

Покращення ситуації із безпекою і громадським порядком зменшує соціальну напруженість (якщо заходи не суперечать правам людини), створює «соціальний капітал» (готовність людей до співпраці для досягнення спільної мети) і забезпечує стабільність, у такий спосіб заохочуючи людей залишатися у своїх громадах чи переселятися з інших місць, водночас сприяючи розвитку підприємницької діяльності та залученню інвестицій.

Міжнародні дослідження показують, що Україна має відносно високий рівень ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій, спричинених діяльністю людини, екологічних, кримінальних та інших загроз. Мешканці населених пунктів, віддалених за десятки кілометрів від районних та обласних центрів, ризикують стати заручниками часу, необхідного для прибуття на місце події екстрених служб.

У минулому громадська безпека і порядок розглядалися як відповідальність держави. Проте дедалі частіше ця діяльність здійснюється органами місцевого самоврядування (ОМС), які мають повноваження і необхідні ресурси та зобов'язані гарантувати безпеку. Відповідно до Закону «Про місцеве

#### ↪ 09

Економічний розвиток

#### ↪ 11

Соціальна згуртованість

09

10

11

12

+



самоврядування України» повноваження щодо покращення ситуації у сфері громадського порядку (стаття 26, пункт 52 та 38), створення комунальних аварійно-рятувальних служб (стаття 26, пункт 52) та організації місцевої системи цивільного захисту, яку очолює голова ОТГ (стаття 42), є компетенцією місцевих рад. «Кодекс цивільного захисту України» (стаття 19, пункт 2) визначає завдання ОМС щодо організації заходів цивільного захисту:

- запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;
- захист населення та територій від загроз природних і техногенних катастроф;
- реагування на надзвичайні ситуації та усунення їх наслідків.

Завдяки реформі децентралізації роль ОТГ в секторі громадської безпеки та порядку трансформується. Громади поступово стають ключовими гравцями, які встановлюють пріоритети та приймають рішення щодо забезпечення правопорядку, розміщення рятувальних служб, покращення мобільності спеціальних служб за рахунок інвестицій в інфраструктуру та профілактику як самостійно, так і у співпраці із Національною поліцією України (НПУ) і Державною службою України з надзвичайних ситуацій (ДСНС). Перед керівниками ОТГ стоїть важливе завдання: створити умови для сталого розвитку безпечного середовища для громадян та бізнесу.

## Що варто знати?

Громадська безпека та порядок поєднують два основні аспекти, які сприяють розбудові добробуту в громаді.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Поняття «громадський порядок» та «громадська безпека» згадуються у Конституції України та багатьох законах. *Громадський порядок* розуміють як відносини між державою і громадянином, що регулюються соціальними та правовими нормами, які забезпечують права і свободи людини, публічний простір, сприяють збереженню активів і довіллі тощо. *Громадська безпека* — це захист індивідуальних, суспільних та державних інтересів від небезпечних дій та негативного впливу надзвичайних ситуацій, спричинених кримінальною ситуацією, стихійним лихом, катастрофами, аваріями, пожежами, епідеміями та іншими надзвичайними ситуаціями.

- Головним обов'язком уряду є захист життя громадян, що зазвичай ідентифікується з національною безпекою і стосується переважно військових. Водночас безпека громадян також полягає у забезпеченні **громадського порядку**. Люди мають почуватися безпечно у власних будинках, на вулицях, у місцях навчання і роботи. Поліція несе відповідальність за дотримання верховенства права, але є й інші способи й інструменти, за допомогою яких органи місцевого самоврядування можуть забезпечити безпеку громади, скажімо, підвищуючи рівень обізнаності громадян, організовуючи навчання, використовуючи обладнання та технології.
- Поняття **громадської безпеки** набагато ширше, ніж стримування та виявлення злочинів, і передбачає боротьбу з потенційними та фактичними надзвичайними ситуаціями,<sup>2</sup> а також намагання запобігти їм та швидко зреагувати у разі потреби.

Відповідно до статті 4 Кодексу цивільного захисту України, **цивільний захист** — це функція держави, орієнтована на захист населення, територій, довкілля і майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання їм, усунення їх наслідків та надання допомоги тим, хто постраждав в мирний час чи в особливий період<sup>3</sup> воєнного стану та / або військових дій.

Державна політика з питань цивільного захисту реалізується так званою єдиною державною системою цивільного захисту (ЄДСЦЗ), яка є сукупністю органів управління, ресурсів центральних і місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, підприємств, установ і організацій.<sup>4</sup> На обласному рівні реалізація функцій цієї системи здійснюється територіальною підсистемою ЄДСЦЗ, що складається, зокрема, із ланок, які визначаються ОМС.<sup>5</sup>

---

2 Див. Стаття 2 Кодексу цивільного захисту України щодо визначення «надзвичайна ситуація».

3 Див. Стаття 1 Закону України «Про захист» щодо визначення «особливий період».

4 Постанова КМУ № 11 від 9 січня 2014 року.

5 Стаття 10 Кодексу цивільного захисту України.

**Для населення існує багато потенційних ризиків та загроз**, для усунення яких влада ОТГ має провести низку заходів щодо:

- запобігання та розкриття злочинів;
- пожежної профілактики та пожежогасіння;
- запобігання та реагування на повені;
- запобігання та реагування на посухи;
- боротьби із зсувами, сильними снігопадами та іншими перешкодами для руху;
- розміщення систем запобігання і реагування на нещасні випадки на виробництві, екологічні катастрофи, наприклад, розлив хімічних речовин, викид токсичних газів, викид радіоактивних матеріалів та забруднення підземних вод;<sup>6</sup>
- протидії тероризму і збройним конфліктам.

↔ 07  
Охорона  
здоров'я

Деякі з цих сценаріїв мають безпосередній вплив на сектор охорони здоров'я, особливо пожежі, повені, конфлікти і техногенні надзвичайні ситуації, що призводять до травмування. Безпека громадян охоплює також питання поширення інфекційних хвороб — грипу, кору, туберкульозу, ВІЛ/СНІДу. Місцеві органи влади мають забезпечити належний стан **громадського здоров'я** завдяки поширенню інформації та підтримки кампаній з вакцинації через мережу закладів охорони здоров'я первинної ланки.

↔ 01  
Стратегічне  
управління

Для управління всіма цими ризиками у секторі безпеки та громадського порядку існує міжнародний стандарт<sup>7</sup> ISO 31000, який містить систему рекомендацій щодо поведіння з ними (див. схему на наступній сторінці).

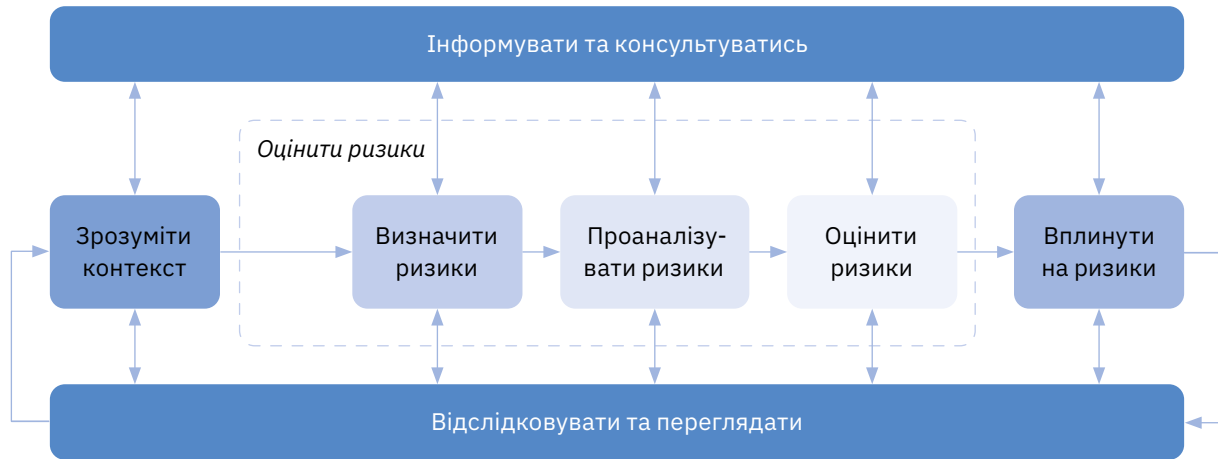
↔ 10  
Просторове  
планування  
та розвиток  
інфраструктури

Стандарти ISO вказують на важливість забезпечення **комунікацій та консультацій**, тому необхідно з самого початку визначити, хто є відповідними зацікавленими сторонами процесу. Ці стандарти також акцентують увагу на **постійному моніторингу та оцінці** для забезпечення оновлення інформації,

<sup>6</sup> В Україні існує 23 767 потенційно небезпечних та інших виробництв.

<sup>7</sup> Опубліковано Міжнародною організацією стандартизації (ISO).





засвоєння знань для покращення ситуації та виявлення нових ризиків на початковій стадії. Ключовим елементом є **оцінка ризику**, яка складається з трьох етапів до моменту «поборення» ризиків (тобто вживаються пом'якшувальні заходи).

- **Ідентифікація ризиків** передбачає створення повного переліку ризиків — подій та обставин, які можуть вплинути на безпеку громадян або змінити її. Це як існуючі, так і потенційні загрози. Важливо враховувати всі можливості, тому їх можна проаналізувати на другому етапі. Хоча існують поширені ризики (наприклад, побутові пожежі або дрібні злочини), їх загальний набір є унікальним для кожної ОТГ. Джерело ризику залежить від багатьох факторів, включаючи розташування території (наприклад, близько до зони конфлікту), ландшафт (гори, річки тощо), густоту населення, територію (міська або сільська), види місцевої промисловості, близькість до джерел енергії тощо.
- **Аналіз ризиків** — це розуміння природи кожного ризику. Це вихідна точка для розв'язання двох питань, які стосуються ймовірності їх виникнення та впливу. Перше: наскільки вірогідно, що небезпека (нещастя, лихо, катастрофа) виникне, враховуючи потенційні причини та наявні системи контролю? Друге: якщо відбудеться небажана подія чи виникне несприятлива ситуація, якими будуть наслідки з точки зору завданої шкоди та витрат (як фінансових, так і найважливіших — людських)?

- **Оцінка ризику** полягає у виборі найкращого шляху для розв'язання проблем: у який спосіб їх подолати, зважити різні варіанти і визначити пріоритети, беручи до уваги як ймовірні ризики, так і ті, що можуть мати найбільший вплив. Це допоможе виділити або перерозподілити ресурси так, щоб досягти значних результатів.

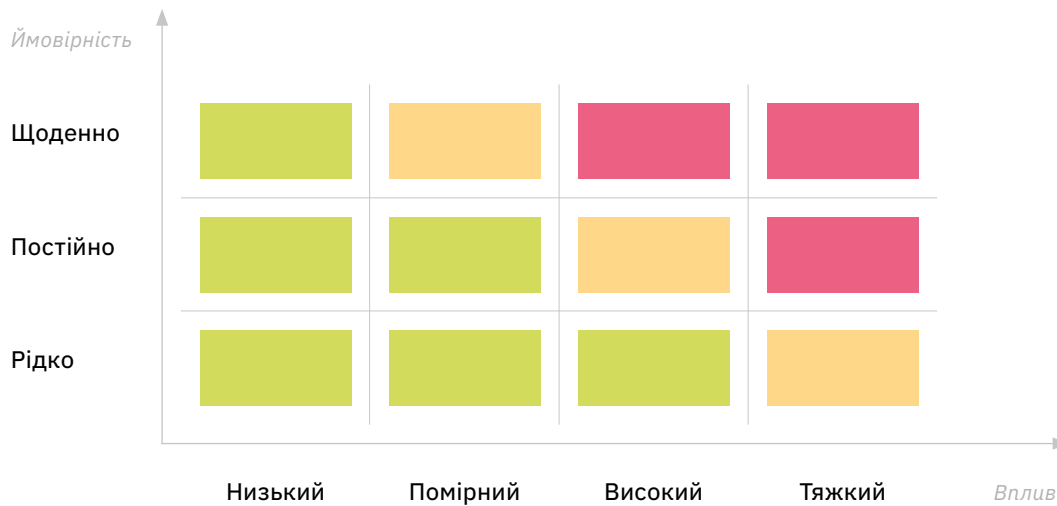
Існує один загальний інструмент, який може бути корисним для влади ОТГ, — представити результати перших двох етапів оцінки в **матриці ризику**. Вона має вигляд переліку виявлених ризиків і містить два критерії для аналізу, що дає змогу проводити порівняння, навіть якщо окремі ризики можуть бути дуже різними, і, отже, може надати інформацію про них.

- **Ймовірність** того, що ризик матеріалізується, оцінюється за зростаючою шкалою: «низька», «середня», «висока» і навіть «дуже висока». Альтернативна градація передбачає використання описових термінів (наприклад, від «малоймовірно» до «майже безсумнівно») або фокусування на частоті виникнення (наприклад, «рідкісні», «регулярні», «постійні / щоденні» тощо).
- **Вплив**, у разі виникнення ризику, аналогічно оцінюється за шкалою низького і середнього рівня, або ж альтернативно, переважно описово, скажімо, «незначний», «помірний» або «значний». Щоб привернути увагу до найсерйозніших ризиків, можна додати четвертий ступінь — «важкий».

Зрозуміло, що оцінка ймовірності та впливу потребує від ОТГ не тільки збору будь-яких наявних фактів, а й прийняття рішення. Що стосується безпеки громадян, то питання впливу має потужний особистий вимір, що значно ускладнює проведення оцінювання. Якщо для власника нерухомості її втрата або руйнування є неприємним фактом, а наслідки отриманих травм можуть бути жахливими і навіть змінювати життя людини, то смерть є стресовим чинником для членів усієї родини. Це робить «розрахунок» впливу набагато складнішим за інші програми управління ризиками. Ранжування впливу за шкалою градацій не має на меті спростувати наслідки, які оцінюються як «середні» або «помірні», а застосовується радше для представлення *розміру* або *ступеня* впливу.

Для ефективнішої візуалізації цей аналіз може бути конвертований на **«теплову карту»** (див. малюнок), яка зазначає потенційні ризики. Кожен ризик присвоюється відповідному квадрату (наприклад, незначна ймовірність,

## Теплова карта



помірний вплив тощо). Квадрати, зафарбовані **червоним**, означають найвищий ризик і, отже, мають пріоритет для планування заходів. **Жовті** — помірний ризик, тобто нижчий пріоритет. Квадрати **зеленого** кольору зазвичай не є пріоритетними для вжиття негайних заходів.

Оцінка ризику є динамічним процесом. Його слід проводити регулярно, бо ситуація може змінюватися. Оскільки заходи спрямовані на зменшення наслідків ризиків найвищого рівня, оцінка ймовірності їхнього виникнення та/або впливу мають знижуватись, і увага поступово може зосереджуватися на інших фактах, які раніше мали нижчий пріоритет.

Наступний етап — **«переборення» ризиків** (відповідно до термінології стандартів ISO). Тут є п'ять можливих сценаріїв, кожен з яких може бути застосований до сфери громадського порядку та безпеки громадян:

- **уникнення або усунення самого ризику.** Прийняти рішення не розпочинати або не проваджувати діяльність, яка може спричинити небезпечну ситуацію (наприклад, відмова у наданні дозволу на ризиковий промисловий процес або закриття незаконного місця захоронення, яке забруднює джерела води);
- **зменшення ймовірності** виникнення ризику. Застосовувати методи прогнозування можливого лиха, вживати відповідні заходи щодо його

запобігання (наприклад, зниження ймовірності від постійної до малоймовірної);

- **зосередження на потенційному впливі.** Передбачити наслідки і вжити заходи для зменшення впливу (наприклад, зниження рівня від помірного до незначного);
- **розподіл ризику з іншою стороною або сторонами.** Це є найбільш релевантним, коли ризик виникає на перетині адміністративно-територіальних меж (затоплення, забруднення повітря тощо);
- **прийняття ризику** обґрунтованим рішенням. Як наслідок, місцеві жителі мають зрозуміти, що потенційно небезпечні види діяльності відповідно підготовлені.

Також слід зазначити, що кожен захід може мати непередбачувані наслідки, тому важливо оцінити, чи не створюють запропоновані рішення нові ризики, і, у разі підтвердження, визначити їх ймовірність і вплив, а також розробляти профілактичні (запобіжні) заходи, адже **«профілактика — це краще, ніж лікування»**. У кожному випадку влада ОТГ зобов'язана передбачати загрози до того, як вони перетворюються на надзвичайні ситуації.

#### Приклад: Пожежна загроза та реальність

Відповідно до офіційної статистики Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), у 2018 році на території України було зареєстровано 78 608 пожеж, під час яких врятовано 2335 осіб, проте 1956 осіб загинули — це 45,3% нещасних випадків. До того ж Україна зазнала прямих і непрямих економічних збитків на суму 8.3 млрд грн. У результаті аналізу причин пожеж було виявлено, що у більш ніж 80% випадків можна було запобігти їх виникненню: необережне поводження з вогнем стало причиною пожеж у 66,2% випадків; порушення правил пожежної безпеки під час встановлення та експлуатації електроприладів спричинило 14,9% випадків і лише 0,8% всіх займань стали результатом ігор дітей із вогнем.<sup>8</sup>



<sup>8</sup> Звіт глави Державної служби України з надзвичайних ситуацій:  
[https://www.dsns.gov.ua/files/2019/1/18/321/Публічний звіт за 2018 рік.pdf](https://www.dsns.gov.ua/files/2019/1/18/321/Публічний%20звіт%20за%202018%20р.к.pdf).

За статистикою, 40% пожеж відбувається у сільській місцевості, під час яких гинуть люди, отримують значні пошкодження оселі та майно громадян, втрачається культурна спадщина, а господарства зазнають чималих збитків.

Саме тому найбільш гостро стоїть питання організації гасіння пожеж у сільській місцевості, де існує багато населених пунктів, до яких перший пожежно-рятувальний підрозділ може прибути тільки через значно триваліший час, ніж за 20 хвилин, як це передбачає норматив.

Наприклад, виникнення лісових пожеж визначається як ризик. Аналіз пожежної небезпеки може передбачати постійну обробку даних щодо середніх температур протягом усього літнього періоду, напрямку вітрів у цій місцевості, а також брати до уваги характеристики різних видів рослинності у лісових зонах ОТГ. Опрацювавши цю інформацію, влада ОТГ здатна прогнозувати приблизне місце і час, коли лісові пожежі можуть розпочатися найімовірніше. Оцінюючи ризики, місцевий керівник пожежної служби може звернутись до волонтерів з проханням патрулювати визначену територію впродовж небезпечного періоду, а у разі займання розпочинати гасіння пожежі на самому її початку.

## Які є можливості та виклики для влади ОТГ?

Законодавство України передбачає як юридичні зобов'язання, так і повноваження керівництва ОТГ у виконанні певних функцій, які вони отримали внаслідок реформ.

### Правова база обов'язків та повноважень ОТГ

Законодавство України визначає низку повноважень ОМС щодо забезпечення громадського порядку та безпеки, а також підтримку діяльності правоохоронних органів ОТГ, включаючи створення місцевої інфраструктури. Законодавча база (див. далі) для здійснення певних функцій містить повноваження ОМС, які здійснювалися ними до реалізації реформи, як власні (самоврядні), визначені статтею 26 Закону «Про місцеве самоврядування» щодо громадської безпеки — так і ті (повноваження), які покладені на органи у результаті останніх реформ. Зокрема вони стосуються співпраці з ДСНС (тут ОТГ отримали додаткові повноваження).



### Відповідні закони, постанови та накази

- Кодекс цивільного захисту України
- Закон України «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р.
- Закон України «Про національну безпеку» № 2469-VIII від 21 червня 2018 р.
- Закон України «Про Національну поліцію» № 580-VIII від 1 січня 2019 р.
- Постанова КМУ «Про затвердження Порядку фінансування робіт із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій», № 140 від 4 лютого 1999 р.
- Постанова КМУ «Про місцеву пожежну охорону», № 202 від 24 лютого 2003 р.
- Постанова КМУ «Про затвердження Положення про служби цивільного захисту», № 469 від 8 липня 2015 р.
- Наказ ДСНС № 36 «Примірний перелік документів з питань цивільного захисту, визначених для розроблення та використання органами виконавчої влади, на підприємствах, в установах та організаціях» від 12 липня 2016 р.
- Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій», №. 61-р від 25 січня 2017 р.

Ці нормативні акти розглядатимуться нижче.

## Стратегічний підхід у питаннях громадського порядку та безпеки

Враховуючи широкий спектр ризиків, пов'язаних із злочинами, пожежами, техногенними і природними катастрофами, існує реальна можливість для ОТГ розробити, прийняти та впровадити **стратегічний підхід до цивільного захисту та громадського порядку** в діалозі з громадянами та іншими заінтересованими сторонами. Вони матимуть змогу:

- окреслити межі діяльності та отримати громадську підтримку для прийняття рішень щодо фінансування ініціатив з безпеки громадян, включаючи реалізацію як «твердих» проєктів (технології та інфраструктуру), так і «м'яких» (освіта, залучення громадян тощо);
- домогтися, щоб усі відповідні працівники ОТГ знали, чого від них очікують, розуміли визначений порядок дій та були спроможні запевнити громадян у тому, що адміністрація ОТГ реально сприймає «загальну картину» і забезпечує їхні інтереси, — це є ключовим чинником для участі громадськості в профілактичних і підготовчих заходах;
- обговорити свої плани з партнерами на вищих рівнях (ДСНС, Національна поліція) та сусідніми громадами для забезпечення найкращих результатів, включаючи угоди міжмуніципальної співпраці за необхідності;
- зосередитися на розвитку та залученні інвестицій без побоювання, що будь-яка надзвичайна ситуація несподівано призведе до хаосу в громаді.

Такі стратегії мають бути політично незаангажованими для забезпечення їхньої стійкості й безперервності навіть у разі зміни політичної влади.

Цей стратегічний підхід може містити кілька елементів:

- інтеграцію оцінки ризиків у плануванні та управлінні;
- призначення персоналу та створення структур для управління у сфері громадського порядку і цивільного захисту;
- покращення стану громадського порядку у співпраці з Національною поліцією України; посилення заходів цивільного захисту щодо зменшення пожеж та запобігання виникненню інших надзвичайних ситуацій;
- доступ до фінансової підтримки;
- робота у співпраці, включаючи міжмуніципальне співробітництво.

### ↪ 01

Стратегічне управління

## Інтеграція оцінки ризиків у процеси планування та управління

Стратегічний підхід має розпочинатися з оцінки ризиків для прогнозування загроз і небезпек та їх успішного уникнення, запобігання, локалізації або пом'якшення наслідків. Загалом такий підхід сприяє зростанню добробуту мешканців та гостей громади, розвитку бізнес-середовища і покращує інвестиційний клімат.

Для того щоб закласти основу діяльності, насамперед потрібно оцінити рівень ризиків. Надалі необхідно переконатися, що оцінка ризиків виконується ретельно, а заходи, спрямовані на досягнення результату, розроблені належно. Беручи до уваги те, що ці результати мають регулярно переглядатись та оновлюватися, керівники ОТГ зобов'язані впевнитись, що посадові особи, відповідальні за безпеку, спроможні виконувати таку аналітичну діяльність та мають для цього відповідні інструменти і навички.

### ↔ 01

Стратегічне управління

Влада ОТГ зобов'язана провести збір інформації з усіх доступних джерел, включаючи думку громадян (опитування, фокус-групи, запити тощо), статистичні дані, особливо від НПУ та ДСНС, переконання експертів, представників громадських організацій. Органи управління ОТГ повинні мати доступ до багатьох джерел інформації про наявні ризики та небезпеки, які є публічно відкритими для запитів (відповідно до закону<sup>9</sup>), розроблених ДСНС та іншими державними установами і науковими центрами. Однак владі ОТГ слід розуміти, що інформація часто поширюється між організаціями, в тому числі приватними, і тому варто розглянути можливості співпраці і з сусідніми громадами. Деякі джерела потенційних загроз можуть міститися поза межами ОТГ, наприклад, викиди шкідливих речовин, виникнення надзвичайних ситуацій. У визначенні, аналізі й оцінці ризиків влада ОТГ має також вивчити історичні тенденції та сформовані закономірності.

### ↔ 11

Соціальна згуртованість

Нижче наведено приклади, чому керівництво ОТГ повинно мислити креативно та сприймати ситуацію цілісно, розглядаючи як джерела ризику, так і заходи щодо їх ліквідації.

- Процес об'єднання створив нову територію для роботи місцевого самоврядування. Хоча ОТГ об'єднує багато менших громад, завжди існує потенційний ризик соціальної напруги, який необхідно враховувати.



<sup>9</sup> Закон України «Про інформацію», № 48, 1992 р. (із доповненнями).





- Оцінка може також виявити, що в ОТГ є місця з високим ризиком соціальної ізоляції людини через безробіття, страх перед насильством, алко- і наркозалежність, відсутність підтримки сім'ї тощо, які неможливо подолати без зовнішньої допомоги. І все це може збільшити ймовірність вчинення протиправних дій. Це означає, що такі місця потребують додаткової уваги та реагування.
- Стратегія розвитку ОТГ може передбачати, наприклад, що її прибуток формуватиметься завдяки розширенню нового та наявного бізнесу, залученню зовнішніх інвесторів, створенню привабливості для туристів та/або збільшенню кількості зон відпочинку і дозвілля тощо. Незалежно від сценарію, влада ОТГ має відповісти на запитання: як забезпечити громадян, зберегти власність та довкілля?

Для проведення всебічної оцінки факторів, що впливають на безпеку громадян і подальший розвиток, керівництво ОТГ має:

- проаналізувати демографічні й територіальні особливості ОТГ (густота населення, фінансові можливості, географічне положення тощо);
- визначити ключові об'єкти, де можуть виникнути загрози ризиків, та методи умови і фактори, які можуть вплинути на частоту їх виникнення;
- визначити соціальні, культурні та інші зміни у громаді, що сприяють розвитку загроз;
- проаналізувати можливі превентивні заходи;
- оцінити наявні й потенційні ресурси ОТГ, які допоможуть управляти ризиками;
- проаналізувати попередній досвід діяльності ОТГ щодо питання безпеки мешканців на своїй території (що зроблено, а що ні та чому).

Результатом оцінки має бути побудова цілісної картини того, що відбувається в ОТГ, і влада громади може зосередитись на:

- загрозах, які існують або можуть виникнути, особливо на тих, що найбільше непокоять населення (так звані больові точки);

09

10

11

12

+



01

02

03

04

05

06

07

08

#### ↪ 10

Просторове  
планування  
та розвиток  
інфраструктури

- соціальних, культурних, політичних та економічних змінах, які сприяють ймовірному виникненню загроз, а також на причинах і наслідках;
- сильних і слабких сторонах, наявності необхідних ресурсів, можливостях та обмеженнях у вирішенні конкретних проблем безпеки;
- ключових стейкхолдерах і партнерах, відповідальних за громадську безпеку та цивільний захист;
- впровадженні заходів, необхідних для прогнозування, запобігання і реагування на конкретні проблеми у питаннях безпеки.

Безпека громадян завжди має бути вагомим фактором у підготовці та реалізації просторового розвитку. Використання аналізу оцінки ризиків у просторовому плануванні допоможе запобігти виникненню загроз та захистити життя людей, забезпечивши швидке реагування.

- Для досягнення стратегічної мети — 20-хвилинного реагування на пожежну сигналізацію — влада ОТГ може розглянути, скажімо, можливість будівництва дороги між двома селами замість зведення другого пожежного депо. Якщо аналіз витрат та вигод показує, що інвестування в транспортну інфраструктуру позитивно вплине на час реагування першого депо, це може привести до ухвалення рішення на користь цього варіанту та вирішення двох проблем одночасно (якісне транспортне сполучення в межах ОТГ і покращення безпеки громадян).
- Оцінка ризику може показати, що відповідні органи здатні запобігти затопленню заселеної території, якщо влада ОТГ заборонить будівництво будинків у «червоних зонах».
- Економічно ефективно створення мережі укриттів або будівель, пристосованих для цього на випадок лиха, також може бути позитивним результатом просторового планування на основі оцінки ризиків.

Комплексний підхід до ідентифікації ризиків враховує нові та непередбачувані загрози, які не мають належних рекомендованих заходів реагування (атаки хакерів на інформаційні системи ОТГ, місцевий тероризм тощо). Ці незвичайні загрози для органів місцевого самоврядування також можуть бути подолані на місцевому рівні шляхом залучення громади. Наприклад, проєкт «Стилка Україна», який фінансується урядом Естонії та реалізується Міжнародним центром оборони і безпеки (МЦОБ), надає керівництву ОТГ консультації та

рекомендації щодо створення «ХАБів громади», де волонтери можуть зробити свій власний внесок у кібербезпеку муніципальних онлайн-систем і ресурсів, провести дослідження щодо витоку інформації чи інформації про шахрайство, якщо це якимось чином може негативно впливати на громадську поведінку.

### Призначення персоналу та створення структур і систем

Успішними в управлінні громадським порядком і захисті населення, що є безперервним та складним процесом, стають ті керівники ОТГ, які посилюють свій потенціал та будують діалог і взаєморозуміння із ключовими зацікавленими сторонами.

Керівництво ОТГ має найкращу позицію в громаді для забезпечення координації між різними установами, зацікавленими у безпеці громадян, територіальними підрозділами НПУ та ДСНС, сектором охорони здоров'я, підприємствами (особливо з зонами підвищеного ризику), комунальними підприємствами (газ, електроенергія, вода, опалення) та представниками громади (в тому числі волонтерами та іншими мешканцями).

Залежно від типу ризиків, з якими стикається ОТГ, а також від того, як ці ризики стають реальністю, владі ОТГ потрібно розробити на місцях системи здійснення профілактичних заходів та плани, щоб гнучко і швидко реагувати на можливі непередбачувані надзвичайні ситуації. Цей процес починається з набору персоналу та створення відповідних структур.

Для виконання обов'язків, передбачених законодавством, та для створення безпечного середовища для громадян голова ОТГ зобов'язаний:

1. Призначити одного із **заступників голови ОТГ** відповідальним за питання громадського порядку та цивільного захисту;
2. Передбачити посаду в одному із структурних підрозділів ОТГ, серед інших посадових обов'язків якої будуть питання громадського порядку;
3. Створити **підрозділ цивільного захисту** у виконавчому органі ОТГ як окремий відділ або, принаймні, призначити посадову особу, відповідальну за координацію питань цивільного захисту, залежно від наявних спроможностей (персоналу) та ресурсів (бюджету), беручи до уваги оцінку ризиків,

місцеві умови, густоту населення, розвиненість мережі та інфраструктури тощо. Підрозділ цивільного захисту діє як постійний орган **управління цивільного захисту ОТГ** відповідно до статті 19 Кодексу цивільного захисту України, що визначає повноваження ОМС у реалізації завдань ЄДСЦЗ на місцевому рівні, здійснює діяльність, спрямовану на запобігання надзвичайним ситуаціям, реагування на них та ліквідацію їхніх наслідків, а також здійснює розробку проєктів рішень ради ОТГ<sup>10</sup> (див. блок нижче);

4. Сформувати дві **комісії** — з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій та евакуації;
5. Спроекувати місце для розміщення **сил цивільного захисту** відповідно до Постанови КМУ № 469, включно з аварійно-рятувальними службами, підрозділи цивільного захисту (серед інших і добровільні), спеціалізовані служби цивільного захисту, пожежно-рятувальні підрозділи, добровольчі сили цивільного захисту.

**Структурний підрозділ з питань цивільного захисту готує такі проєкти рішень ради:**

- про створення місцевої комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій і затвердження положення про комісію;
- про створення комісії з питань евакуації;
- про призначення керівника робіт з ліквідації наслідків можливої надзвичайної ситуації місцевого рівня;
- про створення сил цивільного захисту ОТГ та затвердження положень про них (спеціалізованих служб цивільного захисту, аварійно-рятувальних служб, формувань цивільного захисту, місцевої та добровільної пожежної охорони, добровільних формувань цивільного захисту);

<sup>10</sup> Керівний орган ОТГ з питань цивільного захисту також має розробити й інші документи відповідно до Наказу ДСНС № 36.

- про затвердження Положення про спеціальну комісію з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру місцевого рівня;
- про створення засобів цивільного захисту ОТГ (захисні споруди цивільного захисту, засоби радіаційного і хімічного захисту);
- про створення фінансових і матеріальних резервів для запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їхніх наслідків;
- створення пунктів управління.

Слід зазначити, що з самого початку реформи ДСНС її регіональні підрозділи провели навчання для новообраних керівників та посадових осіб ОТГ, які відповідають за цивільний захист.

Працівники служби, відповідальної за стан громадського порядку та цивільний захист населення, мають розробити заходи щодо залучення та сприяння участі мешканців ОТГ до розв'язання питань, адже це формує спільну відповідальність. Тому перед керівниками ОТГ стоїть завдання заохотити жителів громади стати каталізаторами змін на місцях.

### Покращення стану громадського порядку у співпраці з Національною поліцією України

Нормативно-правова база України надає право ОМС, включно з керівництвом ОТГ, сприяти забезпеченню національної безпеки,<sup>11</sup> громадського порядку та захисту прав і свобод громадян,<sup>12</sup> а також підтримці правоохоронної діяльності на місцях.<sup>13</sup> Зокрема Закон України «Про Національну поліцію» зобов'язує владу ОТГ забезпечувати **безкоштовно підрозділи поліції** транспортом, **службовими приміщеннями**, обладнаними меблями, засобами зв'язку, та надавати іншу необхідну підтримку.

<sup>11</sup> Закон України «Про Національну безпеку».

<sup>12</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування», включаючи власні (самоврядні) та делеговані права.

<sup>13</sup> Закон України «Про Національну поліцію».

Надаючи працівникам поліції робочі місця, влада ОТГ сприяє створенню **безпечнішого середовища** для своїх громадян і бізнесу. У співпраці з поліцією та іншими відповідальними службами розробляє й впроваджує заходи із забезпечення громадського порядку та запобігання злочинності, залучаючи, водночас, через цільові програми інвестиції в інфраструктуру ОТГ. Ця діяльність передбачає:

- забезпечення якісного освітлення вулиць у темну пору доби (щоб було видно пішоходів, а вони могли бачити потенційні ризики та небезпеки), що загалом сприяє зменшенню вуличної злочинності;
- ремонт тротуарів, доріжок та доріг (щоб люди могли безпечно пересуватися);
- спільно з громадянами, представниками установ і підприємств визначити наявність та розташування небезпечних і криміногенних зон або навіть місць найбільшої кількості дорожньо-транспортних пригод в ОТГ, що заслуговують на особливу увагу;
- розширення мережі камер відеоспостереження (CCTV), особливо в місцях загального користування та криміногенних зонах;
- створення механізмів для виявлення громадської думки щодо посилення місцевої безпеки та реагування на запити людей конкретними діями, що сприяє підвищенню довіри населення;
- формування пріоритетів просторового планування для того, щоб перетворити територію на «безпечну зону» і зробити ОТГ привабливим об'єктом для іноземних та внутрішніх інвестицій;
- співпрацю з Національною поліцією України для підтримки освітніх програм (через школи, ЗМІ тощо) щодо дотримання законності та прав громадян.

Влада ОТГ вже може сміливо говорити про численні історії успіху: відкриття поліцейських дільниць, встановлення десятків відеокамер на своїх територіях, створення спільних робочих груп з поліцією для інформування про

потреби громад (як це відбулося, наприклад, у Житомирській, Донецькій та Луганській областях).

Саме підрозділи поліції відповідають за дотримання правопорядку в кожній ОТГ. НПУ планує та організовує свою діяльність з урахуванням специфіки у кожній області та особливостей, притаманних кожній ОТГ, з урахуванням співвідношення кількості працівників поліції і громадян для забезпечення підтримки і довіри громадськості. Проте стратегія роботи правоохоронних органів залишається централізованою і не завжди задовольняє потреби ОТГ. Однак стаття 11 Закону України «Про Національну поліцію» зобов'язує НПУ здійснювати діяльність за принципом партнерства — у тісній співпраці з населенням. Це передбачає підготовку та реалізацію спільних ініціатив для задоволення потреб громадян і підвищення якості виконання завдань поліцією.

Робота розпочинається з **діалогу та консультацій**. Закон України «Про Національну поліцію» зобов'язує керівників територіальних управлінь поліції зустрічатися з представниками ОМС. Такий діалог відбувається на відкритих зустрічах із представниками влади ОТГ не рідше рази на два місяці. Обмін інформацією може стати виграшним для обох сторін. Наприклад, в ОТГ є місця із великою концентрацією дорожньо-транспортних пригод. Поліція (і служба швидкої допомоги) реагує лише на самі випадки ДТП, але тільки органи ОТГ мають право змінювати умови, що впливають на концентрацію ДТП, скажімо, проектуючи дороги (разом із розробленням заходів щодо покращення дорожньої обстановки), усуваючи «сліпі зони», розміщуючи попереджувальні дорожні знаки чи проводячи інформаційні кампанії для водіїв. Це приведе не лише до зменшення травматизму (і, можливо, врятує життя), а й до зменшення навантаження на поліцію та медичну службу. Щоб дійти до цього рівня взаєморозуміння і співпраці, представникам НПУ та ОТГ необхідно зібратися разом, щоб зрозуміти причини виникнення небезпеки і знайти найбільш релевантні та економічно ефективні рішення для її усунення.

Ця концепція постійної комунікації та взаємодії на місцевому рівні може бути підсумована англійським терміном **Community Policing (CoP) (Комм'юніті Полісінг (КоП))**. Вона впроваджується НПУ шляхом спільного проекту з владою ОТГ. Наявні ресурси не дають змогу НПУ працевлаштовувати працівників поліції у кожному районі, здійснювати профілактичні заходи та відповідати на звернення громадян. 2019 року НПУ розпочала реалізацію зазначених нижче ініціатив, які мали за мету збільшити кількість правоохоронців на місцях за фінансової підтримки громади.

#### → 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

### Проект «Поліцейський офіцер громади»

Мета проєкту — забезпечити кожну громаду окремим фаховим офіцером, який буде жити й працювати на території громади, яка з власного бюджету частково фінансуватиме його /її роботу. Тому офіцер звітуватиме не тільки перед керівником місцевого органу поліції, а й перед керівництвом ОТГ.

Обирається офіцер після заповнення ним анкети та проведення двоетапного відбору. На першому етапі — тестуванні — оцінюватимуть рівень логічного та аналітичного мислення кандидата, його знання законодавства. У разі успішного проходження першого етапу, на другому спеціальна комісія з представників Національної поліції та ОТГ проводять з кандидатами особисті інтерв'ю. Ті, кого відбере комісія, протягом двох з половиною місяців проходять спеціальний підготовчий курс, який розробили українські та міжнародні експерти з правоохоронної діяльності.

Перший запуск проєкту «Поліцейський офіцер громади» відбувся у Дніпропетровській області, оскільки саме у цьому регіоні на час запуску проєкту було створено 60 ОТГ, найбільшу кількість в країні. Проєкт передбачається реалізувати у два етапи: у 2019 році він охопить 802 ОТГ, а у 2020-му його буде поширено по всій території держави.

*Джерело:* <https://www.npu.gov.ua/ya-tut.html>



↔ 11  
Соціальна згуртованість

Концепція **Community Policing** може бути розширена з метою залучення громадян до участі у запобіганні та виявленні злочинів у власних будинках, подвір'ях або на вулицях, яка ще відома як «**Сусідська варта**». Ця ініціатива не тільки зміцнює відчуття безпеки, впевненість, а й об'єднує мешканців у спільній справі. Вона не є нагодою для шпигування або надмірної пильності, оскільки громадяни завжди мають дотримуватися закону, але, натомість, це можливість звернути увагу відповідних органів на протиправні дії.

Існують й інші інноваційні способи посилити присутність та популярність правоохоронних органів в ОТГ. Дієвий приклад так званих місцевих «шерифів» (власне, муніципальних дільничних) вперше реалізований у Херсоні, а потім був поширений на інші області. Оскільки новобранці були раніше безробітними, це ще одне підтвердження, що виграла всі, адже такий проєкт допомагає зменшити рівень безробіття.



### Програма взаємодії громади «Сусідська варта»

Програма «Сусідська варта» реалізується завдяки жителям будинку чи території у взаємодії з представниками НПУ та ОМС, які стежать за громадським порядком, займаються профілактикою злочинності й вандалізму в межах своєї території. Мешканці дбають про безпеку власного житла та майна, виявляють потенційні та фактичні порушення закону і взаємодіють з НПУ та ОМС, щоб вони могли вчасно здійснювати захист території, безпосередньо втручаючись у ситуацію й гарантуючи безпеку.

27 квітня 2017 року у [Вінниці](#) презентували проєкт «Сусідська варта». Також в 2017 році проєкт запустили в [Борисполі](#), [Рівному](#), [Луцьку](#), [Хмельницькому](#), [Чернівцях](#), [Кременчуці](#), [Херсоні](#) та селах [Віта-Поштова](#) і [Юріївка](#) (Київська область). 2018 року представниками [патрульної поліції](#) спільно з організацією IREX проведено презентації проєкту в [Полтаві](#) та [Кривому Розі](#).

Порядок складання плану «безпечного двору», роль мешканців будинків та методологія реалізації програми описані у посібнику та робочому зошиті «Сусідська варта», розроблених Радою міжнародних наукових досліджень та обмінів (IREX Україна) разом з НПУ.



### Практичний приклад

#### «Шерифи» для громади (Херсонська область)

Історично склалось, що в сільських громадах завжди не вистачало дільничних офіцерів поліції, а за останні роки їхня кількість зменшилася майже вдвічі. Один офіцер може обслуговувати 10-15 сіл, відстані між якими становлять подекуди близько 100 км. За відсутності органів правопорядку криміногенна ситуація на місцях загострюється, і люди у громадах змушені самостійно забезпечувати власну безпеку. Кожна громада, яка не має доступу до якісних правоохоронних послуг, забезпечених державою, запроваджує у сільрадах або ОТГ посади інспекторів з охорони правопорядку та благоустрою; організовує добровольців або залучає «народних патрульних».

У 2011 році Херсонським обласним центром зайнятості започаткований проєкт «Шерифи», до реалізації якого були запрошені безробітні жителі, що залучались до охорони громадського порядку. Цей проєкт охоплює всі райони та розвивається завдяки сприянню ОМС, поліції та громадськості.

Як працює проєкт? На початку року дільничні офіцери збирають та надають до головного управління інформацію про потреби громад в інструкторах з правопорядку. Працівники центру зайнятості відбирають кандидатів на ці посади з безробітних мешканців, а також домовляються з ОМС про забезпечення для них умов праці (приміщення, оргтехніка тощо). Кожен кандидат проходить перевірку на профпридатність, а відібрані кандидатури погоджуються керівником ОМС. Протягом 2011–2017 року на Херсонщині до проєкту «Шерифи» залучено майже 1400 безробітних. Інститут «шерифів» розвивають також у Харківській і Полтавській областях.

*Джерело: <https://www.prostir.ua/?news=sheryfy-chy-munitsypalna-politsiya-yaku-formu-orhanizatsiji-bezpeky-obyrayut-hromady>*



### Зміцнення цивільного захисту

Стаття 19 Кодексу цивільного захисту України чітко визначає роль ОМС у забезпеченні цивільного захисту на своїх територіях та, відповідно, повноваження і обов'язки голови ОТГ. До них належать:

- розроблення та реалізація програм і планів цивільного захисту;
- створення та управління аварійно-рятувальними службами;
- оповіщення та інформування населення про потенційні загрози, а також про надзвичайні ситуації, коли вони трапляються;
- навчання населення, як діяти в умовах надзвичайних ситуацій;
- евакуація населення.

Стратегія реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій 2017 року<sup>14</sup> визнала, що ресурси ДСНС надто розпорошені, щоб

<sup>14</sup> Розпорядження КМУ № 61-р.

задовольнити потреби з пожежної безпеки у віддалених населених пунктах та сільських районах. Обладнання застаріло (понад 80% обладнання використовується більше 30 років) і потребувало заміни. Прийняття стратегії означало зміну підходу, який передбачив більшу роль для ОМС, особливо керівництва ОТГ, у тісній співпраці з ДСНС як на обласному (головний департамент), так і на районному (підрозділи) рівнях. Також акцент змістився у бік активнішого залучення громадян, включаючи волонтерів.

Впроваджуючи управління ризиками на практиці, цивільний захист можна розглядати у двох ключових аспектах — запобігання і готовність.

- **Запобігання** — це усунення або зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій. Нагляд і контроль відіграють важливу роль у запобіганні, якщо вони гарантують, що суб'єкти підприємницької діяльності та публічні установи мають належні процедури і технології, наприклад, щодо пожежної безпеки, поводження з хімічними речовинами або токсичними відходами та уникнення забруднення повітря і води. Це також може передбачати і проведення профілактичних заходів (наприклад, пожежогасіння в лісах).
- **Готовність** полягає у створенні планів, кадровому забезпеченні процедур засобів та інфраструктури для того, щоб ОТГ були готові реагувати на загрози і надзвичайні ситуації. Тут є кілька елементів, які показано на схемі нижче. Це означає, що ОТГ мають створити надійні системи реагування та забезпечити стійкість населення до надзвичайних ситуацій.

Сигнал тривоги  
та інформування

Реагування, порятунок, усунення  
(наприклад, гасіння пожежі, усунення хімічного забруднення,  
забезпечення укриття та евакуація населення тощо)

Основою системи цивільного захисту є **реагування, порятунок і відновлення**. Оскільки, згідно зі статистикою, пожежі є найбільш імовірним ризиком, найбільша увага, зазвичай, приділяється службі протипожежного захисту (СПЗ), але влада ОТГ повинна мати можливість реагувати на будь-які надзвичайні ситуації — наприклад, дорожньо-транспортні пригоди; стихійні лиха, такі як повені або зсуви, аварії на виробництві тощо — так само, як і на боротьбу з наслідками цих надзвичайних ситуацій.

Оскільки ДСНС відповідальна за функціонування СПЗ по всій території України, то керівництво ОТГ може координувати її діяльність із ДСНС та створити **місцеву пожежну охорону** у населених пунктах, де ДСНС не має своїх підрозділів.<sup>15</sup>

Як і державна пожежна служба, кожен місцевий пожежний підрозділ керується у своїй діяльності законами та нормами, що стосуються як запобігання, так і готовності до:

- проведення громадських просвітницьких кампаній з питань пожежної безпеки для зменшення кількості пожеж та їх наслідків;
- організації навчання, інструктажу та перевірки знань працівників підприємств, установ, організацій та громадян щодо дотримання правил пожежної безпеки;
- надання інформації державним підрозділам пожежної служби (ДСНС) про готовність місцевих пожежних підрозділів до виконання своїх завдань та надання актуальної інформації про випадки пожеж;
- участі у гасінні пожеж, рятувальних заходах та усуненні наслідків із залученням добровільних загонів пожежної охорони.

Влада ОТГ має з'ясувати, скільки рятувальних команд потрібно для забезпечення роботи місцевих пожежних підрозділів, які працюють позмінно протягом 24 годин, а також тип та кількість пожежних і аварійних машин, протипожежного та іншого обладнання, необхідного для ефективної роботи. Влада ОТГ, розробляючи документацію із просторового планування,<sup>16</sup> також має визначити місце розташування місцевої пожежної охорони. Ці розрахунки повинні взяти до уваги два фактори:

- аналіз ризиків щодо пріоритетів у подоланні пожеж, надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій;

<sup>15</sup> МПО діє повністю в юридичному полі щодо протипожежної діяльності відповідно до Постанови КМУ № 202 від 24.02.2004 року.

<sup>16</sup> Як визначено статтею 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», з урахуванням вимог містобудування, планування та розвитку міських та сільських населених пунктів, прийнятих наказом Державного комітету з питань містобудування № 44 від 17 квітня 1992 р. (із змінами та доповненнями).

- час реагування від першого повідомлення про надзвичайну ситуацію до прибуття фахівців на місце події не повинен перевищувати 10 хвилин у містах та 20 хвилин у сільській місцевості.

Ідея залучення **волонтерів** полягає в тому, щоб забезпечити, у разі потреби, достатнє «покриття» території у випадку пожежі чи інших інцидентів у будь-якій точці ОТГ. Наприклад, після проведення оцінки ризиків влада ОТГ вирішить забезпечити в кожному населеному пункті наявність трьох або більше добровольців. Волонтерство, як вважають основні зацікавлені сторони, включно з ДСНС та Міністерством розвитку громад та територій, є гнучким рішенням щодо розвитку системи цивільного захисту. У деяких випадках місцевих добровольців можна залучати для підсилення місцевої команди, якщо потрібно більше підготовлених рятувальників. В інших випадках пожежники-добровольці можуть гасити невеликі пожежі або брати ситуацію під контроль до прибуття місцевої пожежної команди. Це потребує від влади ОТГ забезпечити наявність засобів для боротьби з пожежами (включаючи насоси) у кожному населеному пункті.

«Посібник з організації цивільного захисту в територіальних громадах», підготовлений IREX у співпраці з ДСНС, пропонує три можливі схеми організації волонтерів:

1. Влада ОТГ організовує інтеграційну модель, за якою добровольці працюють разом із професійними (штатними) пожежниками та задіяні лише на викликах.
2. Влада ОТГ формує команду, до складу якої входить штатний пожежник — лідер команди та добровольці, які працюють у службові зміни.
3. Влада ОТГ поєднує діяльність професійних пожежних команд і добровольців, які організовані через неурядову організацію (НУО), що фінансово не залежить від ОТГ.



Волонтерський рух має сприйматися не тільки як засіб покращення безпеки в громадах, а й як потенційний інструмент для соціалізації та реінтеграції до громади ветеранів, внутрішньо переміщених осіб (ВПО) або соціально

↪ 11  
Соціальна згуртованість

виключених суспільних груп. Волонтерство не має розглядатись як «проста і дешева» альтернатива штатному персоналу, відбір кандидатів має проводитись дуже ретельно, щоб упевнитись, що вони відібрані правильно і не створять ситуацій, які можуть зашкодити репутації волонтерського руху. Водночас громади повинні враховувати високий ризик «ротації» добровольців у разі неефективної мотивації.

### *Практичний приклад*

## **Сосницька об'єднана територіальна громада (Чернігівська область)**

Сосницька ОТГ була утворена у жовтні 2017 року з 15 сіл із загальною чисельністю 10607 осіб. Ще до утворення ОТГ цивільний захист населення займав не аби яке значення для керівництва громади. Відтак, Рішенням Сосницької селищної ради від 28.12.2016 року було затверджено Програму забезпечення пожежної безпеки на території Сосницької селищної ради на 2017–2019 роки. На реалізацію заходів зазначеної програми протягом 2017–2018 років з місцевого бюджету ОТГ було виділено 45 тис. гривень.

Однак, 40% пожеж траплялося у сільській місцевості громади віддаленій від центральної ради, куди було важко дістатися пожежникам за 20 хв. Пошук більш ефективних підходів до реагування на надзвичайні ситуації підштовхнув громаду в 2019 році взяти участь в Ініціативі Програми U-LEAD з Європою «Вдосконалення Цивільного Захисту в ОТГ України», що впроваджувалася Асоціацією добровільних пожежних команд Республіки Польща.

Одразу після повернення з навчального візиту в Польщу рішенням виконавчого комітету Сосницької селищної ради № 77 від 16.04.2019 року було створено Добровільну пожежну команду за безпосередньою мотиваційною та методичною підтримкою громади Головним Управлінням ДСНС України у Чернігівській області.

Метою створення ДПК було не тільки покращення надання безпекових послуг населенню, але й значна економія коштів місцевого бюджету. В результаті, ДПК було утворено із числа працівників КП «Благоустрій-Сосниця», які

проживають в селах Волинка, Пекарів, Чорнотичі та в. о. старост цих сіл після проходження ними навчання пожежній справі. Всього в команді 12 чоловік, по 4 на кожен старостинський округ. Також, у відповідних селах були відремонтовані зусиллями ОТГ 3 пожежні депо та пожежні машини й розроблено план безпеки. Наразі, новостворена ДПК вже включена до операційного розрахунку ДСНС та Плану залучення сил і засобів. Станом на жовтень 2019 ДПК вже 9 разів викликала на надзвичайні події.

Активну участь Сосницької ОТГ в Ініціативі та створення спроможної ДПК відмітив Польський уряд. Відтак, Посольство Республіки Польща в Україні надало громаді 4 додаткові комплекти сучасного бойового одягу для пожежників та спеціальну сумку з приладдям для надання домедичної допомоги.

*Джерело: <https://cn.suspilne.media/episode/18286>, <https://sosnitsa-rada.gov.ua/dobrovolni-pozhezhni-komandi-otrimali-sporyadzhennya-ta-posvidchennya/>*



Приймаючи на роботу пожежно-рятувальний персонал, як штатних працівників, так і волонтерів, влада ОТГ має уникати дискримінації, у тому числі гендерної (рівність чоловіків і жінок), расової, етнічної, за соціальним походженням або сексуальною орієнтацією. Це стосується і самих рятувальних операцій, які слід проводити для всіх, хто потребує допомоги, без обмежень.

Відповідно до Стратегії реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій на 2017 рік, співпраця ДСНС з владою ОТГ може передбачати:

- передачу активів ДСНС для місцевих частин пожежної охорони у сільських населених пунктах, що є предметом згоди ОТГ;
- оснащення діючих пожежних підрозділів місцевих та добровільних пожежних команд спеціалізованими приміщеннями і спеціалізованим обладнанням за погодженням з керівництвом ОТГ;
- надання методичної та практичної допомоги у створенні місцевих і добровільних команд та пожежних підрозділів;
- підготовку пропозицій щодо підвищення кваліфікації фахівців з питань цивільного захисту, а також підготовку персоналу місцевих та добровільних пожежних команд в ОТГ.

Влада ОТГ має підготувати **програму навчання та план** проведення спеціального сертифікованого навчання як працівників місцевої пожежної служби, так і волонтерів, щоб вони професійно реагували на надзвичайні ситуації та успішно співпрацювали з іншими службами.

За зверненням керівництва ОТГ ДСНС може організувати спеціальне навчання у навчальному центрі головного управління ДСНС в м. Києві, обласному навчальному пункті спеціальних загонів аварійно-рятувальних робіт спеціального призначення, професійно-технічному училищі Львівського державного університету безпеки життєдіяльності (у м. Вінниця) або своєму навчальному центрі оперативно-рятувальної служби цивільного захисту. Керівництво ОТГ має організувати навчання паралельно з будівництвом/реконструкцією і облаштуванням пожежно-рятувальної станції (або центру безпеки громадян — див. наступний розділ), щоб працівники місцевої та добровільної пожежних команд були готові працювати одночасно з відкриттям об'єктів. Усі працівники та волонтери, які беруть участь у рятувальних заходах, мають пройти навчання щодо питань поведінки, надання допомоги та порятунку людей з особливими потребами.

Влада ОТГ також має забезпечити страхування здоров'я та життя працівників місцевої пожежної охорони під час виконання ними завдань на кошти місцевого бюджету відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та Постанови КМУ «Положення про порядок та умови обов'язкового особистого страхування працівників відомчої та місцевої служби пожежної охорони та членів добровільних пожежних команд» № 232 від 3 квітня 1995 р. (із змінами та доповненнями).

### *Практичний приклад*

## **Іванівська об'єднана територіальна громада (Тернопільська область)**

Іванівська ОТГ була утворена 27 липня 2015 з 4 сіл із загальною чисельністю 1592 особи. З самого початку цивільний захист став гострою потребою в ОТГ, оскільки найближча пожежна рятувальна частина розташовувалася на





великій відстані, її працівники не могли за короткий час дістатись до мешканців для надання їм допомоги. Зваживши плюси та мінуси і врахувавши пропозиції Управління ДСНС України у Тернопільській області, активні члени ОТГ вирішили створити місцеву пожежну частину. Основним завданням МПО було скоротити час прибуття до місця виклику задля збереження життя та захисту територій ОТГ і матеріальних цінностей. Пропозицію передали на розгляд до ради ОТГ, вона була затверджена у вересні 2017 року. У селі Ілавче згодом створили місцеву пожежну охорону, а чотири мешканці ОТГ пройшли навчання і були забезпечені роботою.

Ініціативі щодо створення місцевої пожежної команди передувала робота голови ОТГ, представників Тербовлянського районного підрозділу та апарату Управління ДСНС України у Тернопільській області за активного сприяння голів Тернопільської ОДА і Тербовлянської РДА.

Загалом, створити місцеві пожежно-рятувальні групи в Тернопільській області стало можливим лише завдяки тому, що:

- комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій подали пропозиції до ОДА, РДА та ОТГ;
- за ініціативи Департаменту ДСНС України у Тернопільській області були розроблені плани пілотних проєктів для кожної ОТГ та прийняті РДА та ОТГ;
- представники районних підрозділів Держпродспоживслужби і обласного управління особисто підняли питання про створення місцевих пожежних команд на засіданнях Ради ОТГ;
- питання про створення пожежних команд було внесено в робочий план ОДА.

Спираючись на статистику пожеж на Тернопільщині, можна з упевненістю стверджувати, що зараз гасінням третини всіх пожеж у селах займаються виключно місцеві пожежні команди.

Джерело: [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/330/Krashipraktiki\\_09\\_2018.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/330/Krashipraktiki_09_2018.pdf)



ОМС, співпрацюючи з керівництвом ОТГ, зобов'язані забезпечити готовність громадян до будь-яких надзвичайних ситуацій. Якщо мешканці готові мати необхідні знання, навички та засоби, то для їх організації в критичний період знадобиться менше часу та ресурсів, що сприятиме зменшенню чи уникненню жертв. Основними інструментами є система оповіщення, забезпечення укриттям (де і коли це необхідно), плани евакуації та евакуаційні вправи.

**Система оповіщення** — це логічно організований набір технічного обладнання і відповідального персоналу, який дає змогу попереджати всіх громадян про можливі чи реальні загрози та в найкоротші терміни інформувати їх про те, як потрібно поводитися чи діяти. Громади можуть організовувати систему оповіщення різними способами: через місцеву радіо- або телевізійну станцію, гучномовці, каскадні SMS, точки зв'язку тощо. Немає загальної «найкращої практики», оскільки кожна громада є специфічною та має свої найефективніші засоби комунікації. Основними критеріями є те, що система здатна надсилати відповідні повідомлення всьому населенню, і ці повідомлення будуть бачити/чути всі. Щодо діджиталізації суспільства у всьому світі, влада ОТГ також повинна брати до уваги нові способи комунікації (наприклад, попереджувальні мобільні додатки, соціальні мережі) як один із багатьох інструментів — але не єдиний! ОТГ або будь-яка інша організація, яка ініціює сповіщення (наприклад, центри безпеки громадян, ДСНС, міністерства, сусідні громади тощо), повинна мати можливість повідомити інші установи та, що найголовніше, всіх мешканців ОТГ та упевнитись, що ці повідомлення побачать/почують усі, у тому числі громадяни з вадами зору, слуху й обмеженими фізичними можливостями.

Системи раннього оповіщення є важливими, але можуть бути абсолютно неефективними, якщо у ОМС немає **чітко розроблених планів щодо укриття та евакуації** у разі надзвичайних ситуацій. Такі плани мають бути розроблені з урахуванням всіх місць у громаді, де можуть перебувати люди: вдома, на роботі чи дозвіллі. Вони повинні передбачати:

- тип надзвичайної ситуації;
- день/ніч;
- пору року;
- схеми переміщення громадян (наприклад, від села до міста у робочий час);



- розташування безпечних зон або укриттів відповідно до типу надзвичайної ситуації;
- географічні особливості;
- дорожні умови.

Очевидно, що неможливо створити уніфікований план, який відображає дії в умовах усіх типів надзвичайних ситуацій. Оскільки експерти ОТГ краще знають свою локальну ситуацію, вони можуть розробити практичні плани для найбільш релевантних випадків, пов'язаних з оцінкою ризику. Плануючи маршрут, необхідно враховувати потреби громадян з обмеженими можливостями.

Оскільки раннє попередження пов'язане з **плануванням евакуації**, це, своєю чергою, потребує регулярного та належного виконання планів. На жаль, люди іноді не сприймають такі вправи з евакуації всерйоз, бо думають, що «зі мною цього ніколи не станеться» або тому, що сприймають їх як гру. Очевидно, що такі ситуації можуть мати вкрай негативні наслідки в умовах реальної небезпеки. З метою забезпечення безпеки громадян керівництво ОТГ має розглянути евакуаційні вправи як обов'язкові заходи в реалізації місцевої політики щодо громадської безпеки. Відповідні масові роз'яснювальні кампанії можуть допомогти змінити сприйняття громадян і покращити їхнє розуміння серйозності таких навчань.

Вправи з евакуації мають проводитися за різними сценаріями залежно від потенційних ризиків, що стоять перед ОТГ. Це підготує мешканців до правильної поведінки в умовах надзвичайних ситуацій та сприятиме їх зацікавленості у регулярному проведенні подібних заходів. Водночас місцеві чиновники не повинні організовувати їх надто часто, оскільки це займає багато часу та призведе до втрати зацікавленості.

**Оповіщення** — це двосторонній процес. Необхідно створити механізми, щоб громадяни та установи могли легко та швидко попередити відповідні органи (ДСНС чи ОТГ) про виникнення надзвичайної ситуації, але ці органи мають зобов'язані мати однакові засоби для попередження громадян та працівників установ, особливо, якщо надзвичайна ситуація є досить серйозною, що потребує використання укриттів або евакуації з території. В останньому випадку владі ОТГ знадобиться автоматизована централізована система оповіщення, яка використовує всі відповідні засоби масової інформації — місцеве радіо та телебачення, гучномовці, SMS-каскади, ключові контактні особи, соціальні мережі тощо — які придатні для ситуації в ОТГ.

## Створення центрів безпеки громадян

Для забезпечення осередку громадського порядку та цивільного захисту влада ОТГ дедалі частіше створює центри безпеки громадян (ЦБГ). Процес розпочався з кількох областей (Донецька, Рівненська, Одеська, Вінницька тощо), але ЦБГ стали популярним рішенням для України щодо поєднання різних служб в одній будівлі.

Мета ЦБГ — створення єдиного місця базування робочих команд, гаражів для автомобілів і приміщень для зберігання обладнання пожежної, рятувальної та інших екстрених служб. Однак ЦБГ також можуть бути багатофункціональними платформами, де міститимуться поліцейська служба, служба невідкладної медичної допомоги, офіси і приміщення для зустрічей — все під одним дахом. Рішення щодо того, які служби розташуються у центрі, залежить від існуючої в ОТГ інфраструктури та погодження із ДСНС, НПУ, офіційними особами установ, відповідальних за охорону здоров'я. ЦБГ створюється як комунальний заклад, який потенційно може об'єднувати деякі або всі зазначені підрозділи:

- диспетчерська служба, обладнана відповідними засобами зв'язку та оповіщення;
- ситуаційний центр, який проводить відеоспостереження, щоб забезпечити моніторинг безпеки ОТГ;
- приміщення для чергової зміни пожежно-рятувальних бригад, включно з кімнатою для відпочинку і кухнею;
- кімнати з окремим входом для розміщення посту НПУ (відділення поліції);
- кімнати для розміщення чергової зміни швидкої допомоги;
- гараж для щонайменше двох спеціалізованих транспортних засобів.

Якщо ЦБГ є достатньо великим, він може стати місцем для проведення навчальних заходів із підвищення навичок та кваліфікації працівників правоохоронних органів і пожежників.

ЦБГ також може бути платформою для зустрічі мешканців для обговорення ключового питання: як зробити ОТГ безпечною та зручною? Приміщення для зустрічей може стати центром інформування, навчання і консультацій, формування дорожньої карти щодо громадського порядку та цивільного захисту,

розробки проєктів та проведення тренінгів. Для поліції такі установи важливі, оскільки вони дають змогу в комфортних умовах обговорювати різноманітні питання, визначати динаміку криміногенної ситуації. Для влади ОТГ ЦБГ може сприяти поліпшенню спілкування з населенням і залученню громадськості до процесу прийняття рішень, на підставі яких будуть розроблені програми запобігання злочинності та захисту громадян.

ЦБГ також можна вважати культурним простором, яким користуються місцеві жителі та влада ОТГ. Для цього варто інвестувати в сучасні й нестандартні архітектурні рішення, які зроблять атмосферу в ЦБГ дружньою для відвідувачів і стануть «дзеркалом» самої ОТГ, а приміщення центру можна буде легко адаптувати для різних цілей. Деякі ОТГ навіть пропонують громадянам свій простір для проведення святкувань, таких як весілля, та інших заходів, які можуть принести додатковий дохід ОТГ.

## ☛ 11

Соціальна згуртованість

### Доступ до фінансової підтримки

ОТГ може здійснювати фінансування цільових програм громадського порядку та цивільного захисту<sup>17</sup> з місцевих бюджетів, за рахунок добровільних внесків фізичних та юридичних осіб, а також підприємств, благодійних організацій та об'єднань громадян. Вони також можуть подавати заявки і отримувати фінансування<sup>18</sup> з:

- державного фонду регіонального розвитку (ДФРР);
- державного бюджету як субвенцію на формування інфраструктури ОТГ.

Ці державні кошти можуть бути використані для будівництва, реконструкції або капітального ремонту об'єктів, що перебувають у муніципальній власності. Інформація про розробку і реалізацію інфраструктурних проєктів щодо розвитку формувань МПО розміщена на веб-сайті ДСНС.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Відповідно до Постанови КМУ «Про затвердження Порядку фінансування робіт із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» № 140 від 04.02.1999.

<sup>18</sup> <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/derzhavniy-fond-regionalnogo-rozvitku>.

<sup>19</sup> <http://www.dsns.gov.ua/ua/Metodichni-materiali.html>.



## Практичний приклад

### Залучення коштів державного бюджету на заходи цивільного захисту (Хмельницька область)

Більшість новостворених ОТГ мають обмежені фінансові можливості для розвитку заходів цивільного захисту на своїй території. Керівникам ОТГ обласного Управління ДСНС України в Хмельницькій області, відділу регіонального розвитку та будівництва ОДА, відокремленого підрозділу ЦРМС у Хмельницькій області вдалося залучити кошти з ДФРР і отримати державну субвенцію на розвиток інфраструктури, зокрема на:

- створення місцевих пожежних підрозділів, а також на будівництво ЦБГ;
- придбання пожежно-рятувальної техніки для нових чи наявних підрозділів;
- модернізацію системи оповіщення.

Отже, у трьох ОТГ області — Колибаївській, Понінківській та Лісовогринівецькій — створено місцеву пожежну охорону на кошти державної субвенції у розмірі 1 890 000 гривень (приблизно 63 000 євро) і 1 200 000 гривень (приблизно 40 000 євро).

Джерело: [https://storage decentralization.gov.ua/uploads/library/file/330/Krashipraktiki\\_09\\_2018.pdf](https://storage decentralization.gov.ua/uploads/library/file/330/Krashipraktiki_09_2018.pdf)



## Робота у співпраці

Відповідно до положень чинного законодавства, в Україні безпека громадян не є компетенцією виключно органів ОМС. Це зумовлює необхідність співпраці ОТГ з органами та установами того ж (наприклад, іншими ОТГ), або ж вищого рівня — районного, обласного, центрального. Така концепція відома як багаторівневе управління, що означає координацію роботи органів (кожен зі своїми обов'язками та ресурсами) на різних рівнях, а також їх взаємодію з іншими зацікавленими сторонами, включаючи неурядові організації та підприємства. Наприклад, органи влади можуть звернутися до місцевих НУО щодо

потенційної співпраці та можливості надати допомогу на договірних засадах, щоб персонал міг зосередитись на виконанні своїх професійних обов'язків.

Для ОТГ це означає, що вони мають бути обізнані з цілями та діяльністю національних і регіональних органів влади, щоб розуміти їхню інтеграцію у загальну систему і як ці взаємозв'язки пояснити громадянам. Наприклад, багато хто вважає, що тільки Національна поліція України відповідальна за громадський порядок, але безпека міста або села є спільною відповідальністю поліції, місцевої влади та мешканців, відповідно до чинного законодавства та наявної практики.

Крім того, багато ОТГ недостатньо підготовлені для розв'язання всіх питань безпеки самостійно. Нещодавно створені ОТГ часто не мають повного набору служб цивільного захисту, оскільки це потребує великих ресурсних витрат. Навіть «досвідчені» ОТГ, які успішно функціонують вже кілька років, можуть ефективніше надавати ці послуги, об'єднавши силу і ресурси зі своїми сусідами. Це може передбачати спільне навчання пожежно-рятувальних служб, проведення місцевих конкурсів волонтерів, організацію міжмуніципальних кампаній з підвищення рівня обізнаності про особливі загрози, спільні заняття із проведення масштабної евакуації тощо.

### *Практичний приклад*

## **Міжмуніципальне співробітництво в Черкаській області**

Стеблівська і Селищенська об'єднані територіальні громади та Зарічанська сільська рада підписали чергову угоду про співробітництво і реалізацію спільного проєкту «Придбання пожежної автоцистерни для потреб місцевої пожежної охорони Стеблівської селищної ради». У перспективі реалізація цього проєкту дасть змогу понад 10 тис. мешканцям 12 населених пунктів Корсунь-Шевченківського району розраховувати на оперативне та ефективне обслуговування місцевою пожежною командою, спрямоване на спільне розв'язання проблеми забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, збереження життів і здоров'я людей, а також комунальної та приватної власності.

Поява нових угод міжмуніципального співробітництва стала можливою завдяки проведеному для громад регіону циклу семінарів-тренінгів «Майстерні співробітництва територіальних громад Черкащини». Протягом кількох місяців їх проводили Черкаський центр розвитку місцевого самоврядування за програмою «U-LEAD з Європою» та Черкаська агенція регіонального розвитку за сприяння Департаменту регіонального розвитку Черкаської ОДА.



*Джерело: <http://www.slogodennya.org.ua/?p=76488>*

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» визначає механізми вирішення загальних питань, таких як розвиток інфраструктури та поліпшення якості послуг для населення шляхом укладання договорів. Потенціал партнерства розвивається на прикладі співпраці, започаткованої ОТГ у Новоград-Волинському районі. Ця співпраця намагається вирішити як проблеми громадського порядку, так і цивільного захисту у співпраці з недержавними організаціями, НПУ та ДСНС.

### *Практичний приклад*

## **Новоград-Волинське партнерство — безпека для всіх**

Новоград-Волинське партнерство було створене для мінімізації проблем безпеки, з якими стикаються багато громад. Адже через територію громад проходять кілька транзитних трас, що провокує організовану злочинність та інші протиправні прояви, серед яких пожежі на смітниках, у лісі, придорожніх посадках, що створює ризики для індивідуальних господарств.

Ось так виникла ідея партнерства, ініційована чотирма сільськими ОТГ (Брониківська, Городницька, Пішівська та Чижівська) та за підтримки трьох інших ОТГ



(Гульською, Наталівською та Суслівською) під керівництвом заступника голови Брониківської ОТГ.

За координації Новоград-Волинської ОТГ була сформована робоча група, до складу якої входили Голова районної ради, представники кожної ОТГ, Новоград-Волинського відділу поліції та Державної служби з надзвичайних ситуацій України (ДСНС) та підготувало проєкт: «Впровадження нових стандартів безпеки для формування комфортного та безпечного простору для жителів 23 територіальних громад Новоград-Волинського району Житомирської області». Врешті-решт, угода муніципальної співпраці була підписана 28 лютого 2019 року п'ятьма ОТГ та 18 сільськими радами Житомирської області, які ще не об'єднались на момент укладення угоди (Броницькогутянська, Великогорбашівська, Великомолодьківська, Гульська, Дідовицька, Жолобненська, Киківська, Киянська, Колодянська, Наталівська, Несолонська, Орєпівська, Пилиповицька, Стриївська, Тернівська, Токарівська, Ярунська та Суслівська).

Аналіз первинних даних показав значне зростання кількості викликів до поліції з сіл протягом останніх трьох років. Картографування місця розташування цих зареєстрованих поліцейських викликів підтвердило доцільність створення лише чотирьох Центрів безпеки громадян для реагування на потреби усіх 23 громад. В процесі реалізації проєкту було досягнуто домовленості про створення комунального підприємства, засновниками якого є п'ять ОТГ, а інші громади співпрацюють з ним на договірній основі.

Проєкт має позитивний вплив на громаду, збільшується зацікавленість зі сторони жителів громад та окремих їх категорії, особливо учасників АТО та ООС, адже вони гостро розуміють проблеми безпеки, та готові допомагати під час реалізації проєкту, а саме формувати добровільні пожежні дружини та муніципальну варту.

*Джерела:*

<https://www.csi.org.ua/news/partnerstvo-zarady-bezpechnogo-zhyttyevogo-seredovyshha>;

<https://www.csi.org.ua/news/novograd-volynsk-na-chasi>;

<https://www.csi.org.ua/articles/partnerstvo-spivrobitnytstvo-nedovira>.



09



10



11

12

+

## Підсумки

Влада ОТГ має певні юридичні обов'язки у сфері громадського порядку та цивільного захисту. Крім базових зобов'язань, передбачених законодавством, органи ОТГ можуть інвестувати стільки в безпеку громадян, скільки дозволяють ресурси. Ця діяльність має на меті створення безпечного середовища, в якому можна жити, працювати, навчатися та насолоджуватися дозвіллям. ОТГ також можуть скористатися потенційними партнерськими відносинами з НПУ та ДСНС, а також сусідніми громадами і НУО. Попереду ще багато роботи. Згідно з даними опитування програми «U-LEAD з Європою» серед ОТГ,<sup>20</sup> 58% респондентів мають пожежний підрозділ, а 53% мають поліцейські станції на своїй території. Мабуть найбільше поле для співпраці — робота безпосередньо із громадянами. Хоча завжди існує загроза стереотипного мислення — «хтось зробить все замість нас», відповідальність за безпеку несуть самі громадяни. Мешканці добре розуміють і можуть консультувати владу ОТГ щодо можливих «слабких сторін» і запропонувати готові рішення. Вони також беруть участь у формуванні та реалізації місцевої політики. І, звичайно, громадяни можуть допомогти у забезпеченні громадського порядку (проєкт «Сусідська варта») і пожежної безпеки (добровільна пожежна охорона). Голови ОТГ мають заохочувати мешканців до співпраці й допомагати їм стати каталізатором змін на місцях, використовуючи свою енергію, ідеї та спільні інтереси.

---

<sup>20</sup> Опитування «Огляд пріоритетів державних інвестицій для поліпшення муніципальних послуг та економічного розвитку в об'єднаних громадах» було проведене Програмою «U-LEAD з Європою» серед ОТГ, створених упродовж 2017 року.





## 09

## Економічний розвиток

### Чому економічний розвиток є важливим для влади ОТГ?

Економіка є основою повсякденного життя — це виробництво і збут товарів, вирощування сільськогосподарської продукції та продаж продуктів харчування, будівництво і купівля/оренда будинків, надання та користування послугами, створення робочих місць. Менш очевидним є те, як забезпечити сталий розвиток та ефективне функціонування місцевої економіки так, щоб врахувати потреби жителів. Якщо можливості обмежені, а перспективи незрозумілі, мешканці громади, особливо молодь, часто шукають своє майбутнє деінде. Створення альтернатив «вдома» є викликом для влади ОТГ.

Успішна економіка допомагає створювати робочі місця, підвищувати добробут населення і забезпечує процвітання держави, яке сприяє зростанню ділової активності, надходженню інвестицій та створенню нових робочих місць. Вона також генерує податкові надходження, що дають можливість владі ОТГ інвестувати у якіснішу освіту та навчання, галузі охорони здоров'я та соціального забезпечення, системи водопостачання та водовідведення, транспортну систему й інші ключові послуги.

Загалом, кожен керівник ОТГ має тисячу причин вважати, що саме його (або її) громада заслуговує на економічний успіх, який, звичайно, досягається не за рахунок завдання шкоди довікллю. Зважаючи на те, що керівництво кожної ОТГ утримує 60% податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) від тих працівників підприємств, які зареєстровані на її території, існує вагомий стимул заохочувати як реєстрацію підприємств, так і їхню економічну активність. Саме це приведе до зростання підприємницької активності, яке, у свою

чергу, сприятиме створенню більшої кількості робочих місць, генеруючи більші надходження та прибутки.<sup>1</sup> Для цього необхідно:

- утримувати (зберігати) компанії, створюючи сприятливі умови для того, щоб вони залишилися на території ОТГ;
- заохочувати нових учасників ринку, стимулюючи стартапи та сприяючи діяльності іноземних інвесторів;
- підтримувати зростання як нових, так і вже створених підприємств.

Хоча керівництво ОТГ може покладатися на державні субвенції та інші бюджетні трансферти у короткостроковій перспективі, сильна місцева економіка є важливим елементом для забезпечення спроможної та життєздатної ОТГ у майбутньому.

## Що варто знати?

У всьому світі ділова активність здійснюється переважно в електронному вигляді: торгівля в режимі онлайн, надання інтернет-послуг і навіть об'єднання виробничих потужностей, які розміщені на значних відстанях одна від одної, коли продукція розробляється в одному місці, а виготовляється в іншому. Незважаючи на це, реальність є такою, що майже вся економічна діяльність здійснюється там, де підприємство або фізична особа **перебуває фізично** «Місце» має важливе значення для функціонування місцевої економіки.

Хоча політики та медіаоглядачі здебільшого обговорюють економічні показники країни в цілому, **кожна національна економіка складається з мозаїки місцевих економік**. Уряд та Національний банк можуть створити основу економіки, сформувавши політику щодо видатків, оподаткування, запозичень, відсоткових ставок та грошової маси, а також правову та інституційну основи,

---

<sup>1</sup> ОТГ отримують також вигоди від надходжень, що генеруються в результаті місцевої економічної діяльності, включаючи податок на землю, нерухомість та єдиний (ФОП) податок.



але економічний розвиток все одно залежить від того, що відбувається на місцевому рівні.

Існує багато способів вимірювання результатів економічної діяльності. Зокрема, на національному рівні – ВВП, кількість осіб, які потенційно можуть працювати, кількість осіб, які фактично працюють, частка імпорту та експорту (торгівельний баланс) тощо. На практиці більшість цих показників неможливо виміряти на рівні ОТГ. Насправді важливим економічним показником на будь-якому рівні (країни, регіону (області), муніципалітету або компанії) є **продуктивність праці** – скільки продукції виробляється кожною особою або за одну робочу годину.

*«Продуктивність не є всім, але, в довгостроковій перспективі, вона стане майже всім. Здатність країни поліпшувати свої стандарти життя з часом залежить майже повністю від її здатності підвищувати рівень продуктивності на одного працівника».*

Пол Кругман, професор-емерит економіки та міжнародних відносин в Принстонському університеті, лауреат Нобелівської премії в галузі економіки за 2008 рік.

Для того щоб зробити місцеву економіку більш успішною, а також підвищити доходи громадян і покращити їхні перспективи, потрібно підвищити продуктивність праці. Проте такі трансформації мають відбуватися не за рахунок завдання шкоди довкіллю. Простий «ривок з метою розвитку» шляхом залучення будь-яких інвестицій від будь-якої промисловості може здаватися привабливим на перший погляд, але влада має завжди зважати на ширші інтереси суспільства. Якщо в результаті отримання негайних вигод у вигляді збільшення робочих місць та зростання доходів природні ресурси опиняться під загрозою (привабливий ландшафт, незабруднені підземні води, чисте повітря і довкілля), довгострокові витрати на ліквідацію негативних наслідків будуть набагато більшими.

## Зробити економіку продуктивнішою

Підвищувати продуктивність праці не означає змусити людей працювати важче. Це означає працювати усвідомлено і передбачає поєднання ключових факторів:

- освіти та навичок місцевого населення;
- інвестицій в земельні ресурси, обладнання, технології та інфраструктуру (транспорт, енергія, зв'язок, водні ресурси та відходи);
- використання передових технологій, систем управління персоналом, забезпечення взаємодії між працівниками.

Хоча фахівці іноді оцінюють «конкурентоспроможність» країн, регіонів (областей) і муніципалітетів, справжнім показником є те, чи стають такі території, а також люди і компанії *продуктивними*. Незважаючи на високий рівень грамотності (99.7% населення є грамотним), освіти (4-та найосвіченіша нація у світі), а також загальну якість робочої сили, продуктивність праці в Україні є відносно низькою згідно з міжнародними стандартами, що в перспективі відображається на рівнях доходів.<sup>2</sup> Ефективне використання ресурсів і талантів сприятиме зростанню продуктивності та, як наслідок, покращенню стандартів життя в Україні.<sup>3</sup>

Досягнення вищої продуктивності праці безпосередньо залежить як від державно-приватних, так і приватно-державних відносин та їхньої взаємодії.

- Ефективність діяльності приватного сектора значною мірою залежить від політики і практики урядування — визначення регуляторної основи, закріплення мінімальних стандартів, фінансування послуг, а також інвестування в інфраструктуру й технології.

<sup>2</sup> Маючи ВВП на душу населення на рівні близько 2,700 дол. США, Україна характеризується як «країна з низьким середнім рівнем доходів» згідно з класифікацією Світового банку.

<sup>3</sup> Порівняно з Новою Зеландією, Ісландією, Сінгапуром, Данією або Нідерландами, які мають схожі рівні освіти, відповідно до Звіту Всесвітнього економічного форуму щодо світової конкурентоспроможності, продуктивність України в 10 разів нижча.



- Кожна економіка потребує стимулювання конкуренції для надання споживачеві можливості заохочувати компанії до експериментування та поліпшення якості їхньої продукції, процесів та послуг. Ось чому постійна поява нових підприємств та інвесторів є важливою передумовою для здорової економіки. Але економічний розвиток також залежить від співпраці підприємств<sup>4</sup> у вигляді, наприклад, різноманітних асоціацій для просування загальних інтересів, врегулювання стосунків між покупцями і постачальниками, обміну інформацією та технологіями, спільними дослідженнями та навчанням, а також від кількості створених кооперативів (не тільки в агропромисловому секторі). Конкуренція співіснує поряд із співпрацею.

Місцеві економіки часто характеризуються наявністю (або відсутністю) концентрації бізнес-діяльності у «**кластерах**». Приклади кластерів існують по всьому світу. Напевно, найвідоміший із них — Кремнієва Долина (кластер програмного забезпечення) і Голлівуд (кластер виробництва фільмів). Проте приклади кластеризації ви можете спостерігати на кожній центральній вулиці міста, де роздрібні продавці використовують можливість зібрати покупців в одному місці, формуючи «роздрібний кластер». Парадоксально, але компанії віддають перевагу «розташуванню» біля своїх найближчих конкурентів для того, щоб скористатися можливостями використання спільних ресурсів (наприклад, сировини, постачальників, доступу до кваліфікованого персоналу), або шукаючи продажів від спільних споживачів.

Іноді кластери отримують підтримку або навіть стимули з боку держави; часто вони розвиваються самі собою, що обумовлено ринковими факторами. Така кластеризація має **ефект мультиплікатора**, оскільки залучає сферу послуг, наприклад, дизайнерів, юристів, бухгалтерів, постачальників продуктів харчування тощо. Вона обґрунтовує також державні інвестиції в освіту та навчання, охорону здоров'я тощо. Це створює ефективну спіраль економічної діяльності, оскільки визначається більше споживачів для отримання вигоди від ефективнішого вибору на ринку і більше людей отримують кращі можливості для працевлаштування. Це, своєю чергою, стимулює зростання споживчої активності, таким чином стимулюючи економіку. Завдяки конкуренції

---

4 Там, де це є належним та легальним, на відміну, наприклад, від змови щодо фіксування цін, що є незаконним.

нарощується виробництво, що робить концентрацію навіть ще привабливішою для роботодавців. Місцева економіка отримує вигоди завдяки вищій продуктивності праці, зайнятості, зарплатам і доходам інвесторів.

В Україні приклади таких концентрацій взаємопов'язаних підприємств, які і конкурують, і співпрацюють, можна знайти як у традиційних секторах, так і в новіших технологіях (див. таблицю нижче). Вони розташовані в центрі або на невеликій відстані від міст, які можуть забезпечувати трамплін для супутніх інвестицій в ОТГ.

<i>Сектор</i>	<i>Приклади</i>
<b>Автомобільний</b>	Закарпаття
<b>Агропромисловий</b>	Чернівці, Кропивницький, Мелітополь, Миколаїв
<b>Текстильний (одяг) і виробництво взуття</b>	Хмельницький
<b>Деревообробка</b>	Рівне
<b>Туризм</b>	Херсон
<b>Енергетика та екоенергетика</b>	Івано-Франківськ, Харків
<b>Інформаційні технології</b>	Черкаси, Чернігів, Чернівці, Харків, Київ, Львів, Суми, Тернопіль, Вінниця

Згідно з Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, кластери розглядаються як інструмент стимулювання місцевого економічного розвитку. Проєкти ОТГ, які підтримують утворення або розвиток кластерів, наприклад, завдяки міжмуніципальному співробітництву, можуть отримати

фінансування Державного фонду регіонального розвитку. Зважаючи на певні переваги, які існують для органів місцевого самоврядування (наприклад, здатність управляти земельними ділянками за межами населених пунктів, а також функції архітектурно-будівельного контролю), саме вони зацікавлені в заохоченні розташування підприємств і впровадженні проєктів на своїх територіях. Приклад цього — кластер вирощування фруктів та садівництва у Сніткові (Вінницька область).

**↪ 12**

Сільський розвиток

**Прихований потенціал ОТГ та як його «запустити»?**

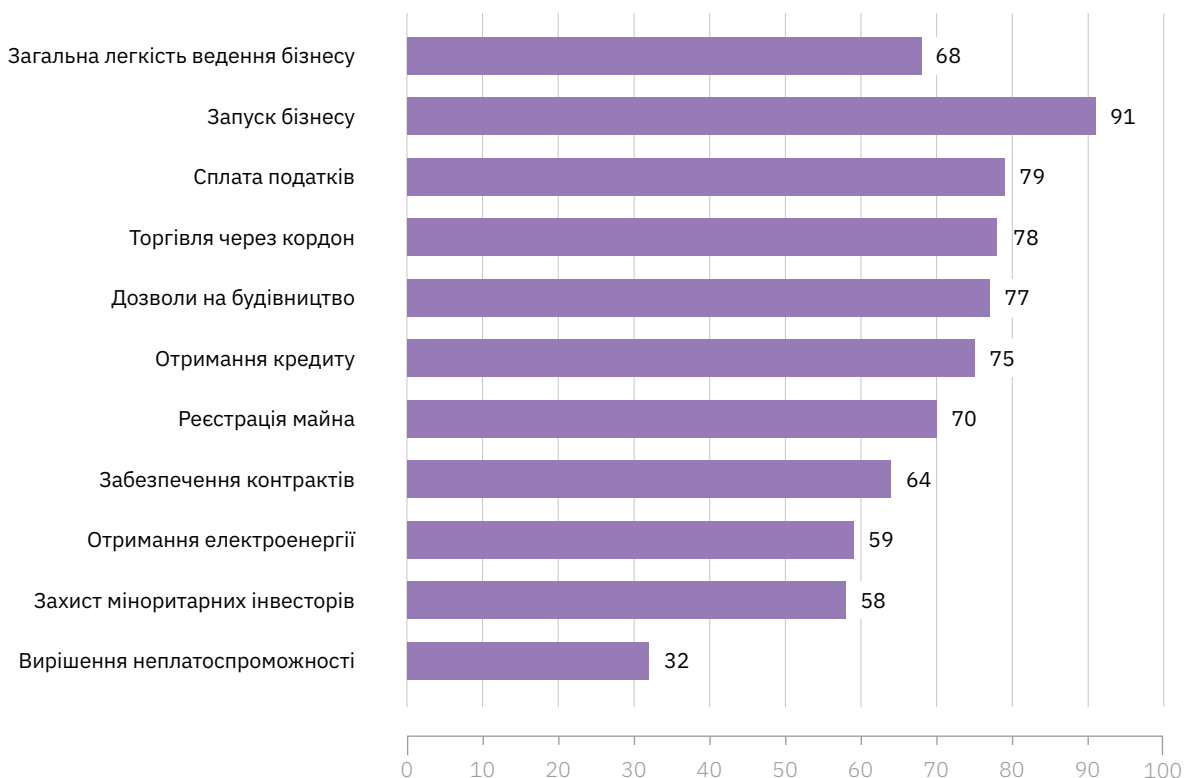
Збільшення продуктивності і використання переваг кластеризації підводить нас до розуміння поняття «розвиток з урахуванням місцевих умов» (англ. place-based development), який веде до **зміцнення потенціалу кожної ОТГ** на основі її справді сильних сторін та власних активів, як-от:

- люди та їхні таланти, навички, знання, накопичений досвід, мови і традиції;
- географічні умови розташування та клімат;
- земельні ресурси (родючі ґрунти, мінерали, наземні та ґрунтові води тощо) і ландшафт;
- створена освітня, медична, соціальна (у розумінні соціального захисту), культурна та бізнес-інфраструктура (інкубатори, бізнес-центри), транспортна (дороги, залізниці, внутрішні та морські водні шляхи, аеропорти), телекомунікації, виробництво і розподіл енергії, водопостачання, збір та очистка стічних вод;
- існуюча база підприємств, організаційна структура і об'єднання.

Використання таких сильних сторін та активів вимагає креативності з боку місцевої влади і, якщо дають змогу ресурси, **інвестицій в «м'яку» інфраструктуру**, наприклад, освіту і навчання, дослідження, розвиток та інновації, дорадчі послуги, а також посередницькі зв'язки між підприємствами та освітніми установами.

Це також значною мірою залежить від **бізнес-середовища** добре продуманих та ретельно розроблених законів, висококваліфікованих посадовців, які будуть їх упроваджувати, а також справедливого, неупередженого і ефективного правосуддя.

**Україна у рейтингу «Ведення бізнесу» згідно звіту Світового Банку**  
(100 = найкраща регуляторна практика)



Щороку Світовий банк здійснює оцінку умов для започаткування бізнесу, сплати податків, доступу до кредитних ресурсів, ведення контрактів, імпорту та експорту, інших ситуацій, з якими стикаються підприємства в країнах в усьому світі. Дослідження Світового банку враховує, здебільшого, процеси (кількість кроків, час, вартість тощо), але й, певною мірою, сприйняття і оцінку показників кожної країни щодо міжнародної передової практики за шкалою від 0 до 100 (див. на графіку, де оцінки округлено до цілих значень). Після цього кожна країна отримує своє місце у рейтингу. Хоча місце України у рейтингу **ведення бізнесу** покращилося за останні роки, вона все ще посідає 71 місце серед 190 країн, тобто перебуває нижче за усі країни ЄС за винятком Греції (72), а також усіх своїх найближчих сусідів — наприклад, Польща посідає 33 місце.

Міжнародні порівняння Світового банку доповнюються висновками дослідження ділової діяльності, яке було проведене Спілкою українських підприємців у 2019 році,<sup>5</sup> де **бюрократія** була визначена на усіх рівнях як найбільший недолік. Третина опитаних компаній / ФОП в обласних центрах (59%) вважають бюрократію основною перешкодою веденню бізнесу на місцевому рівні.

Інші міжнародні показники, приміром, дослідження «Індекс глобальної конкурентоспроможності» (ІГК) Всесвітнього економічного форуму, розглядає низку факторів під час оцінювання показників кожної країни. За ІГК у 2017–2018 рр. Україна посіла загальне 81 місце серед 137 країн і має досить низький рейтинг (118) щодо її інституцій. У результаті опитування керівників компаній було встановлено, що після інфляції (номер 1) наступним, найпроблематичнішим фактором для ведення бізнесу в Україні, є корупція. Така точка зору доповнюється опитуванням Спілки українських підприємців, згідно з яким було встановлено, що бізнес сприймає корупцію як одну з найбільших перешкод на місцевому рівні. Викорінення корупції усуває перешкоди для потенційних **іноземних інвестицій** і сприяє реалізації потенціалу місцевих економік по всій Україні.

**Тіньова економіка** зростає тоді, коли установи, закони і, насамперед, їхнє впровадження є неефективним. Це позбавляє владу, включаючи керівництво ОТГ, важливих податкових надходжень і погіршує якість послуг та інфраструктуру для громадян — а також для самих підприємств, включаючи ті, що працюють в «тіні». Згідно з розрахунками Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, в Україні тіньова економіка в першій половині 2018 року становила третину національного виробництва.<sup>6</sup>

Більш того, багато підприємств в Україні не зареєстровані за місцем своєї діяльності. Згідно з даними Спілки українських підприємців, близько 50% підприємств, що працюють в ОТГ, представники яких були опитані, **зареєстровані** в обласних центрах або в Києві. Це означає, що ресурси спрямовуються



5 Спілка українських підприємців, 2019 рік, «Дослідження бізнес діяльності на місцевому рівні». Опитування 461 підприємств було проведено в рамках проекту «Підвищення привабливості об'єднаних територіальних громад для бізнесу» за підтримки Програми U-LEAD з Європою.

6 32% ВВП, методологічні рекомендації для розрахунку рівня тіньової економіки, що ухвалені Наказом Міністерства економічного розвитку та торгівлі України.

в міста, хоча мають спрямовуватись владі ОТГ, яка надає послуги підприємствам та допомагає їм функціонувати, наприклад, створювати транспортну інфраструктуру, надавати послуги з водопостачання та водовідведення, адміністративні, медичні послуги для працівників та освітні — для їхніх дітей.

↔ 03  
Фінанси ОМС

Якщо підприємства заохотити до перереєстрації відповідно до фактичного розташування і декларування діяльності та доходів, це, ймовірно, вивільнить величезні додаткові **податкові надходження в ОТГ**.

### Стартапи та МСП як наріжний камінь місцевих економік

Великі підприємства часто є найпомітнішими в національних і регіональних економіках, адже саме вони — найбільші роботодавці і мають високу активність у засобах масової інформації. Насправді більшість підприємств — це **малі та середні підприємства (МСП)** з чисельністю менш ніж 200 працівників, в тому числі «мікропідприємства», які є товариствами з обмеженою відповідальністю з чисельністю близько 10 працівників. В Україні їхня діяльність регулюється Законом України «Про розвиток та державну підтримку малих та середніх підприємств» і Господарським кодексом України.<sup>7</sup> Мікро- та малі підприємства чисельно переважають, становлячи 95% від більш ніж півмільйона підприємств по Україні.



#### Підприємства в Україні, 2017 рік

Тип	Працівники	Кількість
Мікро	0–9	278102
Малі	10–49	44818
Середні	50–199	14937
Великі	200+	399
<b>Всього</b>		<b>338256</b>

<sup>7</sup> Класифікація ЄС згідно з Регламентом ЄС 70/2001 містить три критерії: кількість працівників, річний оборот та балансова відомість. Класифікація в Законі та Господарському кодексі України містить посилання просто на працівників та дохід.

До того ж в Україні налічується 1.6 млн **фізичних осіб-підприємців**.

Згідно зі Стратегією розвитку малих та середніх підприємств в Україні на період до 2020 року, МСП роблять **значний економічний внесок**, забезпечуючи близько 8 з кожних 10 робочих місць, а також більшу частину доданої вартості в економіці. Хоча кожне з таких підприємств є самостійним суб'єктом господарської діяльності, виробляючи і постачаючи товари, надаючи послуги або будуючи інфраструктуру та будівлі, багато входять в численні «ланцюги постачання», що забезпечують успіх значно більших підприємств.

Хоча великі підприємства часто мають змогу інвестувати у великі дослідження та розвиток науково-дослідницьких центрів з метою фінансування, виявлення та комерціалізації, наприклад, нового покоління матеріалів, продукції та послуг, багато МСП також відіграють життєво важливу роль в **інноваціях**. Адже саме менший масштаб стимулює їх до боротьби за виживання шляхом відкриття і використання нових методів та технологій, часто у партнерстві зі своїми споживачами.

База МСП постійно «оновлюється» за рахунок нових учасників<sup>8</sup> — **стартапів**. Рішення щодо створення суб'єкту господарської діяльності — фізичної особи-підприємця або товариства з обмеженою відповідальністю — не є легким, оскільки воно передбачає юридичні зобов'язання (реєстрація підприємства, ймовірна реєстрація платника ПДВ, податкові декларації тощо) та обов'язкову взаємодію з державними органами та органами місцевого самоврядування на різних рівнях.

Підприємці можуть мати багато підстав для **створення нових підприємств**, включаючи розширення існуючих (створюючи дочірні компанії).

- У деяких випадках це є необхідним. Багато людей змушені реєструватися як ФОП, оскільки це є умовою прийняття на роботу<sup>9</sup> на деяких підприємствах, або тому що самозайнятість є формою

<sup>8</sup> Рідко буває так, що «стартап» є середнім або великим підприємством, якщо не має дочірньої компанії від існуючого великого підприємства, можливо, в результаті банкрутства та ліквідації.

<sup>9</sup> У цих випадках фізичні особи-підприємці, включені до статистики, часто є заміною трудової угоди. Однак вони є також користувачами адміністративних послуг ОТГ і, отже, їхні потреби та очікування мають враховуватись.



#### ↔ 05

Адміністративні послуги

ведення бізнес-діяльності за замовчуванням (наприклад, журналісти-фрилансери), чи просто тому, що намагання знайти роботу і створити підприємство є альтернативою відсутності роботи взагалі.

- В інших випадках рішення виправдане певними амбіціями. Класичним прикладом нового підприємства є індивід (або невелика група однодумців) з баченням нової ідеї щодо продукції, процесу чи послуги і бажанням вивести її на ринок. У деяких випадках підприємство розпочинає діяльність, оскільки фізична особа має бажання залишити свого теперішнього роботодавця, маючи за мету здійснення тієї ж діяльності, але працюючи на себе. В інших випадках фізична особа залишається на своєму робочому місці, але виконує іншу роботу як допоміжну і вирішує зареєструвати ФОП для отримання доходу.

Виклики, з якими стикаються підприємства, значною мірою залежать від їхніх **розміру та розвинутості**. Як і діти, підприємства особливо вразливі на початкових етапах свого існування. Більшість припиняє існування протягом перших трьох років — часто упродовж першого.

Закриття може відбутися з багатьох причин, включаючи економічні кризи і невдачі, або через відсутність у підприємця належним чином розробленого реалістичного **бізнес-плану**. Такий документ мав би чітко визначати споживачів, конкурентів, постачальників і тенденції ринку, реальні очікування щодо надходжень та витрат, а також джерела фінансування.

Врешті-решт, найбільшою загрозою для підприємства є потік грошових коштів. У нього просто може бути недостатній дохід і оборотний капітал (включаючи кошти в банку) для покриття своїх витрат (включаючи будь-яку виплату боргу), тому воно неодмінно збанкрутує. Це може мати негативні наслідки для найнятих осіб та членів їхніх сімей. Більш того, багато стартапів, мікрота навіть малих підприємств зазнають труднощів з **доступом до кредитів**, оскільки компанія має недостатній досвід діяльності і часто їй не вистачає застави для того, щоб отримати позику. Звичайно, тут МСП — не конкуренти великим підприємствам, оскільки останні можуть покладатись на акціонерний капітал та власні ресурси. В Україні частка позик в капіталі МСП становить тільки 20% в порівнянні з 60% у розвинених країнах.<sup>10</sup> Більш того, заявки на



<sup>10</sup> <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2018/2/99.pdf>



фінансування надходять, здебільшого, від підприємств, які розміщені в обласних центрах або Києві. Часто підприємці отримують персональні позики (якщо є можливість), але в результаті банкрутують. Отже, для стартапів та МСП ризики підприємницької діяльності є високими.

Тим не менш, такі стартапи та МСП є важливими. Вони є носіями свіжих ідей та нової енергії у функціонування місцевої економіки, не дають можливості існуючим підприємствам «спочивати на лаврах» завдяки конкуренції, а також створюють можливості для співпраці. **За ними майбутнє.** Звісно, не кожне підприємство має бажання розширюватись і ставати світовим лідером. Хоча, як могутні дуби виростили з маленьких жолудів, так і кожне велике підприємство колись було стартапом.

## Які є можливості та виклики для влади ОТГ?

Ключовим для влади будь-якої ОТГ є питання успішності місцевої економіки.

Упродовж багатьох років Україна стикалася зі значними внутрішніми диспропорціями у своєму розвитку. В процесі дослідження децентралізації в Україні, який здійснювала ОЕСР, з'ясовано, що протягом 2004–2014 рр. 90% економічного росту було зосереджено тільки в шести областях, де частка міста Києва становила 50% (це складає трохи менше ніж 20% всієї економіки). Виклик полягає в тому, щоб зміцнити місцеві економіки по всій країні шляхом розкриття їхнього потенціалу.

Із практичної точки зору, існує чотири способи, за допомогою яких голови ОТГ можуть як заохочувати, так і забезпечувати місцевий економічний розвиток своїх громад:

- вони повинні мати **чітке розуміння економічної бази** своїх підприємств та їх потреб;
- вони мають забезпечити у своїй адміністрації **«середовище, сприятливе для бізнесу»** для заохочення та підтримки підприємств, створити рівні умови для всіх;
- вони можуть надавати практичну підтримку **мікропідприємствам, стартапам та МСП** в межах наявних ресурсів (бюджетних і людських);



- вони можуть гарантувати, що **«ОТГ, сприятлива для ведення бізнесу»**, сприйматиметься як **«ОТГ, що готова працювати з інвесторами»** за умов надання можливостей для здійснення прямих інвестицій у земельні ресурси, підприємства, офіси чи іншу інфраструктуру.

Нижче наведено опис кожної такої можливості та виклику.

### Розуміння місцевої економіки та підприємницької бази

Невід'ємним складником процесу стратегічного планування у керівництві ОТГ є чітке уявлення голови про можливі напрямки економічного розвитку громади. Звичайно, ці напрямки мають бути сталими і досяжними у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі. У свою чергу, таке мислення передбачає ефективну мобілізацію ресурсів громади та налагодження відносин із різними зацікавленими сторонами, в тому числі й представниками бізнесу.

Відправною точкою у цьому процесі є чітке розуміння суті місцевої економіки: які активи перебувають у розпорядженні громади і що є її перевагами з-посеред інших громад. Це допоможе визначити, які аспекти місцевої економіки закладатимуть фундамент для майбутнього зростання, над якими аспектами слід працювати та які недоліки слід усунути.

Наводимо перелік ключових питань, на які керівництво ОТГ має дати відповіді у разі відсутності зазначеної інформації.

- Скільки підприємств працює в ОТГ? Скільки з них зареєстровані в ОТГ?
- Яким є розмір кожного підприємства з точки зору зайнятого населення та обороту?
- Як довго працює кожне підприємство (наскільки воно «зріле»)?
- Який основний напрямок діяльності кожного підприємства? Воно обслуговує мешканців та/чи інші підприємства в ОТГ? Наскільки воно залежне від споживачів у межах області, країни, на міжнародному рівні?
- Враховуючи цю інформацію загалом, якими є ключові «галузі» ОТГ? Чи наявна в громаді база для промислового кластеру? Чи є такий потенціал в межах області?



- Якими є наявні людські ресурси громади (незайняті або особи, які очікують повторного входження на ринок праці, наприклад, після декретної відпустки, реабілітації тощо)? Яку вони мають освіту і навички?
- Які виробничі приміщення — офіси, цехи, склади, лабораторії — є у громаді? Які їхні розміри та потужності?
- Яким є стан комунальної інфраструктури, включаючи транспортну (автомобільні, залізничні, водні шляхи, якщо такі існують), систему енерго/теплопостачання та розподілу (електрична енергія, газ, нафта тощо), телекомунікаційну, систему водопостачання та водовідведення, поводження з твердими побутовими відходами (включаючи промислові та небезпечні відходи)?

Хоча вищезазначена інформація може перебувати у розпорядженні влади ОТГ чи комунальних підприємств (наприклад, дані про стан інфраструктури), для збору додаткових даних потрібно буде вдасться до інших методів збору інформації: **опитувань** підприємців і громадян, а також агентів з нерухомості (причому, коли мова йде про приміщення). Збір даних може стати чудовою нагодою отримати більше інформації від місцевих підприємств, що допомагатиме у прийнятті управлінських рішень.

- Що думають підприємці про економіку ОТГ та її потенціал? Що, на їхню думку, можна зробити для зміцнення місцевої економіки?
- Як сприймають місцеву владу? Зважаючи на повноваження та ресурси, як рада і виконавчі органи можуть допомогти підприємству досягти успіху в ОТГ?
- У ширшому сенсі, що допоможе кожному підприємству вижити і успішно розвиватись? Чи є фактори, що стримують зростання, наприклад, відсутність доступу до різних видів фінансування, кваліфікованого персоналу, нових знань та навичок, належних приміщень (більших, нестандартних тощо), ресурсів (включаючи інженерні комунікації), співпраці з іншими підприємствами тощо?

Вивчення думки бізнес-спільноти місцевих підприємств може дати багато цінної інформації, особливо якщо вибірка становить 100%, або вона, щонайменше, пропорційна розміру підприємства та сектора і, отже, є репрезентативною.

## ↔ 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

Як і анкетний метод опитування (особисте, телефоном чи в режимі онлайн), думки представників підприємств можна також зібрати завдяки й іншими методами, наприклад, через фокус-групи або панельне обговорення.

Такий тип аналізу та оцінки має стати основою для формування головного компонента будь-якої стратегії місцевого розвитку. Дані мають бути максимально доступними і представлені у форматі, зручному для користувача, наприклад. Також важливо, щоб «реєстр підприємств» регулярно оновлювався і був доступним для фахівців ОТГ, аби вони мали змогу моніторити податкові надходження та відстежувати їхню відповідність законодавству. Інші аспекти є ключовими для перспективних інвесторів (див. далі «Перехід від громади “дружньої до бізнесу” до громади, “готової до інвесторів”»).

З метою зміцнення ролі влади ОТГ в економічному розвитку, голова громади має розглянути можливість надання наступних повноважень **потенційному підрозділу, який займатиметься економічним розвитком:**

- **аналіз та планування:** визначення перешкод для розробки і підготовки цільових програм та моніторингу їхнього виконання, консультування інших відділів щодо бізнес-потреб включно із спрощенням процедур, потребами у навчанні та розвитку навичок, інвестицій в інфраструктуру тощо;
- **підтримка зв'язків з бізнесом та іншими заінтересованими сторонами:** встановлення контактів з підприємствами усіх розмірів та секторів, комунікація з представниками бізнесу (включаючи об'єднання підприємців і регіональні торгово-промислові палати тощо), державними органами влади (обласна державна адміністрація, районна державна адміністрація, Ukraine Invest тощо), а також іншими потенційно цінними партнерами для окремих підприємств та ключових кластерів (консультаційно-дорадчі органи, дослідницькі установи, служби з питань поширення досвіду, університети; організація консультацій тощо);
- **створення сприятливих умов для бізнесу:** надання інформаційно-консультаційних послуг для підприємців, забезпечення маркетингу ОТГ, направлення пропозицій / звернень до уряду та інших органів влади, заохочення і підтримка інвестицій в ОТГ.

Такі відділи в ОТГ спроможні взяти на себе деякі з функцій, які описані у наступних підрозділах.

## Створення «ОТГ, дружньої до бізнесу»

Правила та нормативні положення є необхідними для справедливого і дієвого суспільства. Вони гарантують безпеку споживчих товарів, продуктів харчування, будівель, транспорту, інфраструктури і робочих місць; захищають землю, повітря та водні ресурси від забруднення; забезпечують дотримання прав людей як споживачів, працівників, інвесторів та інноваторів. У разі належного застосування створюють «єдині правила гри» для усіх підприємств, забезпечуючи справедливу конкуренцію та стимулюючи економічний розвиток. Одночасно дотримання нормативних вимог передбачає витрати як для підприємств, так і, зрештою, для їхніх споживачів. Отже, правила, мають бути максимально простими в адмініструванні та максимально дієвими.

Навіть добре організованим компаніям буде нелегко, якщо вони думатимуть про те, як подолати бюрократичні перешкоди. Іноді це трапляється «несвідомо», оскільки передбачені вимоги не розглядаються з точки зору користувача (тут — бізнесу). Процедури розробляються для того, щоб бути жорсткими, але подекуди вони суворіші, ніж це насправді потрібно. Іноді посадовці зловживають своїми широкими повноваженнями для того, щоб добитися «прихильності» або вимагають плату за прискорення процедури чи отримання позитивного рішення. Як і громадянам, підприємствам доводиться звертатися до органів усіх рівнів, проте, що може зробити влада ОТГ для того, щоб допомогти підприємствам швидше рухатись лабіринтом усіх інстанцій та органів?

Бізнес-середовище — це не лише про правове регулювання, а й про те, як впроваджувати ці норми та забезпечувати їхнє дотримання. Керівництво ОТГ має багато можливостей для того, щоб трансформувати правила та нормативні положення у **процеси і процедури**.

- Чи можливо зробити інформацію більш зрозумілою, доступною та зручною для користувача?
- Чи можна звести до мінімуму кількість кроків і необхідних супровідних документів?
- Як найоптимальніше використовувати Інтернет для надання інформації та подання документів в режимі онлайн, налагодження взаємозв'язків і здійснення операцій в електронному вигляді тощо?

### ↪ 05

Адміністративні  
послуги

## ↔ 02

Управління  
людськими  
ресурсами

Такі зміни не тільки зменшують адміністративний тиск на підприємства, а й підвищують ефективність органів, звісно, якщо громада інвестуватиме ресурси та докладатиме належних зусиль. Покращення процесу доступу до інформації, мінімізація бюрократії та впровадження електронного врядування також зменшить **корупційні ризики в ОТГ** шляхом створення більш прозорої системи і усунення факторів, які сприяють корупції. Це важливо, наприклад, у сфері землекористування, надання дозволів, здійснення закупівель тощо. Зменшення кількості етапів у процесах, а також/ або здійснення їх в режимі онлайн зменшує можливості будь-якої сторони «впливати» на результати. Там, де це неможливо, єдиним рішенням може стати запровадження принципу «багатьох очей»: рішення мають затверджуватись кількома керівниками або третіми сторонами в межах органу, включаючи наглядові ради. Керівництво ОТГ може підтвердити свою лояльність цим принципам, запобігаючи проявам неетичної поведінки, наприклад, під час здійснення власних кадрових призначень.

Створення етичного та прозорого середовища для бізнесу із зменшеним адміністративним тиском сприятиме перереєстрації підприємств та «виходу з тіні» тих, які не сплачували податки.

Існують певні обмеження щодо впливу влади ОТГ на фактори, які полегшують ведення бізнесу на їхніх територіях. Деякі з проблем, наведених у звіті Світового банку «Ведення бізнесу» стосуються, наприклад, національних законів та установ, на які влада ОТГ може впливати лише опосередковано через, наприклад, **представництво в асоціаціях місцевого самоврядування**. Проте, влада ОТГ ніколи не має бути перешкодою на шляху до законної підприємницької діяльності, вона, радше, повинна сприяти пошуку взаємовигідних рішень.

Крім того, основна роль керівництва ОТГ в економічному розвитку полягає у **створенні сприятливих умов** для ведення бізнесу на етапі створення, інвестування (в громаду) і найму працівників. Зазвичай громада може досягти цього через розподіл ресурсів та взаємодію із приватним сектором. Це означає:

- **забезпечення бізнес-орієнтованих умов діяльності:** посадовці мають думати про те, як підготувати та організувати використання земельних ресурсів, об'єктів нерухомості та комунальної інфраструктури

## ↔ 10

Просторове  
планування  
та розвиток  
інфраструктури

(місцевих доріг, систем постачання електроенергії та природного газу, водопостачання), враховуючи потреби існуючих і потенційно нових підприємств. Цього можна досягти шляхом постійного діалогу;

- **креативного використання ресурсів:** хоча це може бути не першочерговим пріоритетом для керівництва ОТГ, що стикається з багатьма викликами у своїй роботі, голова повинен думати про те, як використовувати бюджет громади для підтримки бізнес-інновацій та розвитку навичок. Цього можна досягти, надаючи підтримку закладам професійно-технічної освіти і центрам навчання для дорослих, дослідницьким центрам розробок та інновацій тощо;
- **співпраця з сусідніми громадами:** місцеві економіки не закінчуються на кордонах ОТГ, вони простягаються далеко за їхні межі. Підприємства використовують ресурси і постачають товари та послуги на інші території. У пошуках роботи мешканці переїжджають до інших міст та сіл. Кластери здебільшого охоплюють території декількох громад. Голова ОТГ має усвідомлювати важливість співпраці з іншими громадами задля досягнення успіху: наприклад, поєднання ресурсів і персоналу може більш ефективно сприяти розвитку кластерів;
- **співпраця з іншими органами:** влада ОТГ має шукати потенційні можливості для оптимального використання функцій та ресурсів державних партнерів, включаючи Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, а також Офіс розвитку МСП (SMEDO), Офіс ефективного регулювання (BRDO), департаменти з питань економіки обласної державної адміністрації та агенції регіонального розвитку.

Усі підприємства, зацікавлені в ОТГ, зобов'язані сприймати керівництво та виконавчі органи ОТГ як такі, що є «**відкритими для бізнесу**», що готові й мають бажання відповідати на запитання і надавати допомогу, навіть якщо ці питання безпосередньо не входять до сфери повноважень влади ОТГ. Натомість, згідно з результатами дослідження підприємців, проведеного Спілкою українських підприємців, 70% респондентів заявили, що діалог з органами місцевої влади був неефективним.

Керівництво ОТГ має підтримувати бізнес у пошуку швидких та ефективних рішень. Для забезпечення такого діалогу громада може створити відділ/офіс співпраці з бізнесом. Проте відкритість і готовність до діалогу не має бути виключно відповідальністю одного або двох посадовців, це повинно

стати стилем мислення усіх посадовців громади, як наведено на прикладі Хальтсфреда у Швеції.

### *Практичний приклад*

## **Муніципалітет Хальтсфред, Швеція – проєкт LOTS**

Якщо компанія або підприємець звертаються до адміністрації, вони очікують на високий рівень обслуговування, сподіваються, що воно буде однаково високим в усіх муніципалітетах, оскільки для компаній межі громади – не обмеження. Проблема полягає в тому, що в багатьох громадах є один або два посадовці, які відповідають за співпрацю із бізнесом. Отже, кожна компанія має використовувати лише цей конкретний інструмент зв'язку.

Муніципалітет Хальтсфреда змінив ситуацію і створив багато «вхідних точок» для бізнесу. У 2010 році було започатковано проєкт LOTS. Він полягав у тому, щоб поширити відповідальність та знання в межах всієї адміністрації з метою розширення можливостей для бізнесу в отриманні допомоги від влади громади. В рамках проєкту посадовці повинні були розширити свої знання стосовно інших сфер життя громади, а також умов ведення бізнесу. Група LOTS на даний момент налічує 23 особи з різних департаментів. Кожен посадовець може бути «вхідною точкою» для бізнесу, який хоче розпочати роботу у Хальтсфреді. І всі ці посадовці спроможні надати відповіді на найпоширеніші запитання від приватного сектору. Найбільшими витратами проєкту LOTS були час та зусилля усіх залучених осіб, в інших випадках були здійснені тільки незначні інвестиції. Тобто, успіх ґрунтувався на відданості та самовіддачі – не на залучених фінансових ресурсах.

Із початку реалізації проєкту Хальтсфред став одним з найбільш дружніх для бізнесу муніципалітетів Швеції. Більш того, модель LOTS стала новим шведським стандартом того, як муніципалітети можуть співпрацювати з бізнесом. Ця модель була сертифікована Шведським інститутом стандартів, і її почали впроваджувати такі великі міста, як Стокгольм, Гетеборг та Гельсінгборг.

*Джерело: Європейська Комісія (2017 рік), «Якість державного управління: інструментарій для практиків».*





Більш того, керівництво ОТГ має підтримувати **постійний діалог з бізнесом**. Голова ОТГ та інші посадовці повинні регулярно спілкуватись як з представниками окремих підприємств (до того ж з багатьма, задля отримання більш широкого уявлення), так і з будь-якими бізнес-асоціаціями в межах громади. Залучаючи бізнес до діалогу, наприклад, через проведення круглих столів, можна краще зрозуміти проблеми бізнес-спільноти, досвіду роботи з ОТГ, а також ідей щодо поліпшення бізнес-клімату в рамках існуючих законодавчих обмежень (неупередженість, прозорість, ефективність тощо).

Важливими є як формат, так і зміст діалогу. Предметом обговорень мають стати конкретні питання, які є найактуальнішими для бізнесу. Діалог має бути започатковано не тільки з місцевими підприємствами, а й із підприємствами та їхніми об'єднаннями з обласних центрів. Прикладом є діалог, який відбувається між представниками бізнесу та Широківською ОТГ у Запорізькій області або візити Клубу підприємців Буковини до ОТГ у Чернівецькій, які були організовані у співпраці з Агенцією розвитку громад Буковини.

### *Практичний приклад*

## **Бізнес-візити на Буковині**

Агенція розвитку громад Буковини у співпраці з Клубом підприємців Буковини організовує регулярні ділові зустрічі компаній з Чернівців і ОТГ області. Основна мета полягає в інформуванні підприємств про нові можливості, а також про успіхи ОТГ у розвитку бізнесу. Один з таких візитів відбувся до Недобоївської ОТГ, яка створила Центр економічного зростання. Чернівецькі компанії були позитивно вражені тим успіхом, якого було досягнуто у розвитку кластеру вирощування яблук у громаді. Вони відвідали сучасну технологічну лінію, створену місцевим підприємцем, яка сортує яблука за 14 різними критеріями (колір, форма, розмір, вага тощо), а також очищує їх. Візит стимулював діалог між органами місцевої самоврядування та місцевим бізнесом, а також між самими підприємцями.

## Практичний приклад

### Бізнес-діалог в Широківській ОТГ (Запорізька область)

Агенція розвитку Широківської ОТГ організувала свій перший бізнес-діалог у березні 2018 року, який відтоді переріс у регулярні щоквартальні зустрічі. Основною метою є сприяння відкритому діалогу та дієвій взаємодії між керівництвом ОТГ та підприємцями, визначення проблем та пошук рішень, створення найсприятливіших умов для розвитку та розширення бізнесу, а також підвищення рівня зайнятості. Зі сторони ОТГ у зустрічах брали участь провідні фахівці Широкинської ОТГ, включаючи економістів, юристів та землевпорядників. Представники підприємств, експертних установ та громадських організацій із Запоріжжя також були учасниками обговорення. На основі результатів бізнес-діалогу ухвалено рішення щодо розробки «Програми підтримки малого та середнього підприємництва у Широківській ОТГ на період 2018–2020 рр.».



Джерело: <http://shyroke-agency.com.ua/nashi-proekty/biznes-dialohy/>

### Надання практичної допомоги стартапам та МСП

Хоча діалог з бізнесом — надважливий, необхідно підтримувати бізнес конкретними діями. Оскільки більші підприємства можуть, здебільшого, самі «турбуватись» про себе, якщо їм створені сприятливі умови, то основна увага громади має зосереджуватись на нових та малих підприємствах. Нижче наведено правову і стратегічну основу для підтримки стартапів та МСП.

Голів ОТГ може надихнути **Стратегія розвитку МСП**, яка ґрунтується на засадах Акта ЄС про малі підприємства та Індексу політики ОЕСР щодо МСП. Її мета полягає у «сприянні розвитку підприємств в Україні, створенні сприятливих умов для відкриття та функціонування МСП, а також розширення сектору МСП шляхом консолідації усіх зусиль зацікавлених сторін з метою забезпечення соціально-економічного розвитку країни та підвищення стандартів життя».



### Відповідні закони, стратегії та програми для підтримки МСП

- Законом України «Про розвиток та державну підтримку малих і середніх підприємств» №4618–VI від 22 березня 2012 року визначено правові та економічні засади державної політики щодо підтримки та розвитку МСП.
- Стратегія розвитку малих та середніх підприємств в Україні на період до 2020 року, на виконання Наказу Президента України №5 (від 12 січня 2015 року) та План дій Уряду на 2017 рік, які ухвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України №275 (від 3 квітня 2017 року).
- Закон України «Про державну підтримку суб'єктів підприємницької діяльності» №1555–VII, доповнено 2 серпня 2018 року.



Шість напрямків стратегії розвитку МСП:

1. Створення сприятливого середовища для розвитку.
2. Покращення доступу до фінансів.
3. Спрощення податкового адміністрування.
4. Сприяння підприємницькій культурі та розвиток навичок підприємництва.
5. Сприяння експортній діяльності / інтернаціоналізації.
6. Створення умов для конкуренції та розвиток інноваційного потенціалу.

Вони визначають базові рамки для ОТГ стосовно розробки власних підходів для стимулювання розвитку стартапів і МСП на місцевому рівні, бажано в діалозі з самими підприємствами. Це вже відбувається за підтримки проекту FORBIZ, що фінансується ЄС в рамках ініціативи EU4Business, згідно з яким надається допомога Чернігову та Ніжину з метою розробки стратегій розвитку МСП.

Окрім того, в рамках Програми USAID «Лідерство в економічному врядуванні» (ЛЕВ) надавалась підтримка сприянню експортній діяльності МСП до грудня 2017 року. За результатами проекту було розроблено «Білу книгу з питань розвитку МСП».

Для **майбутніх підприємців**, що лише думають над тим, чи створювати підприємство і як це зробити, керівництво ОТГ може запропонувати консультаційні



послуги, власними силами або за рахунок залучених експертів. Це дало б можливість:

- забезпечити незалежне та неупереджене уявлення щодо можливості втілення бізнес-ідеї, пояснити переваги і виклики щодо створення власного підприємства;
- пояснити правові та практичні кроки, які має зробити майбутній підприємець під час реєстрації підприємства, відкриття банківських рахунків, пошуку джерел фінансування тощо, а також щодо документації, яка необхідна для здійснення кожного кроку;
- допомогти підприємцю у розробці життєздатного бізнес-плану, який може використовуватись для отримання фінансування та пошуку замовників;
- надати перелік доступних приміщень і поінформувати про можливі джерела фінансування, включаючи банківські позики, гранти уряду, донорів тощо;

Якщо в громаді є досвідчені бізнесмени, які бажають взяти на себе роль наставників, керівництво ОТГ може бути посередником в організації такого наставництва.

Якщо керівництво ОТГ обере цей інструмент підтримки бізнесу, необхідно забезпечити, неупередженість консультаційних послуг. Також слід розуміти, що відповідальність за прийняття рішення залишається за замовником (підприємцем).

*Якщо ОТГ має достатньо ресурсів, керівництво може розглянути варіант створення «бізнес-інкубаторів»* – приміщень для абсолютно нових стартапів, яким на початковому етапі буде запропоновано низьку орендну плату, щоб вони змогли розпочати діяльність. Це часто супроводжується інформаційно-консультаційними послугами (бізнес-планування, допомога в доступі до приміщень та фінансів тощо). Низька орендна плата, зазвичай, обмежена в часі, і/або поступово зростає до рівня комерційної ставки.

Що стосується **створених МСП**, існує низка потенційних послуг, які голова ОТГ може взяти до уваги. Вони ґрунтуються на вивченні потреб підприємств:

- як і у випадку зі стартапами, це може включати інформаційно-консультаційні послуги. У такому разі, доцільно буде включити спеціальні

теми, наприклад, фінансовий менеджмент, маркетинг і навіть технології, якщо керівництво ОТГ може домовитись про партнерство з університетом або дослідницьким інститутом. Як і для стартапів, громада може надавати такі послуги власними силами (як розширення переліку адміністративних послуг ЦНАПу, шляхом створення окремого центру обслуговування підприємств) або ж за допомогою зовнішніх експертів;

- керівництво ОТГ могло б запропонувати вільні приміщення для МСП, якщо вони намагаються знайти прийнятне місце. Якщо громада має достатньо ресурсів, можна планувати створення промислових або технологічних парків, які могли б стати частиною пропозиції ОТГ для потенційних інвесторів. Згідно з опитуванням керівництв ОТГ, створених до 2017 року, яке проведено Програмою «U-LEAD з Європою»<sup>11</sup> відносно невелика кількість ОТГ пропонує такий тип інфраструктури для підтримки підприємств — менше ніж 1 з 10.

У деяких випадках місцеві підприємці взяли ініціативу у свої руки і створили власні центри для підтримки МСП, як видно на прикладі Дунаєвецької ОТГ.

## Центр обслуговування бізнесу у Дунаєвецькій ОТГ (Хмельницька область)

Центр підтримки бізнесу створений в Дунаєвецькій ОТГ з ініціативи місцевої Ради підприємців. На той час виконавчим органом ОТГ був наданий дозвіл на фінансування самими підприємцями організації центру, ремонту приміщення та його меблювання. Бізнес-центром керує рада, яка складається з 30 місцевих підприємств. Одразу після створення центру необхідно було сформулювати список місцевих підприємців та організувати комунікаційні групи через Viber та Facebook. Зараз діяльність центру спрямована на підтримку існуючих та нових (молодих) підприємців через надання юридичних порад, допомогу

<sup>11</sup> Дослідження «Огляд публічних інвестиційних пріоритетів для покращення муніципальних послуг та місцевого економічного розвитку в об'єднаних територіальних громадах», проведеного Програмою «U-LEAD з Європою» серед ОТГ, які були створені до кінця 2017 року.

з підбором персоналу для заповнення вакансій, а також вивчення шляхів розвитку бізнесу як в межах ОТГ, так і за її межами.

*«Ми шукатимемо вільні ніші в регіоні, залучатимемо молодих місцевих підприємців до зростання бізнесу, або створюватимемо додаткові чи супутні послуги для існуючих підприємств», — сказав Юрій Войцехов, один із засновників Центру.*

Центр регулярно організовує тематичні візити для обміну досвідом з іншими підприємцями. Одним з них став візит до пана Чіпа Тейлора, американського бізнесмена, який займається виробництвом органічної продукції в Дунаєвській ОТГ. Пан Тейлор мав великі замовлення в ресторанах на соуси, але бракувало сировини, тому він шукав партнерів. Під час візиту до його ферми місцеві підприємці, зацікавлені у вирощуванні овочів, змогли дізнатися, що потрібно зробити для забезпечення сировиною, а також у якій кількості її постачати.

Місцеві підприємці поступово сформували групи з конкретних тематичних напрямків, таких як тваринництво, рослинництво тощо. У липні 2019 року Рада підприємців організувала семінар зі створення равликкових ферм, на якому обговорювались перспективні бізнес-плани та підтримка, яку можливо було б отримати від місцевих органів влади.

*Джерело: [https://ye.ua/sypilstvo/38973\\_Yak\\_amerikanec\\_v\\_ukrayinskomu\\_seli\\_na\\_Hmelnichchini\\_organizuvav\\_organichnu\\_fermu.html](https://ye.ua/sypilstvo/38973_Yak_amerikanec_v_ukrayinskomu_seli_na_Hmelnichchini_organizuvav_organichnu_fermu.html);  
<http://dunrada.gov.ua/news-one/1759>;  
[https://ye.ua/sypilstvo/37579\\_Na\\_Hmelnichchini\\_vidkriyit\\_centr\\_dlya\\_pidtrimki\\_miscevogo\\_biznesu.html](https://ye.ua/sypilstvo/37579_Na_Hmelnichchini_vidkriyit_centr_dlya_pidtrimki_miscevogo_biznesu.html)*

Голова ОТГ може також вивчити можливість запровадження **фінансових інструментів ОТГ** підтримки нових і малих підприємств. Рада ОТГ може погодити виділення деяких коштів з бюджету або самостійно, або у співфінансуванні з іншими радами ОТГ. Це можуть бути:

- **гранти:** передбачається, що вони не відшкодовуються, і, отже, мають виділятися на конкурсній основі після загальнозрозумілого процесу подання заявок, який має чіткі часові рамки з конкретними цілями.

До прикладу: вивчення маркетингу та експортного потенціалу бізнес-проєкту (аналіз виходу на ринок, реклама, участь у торгових ярмарках) або дослідження інноваційного потенціалу ідеї;

- **невеликі позики:** вони, зазвичай, відомі як «мікрокредити». Якщо умова отримання полягає в тому, що вони виплачуюватимуться з невеликою відсотковою ставкою (нижчою за комерційну), тоді загальна сума запозичених коштів має «оновлюватись», а це означає, що ліміт кредитування оновлюється по мірі сплати боргу. Звісно, це залежить від спроможності виконання кредитних зобов'язань, адже, як ми знаємо, що кількість неуспішних стартапів та МСП є чималою;
- **кредитні гарантії (страхування кредитів):** згідно з цим сценарієм, керівництво ОТГ не надає позики самостійно, а замість цього погоджується надати гарантії, які дають підприємцю змогу успішно подати заявку на отримання кредиту від комерційної установи (зазвичай, банку). Кредитна гарантія надається у вигляді застави, або корпоративної (наприклад, у вигляді приміщення і обладнання компанії), або особистої (наприклад, нерухомість чи земля власника підприємства). Проте, це часто не є варіантом для нових або навіть малих підприємств. У такий спосіб кредитна гарантія дає змогу підприємству отримати доступ до кредиту, що в іншому випадку було б неможливим. Перевага кредитних гарантій полягає в тому, що вони не обов'язково передбачають фінансові витрати для громади, оскільки просто створюють «зобов'язання», і, отже, розмір «фонду» кредитних гарантій може бути більшим, ніж запозичені кошти, *в принципі*. Проте всі гарантії мають підлягати оцінці ризиків, оскільки певний відсоток може бути утриманий банком, якщо підприємство збанкрутує. Отже, хоча громада може використовувати інструмент великих кредитних гарантій, вона також наражає себе на *можливість* (проте, малоімовірно), що не всі 100% гарантій буде повернуто;
- **компенсація відсоткової ставки:** цей інструмент є схожим на кредитні гарантії та, деякою мірою, на гранти. Як і у випадку з кредитними гарантіями, метою є надання підприємству доступу до комерційних джерел фінансування шляхом зміни умов на користь підприємства — у цьому випадку, покриваючи витрати відсоткових платежів. Проте, як і у випадку з наданням грантів, це кошти, що не підлягають поверненню.

У разі надання кредитних гарантій чи компенсації відсоткової ставки завжди існує «моральний ризик», коли підприємці поведуться так, ніби їм нічого втрачати, адже вони вклали не власні кошти. Тому керівництво громади є відповідальним за ретельну оцінку кожної заявки, особливо щодо намірів та життєздатності підприємства.

Для диверсифікації ризиків у співпраці з бізнесом можуть бути розроблені негрантові інструменти, які здатні збільшити розмір «фонду». Проте, оскільки підприємства шукатимуть комерційної окупності своїх інвестицій, це може знівелювати оригінальну ідею інструменту – підтримку стартапів та МСП.

Для забезпечення ефективного використання коштів має бути передбачений прозорий процес подачі заявок, їхнього оцінювання і прийняття рішень. Це може потребувати ділових та фінансових навичок, якими не володіє керівництво ОТГ, тому голова ОТГ може ініціювати створення оціночного комітету та наглядової ради для контролю за процесом. Звичайно, до складу і комітету, і ради має входити достатня кількість осіб.

Як альтернатива або додатково керівництво ОТГ може також сприяти запровадженню механізмів фінансової підтримки, можливо, у співпраці з сусідніми ОТГ, наприклад:

- **бізнес-ангели (неформальні інвестори):** це незалежні та заможні особи, зазвичай, успішні підприємці, котрі інвестують свої власні кошти в малі та «молоді» підприємства, сподіваючись отримати дохід від дивідендів або від продажу підприємства у майбутньому. Вони, найчастіше, є наставниками для засновників стартапів у процесі управління. Керівництво ОТГ може ідентифікувати потенційних бізнес-ангелів, заохочувати їх до інвестування і допомагати їм знайти «підопічних» стартаперів;
- **венчурні інвестиційні фонди:** це інвестиційні фонди, що інвестують у підприємства з високим або відносно високим рівнем ризику в обмін на можливість отримання надзвичайно високого прибутку. У цьому випадку влада ОТГ може бути посередником між бізнесменами-початківцями та потенційними інвесторами, як і у випадку з бізнес-ангелами;
- **краудфандинг:** така форма інвестицій передбачає фінансування нового підприємства шляхом збору невеликих сум коштів від великої





кількості громадян за допомогою Інтернету з використанням посередницької платформи для об'єднання сторін. Влада ОТГ може запропонувати місцевим підприємцям скористатися цим інструментом, якщо, звісно, це доцільно.

Влада ОТГ може інформувати стартапи та МСП про існуючі фінансові можливості на національному, регіональному та місцевому рівнях, включаючи вищезгадані інструменти. Влада ОТГ може збирати інформацію стосовно різних програм фінансування. Це може бути, наприклад, інформація про пільгові кредитні програми (які запроваджуються, зазвичай, міжнародними фондами через українські банки-партнери), їхні ставки, умови та процес подання заявок, а також підтримка стартапів та МСП під час подання заявок.

### Перехід від громади «дружньої до бізнесу» до громади, «готової до інвесторів»

Потужна база МСП та сприятлива місцева бізнес-екосистема створюють підґрунтя для залучення більших підприємств, які мають бажання відкрити офіс або виробництво на території ОТГ. Тому влада ОТГ має бути відкритою до нових учасників ринку, які виявили бажання працювати на території громади.

Вітчизняні інвестори пропонують величезні можливості для України і ОТГ. Згідно з останнім опитуванням підприємств, 43% компаній, які розташовані в обласних центрах, зацікавлені в бізнес-проектах на місцевому рівні в ОТГ.<sup>12</sup>

За умови **прямих іноземних інвестицій (ПІІ)** для керівництва ОТГ неможливо і не бажано намагатися залучати такі інвестиції власними силами. Іноді адміністрації міст або агенції регіонального розвитку в інших країнах намагаються залучати ПІІ шляхом відкриття представницьких офісів, які займаються лобіюванням, у великих містах, або беручи участь в міжнародних конференціях з метою промоції своїх населених пунктів. На практиці іноземні інвестори користуються своїми власними інструментами для визначення потенційних об'єктів для інвестування. Що стосується комунікації з урядом, відповідною точкою для ОТГ буде [Ukraine Invest](#) (Офіс із залучення та підтримки інвестицій).



<sup>12</sup> Спілка українських підприємців, 2019 рік, «Дослідження бізнес діяльності на місцевому рівні».

Виклик для влади ОТГ полягатиме у **готовності бути дружньою до бізнесу**, займатися своєю промоцією, зокрема, за допомогою Ukraine Invest, якщо це стосується ПІІ. Цей процес складається із чотирьох елементів.

По-перше, важливо, щоб керівництво ОТГ **розмовляло з бізнесом однією мовою**. Це означає зосередження уваги на тому, що зробить інвестиції життєздатними, а не на тому, як інвестору слід дотримуватись правил та процедур. Керівники компаній звикли працювати з інвестиційними проєктами, і вони концентруватимуть увагу на фінансових показниках. У свою чергу, вони очікують на підтримку від місцевої влади. Тому навіть публічні заяви керівництва громади стосовно стратегії ОТГ щодо підтримки бізнесу можуть переконати підприємців інвестувати саме у вашу громаду.

По-друге, презентуючи себе, влада ОТГ повинна мати «у себе під рукою» **ключові дані про громаду**. Вони можуть бути у вигляді стандартного пакету для «загального інвестора» (для будь-якого підприємства, яке виявляє зацікавленість працювати в ОТГ), або можуть бути розроблені з урахуванням конкретних запитів залежно від конкретної ситуації та очікувань інвесторів. Другий підхід потребує гнучкості та відповідальності. Керівництво ОТГ (наприклад, ВЕР) має бути готовим відповісти на низку важливих запитань.

- Чи знаєте ви, які земельні ділянки доступні для використання станом на сьогодні?
- Чи є у вас виробничі приміщення або промислові парки з комплектами обладнання, які могли б використовуватись для потреб інвесторів?
- Чи під'єднані ці приміщення до інженерних мереж, зокрема систем електро-, водопостачання та водовідведення?
- Чи мають приміщення доступ до транспортної мережі й основних місць призначення (відстані, час під'їзду)?
- Чи є потенційні постачальники матеріалів, компонентів, підсистем та/або послуг в ОТГ або в регіоні, які підприємства, які могли б виконувати функцію постачальників?
- Якщо підприємство орієнтоване на споживачів, якою є чисельність населення в ОТГ та в більш широкому економічному контексті (з розбивкою на вікові групи та інші демографічні показники, якщо такі існують), і скільки відвідувачів щороку приймає ОТГ?

- Яким є потенціал робочої сили в ОТГ та на прилеглих територіях?
- Яким є місцевий рівень безробіття?
- Чи є задовільним рівень освіти і кваліфікації місцевої робочої сили та чи задовольнить він вимоги інвесторів?
- Якими є місцеві податки, збори та стягнення і яка їх кількість?
- Яких процедур доведеться дотримуватися інвестору щодо реєстрації, працевлаштування, сплати податків тощо?
- Чи існує зручний доступ до систем забезпечення житлом та послуг охорони здоров'я для нових співробітників?

Це потребує збору, оцінки та підготовки інформації, включаючи результати будь-яких опитувань співробітників підприємств та громадян, вивчення інформації бізнес-довідників (якщо такі складено), а також документації просторового планування. Така інформація має бути представлена у чіткий та зручний для користувача спосіб, а також відповідати бізнес-логіці на підставі об'єктивних фактів та доказів, а не розпливчастих формулювань. Бажано мати щонайменше, дві версії презентації — дуже коротку і стислу для отримання загального враження про ОТГ, а другу — більш детальну — для зацікавлених інвесторів. Вона може містити приклади історій успіхів місцевих підприємств, а також освітніх та інших установ. Рисунки та мапи мають використовуватися для того, щоб презентація була більш наочною та легкою для сприйняття.

По-третє, влада ОТГ має бути **готовою приймати відвідувачів** для встановлення контактів з місцевими партнерами (наприклад, асоціаціями підприємств, службами з працевлаштування, організаторами навчання). До таких візитів можна залучити навіть представників місцевого бізнесу, які спроможні поділитися з гостями позитивним досвідом роботи в громаді.

По-четверте, в ОТГ має бути **відповідальна контактна особа** для розгляду звернень інвесторів. Це може бути голова ОТГ, але важливо, щоб це був хтось на операційному рівні, хто може відповідати на запитання і бути завжди на зв'язку.

Інвестиції мають розглядатись у найширшому сенсі, з точки зору **партнерства**. Є випадки, коли нове підприємство замість інвестування в будівництво нових об'єктів або у вже існуючі, більше зацікавлене у створенні спільного підприємства з місцевими підприємствами. Для цього можуть використовуватись різні

форми, включаючи, комерційні представництва; ліцензійні угоди або угоди про франчайзинг; угоди про спільну діяльність з метою спільної розробки, виробництва або продажу продукції чи складових, надання послуг на технічне та гарантійне обслуговування після продажу.

Це може мати також форму **придбання**, якщо інвестор виявляє бажання придбати місцеве підприємство як дієздатну організацію, або рятує її від банкрутства.

Керівництво ОТГ має бути відкритим до усіх форм та можливостей і діяти відповідно.

## Підсумки

Незважаючи на світові тенденції та динаміку (міграція населення, зміна клімату, розвиток біотехнологій, блокчейни та штучний інтелект тощо), місцева економіка залишається основою сталого розвитку країни. І кожна місцева економіка — це набагато більше, ніж просто сукупність усіх видів діяльності окремих підприємств, вона поєднує відносини, зв'язки та динамізм у постійному розвитку. Влада ОТГ може впливати на виробничу продуктивність через різні підходи та методи: витратити кошти ОТГ на освіту та професійно-технічне навчання; інвестувати в розвиток інфраструктури та, що найголовніше, бути «відкритою до бізнесу». Усі підприємства мають право сподіватися на партнерський підхід у ставленні до себе, на дружню до бізнесу, етичну та активну адміністрацію.





## 10

## Просторове планування та розвиток інфраструктури

### Чому просторове планування та розвиток інфраструктури важливі для влади ОТГ?

Просторове планування та публічна інфраструктура є інструментами досягнення сталого розвитку<sup>1</sup> для будь-якої громади. Вони покликані забезпечити економічне процвітання, охорону природних ресурсів та покращення якості життя населення.

Просторове планування належить до методів, які застосовуються органами державної влади та місцевого самоврядування для впливу на майбутнє розташування та розподіл територій, населення та різних видів діяльності в просторі. Метою такого планування є створення раціональної та оптимальної організації землекористування, досягаючи збалансування потенційно конкуруючих потреб економіки (бізнесу), суспільства (людей) та навколишнього середовища (природи та клімату) й беручи до уваги розвиток території в майбутньому.

Розробляючи певні правила використання територій та їхні функції, можна стимулювати ділову активність, будівництво та забезпечення рекреації для

#### ↔ 04

Сільський розвиток

1 Розвиток, який відповідає потребам сьогодення без шкоди для здатності майбутніх поколінь задовольняти власні потреби («Our common future», World Commission on Environment and Development, 1987).



↔ 06  
Освіта

↔ 07  
Охорона  
здоров'я

↔ 08  
Громадський  
порядок та  
безпека

↔ 09  
Економічний  
розвиток

місцевого населення, включаючи спорт, культуру і зелені зони. Просторове планування визначає розташування дитячих садків, шкіл, поліклінік, транспортних шляхів, водопровідних мереж, очисних споруд, багатьох інших об'єктів інфраструктури й надання публічних послуг. Ретельне просторове планування також зменшує ризик техногенних і природних катастроф (наприклад, повеней та зсувів) та допомагає забезпечити стале використання природних ресурсів (наприклад, визначаючи водоохоронні зони та обмежуючи види діяльності в цих зонах або поблизу них).

Громадська інфраструктура — це невід'ємний елемент кожної громади, який є об'єктом просторового планування. Відповідно до Конституції України, *«матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад»* (ст. 142).

Добре розвинута інфраструктура є одним із ключових компонентів економічного зростання та збільшення кількості робочих місць. Громадська інфраструктура вже давно визнана основоположним «матеріальним активом» громади.

Звісно, інфраструктура — це не лише питання активів на «соціально-економічному» та фактичному балансі ОТГ (хоча це і не слід випускати з уваги, оскільки вона втрачає свою вартість, якщо її регулярно не оновлювати), а й фактор, який сприяє якісному наданню органами ОТГ необхідних послуг громадянам та бізнесу. Що важливо, метою управління має бути забезпечення не тільки наявності, а й *доступної вартості* послуг для громадян і підприємств.

Просторове планування і громадська інфраструктура взаємопов'язані: перше є передумовою розвитку останньої. Але це ще не все. Просторове планування встановлює основу для загального стратегічного розвитку ОТГ, забезпечуючи межі та напрямки для прийняття рішень, які враховували б потреби громади як сьогодні, так і в майбутньому.



## Що варто знати?

Громадська інфраструктура охоплює інфраструктурні об'єкти, системи, структури та споруди, які належать і управляються громадськістю (тобто органами місцевого самоврядування на рівні ОТГ або урядом на державному) та які відкриті для загального користування. Громадська інфраструктура є досить різноманітним сектором. У будь-якій ОТГ вона може охоплювати всі або деякі з таких секторів:

### Спектр громадської інфраструктури

Сектор	Приклади елементів інфраструктури
1. Водні ресурси	Системи водопостачання, системи управління водними ресурсами, протиповеневі системи, системи каналізації та водовідведення, системи укріплення прибережних зон
2. Відходи	Споруди та системи для збору, сортування та переробки відходів, полігони
3. Транспорт	Дороги та шляхи, мережа громадського транспорту, пішохідні та велосипедні доріжки
4. Енергетика	Енергетичні мережі та станції (газові, електричні), вітряки, сонячні панелі
5. Рекреація та спорт	Громадські парки та сади, пляжі, історичні місця, природні заповідники, культурні та спортивні об'єкти
6. Телекомунікації	Телефонна мережа, інтернет-мережа, Wi-Fi
7. Адміністративний сектор	Урядові інституції, контролюючі органи, центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), центри безпеки громадян
8. Освіта	Школи, виші та інші навчальні заклади
9. Охорона здоров'я	Лікарні, клініки тощо
10. Житло	Соціальне житло, гуртожитки тощо
11. Бізнес	Інкубатори для стартапів, індустриальні та технологічні парки

Концепція (поняття) громадської інфраструктури тісно переплітається з поняттям публічних послуг. Населення має первинну потребу в послугах, що, своєю чергою, створює потребу в розвитку інфраструктури для надання цих послуг. І тут виникає запитання: як ці дві сфери організовані з точки зору власності, відповідальності, регулювання та функціонування?

Власники громадської інфраструктури – не лише ОТГ чи держава, а й приватний сектор – відповідають за її утримання та розвиток, але зазвичай делегують операційні функції спеціальним підприємствам, особливо якщо власником є громадськість. Ці функції можуть передбачати надання послуг населенню (наприклад, водопостачання) або не передбачати (наприклад, утримання доріг окремо від громадського транспорту). Приклади приватних власників мереж та операторів в одній особі можна знайти у телекомунікаційному секторі – це Інтернет та мобільний зв'язок. Але щодо останнього, використовувані частоти все ще належать державі та регулюються нею.

↪ 01  
Стратегічне управління

У більшості випадків підприємства з надання комунальних послуг, які функціонують на місцевому рівні, перебувають у комунальній власності ОТГ або ж у державній (як електро- та газопостачання), але можуть також перебувати у співвласності з приватним сектором на базі так званого державно-приватного партнерства (ДПП). Функціонування повністю приватних підприємств на основі контракту з громадою теж можливе та навіть бажане. Однак роль регулювання якості послуг завжди залишається за державними органами або органами місцевого самоврядування. Ці органи зобов'язані забезпечувати належний моніторинг якості публічних послуг та захищати права користувачів.



Зрозуміло, що такий розмаїтий сектор регулюється широким колом галузевих законів. Однак все починається із Закону України «Про місцеве самоврядування», який встановлює зобов'язання органів місцевого самоврядування щодо забезпечення та надання муніципальних послуг населенню. Нижче наведено перелік основних законів та нормативно-правових актів, що стосуються даної теми, але цей перелік не вичерпний:

#### **Закони щодо управління муніципальними послугами та інфраструктурою:**

- Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг»
- Закон України «Про житлово-комунальні послуги»
- Закон України «Про відходи»
- Закон України «Про питну воду, питне водопостачання і водовідведення»
- Закон України «Про автомобільні дороги»
- Закон України «Про благоустрій населених пунктів»
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту»
- Постанови Національної Комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (як «Про затвердження Порядку розроблення, погодження, затвердження та виконання інвестиційних програм суб'єктів господарювання у сфері тепlopостачання»)

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» покладає відповідальність за забезпечення просторового планування на місцевому рівні на органи місцевого самоврядування, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» описує їх власні та делеговані повноваження в цій галузі. Існують також інші закони щодо просторового планування в Україні, яких слід дотримуватися. Основні з них викладені нижче.

#### **Закони України з просторового планування:**

- Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»
- Закон України «Про основи містобудування»





- Закон України «Про архітектурну діяльність»
- Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку»
- Низка галузевих законів, наприклад [Земельний кодекс України](#) або [Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»](#)

Нині триває робота над законопроектом, який запроваджує термін «просторове планування», а також нові види документації. Законопроект призначений врегулювати конкретні питання, пов'язані з просторовим плануванням в ОТГ.

Ця законодавча база встановлює контекст для чотирьох ключових концепцій:

- обов'язкове просторове планування (згідно з законами України);
- просторове планування в рамках стратегій сталого розвитку;
- управління земельними ресурсами;
- життєвий цикл інфраструктури — від розробки концепції до виведення з експлуатації.

### Обов'язкове просторове планування

Метою просторового планування є створення та підтримка сприятливих умов для життя, задоволення інтересів громадян і бізнесу, захист ресурсів ОТГ. Однак термін «просторове планування», який широко використовується в Європі, досі не визначений у законодавстві України. Натомість існує термін «містобудування», що є синонімом цього терміну за своєю суттю. Тим не менш, термін «просторове планування» вже широко використовується серед експертів і, як вже згадувалося, внесений в проекти змін до чинного законодавства.

Результати діяльності з просторового планування у вигляді стратегій та рішень відображаються і закріплюються в документації з просторового планування.<sup>2</sup> Дотримання положень цієї документації обов'язкове. Вона складається з графічних і текстових матеріалів, які можуть бути розроблені лише сертифікованими спеціалістами або організаціями, які мають таких фахівців у штаті. Документацію, яка має розроблятися для ОТГ згідно законодавства, можна поділити на чотири типи, кожен з яких має власне застосування та масштаб.

<sup>2</sup> Юридичний термін — «Містобудівна документація».

**Документація з просторового планування в ОТГ,  
обов'язкові для розвитку територій:**

- схема планування території ОТГ (у майбутньому законодавстві);
- генеральний план населеного пункту, який розташований в межах ОТГ;
- план зонування території населеного пункту, розташованого в межах ОТГ;
- детальний план території, яка розташована в межах ОТГ.

Під розвитком територій маються на увазі будь-які передбачені зміни: поліпшення, будівництво на землі або під землею, втручання у водні об'єкти чи інші природні ресурси тощо.

- Розвиток територій в межах / поза межами населених пунктів має передусім відповідати детальному плану територій і не може бути розпочатий без існування цього документа. Він відображає містобудівні умови та обмеження й уточнює положення генерального плану в межах населених пунктів, або ж положення схеми планування ОТГ / району за межами населеного пункту. Отже, він може бути розроблений лише після розроблення та затвердження генерального плану або схеми планування ОТГ / району.
- Генеральний план — це довгострокова стратегія планування і забудови території населеного пункту. Для населених пунктів з чисельністю населення менше 50 000 осіб він може поєднуватися з детальним планом.
- План зонування території розробляється для визначення умов та обмежень використання території для потреб розвитку. Він встановлює функціональне призначення, вимоги щодо забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту та їх ландшафтну організацію. Він може бути розроблений в складі генерального плану або ж окремо, але тільки на підставі попередньо затвердженого генерального плану.
- Схема планування території ОТГ є подібною до генерального плану за своєю суттю, але охоплює територію та громаду, значно більшу за розміром.

Як видно, така документація відповідає певній ієрархії масштабів. Документація на місцевому рівні, описана вище, має відповідати документації на субрегіональному (схема планування території району), яка, своєю чергою, має відповідати документації на обласному рівні (схема планування території області), який, зрештою, відповідає документації на національному (генеральна схема планування території України). Це означає, що рішення, закладені в документації на нижчому рівні, не мають суперечити рішенням вищого рівня.

Документація з просторового планування не має термінів дії, але базується на показниках певного розрахункового періоду, який зазвичай становить 10-20 років, після якого втрачає актуальність. Ось чому необхідно забезпечити постійний моніторинг показників фактичного розвитку територій, важливо не упустити момент для своєчасного внесення змін або розроблення нової документації.

**Схема планування території ОТГ** є новинкою в українській практиці, яка з'явилася для задоволення потреб новостворюваних одиниць. Це всеосяжний документ з просторового планування для ОТГ. Нині розроблення схеми не передбачене діючим законодавством. Проте у 2017 році Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства<sup>3</sup> видало норми «Про склад та зміст схеми планування території, на якій реалізуються повноваження сільських, селищних, міських рад», які можуть бути застосовані і органами ОТГ. На основі цих норм вже розробляються схеми планування для деяких ОТГ. Водночас, як і раніше, юридично також правильно (станом на вересень 2019 року) розробляти схеми планування ОТГ у формі схеми планування частини території району, і деякі громади так роблять.

У будь-якому разі схема планування території ОТГ:

- визначає основні принципи та напрями просторової організації і функціонального розподілу територій ОТГ;
- забезпечує напрямки організації публічних послуг, транспортної інфраструктури, публічних просторів, захисту від небезпечних природних та техногенних процесів, охорони навколишнього середовища, управління нерухомістю, охорони культурної та історичної спадщини.



3 З вересня 2019 року — Міністерство розвитку громад та територій України.

Така схема планування зазвичай має містити такі елементи (повний перелік в ДБН Б.1.1-21:2017 або ДБН Б.1.1-13:2012 щодо схеми планування території частини району):



#### **Зміст схеми планування території ОТГ:**

- схема дорожньої мережі та транспортної інфраструктури;
- схема інженерних мереж та споруд;
- схема просторової організації мережі первинної медичної допомоги;
- схема просторової організації мережі освітніх закладів;
- ландшафтний план.

Приклад Волочиської ОТГ ілюструє просторовий аналіз та рішення щодо оптимізації освітньої мережі. Цей аналіз та рішення закладені у схемі планування території цієї ОТГ.

### *Практичний приклад*

## **Навчальні заклади у Волочиській ОТГ (Хмельницька область)**

Волочиська міська ОТГ була створена (перші вибори) у жовтні 2015 року, об'єднавши 18 рад із загальною чисельністю населення 33 579 осіб, з яких 43% проживають у сільській місцевості.

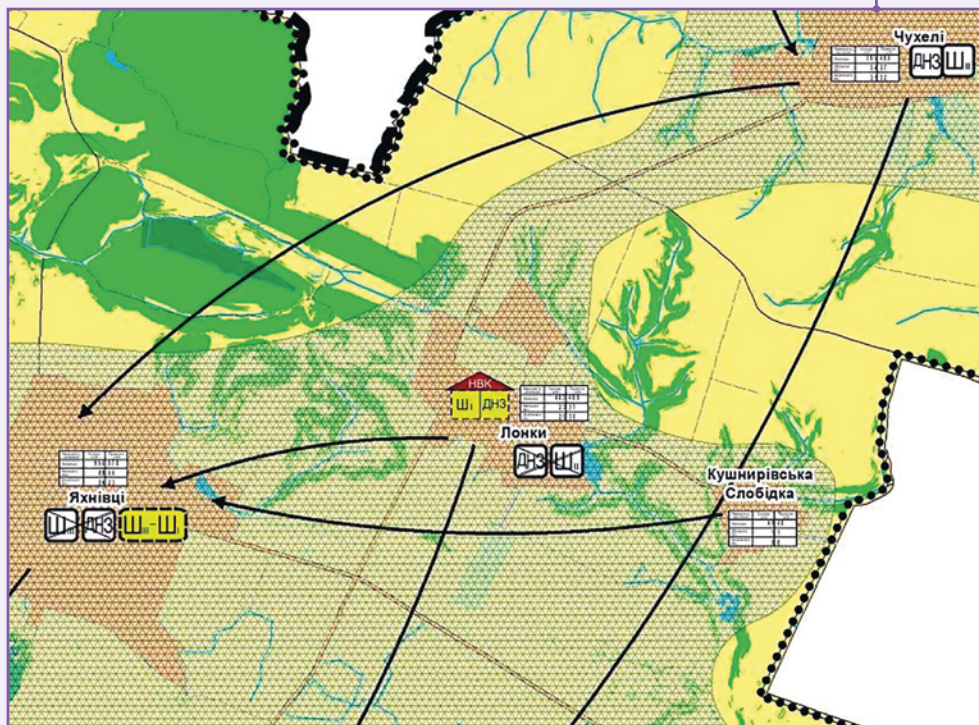
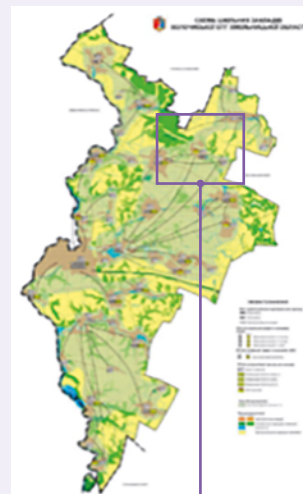
Влада цієї громади забезпечила розробку схеми планування своєї території, яка, зокрема, містить схему мережі закладів освіти (див. на звороті). Ця мережа формувалася відповідно до вимог чинного законодавства про освіту.

Раніше розміщення освітніх закладів на території Волочиської ОТГ не було системним. У процесі розроблення нової схеми майбутньої освітньої мережі

враховувалися стан приміщень, а також умови в них, демографічні прогнози (прогнозована кількість дітей різних вікових груп). Водночас ця схема була гармонізована з проектною дорожньою мережею.

Так, наприклад, для села Лонки (фрагмент схеми внизу) запропоновано новий комплекс навчальних закладів. В одному з корпусів буде розміщений дитячий садок, а в іншому – школа. Таке рішення дає змогу оптимізувати витрати на утримання навчальних закладів і є кроком до оптимізації всієї шкільної мережі в громаді.

*Джерело: «Посібник з просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури ОТГ», U-LEAD з Європою*







Процес розроблення схеми планування ОТГ має **вісім кроків**, які мають місце і під час розроблення генерального плану або плану зонування території:

1

Підготовка, прийняття та опублікування рішення ради ОТГ про розроблення схеми планування території ОТГ

2

Вибір ліцензованого виконавця для підготовки схеми планування відповідно до процедури ProZorro

3

Опрацювання проєкту документа (збір даних для виконавця, участь у процесі розробки документа)

4

Консультації з громадою

5

Узгодження інтересів із сусідніми громадами

6

Розгляд проєкту документа містобудівною радою при обласній державній адміністрації

7

Подання проєкту документа на проведення експертного оцінювання та отримання висновків

8

Затвердження та публікація остаточного документа

Згідно з законом, документація з просторового планування всіх рівнів має підлягати **стратегічній екологічній оцінці** (СЕО), введеної в українську систему в березні 2018 року,<sup>4</sup> відповідно до стандартів та вимог законодавства ЄС.

Закон визначає СЕО так: «*Стратегічна екологічна оцінка – процедура визначення, опису та оцінювання наслідків виконання документів державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виправданих альтернатив, розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків, яка включає визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки, складання звіту про стратегічну екологічну оцінку, проведення громадського обговорення та консультацій...».*

У процесі розробки СЕО звіт оцінювачів інтегрується в документацію з просторового планування, а результати громадського обговорення та консультацій публікують для загального ознайомлення. Під час проведення СЕО слід розглянути як мінімум два варіанти запропонованих планів, щоб зрозуміти їх перспективний вплив на навколишнє середовище та здоров'я населення. Очікується, що варіант, який має менший вплив, буде закріплений в документації з просторового планування.

Практика проведення СЕО в Україні продовжує набирати обертів, а ширше застосування цієї процедури покращить якість планування в Україні.

### Просторове планування в контексті стратегій сталого розвитку

Як було сказано вище, документація з просторового планування рівня ОТГ посідає певне місце в ієрархії поруч з просторовими планами на національному і субнаціональному рівнях, починаючи з генеральної схеми планування території України. Але вона також входить у ширші межі стратегій сталого розвитку (як показано в таблиці праворуч).

Забезпечення узгодження розробки стратегій розвитку та діяльності з просторового планування є дуже важливим. Взаємозалежність цих двох видів діяльності проста: для розробки хорошої стратегії необхідні просторові дані й аналіз, для її реалізації потрібно певне розміщення різних елементів у просторі і, нарешті, сталість реалізації стратегії слід забезпечувати, фіксуючи її положення у офіційній документації з просторового планування.

<sup>4</sup> Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку».

## Стратегії сталого розвитку та просторове планування в Україні

	Національний рівень	Обласний рівень	Рівень району	Рівень ОТГ	Рівень населеного пункту <sup>5</sup>
Стратегії і програми соціально-економічного розвитку	<i>Довгострокові</i>				
	Стратегія сталого розвитку України	Стратегія розвитку області	Стратегія розвитку району	Стратегія розвитку ОТГ	
	Державна стратегія регіонального розвитку				
	<i>Короткострокові</i>				
	Програма соціально-економічного розвитку України	Програма соціально-економічного розвитку області	Програма соціально-економічного розвитку району	Програма соціально-економічного розвитку ОТГ	
Просторове планування	<i>Офіційне та обов'язкове</i>				
	Генеральна схема планування території України	Схема планування території області	Схема планування території (або частини) району	Схема планування території ОТГ	Генеральний план, план зонування, детальний план
	<i>Неофіційне та інтегроване</i>				
	Інтегрована концепція просторового розвитку ОТГ				

5 Населені пункти в межах ОТГ.

У таблиці, наведеній вище, розрізняються офіційні та неофіційні процеси:

- **Офіційні процеси (тобто ті, які вимагає закон)** керуються процедурами та вимогами, визначеними законом, з типовим підходом «згори — донизу», згідно з яким документи нижчого рівня мають відповідати документам вищих рівнів. Для цього потрібно застосовувати інституціалізований процес планування, який керується політикою і встановлює певні кроки та очікувані результати.
- **Неофіційні інтегровані процеси** очолюються заінтересованими сторонами і створюють громадянам та підприємствам платформу для ініціатив, що забезпечує планування «знизу — догори». Завдяки такій неформальності місцеві лідери здатні мобілізувати громадську підтримку, швидко знаходити нові можливості та приймати економічно вигідні рішення. Неформальне планування приводить до візій та концепцій різного масштабу, сформованих громадою, які потрібно фіксувати у графічних та текстових матеріалах. Такі концепції сприяють ініціації розроблення офіційної документації, складання технічних завдань для виконавців та його супроводу під час розробки.

Для впровадження сталих практик розвитку територій місцеве самоврядування в європейських країнах застосовує різні інструменти та підходи в інтегрованому та неформальному стратегічному плануванні. Забезпечення найкращого рішення для всієї громади означає активну участь мешканців і постійний діалог між представниками влади, громадян та бізнесу. Такий інтегрований підхід закладено у [Лейпцизькій хартії про сталі європейські міста](#).<sup>6</sup> Хоча в її назві зазначено «міста», принципи, описані там, відповідають масштабу та контексту ОТГ. Лейпцизька хартія визначає два ключові аспекти:

1. Фахівці з планування і представники влади мають використовувати інтегровані підходи під час формування політики просторового розвитку. Інтегровані програми просторового розвитку базуватимуться на аналізі поточної ситуації та визначатимуть послідовні цілі розвитку урбанізованих зон і формуватимуть бачення розвитку територій загалом. Це потребує покращеної координації поміж сусідніми громадами, галузевими та технічними планами та політик, а також інвестицій, які сприятимуть



<sup>6</sup> Лейпцизька хартія про сталі європейські міста була затверджена на неофіційному засіданні Ради міністрів у Лейпцигу 24 травня 2007 року.

збалансованому розвитку урбанізованих територій. Інтегровані програми просторового розвитку мають залучати заінтересовані сторони та громадськість, що може істотно сприяти формуванню майбутніх економічних, соціальних, культурних та екологічних переваг для кожної території.

2. Слід звертати особливу увагу на неблагополучні райони міст чи всієї території та напрацьовувати стратегії покращення фізичного середовища. Це потребує зміцнення місцевої економіки і ситуації на ринку праці, активної політики в галузі освіти для дітей та молоді, а також сприяє створенню ефективного та доступного громадського транспорту.

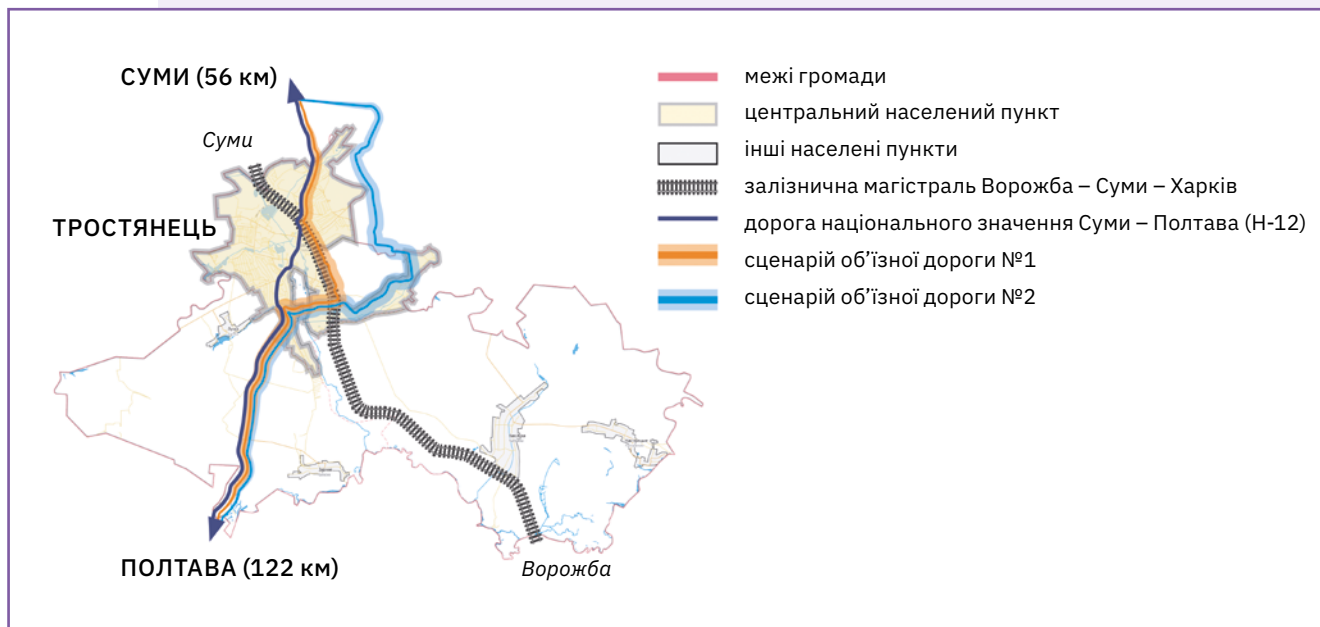
Було б неправильно розглядати офіційні та неофіційні процеси як окремі й незалежні один від одного. Взаємодія між формальністю та неформальністю, а також між владою та громадами неминуха. Тому оптимальним є, коли офіційне планування відбувається після і на основі неофіційного, або ж коли ці процеси відбуваються паралельно.

Також недоречно розробляти стратегії розвитку ОТГ окремо від концепції та документації з просторового планування. Інклюзивний підхід, показаний на прикладі Тростянецької ОТГ (нижче), демонструє принцип інтегрованого просторового та стратегічного планування, заснований на залученні всіх заінтересованих сторін до процесу розробки.

### *Практичний приклад*

## **Рішення проблеми розвитку роздробленого центру міста в Тростянецькій ОТГ (Сумська область)**

Станом на сьогодні місто Тростянець (центральна садиба ОТГ) з'єднане з залізничним шляхом Ворожба — Суми — Харків та автомагістраллю Суми — Полтава (Н-12). Це забезпечує міжмодальну транспортну інфраструктуру для розвитку економічної зони в північно-західній частині Тростянецької ОТГ, зокрема, доступ до індустріального парку «Тростянець». Однак, залізниця та шосе відрізають історичний та адміністративний центр Тростянця від східної частини міста. Нині існує лише два переїзди через залізницю для автомобілів (регульований переїзд та естакада) та два переходи для пішоходів (один підземний, інший через будівлю залізничного вокзалу), які пропонують низьку доступність для людей з обмеженими можливостями.



Тростянецька ОТГ була однією з 30 ОТГ з усієї України, яка взяла участь у навчальній програмі «Інтегроване просторове планування для об'єднаних територіальних громад», що реалізовувалася CANactions School за підтримки Програми «U-LEAD з Європою». Для роботи над концепціями просторового розвитку були сформовані міждисциплінарні та міжпоколінні команди, які склались з керівництва та персоналу органів ОТГ, представників місцевих заінтересованих сторін та фахівців – практиків з планування.

Було запропоновано декілька сценаріїв просторового розвитку для об'єднання зелених зон та громадських просторів у центрі Тростянця, а також розвитку економічної зони та збереження її зв'язку з трасою Н-12. У такий спосіб ОТГ змогла використати просторове планування для інтеграції та гармонізації галузевих стратегій місцевого економічного розвитку. Також було забезпечено взаємозв'язок з концепцією розвитку центру міста «Ппульсуюче серце Тростянця», що сприяло б збереженню його історичних та рекреаційних принад і, як наслідок, підвищувало б його загальну життєздатність. Альтернативні сценарії розвитку створили можливість для маневру в переговорах з місцевою громадою та іншими сторонами, а також для розв'язання бюджетних питань.



*Джерело: Проєкт «Інтегроване просторове планування для об'єднаних територіальних громад», CANactions School*

## Управління земельними ресурсами

Управління земельними ресурсами є невід’ємною частиною просторового планування. Метою цієї діяльності є забезпечення раціонального використання та охорона земель, створення сприятливого екологічного середовища, покращення природних ландшафтів, а також забезпечення правильних меж земельних ділянок та їх розташування, встановлення цільового призначення та права власності. Цей сектор регулюється [Земельним кодексом України](#) та Законом України «Про землеустрій». Документація із землеустрою — це джерело даних для розроблення документації з просторового планування і є інструментом для впровадження затверджених в процесі планування рішень. Окрім того, землевпорядкування є важливою складовою управління інфраструктурою, оскільки питання щодо цільового призначення, розподілу та власності на ділянки для об’єктів інфраструктури є ключовими під час організації будівництва або реконструкції.



Відповідно до законодавства, ОМС мають право:

- розпоряджатися землями територіальних громад;
- передавати землі комунальної власності у власність і оренду фізичним та юридичним особам;
- купувати землю для суспільних потреб;
- організовувати управління земельними ресурсами;
- контролювати використання та охорону земель комунальної власності;
- моніторити дотримання законодавства про землю та навколишнє середовище;
- вирішувати земельні спори тощо.

Важливо зазначити, що з юридичної точки зору рішення щодо передачі (надання) земельних ділянок, які належать державі чи громаді, у користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб приймаються лише на підставі затвердженого плану зонування або детального плану території. Передача земельної ділянки неможлива за відсутності цих документів, крім випадків, визначених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності». Аналогічно, придбання земель загального користування здійснюється на підставі затвердженої документації з просторового планування. Власник

землі може змінити цільове призначення земельної ділянки лише відповідно до плану зонування та/або детального плану території. Місцева документація з просторового планування також є підставою для оцінки вартості землі.

Для ефективного виконання цих завдань необхідно не лише створити відповідний підрозділ у адміністративній структурі ОТГ, а й мати актуальну інформацію про існуючий стан землекористування у громаді та планувати раціональне використання земель у майбутньому. Відсутність актуальної документації із землеустрою може мати негативні наслідки для органів ОТГ:

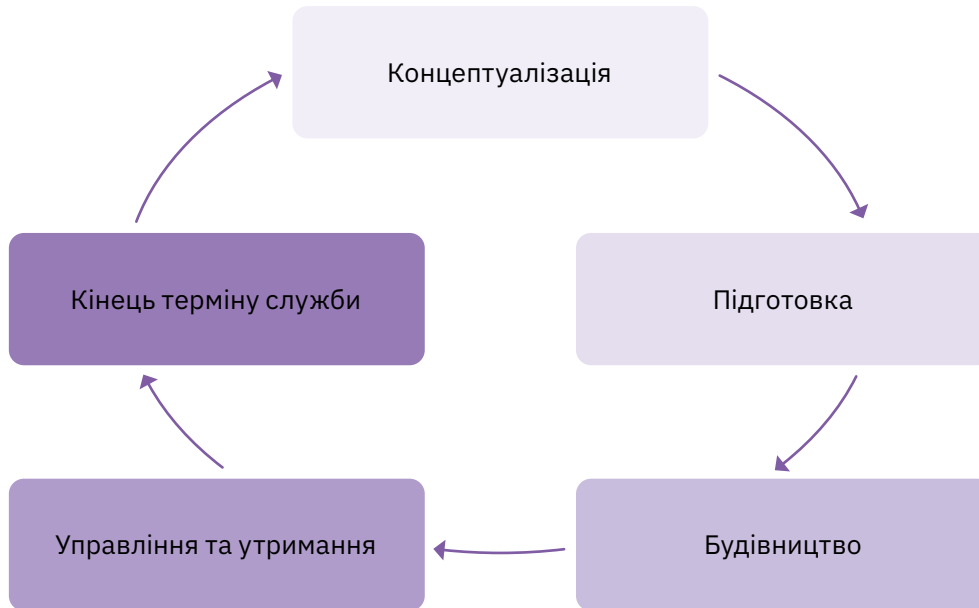
- неефективні рішення щодо обмежених земельних ресурсів громади;
- земельні ділянки використовуються не за цільовим призначенням;
- свавільне заволодіння землями, що перебувають у комунальній власності;
- перешкоди для внутрішніх інвестицій і, отже, економічного розвитку;
- скорочення бюджету ОТГ через зниження надходжень від земельних податків та орендної плати.

### «Життєвий цикл» інфраструктури

Під час оцінювання потреб ОТГ в певній інфраструктурі виникає природна тенденція зосереджуватися на «інвестиційних» витратах — скільки потрібно затратити на будівництво нового об'єкта, мережі або на реконструкцію / модернізацію існуючого. Але єдиний *сталий* спосіб бачення інфраструктури — це бачення всього життєвого циклу, від концепції до виводу з експлуатації (див. схему праворуч).

У такий спосіб управлінці в кінцевому рахунку можуть побачити всі витрати на розвиток інфраструктури, включаючи концептуалізацію (вирішити, що потрібно, де і коли), підготовку (організація техніко-економічного обґрунтування, проєктів, оцінок, дозволів, тендерів тощо), будівництво (після проведення тендерів та укладання контрактів), управління та утримання, а також можуть враховувати потенційні джерела фінансування на кожному етапі. Поняття «кінець терміну служби» може мати різні трактування для різних видів інфраструктури. Наприклад, полігон твердих побутових відходів повинен бути «виведений з експлуатації» наприкінці терміну служби, а звільнена територія





має бути підготовлена для альтернативного використання. Щодо місцевої дороги: її не «закривають», а натомість запускають новий цикл підготовки та реконструкції для забезпечення подальшої служби. В обох випадках інфраструктура не захищена від зносу через використання, старіння, кліматичні та геологічні умови чи зміни у використанні, що можуть скоротити термін її експлуатації. Ключовим є взяття під контроль всіх питань по витратах, фінансуванню та оцінці соціально-економічних вигод.

**Вартість життєвого циклу інфраструктури** визначається як загальна вартість, яка передбачає витрати на підготовку та реалізацію проєкту, а також поточні витрати (управління, утримання, ремонт) протягом експлуатації. До цього варто додати витрати на виведення з експлуатації інфраструктури або продовження терміну її використання. Враховуючи всі ці витрати, які матимуть місце ще багато років у майбутньому, та супутньо отриманий дохід (з тарифів, зборів тощо), можна визначити «чисту приведену вартість» інвестицій, використовуючи припущення (економічне життя інфраструктури, «облікова ставка», що застосовується до майбутніх заповишень тощо) як основу для забезпечення джерел фінансування. Тривалість життєвого циклу інфраструктури залежить від типу, але, зазвичай, лежить в інтервалі від 10 до 30 років (як це проілюстровано у таблиці референтних розрахункових періодів в ЄС на звороті).

## Референтні періоди експлуатації від Європейської комісії (за секторами)<sup>7</sup>

Сектор	Розрахунковий період (роки)
Залізничні шляхи	30
Автомобільні дороги	25-30
Порти та аеропорти	25
Міський транспорт	25-30
Водопостачання та водовідведення	30
Управління відходами	25-30
Енергетика	15-25
Ширококутний зв'язок	15-20
Дослідження та інновації	15-25
Бізнес-інфраструктура	10-15

Такі фінансові розрахунки для громадської інфраструктури також мають враховувати вплив на економіку, суспільство і довкілля. Громадська інфраструктура надає можливості використовувати (наприклад, системи водопостачання) та охороняти природні ресурси (наприклад, запаси підземних вод та системи очищення стоків). Отже, нас цікавлять не лише витрати на життєвий цикл (будівництво, утримання тощо) і користь (потенційне отримання доходу), а й **соціально-економічні недоліки та переваги**, такі як:

- використання благ або послуг може мати соціально-економічні вигоди. Наприклад, заощадження часу або запобігання аваріям для користувачів нової, безпечнішої, транспортної послуги;

<sup>7</sup> Посібник з аналізу витрат та вигод інвестиційних проєктів, інструмент економічної оцінки політики згуртованості 2014–2020 (Європейський Союз, 2015).

- ми маємо розуміти, що ця діяльність може призвести до соціально-економічних негативних наслідків, пов'язаних з інфраструктурою, — наприклад, вплив на навколишнє середовище під час фаз будівництва, експлуатації та виведення з експлуатації (забруднення повітря, ґрунту, води, викидів парникових газів або шумове забруднення).

**Принцип «забруднювач платить»** є загальноприйнятою практикою розв'язання проблем впливу на навколишнє середовище та подолання негативних наслідків, пов'язаних із будівництвом та експлуатацією інфраструктури, незалежно від того, перебуває вона в державному чи приватному секторах. Ті, хто забруднює, мають платити за управління та організацію запобігання завданню шкоди здоров'ю людини та довкіллю. Наприклад, якщо фабрика виробляє потенційно отруйну речовину як побічний продукт, вона несе відповідальність за безпечну утилізацію або знешкодження такої речовини. Принцип «забруднювач платить» лежить в основі законодавства щодо забруднення ґрунтів, води та повітря і застосовується до всіх забруднювачів, приватних чи державних.

В Україні цей принцип реалізується так званим екологічним податком, описаним у розділі 8 [Податкового кодексу України](#), де встановлюються конкретні правила та ставки. Цей податок сплачується підприємствами та організаціями, які виробляють шкідливі речовини, відповідно до їх виду та кількості. Надходження від цього податку спрямовуються до державного бюджету (45%), обласного бюджету (30%) та спеціального фонду у бюджеті села, селища і міста, в тому числі і ОТГ, (25%) на території якої здійснюється забруднення ([Бюджетний кодекс України, ст. 69<sup>1</sup>](#)). Кошти, отримані з екологічного податку, можна витратити лише на фінансування заходів з охорони навколишнього середовища.

На практиці, основними інфраструктурними об'єктами-забруднювачами, які належать ОТГ, залишаються споруди поводження з відходами (переважно сміттєзвалища), каналізація (особливо її відсутність), громадський транспорт та системи опалення твердим паливом. Оскільки органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання, екологічний податок сплачується відповідним комунальним або приватним підприємством.



← 03  
Фінанси ОМС



## Які є виклики та можливості для влади ОТГ?

У процесі децентралізації органи влади ОТГ стали відповідальними за забезпечення громадян та бізнесу якісним просторовим управлінням та інфраструктурою високої якості задля забезпечення гідного рівня життя та повноцінного функціонування економіки.

Планування простору, інфраструктури і послуг взаємопов'язані. Те, де живуть люди, де відбувається виробництво і надаються послуги, впливає як на потребу в наявності інфраструктури, так і на її розміщення. Так само наявність громадської інфраструктури та послуг чинить вплив на вибір людей щодо місця проживання та на вибір власників бізнесу щодо розміщення своїх інвестицій.

Для ефективного управління розвитком громад ОМС наділяються законодавством певними повноваженнями щодо планування простору та розвитку інфраструктури:

- забезпечення підготовки документації з просторового планування;
- забезпечення будівництва та обслуговування інфраструктури;
- розвиток громадських та зелених зон;
- управління комунальною інфраструктурою та сферою послуг;
- ведення містобудівного кадастру і проведення моніторингу забудови;
- реалізація функцій державної архітектурно-будівельної інспекції.

Для виконання цих обов'язків їм потрібно займатися питаннями щодо:

- прогнозування перспективного розвитку та розроблення місцевих програм з управління землею, захисту навколишнього середовища, запобігання зміні клімату, інвестицій в інфраструктуру, поводження з відходами, благоустрою, захисту історичної та культурної спадщини, громадського транспорту (мобільності) та громадської безпеки тощо;
- видачі дозволів на користування земельними ділянками відповідно до вимог чинного законодавства;
- затвердження проєктів землеустрою та виділення земельних ділянок;
- забезпечення участі громадськості у просторовому плануванні;



- координація діяльності заінтересованих сторін у сфері просторового розвитку та архітектури;
- забезпечення ефективної системи збору та управління даними;
- залучення й укладання контрактів із відповідними виконавцями для розробки, будівництва, розвитку інфраструктури та управління ними;
- створення та управління рентабельними комунальними підприємствами.

Як вже згадувалось, просторове планування на місцевому рівні має відповідати просторовим та галузевим стратегіям національного та регіонального рівнів, але при цьому управлінцям ОТГ надається можливість розвивати свої території відповідно до місцевих особливостей та потреб.

Навіть якщо не враховувати того, що законодавство у сфері розвивається, громади завжди будуть стикатися з потенційними проблемами в галузі просторового планування та розвитку інфраструктури, які виникають унаслідок:

- координації з органами державної влади вищого рівня, які мають повноваження та ресурси на території ОТГ;
- можливих суперечок щодо управління ресурсами (наприклад, водою, землею, мінеральними ресурсами, лісами) за межами населених пунктів;
- непередбачуваних демографічних змін, як позитивних, так і негативних, що ускладнює оцінку необхідного обсягу публічних послуг (освіта, охорона здоров'я, транспортне навантаження, використання енергії та води, утворення відходів тощо), а отже, і будівництво, утримання та ремонт об'єктів інфраструктури;
- економічних трендів та непередбачуваних ситуацій, які матимуть аналогічний вплив на використання інфраструктури та потреби в послугах;
- можливих змін меж ОТГ в майбутньому, наприклад, унаслідок подальших об'єднань, що потребуватиме змін у документації з просторового планування.

ОТГ мають можливість збільшувати свої доходи за рахунок передачі земель сільськогосподарського призначення з державної у комунальну власність. Це зробить їх більш незалежними та ефективними у просторовому плануванні

та землеустрої. Однак якщо в ОТГ бракує затвердженої документації з планування, це може призвести до соціальної напруги, оскільки місцеві жителі намагатимуться отримати землю у власність або здати її в оренду без взяття до уваги суспільних потреб та вигод. Тому участь місцевого населення у процесі просторового планування є важливою та сприяє його активізації, згуртованості та підвищенню відповідальності за спільне майбутнє.

Реальність полягає в тому, що більшість українських ОТГ та районних державних адміністрацій використовують застарілу або невідповідну документацію з просторового планування. Багато планів та схем було розроблено ще до 1990 року. Деякі громади взагалі не мають такої документації. Це має негативні наслідки, наприклад, високі витрати на розвиток інфраструктури та послуг, корупція під час отримання дозволів, неякісні або невідповідна якість публічних надаваних послуг, або ж небажання підприємств розташовувати свої потужності у таких ОТГ. Дослідження,<sup>8</sup> проведене Програмою «U-LEAD з Європою» серед ОТГ, показало, що 70% з 652 респондентів зазначило найбільш значущою перешкодою для розвитку саме надмірно обмежувальні, старі, чи взагалі відсутні генеральні плани.

Окрім того, більшість ОТГ обмежені недостатньою спроможністю вирішення питань просторового планування та підготовки інфраструктурних проєктів через відсутність професійних кадрів. Ця ситуація стимулює громади до:

- призначення відповідальних за просторове планування;
- розвитку власної експертизи з питань просторового планування;
- розробки основної землевпорядної документації;
- централізованої координації підготовки проєктів та управління інфраструктурою;
- розстановки пріоритетів у процесі підготовки інфраструктурних проєктів;
- заохочення та надання можливості участі громадян у прийнятті рішень.

---

<sup>8</sup> Дослідження «Огляд публічних інвестиційних пріоритетів для покращення муніципальних послуг та місцевого економічного розвитку в об'єднаних територіальних громадах», проведене Програмою «U-LEAD з Європою» серед ОТГ, які були створені до кінця 2017 року.

## Призначення відповідальних за просторове планування

У більшості сільських та селищних ОТГ виконання завдань з просторового планування передається уповноваженим органам містобудування та архітектури райдержадміністрацій або здійснюється фахівцями із землеустрою, які зазвичай працюють у кожній ОТГ. Поточне фінансове становище більшості ОТГ, дає їм змогу брати активну участь у розробленні планувальної документації за рахунок власних бюджетів.

В ідеалі, для виконання законом передбачених обов'язків та завдань ОТГ голова повинен(на) створити організаційний підрозділ (відділ) з питань просторового планування та архітектури, який координував би підготовку документації з просторового планування, забезпечував громадські консультації та містобудівний моніторинг. Такий підрозділ також видавав би містобудівні умови, будівельні паспорти та вів би містобудівний кадастр. Як наслідок, під час підготовки муніципального бюджету та розроблення проектів з розвитку громадської інфраструктури вкрай важливо консультуватися з працівниками такого підрозділу.

Відповідно до чинного законодавства, можливість створити уповноважений підрозділ з питань просторового планування та архітектури є лише у міських ОТГ. Керівник підрозділу може бути лише головним архітектором області/району/міста відповідно до Закону України «Про архітектурну діяльність» (стаття 14). Це означає, що сільська/селищна ОТГ може створити підрозділ, але він не зможе мати уповноваженого керівника, а це призведе до втрати необхідних повноважень в просторовому плануванні. Як альтернатива, сільські/селищні чи ОТГ з недостатніми ресурсами можуть залучати фахівців із сусідніх громад на основі міжмуніципального співробітництва. Навіть якщо роль керівника підрозділу виконує спеціаліст з РДА, це не має зупиняти громаду брати активну участь у просторовому плануванні своєї території.

Рекомендовано, щоб такий підрозділ у міських ОТГ мав щонайменше трьох працівників, а також був забезпечений необхідним обладнанням (комп'ютер, програмне забезпечення GIS та CAD, Інтернет тощо). У підсумку ця кількість залежить від реальних потреб громади. Відповідно до чинного Закону «Про архітектурну діяльність», керівником підрозділу може бути людина з вищою архітектурною освітою та не менш ніж п'ятьма роками професійного досвіду в галузі просторового планування й архітектури. Керівник підрозділу має бути призначений за результатами відкритого конкурсу.

### ↔ 02

Управління людськими ресурсами



## Підготовка землепорядної документації

Оскільки органи ОТГ відповідальні за землеустрій на своїх територіях,<sup>9</sup> а бюджети громад обмежені, виникає запитання: яку землепорядну документацію слід розробляти насамперед?

Відповідний орган ОТГ зобов'язаний забезпечити розробку **«проєкту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж населених пунктів»** для визначення територіальних меж відповідно до своїх повноважень щодо розпорядження землями комунальної власності. Це дасть змогу громаді уникнути конфліктів з різними розпорядниками земель, такими як Державний геокадастр чи ОДА, і збільшити територію окремих населених пунктів на підставі попередньо розроблених генеральних планів.

Маючи достовірні дані про межі власної території, громада має розробити **«технічну документацію із землеустрою щодо інвентаризації земель»**. Це слід здійснювати відповідно до [Постанови Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019 року № 476 «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»](#) з метою:

- встановлення місця розташування об'єктів землеустрою, їх меж, розмірів та юридичного статусу;
- виявлення земельних ділянок, які не використовуються або використовуються нераціонально чи не за цільовим призначенням;
- виявлення та збереження здеградованих сільськогосподарських угідь та забруднених земельних ділянок;
- встановлення кількісних та якісних характеристик земель, необхідних для ведення Державного земельного кадастру;
- здійснення державного контролю за використанням та охороною земель;
- прийняття відповідних рішень на основі проведеної інвентаризації.

Цей вид документації може бути розроблений за рішенням ради ОТГ для всієї території громади, окремих населених пунктів або навіть окремих кварталів чи вулиць.

<sup>9</sup> Відповідно до статті 19 Закону України [«Про землеустрій»](#).



Після інвентаризації земель керівництво ОТГ отримує актуальну інформацію про всі землі та земельні ділянки на її території. Така інформація є основою для розробки **схеми планування території ОТГ** або **генерального плану** для окремих населених пунктів та **«технічної документації з нормативної грошової оцінки земель»**.

У результаті проведення інвентаризації земель визначаються території спеціального призначення, наприклад, території природно-заповідного фонду, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення. Це дає змогу органам ОТГ розробити **«проекти землеустрою щодо організації та встановлення меж цих об'єктів»**. Цей документ забезпечує збереження перерахованих об'єктів, а також надає важливу для інвестиційних рішень інформацію.

На підставі генерального плану необхідно розробляти **«проект землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту»**. Він служить для обґрунтування, розробки та подальшої реалізації необхідного обсягу організаційних та інженерно-технічних заходів для розвитку та покращення якості земель, їх раціонального використання та захисту, зокрема від руйнівних процесів.

Коли виникає потреба у формуванні окремої земельної ділянки для комунальних потреб або продажу на земельних аукціонах, громада має розробити **«проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки»** або **«технічну документацію із землеустрою щодо проведення інвентаризації земельної ділянки»**.

Отже суть проектних рішень в управлінні землею полягає у створенні органом ОТГ / виконавцем проекту об'єкта землеустрою (окремої земельної ділянки, територіальної зони, адміністративно-територіальної одиниці) з визначенням його просторових характеристик, правового режиму та вирішення соціальних, економічних, екологічних, санітарно-гігієнічних, технічних аспектів, які відображені у графічній та текстовій частинах землевпорядної документації.

Усі проектні рішення в галузі землеустрою мають містити визначення земельних ділянок, які перебувають у комунальній та державній власності, а також визначення земельних ділянок з правами постійного користування, водночас ці дані потрібно вносити до Державного земельного кадастру. Усі проектні рішення також мають визначати земельні ділянки, які необхідно передати у комунальну власність для майбутніх суспільних потреб та які можуть бути передані у приватну власність (перевага має надаватись аукціонам).

## Комп'ютерні технології в просторовому плануванні

В Україні вже майже три десятиліття документація з просторового планування розробляється за допомогою спеціалізованих комп'ютерних програм. Спочатку це були переважно креслярські програми, але поступово відбувся перехід до геоінформаційних систем (ГІС). Цей перехід був викликаний тим, що планування забудови території не є суто креслярською роботою, а потребує врахування географічних факторів і використання методів геопросторового аналізу.

Розвиток геоінформаційних технологій у наш час дає змогу:

- збирати дані як в офісі, так і безпосередньо на території та одразу вносити їх у базу геоданих;
- здійснювати обробку та аналіз даних;
- моделювати забудову та розвиток території;
- створювати геопросторові дані, як і раніше, у вигляді паперових карт, але також у вигляді інтерактивних картографічних додатків, доступних через локальні мережі чи Інтернет.

↔ 08  
Громадський  
порядок та  
безпека

Поступово застосування ГІС вийшло за межі використання суто вузькими спеціалістами до широкого кола заінтересованих сторін — осіб, які приймають рішення, фахівців різних профілів, громадськості та місцевого бізнесу — вони можуть отримати доступ до геопросторових даних, включаючи планувальну документацію, інформацію про умови та ресурси території, інфраструктурні та туристичні об'єкти тощо. Були розроблені різноманітні спеціалізовані геоінформаційні програми для вирішення конкретних завдань, таких як управління транспортними потоками, оцінка потенційних ризиків виникнення небезпечних природних чи техногенних катастроф тощо.

Сюди належать і геопортали. Геопортали — це спеціалізовані веб-портали зі спеціальним набором інструментів для просторового аналізу, які дедалі частіше використовуються для обміну геопросторовими даними на державному, регіональному та місцевому рівнях. Одним із можливих застосувань таких порталів є розміщення містобудівного кадастру (див. зразок,<sup>10</sup> праворуч).

<sup>10</sup> Джерело: «Посібник з просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури ОТГ», «U-LEAD з Європою».



Містобудівний кадастр — це державна система управління певними геоданими, яка є відкритою та загальнодоступною (за винятком інформації з обмеженим доступом) та інформує користувачів про:

- адміністративно-територіальні одиниці;
- екологічні й інженерно-геологічні умови;
- джерела інформації, що стосуються норм цивільного будівництва, державних стандартів та правил, які застосовуються під час планування та забудови територій;
- формування галузевої складової державних географічних інформаційних ресурсів.

Сьогодні ГІС є інструментом управління територіальним розвитком на підставі об'єктивної оцінки наявних даних. Документація з просторового планування, розроблена за допомогою ГІС-програм, одразу стає незамінним інструментом для прийняття рішень на основі фактів, як це продемонструвала Березівська ОТГ.

## Практичний приклад

### Використання ГІС-технологій для моделювання придатності територій для розвитку туристичних послуг у Березівській ОТГ (Сумська область)

Березівська ОТГ створена у жовтні 2015 року. Вона об'єднує вісім сільських рад загальною чисельністю населення понад 5000 осіб та площею 465,1 км<sup>2</sup>. Відповідно до стратегії, одним із пріоритетів розвитку громади є використання природного потенціалу та історичної спадщини для розвитку туристичних послуг. Для цього громада має такі переваги:

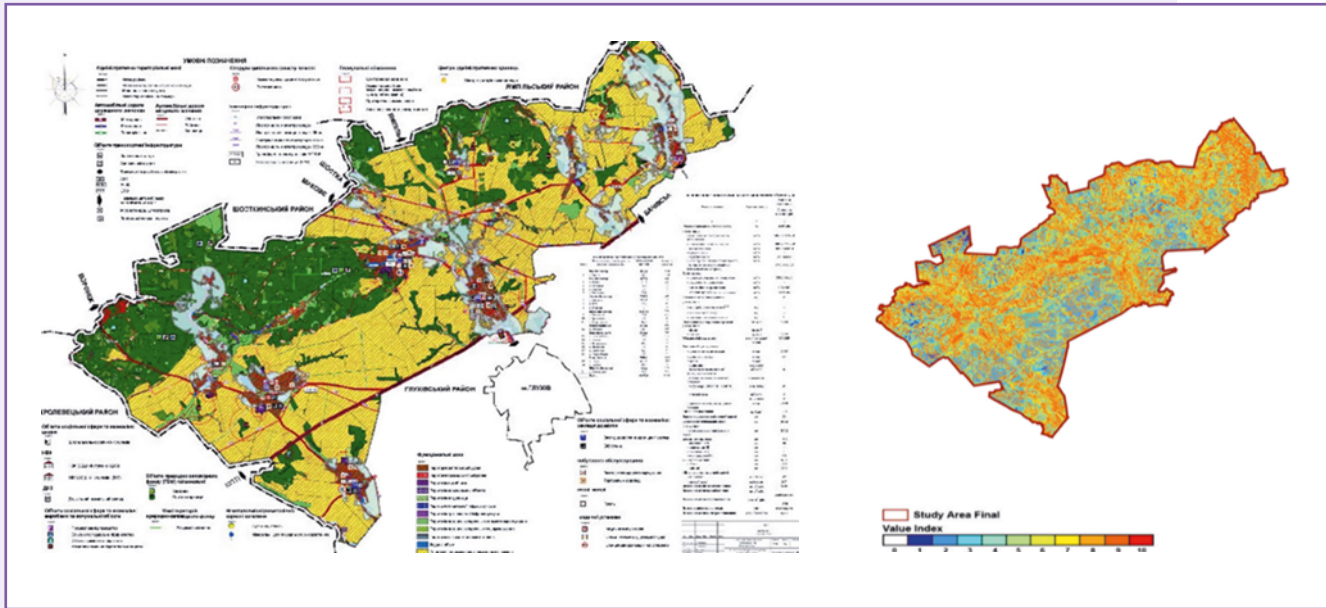
- географічне розташування з доступом до міжнародних автомагістралей;
- наявні природні ресурси, а саме ліси та водойми;
- неподалік є місто Глухів, колишня столиця Лівобережної України.



Експерти проєкту «Е-Рішення для громад», що реалізовується [Центром розвитку інновацій за підтримки «U-LEAD з Європою»](#), розробили модель придатності територій цієї громади для розвитку туристичних послуг. Для моделювання використали такі дані: доступність доріг та водних об'єктів, місцевість, ландшафти, землекористування, нахили поверхні, результати опитування місцевого населення. Також було розміщено інформацію про розташування населених пунктів, природних заповідників та об'єктів культурно-історичної спадщини. Це дало змогу оцінити природні активи громади та виокремити території, придатні для розвитку туристичних послуг (червоним на схемі внизу праворуч позначено зони для рекреації, які мають найбільшу привабливість).

Водночас ця інформація є джерелом вихідних даних, необхідних для розробки документів зі стратегічного планування та розміщення нових виробничих та інфраструктурних об'єктів. Вона також допомагає визначитися з доцільністю розвитку певної економічної діяльності на території ОТГ, включаючи розвиток рекреаційних послуг, а також раціонально використовувати наявні природні ресурси. На малюнку праворуч показані перспективні зони, придатні для створення туристичної інфраструктури. Ці зони накладені на існуючу схему планування громади та позначені світло-голубим кольором.

*Джерело: Проєкт «Е-рішення для громад», Центр розвитку інновацій*



За підтримки програми «U-LEAD з Європою» експерти проєкту «Е-рішення для громад» розробили портал даних GIS DATA (<https://cid.center/gisdata>) з метою сприяння використанню геопросторових даних для прийняття управлінських рішень на обласному рівні та на рівні ОТГ. Портал каталогізував джерела геопросторових даних, багат шарові електронні карти та приклади їх використання для управління громадами та регіонами. Зокрема, цей портал вміщує понад 100 джерел даних, атлас геопросторових шарів для пілотних громад – учасників проєкту, а також численні рекомендації щодо використання цієї інформації в управлінні. Ці відкриті дані можуть бути використані для розробки веб-сервісів для ОТГ, як, наприклад, це було зроблено в Засульській ОТГ.



## Практичний приклад

### Використання геопросторових даних для прийняття управлінських рішень в Засульській ОТГ (Полтавська область)



Засульська ОТГ була створена в грудні 2016 року з 11 рад, об'єднує 38 сіл з населенням 16 573 людини та площею 604,3 км<sup>2</sup>. В межах проекту «Е-рішення для громад» було розроблено веб-додаток (<https://arcg.is/0KfmfP>) для громади з використанням онлайн-технології ArcGIS. Додаток містить дані про сільськогосподарські культури, які вирощують на території громади. Дані взято з відкритої платформи точного землеробства: <https://map.onesoil.ai> (праворуч).

Цей додаток пропонує деякі інструменти для просторового аналізу:

- аналіз розподілу видів сільськогосподарських культур на території ОТГ;
- співвідношення площі поля з врожайністю;
- урожайність залежно від сільськогосподарської культури;
- динаміка сільськогосподарських культур у різні роки.

Використовуючи цей веб-додаток, Засульська ОТГ може:

- отримати інформацію про види, продуктивність та площу сільськогосподарських культур;
- оцінити динаміку змін посівних площ та врожайності культур у різні роки;
- відстежувати дотримання правил сівозміни;
- визначити земельні ділянки, які фактично зорані, але не внесені до Державного земельного кадастру, тож можлива несплата податків.

Окрім даних про сільськогосподарські культури, веб-додаток має геопросторові шари, які містять інформацію з загальнодоступної кадастрової карти про межі ОТГ, будівлі, мережу вулиць, сільськогосподарські угіддя та річкову мережу.

*Джерело: Проект «Е-рішення для громад», Центр розвитку інновацій*





## Координація розвитку інфраструктури

Зазвичай кожен відділ або департамент ОТГ планує розвиток громадської інфраструктури залежно від свого напрямку роботи окремо (наприклад, освіта, охорона здоров'я, транспорт тощо). Здебільшого підготовка, управління та утримання інфраструктури делегується підприємствам, як правило, комунальним. Однак в ОТГ не існує окремої структурної одиниці, яка займалася б управлінням розвитку та утриманням всієї громадської інфраструктури цілісно і всеосяжно. Комунальними послугами та питаннями інфраструктури зазвичай опікується Департамент житлово-комунального господарства. Центральна координація найчастіше відбувається тільки в процесі бюджетування, і тоді настає момент, коли потрібно робити важкий вибір стосовно пріоритетів.

Під час бюджетування важливо продумати кожен етап життєвого циклу інфраструктури.

- **Підготовка.** Які ресурси потрібні для підготовки інфраструктурних проєктів до втілення? Залежно від типу інфраструктури, це можуть бути залучення інженерів, геодезистів та/або економістів ззовні, які спроможні оцінити гідрологічні, геотехнічні та/або топографічні умови, розробляти проєкти та техніко-економічні обґрунтування, проводити

↪ 01  
Стратегічне  
управління

аналіз витрат і вигод та оцінку впливу на навколишнє середовище, підготувати тендерну документацію та, можливо, підготувати заявки на отримання гранту чи позики від внутрішніх чи міжнародних інституцій.

- **Будівництво.** Після прийняття рішення про реалізацію проєкту (зазвичай за допомогою зовнішніх підрядників через державні закупівлі / ProZorro), громаді доведеться фінансувати будівництво за рахунок власних надходжень, державних субвенцій та інших національних джерел (наприклад, Державний фонд регіонального розвитку), донорської спільноти (GIZ, USAID, Polish Aid, Швейцарське агентство розвитку та співробітництва тощо) або міжнародних фінансових організацій (МФО), таких як Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) або німецький банк Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) тощо.
- **Експлуатація.** Формуючи бюджет, необхідно враховувати поточні витрати на муніципальні послуги (компенсовані потоками надходжень), капітальні витрати на обладнання та ремонт, а також постійне обслуговування або «поточний ремонт», необхідний для того, щоб інфраструктура не зношувалася.
- **Кінець терміну служби.** Коли з'явиться потреба виводу інфраструктури з експлуатації, витрати міститимуть елементи з етапу підготовки (залучення інженерів та геодезистів для планування майбутніх дій, включаючи альтернативне використання об'єктів чи ділянки) та будівництва (проведення тендерів на будівельні та інші підряди).

Кожний зовнішній надавач коштів (гранту чи позики) має свої правила і вимоги щодо подання заявок. Однак існують загальні фактори:

- розрахунки мають бути реалістичними та обґрунтованими, що особливо акцентує увагу на наявності достатніх навичок з фінансового аналізу, складання бюджету та прогнозування;
- міжнародні донори, особливо МФО, вимагають, щоб проєкти давали соціально-економічні вигоди (тобто переважували будь-які негативні соціально-економічні наслідки), враховували рівні можливості та екологічні чинники, були сталими, але не були б реалізовуваними без внеску донора (іншими словами, не мали від'ємну приведену вартість);





- ОТГ має забезпечити усі необхідні передумови до того, як буде надано затвердження проєкту, наприклад, вирішити всі питання права власності на землю чи будівлі, або, у випадку міжмуніципального співробітництва (МС), мати юридично закріплену угоду між сторонами щодо їх ролі, внеску, частки доходів та покриття накладних витрат тощо;
- зазвичай громада має продемонструвати, які у неї наявні системи для управління інфраструктурним проєктом протягом будівництва (контроль якості тощо) та експлуатації. Наприклад, має бути юридична особа, яка відповідає б за цю інфраструктуру після будівництва, управляла та утримувала її, а наприкінці терміну експлуатації займалася б її «закриттям» або заміною.

Крім того, громади не є ізольованими одиницями. Транспортні, комунікаційні та енергетичні мережі виходять за межі ОТГ, а для навколишнього середовища адміністративні кордони взагалі не застосовні. Особливо це стосується забруднення ґрунтів, повітря та води. Деякі інфраструктурні проєкти, такі як центри поводження з відходами та станції очищення стічних вод, потребують певного мінімального масштабу ефективності, щоб бути операційно та фінансово життєздатними. Такий мінімальний масштаб, здебільшого перевищує територію однієї ОТГ. Незважаючи на те, що **міжмуніципальне співробітництво** може бути складним та відбирати багато часу, воно іноді є єдиним рішенням, яке принесе вкрай необхідні вигоди для всіх громадян та підприємств у громаді.

## Планування та пріоритизація інвестиційних проєктів

Навіть маючи доступ до грантів та позик із зовнішніх джерел, ОТГ, здебільшого, має обмежені ресурси для інвестицій, особливо порівняно з масштабом наявних потреб. Отже, важливо планувати та визначати пріоритети, особливо під час підготовки бюджету та в контексті переходу до середньострокового бюджетування. Але як вибрати між ремонтом школи, перетворенням пожежної будівлі на центр безпеки громадян або встановленням системи збору стічних вод у селі? Це дилема, з якою стикається кожен орган місцевого самоврядування по всій Європі. Тут керівництво ОТГ має керуватися насамперед своїми законними обов'язками, а по-друге, очікуваннями своїх громадян та бізнесу.

### ↪ 03

Фінанси ОМС

## Регуляторні вимоги щодо діяльності ОТГ:

### ↔ 06 Освіта

- Відповідно до Закону «Про освіту», ОТГ є засновниками навчальних закладів і відповідають за оптимізацію шкільної мережі, що може означати закриття одних шкіл та відкриття і розширення інших (наприклад, опорні школи). Це, відповідно, потребує відключення або підключення до комунальних послуг. Зміни у використанні призведуть до витрат на оновлення. Кожна функціонуюча школа має відповідати принципам нового освітнього простору в питаннях дизайну та обладнання. Розташування шкіл, згідно з просторовим планом, матиме наслідки щодо транспортного перевезення учнів й учителів, за що також відповідають органи ОТГ.

### ↔ 07 Охорона здоров'я

- Законодавство встановлює відповідальність ОТГ за забезпечення населення послугами первинної медичної допомоги (ПМД) на своїх територіях, що, серед іншого, передбачає оптимізацію та управління мережею закладів ПМД. Заклади мають бути доступними для всіх мешканців. Керівництво ОТГ зобов'язане піклуватися про модернізацію та утримання будівель, обладнання та програмне забезпечення, а також фінансування комунальних послуг та енергії, що споживають медичні заклади. Тобто все, що передбачає забезпечення кожного закладу необхідними транспортними зв'язками, енерго- та водопостачанням, збором медичних та каналізаційних відходів.

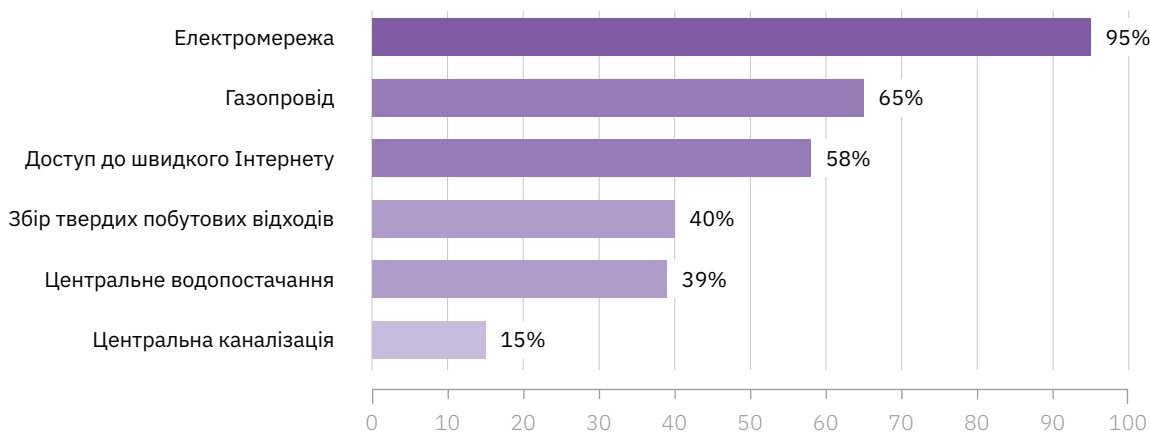
ОТГ отримали повноваження та обов'язки також і в інших галузях, які потребують певної інфраструктури. Наприклад, громадський порядок і безпека (максимум 20 хвилин часу реагування на пожежі) та соціальні послуги (перехід від загальної опіки до індивідуального догляду). Також багато громад відкривають у себе центри надання адміністративних послуг для спрощення отримання послуг та їх наближення до людей.

Часто політичні рішення у важливих ключових для ОТГ секторах матимуть позитивні наслідки для **транспорту, комунікацій, енергетики та екологічної (вода, відходи, каналізація) інфраструктури**. Ці мережі є фундаментально необхідними для сталого функціонування будь-якої громади.

Досконала громадська інфраструктура сприятиме створенню робочих місць, соціальній згуртованості, підвищенню конкурентоспроможності бізнесу та захисту природних ресурсів. Визначення пріоритетних сфер, в яких є найбільша потреба і розвиток яких принесе найбільшу користь для громади у довготривалій перспективі, є серед намірів більшості ОТГ. Отже, що це за сфери?

Вже згадуване дослідження серед ОТГ,<sup>11</sup> проведене Програмою «U-LEAD з Європою», містило блок запитань про стан місцевої інфраструктури. Результати не здивують керівників ОТГ.

### Домогосподарства з доступом до публічних послуг



В Україні багато мереж та споруд були занедбані та підлягали лише «косметичним» ремонтам, або ж взагалі не ремонтувалися через недостатнє фінансування чи неякісне управління. Крім того, муніципальні послуги часто є недостатньо розвинутими через непосильність для громади початкових інвестицій в інфраструктуру, або ж якщо інфраструктура опинилася в напівзруйнованому стані через зависокі витрати на обслуговування. На жаль, це лише накопичує проблеми з часом.

<sup>11</sup> Дослідження «Огляд публічних інвестиційних пріоритетів для покращення муніципальних послуг та місцевого економічного розвитку в об'єднаних територіальних громадах», проведеного Програмою «U-LEAD з Європою» серед ОТГ, які були створені до кінця 2017 року.

Під час дослідження керівникам ОТГ також ставили наступне запитання: які основні інфраструктурні перешкоди для розвитку бізнесу? Нижче наведені п'ять найпоширеніших відповідей:



Враховуючи стан інфраструктури, дослідження «U-LEAD з Європою» показало п'ять основних секторів, які громади вважали найпріоритетнішими для інвестицій, це: дороги (83%), поводження з твердими побутовими відходами (64%), заклади охорони здоров'я (57%), освіта (55%) та водопостачання (55%). Однак, коли йшлося про *фактично* заплановані інвестиційні проекти, найвищий пріоритет на практиці мали культурні та спортивні споруди.

З огляду на обмежені ресурси, тенденція полягає в пріоритизації найшвидшого в реалізації, найдоступнішого проекту, який мав би популярність серед місцевого населення. Такі рішення не є сталими, оскільки стан інфраструктури погіршуватиметься та не задовольнятиме попит на вищу якість життя, робочі місця та розвиток, особливо там, де є прогалини в покритті інфраструктурою.

У цьому ж дослідженні було встановлено, що висока вартість розроблення проектної документації є головною перешкодою для запуску інфраструктурних проектів – понад 80% ОТГ вважають це «великою» чи «дуже великою» проблемою. Майже чверть (22%) не заклали в бюджет витрат на підготовку пріоритетних інфраструктурних проектів. Важливо, що часто не стільки вартість будівництва стримує інвестування, як неналагоджений процес та неналежно розроблена (або відсутня) «дорожня карта» щодо втілення потенційних інфраструктурних проектів.

Пріоритизація розвитку транспортної та екологічної (вода, відходи, стічні води) інфраструктури потребує **середньострокового планування**, яке повністю враховувало життєвий цикл інфраструктури, потенційний соціально-економічний вплив та впорядкування послідовності інвестицій для забезпечення їх керованості.

Розуміння потреб та очікувань місцевих громадян та підприємств, а також рівня стримування розвитку недостатністю/ відсутністю комунальних послуг є вихідною точкою для планового підходу. **Оцінювання потреб** можна швидко здійснити за допомогою проведення опитувань, дискусійних панелей та фокус-груп серед користувачів. Це також допоможе сформувати відчуття співвласності серед місцевих жителів, що важливо, оскільки саме вони матимуть вигоду від інвестицій та відіграватимуть певну роль у фінансуванні, сплачуючи податки та оплачуючи комунальні послуги за встановленими тарифами.

Для правильного розуміння всіх аспектів громадської інфраструктури в ОТГ громада має створити та вести (тобто постійно оновлювати) **комплексний реєстр інфраструктурних активів**, класифікований за секторами (дороги, водопостачання тощо). Інформацію треба отримувати з існуючих джерел, у тому числі з документації з просторового планування та комунальних підприємств. Для створення такого реєстру програмне забезпечення ГІС стане в пригоді.

Інвентаризація стає основою для оцінювання **якості наявної інфраструктури** за участі інженерів шляхом:

- оцінки стану існуючої інфраструктури (дороги та мости, магістральне водопостачання тощо), виходячи з її здатності задовольняти муніципальні потреби (наприклад, коефіцієнти втрат водопроводів) та очікуваного терміну експлуатації;
- залежно від стану інфраструктури, оцінки витрат на а) утримання до кінця терміну експлуатації, б) відновлення для продовження терміну експлуатації та/ або в) заміни для запуску нового циклу життя інфраструктури.

Очевидно, що це дає змогу керівництву ОТГ лише підтримувати та оновлювати усталені системи і мережі, а не **розширювати й удосконалювати** їх. Отже, наступним аспектом аналізу бази інфраструктурних активів ОТГ є розгляд можливостей модернізації інфраструктури і пов'язаних з нею послуг на благо громадян та підприємств усіх секторів. Таке стратегічне мислення не має

#### ↪ 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

#### ↪ 01

Стратегічне управління

обмежуватися можливостями *лише* наявних ресурсів, а також має розглядати, що *може бути* досягнуто з додатковими ресурсами. Мрійте сміливо! Також необхідно враховувати потенційний вплив комунальних послуг на оптимізацію шкільних та медичних мереж, підвищення привабливості для бізнес-інвесторів, зменшення часу реагування на пожежі, злочинність або інші надзвичайні ситуації та збільшення соціальної згуртованості мешканців.

Органи самоврядування ОТГ мають затвердити **стратегію та політичну позицію** щодо розвитку інфраструктури та послуг у кожному секторі. Ця стратегічна позиція має відповідати документам з планування на кожному рівні (національному, обласному, районному та місцевому). Вона повинна відповідати положенням законів та галузевим стратегіям, а також бути ефективною та оптимальною для інфраструктури, яка потребуватиме укладання партнерства з іншими ОТГ (міжмуніципальне співробітництво).

Це означає постановку питань, що виходять за межі status quo.

- **Дорожня мережа.** Чи можливо та бажано збільшити пропускну спроможність існуючих комунальних доріг? Чи є потенціал для нових місцевих доріг, пов'язаних із регіональною та загальнодержавною дорожньою мережею? Які наслідки це матиме для мостів та тунелів?
- **Побутові відходи.** Скільки домогосподарств (який відсоток) зараз має доступ до послуги збору відходів? Чи є потужність сміттєзвалища достатньою для обслуговування 100% домогосподарств? Що потрібно для впровадження переробки відходів задля зменшення розмірів сміттєзвалища? Чи спроможна ОТГ справлятися самостійно, чи потрібен регіональний або міжмуніципальний центр поводження з відходами? Чи є несанкціоновані сміттєзвалища на території громади, якщо так, то що потрібно зробити для їх ліквідації?
- **Стічні води.** Який відсоток домогосподарств, підприємств та інших закладів (школи, клініки тощо) в даний час підключено до каналізації? Де акумулюються стічні води? Який мають вплив на навколишнє середовище? Чи можливо збільшити збір стічних вод до 100%, чи з економічних міркувань слід залишити септики? Чи є економічним будівництво очисних споруд в громаді, чи вигідніше це робити на регіональному або міжмуніципальному рівні?

Такий аналіз допомагає визначити **як обсяг, так і масштаб** потенційних інфраструктурних проєктів. Він не має обов'язково привести до висновку, що будь-яка модернізація або заповнений пробіл є бажаними — реалізація деяких проєктів може бути економічно не вигідною (наприклад, підключення віддалених населених пунктів чи домогосподарств до очисних споруд). Однак аналіз створює межі для визначення пріоритетності та послідовності, включаючи зв'язки між проєктами. Наприклад, не має сенсу ремонтувати дорогу раніше, ніж відбудеться прокладка/ремонт труб або кабелів.

Цей аналіз стане основою **«довгого переліку» інфраструктурних проєктів**, для яких влада ОТГ у діалозі з громадянами та іншими заінтересованими сторонами може шукати потенційні джерела фінансування. Але як розставити пріоритети серед проєктів з *цього* переліку?

Керівництво ОТГ могло б зосередитись на готовності проєктів, але реальність полягає в тому, що більшість з них не готові до реалізації та мають бути попередньо «підготовлені». У такому разі тенденція полягає в схильності до вибору тих проєктів, які найпростіше підготувати, але які не обов'язково є найважливішими, така собі «легка здобич». Рішення полягає в комбінації двох концепцій: **обов'язковість та вплив**.

- Концепція обов'язковості стосується зобов'язань перед законом та очікувань заінтересованих сторін (як громадян, так і підприємств). Простіше кажучи, які інфраструктурні проєкти «обов'язково мати», які «слід мати», а які «хотілося б мати»? Ці три прості критерії дадуть змогу керівництву громади класифікувати свої проєкти з «довгих переліків», при цьому проєкти, які слід «обов'язково мати» мають бути першочерговими.
- Концепція впливу стосується соціально-економічних вигод. Які саме проєкти з категорії «слід мати» дадуть найбільшу користь громаді?

До категорії «обов'язково мати» потрапляють проєкти, які будуть першочергово фінансуватися з бюджету ОТГ, якщо фінансування з альтернативних джерел не очікується (субвенції, гранти тощо). Категорія «слід мати» містить перелік проєктів, які ймовірно фінансуватимуться за рахунок інших (не бюджетних) джерел. В ідеалі, але не обов'язково, пріоритетними напрямками в цій категорії будуть ті, які відповідають умовам потенційних джерел фінансування. Як впливає з назви, категорія «хотілося б мати» має найменшу вагу.

## Підготовка окремих інфраструктурних проєктів

Перш ніж розпочати реалізацію, ОТГ має забезпечити належну підготовку та оцінку кожного інфраструктурного проєкту. Зрозуміло, щось на кшталт ремонту дитячого садка є легкою справою порівняно з прокладанням трубопроводів для водопостачання, будівництвом дороги або зведенням центру сортування відходів.

За необхідності формування «довгого переліку», пріоритизація та впорядкування базуються на елементарному оцінюванні переваг кожного окремого проєкту, яке зосереджується переважно на витратах на будівництво. Також мають бути враховані всі витрати протягом життєвого циклу — на підготовку, управління, технічне обслуговування, амортизацію — як і джерела доходу для покриття цих витрат. ОТГ потрібно буде продемонструвати вітчизняним фондам, міжнародним донорам та МФО, що вони опрацювали всі ці аспекти та розглядають альтернативні сценарії для ефективного застосування необхідних коштів.

Конкретний підхід до підготовки проєкту залежатиме від типу інфраструктури та умов організації, яка потенційно може його профінансувати. Поданий нижче набір питань стане корисним практичним орієнтиром, який можна застосувати до будь-якого міжнародного донора / МФО. Якщо ОТГ в змозі надати позитивні відповіді на всі пункти, то це вдалі початкові кроки на довгому шляху до успіху. Багато питань є корисними в загальному сенсі, бо дають зрозуміти, чи готовий проєкт до реалізації, незалежно від джерел його фінансування. Особливо це стосується питань щодо обсягу, власності, функціонування та дотримання нормативних вимог.

### Керівні запитання щодо відповідності вимогам МФО:

- Яка мета та обсяг проєкту?
- Чи є він «повною» інвестицією (тобто відсутні елементи, які перешкоджали б функціонуванню після будівництва)?
- Де розташована ділянка, запланована під інфраструктурний об'єкт?
- Хто буде юридичним власником інфраструктури після завершення будівництва?



- Якщо інфраструктура перебуває у спільній власності двох або більше громад, чи існує відповідна юридично затверджена угода щодо прав та обов'язків власників?
- Хто буде оператором запланованої інфраструктури, якщо не власник?
- Чи володіє запропонований власник інфраструктури правами власності на землю (шляхом придбання чи експропріації)?
- Чи вся відповідна документація з просторового планування, пов'язана з проектом, була юридично затверджена відповідним органом державної влади?
- Чи було підготовлено попереднє техніко-економічне обґрунтування (ТЕО), яке містить оцінку варіантів, бажане рішення та загальний проєкт / попередню проєктну пропозицію?
- Чи затверджено попередній проєкт / рішення відповідними органами?
- Чи має дозвіл власник на розташування інфраструктури?
- Чи розроблено ТЕО та попередній проєкт, включаючи аналіз витрат та вигод; загальну вартість інвестицій та будь-яких заходів, що дають дохід; розрахунок нестачі в фінансуванні та визначення вимог дофінансування (на підставі обраного рішення в попередньому ТЕО)?
- Чи відповідає запропонована інфраструктура вимогам відповідного екологічного законодавства (включаючи оцінку впливу на навколишнє середовище, якщо це потрібно)?
- Чи було підготовлено детальний проєкт виконання будівельних робіт (червоний FIDIC), чи буде він розроблений обраним підрядником (жовтий FIDIC)?<sup>12</sup>
- Чи має дозвіл власник на будівництво інфраструктури?
- Чи має ОТГ повний набір контрактної документації за стандартами FIDIC, готової для проведення тендера?

---

<sup>12</sup> Книги FIDIC (абр., з фр. Міжнародна федерація інженерів-консультантів) — це міжнародно визнані збірники умов для контрактів на державні закупівлі з інфраструктурних проєктів.

## Участь громадськості в прийнятті рішень

### ↔ 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

### ↔ 11

Соціальна згуртованість



### ↔ 02

Управління людськими ресурсами

Під час здійснення просторового планування та розвитку інфраструктури дуже важливим є діалог з громадянами та бізнесом для того, щоб вони розуміли та були «власниками» прийнятих рішень, які формуватимуть громаду в майбутньому. Щоправда, мінімальний ступінь залучення громад є обов'язковим у деяких випадках, наприклад, підготовка просторових планів та CEO у формі громадських консультацій. Такі консультації (або слухання) передбачені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» (стаття 21) та Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку» (стаття 12). Порядок проведення громадських консультацій під час розробки документів з просторового планування на місцевому рівні визначається [Указом Кабінету Міністрів України № 555-2011-п.](#)

Завдяки громадським консультаціям щодо документації з планування простору громада буде проінформована та готова до подальшого розвитку. Це важливо, оскільки у випадку інфраструктурних проєктів вплив будівельних робіт може бути руйнівним у короткотерміновій перспективі, тоді як громадяни та бізнес отримують переваги лише у середньостроковій. Тому пояснювати й отримувати згоду громадськості необхідно. Деякі рішення можуть також розділити громаду на «постраждалих» та тих хто «виграв», особливо це стосується споруд з тривалішим впливом (наприклад, через конкретні місця розміщення споруд для поводження з відходами або очисних споруд).

Партисипативне планування — це підхід, який залучає всі заінтересовані сторони до широкого, інклюзивного та прозорого процесу, який можна сприймати як частину розвитку громади. Однак таке планування потребує часу і як ретельної підготовки, так і якісної комунікації. Навички ведення переговорів також стануть у пригоді, оскільки консультації та участь громади можуть зібрати учасників із власним розумінням, інтересами та сильною позицією.



## Підсумки

Хоча у більшості ОТГ і бракує досвіду у справі просторового планування та розвитку інфраструктури, це не має ставати причиною ухилення або відкладання цієї діяльності. Планування і процес розвитку починаються зі здійснення невеликих кроків, таких як концептуалізація та пріоритизація потенційних проєктів. Отже робота навіть в невеликому, економічно виправданому масштабі в сукупності може з часом дати значні зміни. Так, спочатку будуть витрати, але користь багатогранна і тривала — створення стабільного економічного середовища, уникнення екологічних ризиків та покращення якості життя.



## 11

## Соціальна згуртованість

### Чому соціальна згуртованість важлива для влади ОТГ?

Кожна голова ОТГ прагне, щоб його громада процвітала, могла споживати плоди економічного зростання, створювати робочі місця і підвищувати стандарти життя. Але громада також має бути згуртованою, де люди долучаються до її розвитку та користуються результатами своїх зусиль. Згідно з ОЕСР, згуртована громада «працює на благо всіх своїх громадян, бореться з проявами маргіналізації всередині різних груп, соціальної апатії, створює відчуття причетності і довіри, пропонує можливості для розвитку». Там, де соціальна згуртованість слабо розвинена, зростає ризик виникнення конфліктів та напруженості у суспільстві, а соціально-економічний розвиток не має перспективи.

Соціальна згуртованість стосується кожного члена громади незалежно від його віку, статевої, етнічної приналежності, сексуальної орієнтації, фізичних та розумових можливостей або умов проживання. Кожна людина — це чиясь дитина, батько, родич, чоловік чи дружина. Сприяння соціальній згуртованості громади — це моральний обов'язок кожного, прояв доброти і турботи.

Відповідно до Закону України [«Про місцеве самоврядування»](#) (1997), місцеві органи влади відіграють вирішальну роль у забезпеченні добробуту, безпеки і достатку всіх членів громади — дітей та молоді, сімей, людей з обмеженими можливостями, ветеранів, внутрішньо переміщених осіб, людей похилого віку тощо. Раніше було порівняно небагато положень, які регулювали діяльність територіальних громад, проте зараз, у період змін, картина стає чіткішою. Прийнято новий Закон [«Про соціальні послуги»](#), він передбачає багато нововведень для ОТГ з початку 2020 року. Стара система, яка ґрунтується



на інституційному підході щодо надання послуг, наразі відходить на задній план і поступається новому, клієнтоорієнтованому підходу, де пріоритетом є потреби громадян та який забезпечується спроможністю громади. Згідно з найкращими міжнародними стандартами, урядові стратегії досягають прогресу через здійснення процесів децентралізації та деінституалізації.

Влада ОТГ має бути готовою до виконання нових функцій. Планування та надання нових послуг потребуватиме нових повноважень, які візьмуть на себе новообрані голови ОТГ та профільні фахівці. Функції, які раніше здійснювали державні органи,<sup>1</sup> такі як планування, моніторинг забезпечення послугами, передаються ОТГ. Для того щоб влада ОТГ змогла взяти на себе ці повноваження, фінскальна децентралізація створила нові можливості. ОТГ можуть залучити більше фінансових джерел для планування свого розвитку, пропонувати і надавати послуги, які відповідатимуть місцевим потребам.

Але соціальна згуртованість — це більше ніж додаткова відповідальність. Це поняття означає активну громадянську позицію. Люди активно долучаються до розвитку громади. Значна кількість ОТГ бореться з депопуляцією, особливо ця проблема поширена серед сільських громад. Якщо молодь відчуває зв'язок з громадою, це сприятиме її рішення залишитись або повернутись у свій населений пункт, щоб в ньому жити і працювати. Літні ж люди, які ведуть активний спосіб життя, зможуть матеріально забезпечити себе і не залежатимуть від допомоги держави. Вони насолоджуватимуться життям у себе вдома, а не просто доживатимуть у будинках для осіб похилого віку.

## Що варто знати?

Згуртоване суспільство має три виміри, представлених трикутником соціальної згуртованості ОЕСР:



<sup>1</sup> Наприклад: Служба у справах дітей, центри соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді та територіальні центри соціального обслуговування.

**Соціальна інклюзія** спрямована на підтримку людей і груп так, щоб вони могли брати активну участь у житті суспільства. Вона передбачає допомогу бідним та маргіналізованим верствам населення, створення умов, за яких вони могли б максимально використати свої можливості для того, щоб навчатись, працювати, мати доступ до послуг тощо. Соціальна ексклюзія, навпаки, означає збідніння та маргіналізацію вразливих верств населення.

**Соціальна мобільність** — це умова, за якої представники громади рухаються від однієї соціальної позиції до іншої, до того ж такий рух соціальними щаблями може відбуватись між різними поколіннями. Соціальна напруженість виникає, коли з'являється відчуття невдоволення і впевненості, що шансів на краще життя немає. Традиційно, освіта є тим інструментом, завдання якого полягає у створенні умов, за яких діти матимуть більше можливостей для розвитку, ніж їхні батьки. Реформи освітньої сфери, які відбуваються нині в країні, сприятимуть мобільності та інклюзії.

↪ 06  
Освіта

«Через постійне недофінансування сектору не всі українці мають сьогодні рівні права у доступі до якісної освіти, що має бути гарантована державою... Діти з бідних сімей мають значно менше можливостей отримати гарну освіту та піднятися по соціальній драбині. Сектор потребує радикальних реформ, що нівелюватимуть негативні тенденції і перетворять українські школи на установи, які зможуть забезпечити соціальну рівність на консолідованість... На відміну від університетів, школи все ще можуть вирівняти дисбаланс у розвитку дітей з різного соціального оточення», — *Міністерство освіти і науки України, Нова українська школа, Концептуальні принципи шкільної реформи.*

**Соціальний капітал** — згідно з ОЕСР — це «ресурс, який є результатом співпраці, спрямованої на досягнення спільної мети». Така співпраця може мати різні форми, серед них і залучення до створення громадських організацій (ГО), таких як місцеві благодійні фонди або асоціації, вона передбачає участь громадян у прийнятті рішень на рівні громади.

↪ 04  
Комунікація та взаємодія з громадянами та представниками влади

## Фундаментальні права і потреби людини в контексті соціальної згуртованості



Соціальна згуртованість починається з прав людини і громадянина, закріплених у Конституції України ([Розділ 2 Конституції України](#)), включає захист від дискримінації, рівні права чоловіків та жінок, повагу до гідності людини. Україна підписала кілька міжнародних угод, які регулюють питання соціальної згуртованості, у тому числі і на рівні ОТГ.



- Європейська соціальна хартія — це угода Ради Європи, яка гарантує соціальні та економічні права з питань працевлаштування, умов проживання, здоров'я, освіти, соціального захисту та добробуту, доступність яких має бути забезпечена без будь-якої дискримінації. Особлива увага приділяється захисту вразливих верств населення, таких як діти, літні люди, люди з особливими потребами та мігранти.



- Відповідно до принципу «Нікого не залишити осторонь», визначеного в [Цілях сталого розвитку ООН \(ЦСР\)](#), країни, які підписали документ, зобов'язані забезпечити доступ до базових послуг для всіх верств населення, розвивати соціальну інфраструктуру та гарантувати кожному можливість самореалізації за наявності безпечних умов життя та праці.

↪ 12  
Сільський  
розвиток

Нормативно-правова база забезпечує правовий захист як окремих осіб, так і груп (наприклад, громадських організацій) у разі, якщо їхні права порушуються або обмежуються.

Але сама собою ця база не спроможна забезпечити соціальну згуртованість. Тому необхідно, щоб держава вживала активних заходів для забезпечення соціальної інклюзії як основи соціальної мобільності, підсиленої соціальним капіталом.

Роль держави на всіх рівнях управління, включаючи місцевий, можна структурувати через ієрархію потреб Маслоу, яка зазвичай зображується у формі піраміди. Як показує діаграма, громадяни мають п'ять рівнів особистих потреб. Два найнижчі рівні (фізіологічні потреби та безпека) є невід'ємними умовами виживання. Наступні два рівні (соціальні потреби і повага) мають в основі взаємовідносини та взаємоповагу. Самоповага й самовираження — це найвищі рівні потреб, вони досягаються через розширення прав і можливостей людини. Ідеал соціальної згуртованості — забезпечити досягнення п'яти рівнів для всіх громадян.





- Найнижчий рівень потреб — **фізіологічний**. Він передбачає задоволення фізичних потреб (повітря, вода, їжа), здоров'я та необхідність мати житло і можливість відпочивати. Це гарантовано Конституцією України.
- Якщо базові потреби забезпечені, наступний щабель — **безпека**. Чи мешкають люди у безпечному середовищі? Чи стабільне їхнє життя? Чи можуть вони жити та вільно пересуватись без загрози життю?
- Якщо базові потреби, що лежать у площині виживання та безпеки, забезпечено, то на передній план виходить психологічна необхідність **приналежності**, а тут вже йдеться про самоідентифікацію, близькість, стосунки з членами сім'ї та друзями і, що не менш важливо, приналежність до громади (соціальний капітал).
- Наступна сходинка зазвичай визначається як **«самоповага»**, яка передбачає статус, престиж, визнання. Задоволення цих потреб часто асоціюється з професійним рівнем та працевлаштуванням, але у ширшому сенсі тут маємо говорити про рівність, гідні умови проживання людей похилого віку, повагу (незалежно від віку), відсутність упереджень і проявів дискримінації.
- Очолює піраміду **самовираження**, яке гарантує людині реалізацію її потенціалу, можливість долучатись до креативних видів діяльності (спорт, музика і культура).

↪ 07

Охорона  
здоров'я

↪ 08

Громадський  
порядок та  
безпека

↪ 06

Освіта

↪ 09

Економічний  
розвиток

Альтернативно потреби людини можемо розглянути через **викорінення бідності**. Абсолютна бідність — соціальний стан, який характеризується відсутністю мінімальних матеріальних засобів, необхідних для виживання. Відносна бідність відображає спроможність людини бути частиною соціуму і зазвичай вимірюється відсотковим показником середньостатистичного доходу в країні.



Згідно з даними [Світового Банку](#), національний коефіцієнт бідності в Україні, який є специфічним для країни показником абсолютної бідності,<sup>2</sup> останніми роками поволі знижується з 8,6% населення (2014 р.) до 2,4% (2017 р.). Однак зменшення (і в ідеалі — подолання) коефіцієнта абсолютної бідності лише вирішує проблеми найнижчого рівня людських потреб (за Маслоу) — фізіологічного.



У 2016 році Уряд України прийняв [Стратегію подолання бідності](#), яка передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування за забезпечення доступності до комунальних і адміністративних послуг всіх верств населення та мінімізацію ризику соціального виключення жителів сільської місцевості та вразливих груп населення. Ризики бідності вищі у менших громадах, тоді як рівень відносної бідності вищий у сільських, ніж у міських громадах (30% та 17% відповідно у 2016 році). Низький рівень надання послуг є характерною рисою сільської місцевості: 42% господарств мають обмежений доступ до послуг першої потреби, 28% не мають доступу до установ охорони здоров'я, а 25% — до якісного транспортного сполучення). У багатьох випадках органи місцевого самоврядування можуть покращити якість життя своїх громадян, і це стало основною метою реформи децентралізації.

### Роль соціальних послуг у соціальній згуртованості

Згуртоване суспільство передбачає відсутність абсолютної бідності, має на меті зменшити відносну бідність і забезпечити мінімальні стандарти життя через досягнення соціального добробуту, коли громадяни і їхні сім'ї мають достатній дохід.

В основі соціальних послуг лежить спроможність суспільства запропонувати захист вразливим членам громади, які потрапили у складні життєві обставини, та надати підтримку тим, хто опинився у скрутні й потребує допомоги.

---

<sup>2</sup> Національні межі бідності є орієнтиром для оцінювання показників бідності, які відповідають конкретним економічним та соціальним умовам країни. Національні межі бідності відображають місцеве уявлення про рівень та склад споживання чи доходу, необхідного для малозабезпеченості. Майже всі національні межі бідності прикріплені до витрат на продовольчий кошик — виходячи з переважаючого національного раціону бідних — що забезпечує належне харчування для міцного здоров'я та нормальної активності, а також надбавки на нехарчові витрати.

ОТГ не можуть гарантувати, що люди досягнуть найвищої вершини піраміди Маслоу (*самовираження*) шляхом досягнення всіх своїх мрій, але вони можуть допомогти, надаючи дітям якісну освіту та підтримуючи бізнес, який створює добре оплачувані й перспективні робочі місця. Вони можуть (і зобов'язані) допомогти тим громадянам, які опиняються на дні піраміди — там, де їхні *фізіологічні потреби* та навіть *безпека* перебувають під загрозою — через соціальні послуги, і робити це у спосіб, який сприяє збільшенню їхнього почуття *приналежності* (через залучення сім'ї та друзів, якщо це можливо), а також враховує їхню *самоповагу*.

У минулому:

- соціальні послуги іноді видавалися за акт благодійності, людей сприймали як жертв, а надання підтримки сприймалося як питання моралі;
- з іншого боку, соціальні послуги розглядалися як акт виконання вимог клієнта, що робило такого громадянина «об'єктом» послуги.

В обох випадках існує небезпека формування суб'єктивної думки про те, хто заслуговує на допомогу, а хто ні. Сьогодні всіх громадян вважають «носіями прав» (на гідність, вибір, приватність, інформацію, безпеку, неупередженість та недискримінацію), що покладає на державу та місцеве самоврядування обов'язок (на відповідному рівні відповідно до закону) як «носія обов'язку» перед особою. Замість того, щоб заслуговувати на допомогу (чи ні), члени громади мають **право на допомогу** відповідно до Конституції України та Закону «Про соціальні послуги» (стаття 12). Цим слід ефективно та продуктивно управляти з огляду на ресурси і потенціал громади.

В ЄС не існує загальноприйнятого поняття «соціальні послуги», але Європейська Комісія визначила дві великі категорії послуг, за допомогою яких зручно розрізнити між підходами до соціальних послуг «страхувальну сітку» і «особисту підтримку».

- **Соціальний захист і допомога:** сюди входять норми про «встановлені законом та додаткові схеми соціального забезпечення, що охоплюють основні ризики для життя», які можуть передбачати поняття безробіття, нещасні випадки на виробництві, інвалідність, проблеми зі здоров'ям,

старіння та пенсію. У першій категорії соціальний захист держави забезпечує страхування всіх громадян для захисту їх від бідності шляхом надання соціальних виплат.

- **Особисті соціальні послуги:** це «послуги безпосередньо для особи», і вони передбачають, наприклад, соціальну допомогу, працевлаштування та навчання, соціальне житло. Друга категорія створена для задоволення потреб окремих користувачів (наприклад, розміщення у прийомній сім'ї), на відміну від груп громадян (наприклад, грошові виплати для безробітних тощо).

Уперше Закон «Про соціальні послуги» (2019 р.) розширює поняття «соціальні послуги» в Україні,<sup>3</sup> наближаючи його до цієї двосторонньої концепції,<sup>4</sup> яка містить заходи, спрямовані на запобігання складним життєвим обставинам та надання підтримки сім'ї або особі, яка опинилася в скрутному становищі, пристосовуючись до них або мінімізуючи їх вплив. Отже, новий підхід до організації соціального захисту та надання персональних соціальних послуг має на меті досягнення чотирьох цілей.

Чотири цілі нового підходу організації соціального захисту та надання персональних соціальних послуг:

- Він мінімізує інституційні механізми надання соціальних послуг (розміщення у спеціалізованих установах) дітей, літніх людей та осіб з обмеженими можливостями, а згодом передбачає взагалі відхід від системи установ інтернатного типу.



3 Закон України «Про соціальні послуги» (2003 р.) виходив з вузької інтерпретації, визначаючи соціальні послуги як «комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем». Цей підхід почав змінюватись у [Стратегії реформування системи надання соціальних послуг 2012 року](#).



4 Для інформації: [Угода про асоціацію між Україною та ЄС](#) встановлює основу для співпраці між Україною та Європейським Союзом. Серед пріоритетів передбачаються модернізація всієї системи соціального захисту, підвищення якості соціального обслуговування та забезпечення фінансової стабільності соціальної підтримки.





Натомість **установи сімейного типу, які надають послуги на рівні громади**, розглядають особу як індивідуальність та активного учасника суспільства, що є ефективнішим і дешевшим. Такий підхід відповідає Національній стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017–2026 роки, яка покладає відповідальність на владу ОТГ за успішний розвиток дітей; одночасно громада зобов'язана створити всі необхідні умови для їхнього безпечного розвитку і забезпечити підтримку сімей з дітьми. Соціальні, медичні та освітні послуги для сімей, дітей та молоді мають бути доступні на рівні громади.



- Він підтримує **ринок соціальних послуг** та запроваджує дієві механізми контрактування надавачів соціальних послуг на місцевому рівні. Такий підхід розширить спектр надавачів соціальних послуг і створить конкурентне середовище, що, зі свого боку, сприятиме покращенню якості послуг.
- Він гарантує **доступність послуг на рівні громади**, оскільки перелік надаваних послуг має визначатись за результатами оцінки потреб громади у соціальних послугах.
- Він запроваджує роботу з отримувачами послуг у такий спосіб, щоб їх **взаємодія з системою державної соціальної підтримки та соціальних послуг** була ефективною і допомогла їм подолати скрутне становище якнайшвидше.

## Обсяг соціальних послуг в Україні

Відповідно до Закону 2019 року соціальні послуги надаються для профілактики складних життєвих обставин, їх подолання та мінімізації негативних наслідків. Для цього Законом визначено дві цільові групи:

- **особи / сім'ї, що перебувають у складних життєвих обставинах**, *«що негативно впливають на життя, стан здоров'я та розвиток особи, функціонування сім'ї, які особа / сім'я не може подолати самостійно»;*
- **вразливі групи населення**: *«особи / сім'ї, які мають найвищий ризик потрапляння у складні життєві обставини через вплив несприятливих зовнішніх та / або внутрішніх чинників».*

Закон також визначає фактори, які можуть створювати складні життєві обставини або важкі умови проживання:

- похилий вік;
- часткова або повна втрата рухової активності, пам'яті;
- невиліковні хвороби, хвороби, що потребують тривалого лікування;
- психічні та поведінкові розлади, зокрема внаслідок вживання психоактивних речовин;
- інвалідність;
- бездомність;
- безробіття;
- незабезпеченість особи;
- втрата соціальних зв'язків, зокрема під час перебування в місцях позбавлення волі;
- жорстоке поводження з дитиною;
- поведінкові розлади у дітей через розлучення батьків;
- ухилення батьками або особами, які їх замінюють, від виконання своїх обов'язків із виховання дитини;
- насильство за ознакою статі;
- домашнє насильство;
- потрапляння в ситуацію торгівлі людьми;
- шкода, завдана пожежею, стихійним лихом, катастрофою, бойовими діями, терористичним актом, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією.

Відповідно до кольорової символіки, ключовими факторами є:

- вік (вразливими є як діти, так і літні люди);
- стан здоров'я (фізичного і психічного);

- **бідність** (доступність робочих місць, житла, заробітку);<sup>5</sup>
- **злочинність** (жертви злочинів та колишні засуджені);
- **надзвичайні обставини** (стихійне лихо, нещасний випадок, конфлікти).

Закон «Про соціальні послуги» фактично визначає владу ОТГ як посередника між цією різноманітною групою людей («отримувачами соціальних послуг») та низкою організацій, які спроможні їм допомогти («надавачами соціальних послуг»). Відповідно до Закону (стаття 13), **надавачі соціальних послуг** можуть представляти:

- **установи державного / комунального сектора:** інтернатні та реабілітаційні установи, інші установи, які забезпечують спеціалізовану підтримку осіб, які постраждали від насильства в сім'ї або за ознакою статі; соціальні послуги також можуть надаватися через центри зайнятості, заклади охорони здоров'я, навчальні заклади, заклади культури тощо;
- **установи недержавного сектора:** громадські організації, благодійні організації, підприємства та приватні особи.

Надавачі зобов'язані «забезпечувати інтереси» отримувачів, а це висуває певні умови щодо: навчання, кваліфікації та умов праці працівників; оцінювання потреб отримувача / сім'ї; надання та використання інформації про пропонувані послуги й отримувачів; надання послуг відповідно до державних стандартів; спілкування з отримувачем; та взаємодія з іншими суб'єктами господарювання в системі надання соціальних послуг зокрема. Закон покладає певні зобов'язання і на отримувача (надання повної та достовірної інформації, дотримання умов договору про соціальні послуги тощо).

---

5 Малозабезпечена особа — особа, середньомісячний сукупний дохід якої за останні шість календарних місяців, що передують місяцю звернення за наданням соціальних послуг, не перевищує двох прожиткових мінімумів для відповідної категорії осіб. Середньомісячний сукупний дохід особи обчислюється шляхом ділення середньомісячного сукупного доходу її сім'ї на кількість членів сім'ї, які включаються до її складу. Методика обчислення середньомісячного сукупного доходу сім'ї затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення.

Закон України «Про соціальні послуги» (стаття 16) поділяє послуги на чотири групи:

<i>Тип</i>	<i>Опис</i>
<b>Прості</b>	Соціальні послуги, що не передбачають надання постійної або систематичної комплексної допомоги (інформування, консультування, посередництво, надання притулку, представництво інтересів тощо).
<b>Комплексні</b>	Соціальні послуги, що передбачають узгоджені дії фахівців щодо надання постійної або систематичної комплексної допомоги (догляд, виховання, спільне проживання, соціальний супровід, кризове втручання, підтримане проживання, соціальна адаптація, соціальна інтеграція та реінтеграція тощо).
<b>Комплексні спеціалізовані</b>	Соціальні послуги, що надаються певній категорії отримувачів (ВІЛ-інфікованим особам, особам із залежністю від психотропних речовин, особам, які постраждали від торгівлі людьми, біженцям, особам із психічними розладами та іншим).
<b>Допоміжні</b>	Соціальні послуги, що надаються у вигляді натуральної допомоги (продукти харчування, предмети і засоби особистої гігієни, санітарно-гігієнічні засоби для прибирання, засоби догляду, одяг, взуття та інші предмети першої необхідності, організація харчування, забезпечення паливом тощо) та технічних послуг (транспортні послуги, переклад жестовою мовою тощо).

Соціальні послуги залежно від строку надання поділяються на послуги, що надаються екстрено, постійно (не рідше як раз на місяць протягом більше одного року), тимчасово (не рідше як раз на місяць протягом до одного року), разово. А також місця надання — за місцем проживання, у приміщенні надавача соціальних послуг, поза межами місця проживання та приміщення надавача соціальних послуг, у тому числі на вулиці.



Закон визначає основи **ведення випадку** (стаття 18), що складається з розроблення, виконання та моніторингу індивідуального плану для особи/сім'ї (окрім разового надання соціальних послуг, екстрено (кризово):

- оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах соціальним працівником, у разі необхідності залучаються медичні, педагогічні працівники, психологи, реабілітологи та інші фахівці (стаття 20);
- прийняття рішення про надання чи відмову у наданні соціальних послуг (стаття 21);
- укладення договору про надання соціальних послуг (стаття 22) і послуги, що надаються екстрено (кризово) у разі наявності загрози життю чи здоров'ю особи (стаття 23);
- відмова та припинення надання соціальних послуг (стаття 24);
- забезпечення і фінансування надання соціальних послуг, у тому числі оплата (статті 25–28).

**Інтегрований підхід до соціальних послуг** необхідний передусім через різноманіття потенційних отримувачів: молодь і літні люди, працюючі та безробітні; з місцем проживання і бездомні; неодружені та сімейні; хворі і здорові. Всі вони мають дуже індивідуальні потреби, які відображають їхні особисті обставини, а це означає, що вони можуть отримати послуги, що надаються владою ОТГ, у кілька різних способів (за рекомендацією родичів, лікарів, викладачів, працівників комунальних служб, НУО, центрів зайнятості тощо), та потребують індивідуальних пакетів допомоги (наприклад, інформація, консультація, фінансова допомога, доступ до житла, притулок, консультування, посередництво, представництво, домашній догляд, дитячий садок тощо). Система надання соціальних послуг має відповідати рівню запитів громадян, яких вона обслуговує, допомагаючи їм орієнтуватися в системі, а не пропонувати вести переговори з безліччю окремих установ (або підрозділів всередині них) і постачальників послуг.

Інтегрований підхід має гарантувати, що організація якісних соціальних послуг добре скоординована та узгоджена між відповідними установами і постачальниками послуг, від формулювання політики та розробки послуги «пропозиція» аж до її впровадження (взаємодія з бенефіціарами), моніторингу її ефективності й постійного вдосконалення системи.

Для цього потрібне співробітництво для досягнення єдиної, цілісної системи, не об'єднання різних постачальників, а налагодження спільної роботи в партнерстві. Це також передбачає визначення тих ланок системи, спроможність яких є заслабкою. Така інтегрована система дасть змогу запобігти ситуаціям, в яких фахівці займатимуться ознаками неблагополуччя та вразливості, а не визначенням причин; ситуаціям, в яких люди отримують допомогу лише для того, щоб повернутися пізніше з більшими проблемами, які створюють програвну ситуацію як для громадянина, так і для влади ОТГ.

### Сприяння соціальній інклюзії та формуванню «соціального капіталу»

Соціальна згуртованість — це більше ніж вирішення труднощів, це також створення можливостей шляхом підвищення інклюзії та нарощування соціального капіталу.

Як і у більшості країн світу, в Україні відбувається старіння населення. Тим не менше, п'ята частина населення країни — це діти, а чверть — молодь. Це покоління представляє як сучасне, так і майбутнє ОТГ.

Згідно з соціологічним дослідженням [«Молодь України — 2017»](#), майже три чверті молодих людей прагнуть переїхати в інше місце проживання, а 8 із 10 хотіли б виїхати за кордон. Причини цього комплексні, але більшість з них пов'язана з відсутністю перспектив та слабким розумінням молоді того, як вона може впливати на процеси у громаді та країні в цілому. 8 із 10 молодих людей впевнені в тому, що вони можуть впливати на процеси у державі «лише певною мірою» або «не можуть впливати на ситуацію взагалі». Коли мова йде про розвиток на рівні громади, ситуація виглядає дещо краще — так думає дві третини молодих людей (68,5%).

Такі обставини можуть підказати напрямок роботи як державних органів управління, так і місцевої влади: необхідно надати молоді більше можливостей, інтегрувати її у місцеві процеси та забезпечити захист інтересів. Найновіші напрацювання під час реформи децентралізації дають владі ОТГ усі необхідні для цього інструменти як фінансові, так і методологічні.

Державна цільова соціальна програма [«Молодь України» на 2016–2020 роки](#) має на меті створити сприятливі умови для розвитку та самореалізації молоді в Україні. Програма передбачає, що заходи, орієнтовані на молоде покоління, мають базуватися на принципах рівності, прозорості та свідомому підході до



справи, а також проводиться за умови активного залучення молоді. Програма передбачає два варіанти для досягнення вищезгаданої мети:

- на основі діючої управлінської вертикалі: ініціатива йде від державних органів виконавчої влади (Міністерство культури, молоді та спорту України) до громад (ОТГ);
- через співпрацю держави і муніципалітетів з молодіжними громадськими організаціями (МГО).

Другий варіант пропонує ширший спектр залучення інструментів та потребує від ОМС переглянути підхід до роботи з молоддю. Він заохочує інклюзивність, діалог та багатостороннє співробітництво, коли ОМС залучає молодь та громадські інституції до стратегічного планування, бюджетування, впровадження ініціатив та послуг, орієнтованих на молодь.

Програма 2016 року відповідає [Переглянутій Європейській хартії про участь молоді в місцевому та регіональному житті \(2003 р.\)](#), яка передбачає відповідальність ОМС за активну участь молоді у процесі прийняття рішень та можливостей для реалізації прав через створення інструментів, простору і можливостей, необхідних для цього. Таке бачення заохочує інтегрований підхід. На практиці це означає, що ОТГ не можуть визначати питання молодіжної політики як «сектор», а радше намагатимуться:

- вирішити проблеми молодіжного безробіття;
- створити належні житлові об'єкти та спортивну інфраструктуру;
- підтримати культурні та спортивні ініціативи, організувати дозвілля;
- запровадити і організувати освітні та навчальні заходи, залучати молодь;
- здійснювати підтримку молодіжної мобільності;
- надати належні послуги з охорони здоров'я;
- забезпечити гендерну рівність.

Потенціал не лише забезпечити можливості для молоді та громадян різного віку, а й забезпечити центральну точку, де громада може збиратися разом, працювати над реалізацією спільної мети та зміцненням зв'язку між різними частинами громади, де раніше була напруга, добре проілюстровано випадком Іванівської ОТГ.



## Практичний приклад

### Іванівська ОТГ (Вінницька область)

Іванівська сільська ОТГ створена у листопаді 2017 року внаслідок об'єднання Іванівської та Гущинецької сільських рад Калинівського району. Станом на сьогодні населення ОТГ складає 7533 чоловік. Цікавим фактом є те, що традиційно громади двох сіл конкурували.

Новообраний голова ОТГ Михайло Кулик, який до виборів був підприємцем, здобув підтримку місцевих жителів і пообіцяв вжити всіх можливих заходів для об'єднання мешканців та створення комфортних умов проживання на території громади.

Тут знайшли нестандартне розв'язання проблеми щодо використання озера, яке висохло. Завдяки співпраці з місцевим бізнесом і за підтримки мешканців громада ухвалила рішення організувати на місці стихійного сміттєзвалища спортивно-рекреаційний центр, де не тільки молодь, а й дорослі проводять своє дозвілля.

Бюджет проекту склав 3 886 000 грн (близько 130 000 євро). Спортивно-рекреаційний центр побудований на кошти сільської ради, меценатів і підприємців. Таким чином, більшість мешканців громади долучилася до реалізації ідеї фінансово. До того ж було підтримано практику, коли жителі усіх населених пунктів громади виконують певні роботи на волонтерських засадах. І хоча відсоток залучених коштів не став визначним в кошторисі проекту, населення відчувало колективну відповідальність за реалізований об'єкт.

Спортивно-рекреаційний центр складається з футбольного поля (22 м × 42 м) зі штучним покриттям, універсального поля для гри в баскетбол, волейбол та великий теніс, а також легкоатлетичного сектору зі спортивним обладнанням та вуличними тренажерами. Для наймолодших мешканців створено дитячий майданчик з ігровим комплексом «Корабель мрій», який нагадує про колишню водойму. Для запобігання травматизму дітей використано гумове покриття. Особливою гордістю спортивного містечка є фонтанна зона з місцями для відпочинку. Для охорони об'єкту встановлено камери відеоспостереження.

Зараз це не лише простір, який приваблює людей, а й візитівка Іванівської ОТГ. Спортивно-рекреаційний центр сьогодні радо приймає молодь, сприяє підтримці здорового способу життя, це простір, де мешканці ОТГ можуть

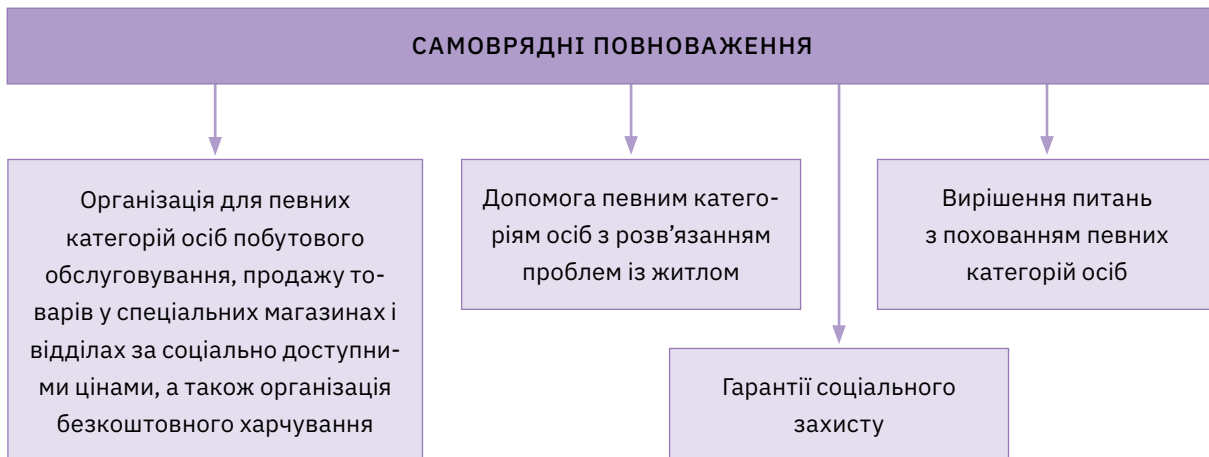
проводити разом час. І навіть більше — його створення стало символом згуртованості громади та показником ефективності реформи децентралізації.

Даний приклад співпраці бізнесу і громади, який часто висвітлюється у місцевих та національних медіа, став сигналом для інвесторів, що збільшує перспективи розвитку Іванівської ОТГ. Сьогодні швейцарська деревообробна компанія вже будує на території громади виробничі потужності.

*Джерело: U-LEAD Вінницький регіональний центр розвитку місцевого самоврядування*

## Які можливості та виклики для влади ОТГ?

ОТГ мають специфічні зобов'язання щодо соціальної згуртованості, визначені у статті 34 [Закону «Про місцеве самоврядування»](#), яка визначає повноваження (як самоврядні, так і делеговані) ОМС сфери соціального захисту:



## ДЕЛЕГОВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

01	Програми покращення умов праці і безпеки на робочому місці, програми зайнятості та ініціативи соціального захисту працівників	Заходи для покращення житлових умов людей з особливими потребами, літніх людей, багатодітних сімей і т.д.	Допомога у зв'язку з доглядом за дитиною та захист дитинства
02			
03	Волонтерство і тимчасова робота для безробітних, молоді, студентів на комунальних підприємствах	Фінансова допомога постраждалим від стихійних лих/Чорнобильської катастрофи	Питання опікунства <sup>6</sup>
04			
05	Контроль за охороною праці, соціальний захист працівників, пільги за шкідливі умови праці	Соціальні послуги для осіб, що їх потребують та їхніх сімей	Залучення до соціального діалогу та колективного торгу
06	Рішення щодо спеціальних робочих місць для людей з інвалідністю	Соціальні послуги для бездомних, запобігання бездомності	Соціальний патронаж для людей, що відбули термін ув'язнення
07			
08	Інформування громадян про вакансії у громадах	Виділення щомісячної допомоги людям, що доглядають за представниками соціально вразливих груп населення	Рішення щодо суспільно вагомих гуманітарних робіт
09			
10	Додаткові пільги для працівників освітньої, медичної і культурної сфери у сільській місцевості		Контроль за працевлаштуванням громадян <i>Для міських рад та ОТГ</i>
11			



6 Постанова КМУ від 24 вересня 2008 р. №866 «Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини»  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-p>

Закон «Про місцеве самоврядування» передбачає широкий спектр повноважень, що надаються ОМС, частина з яких стосується трудового законодавства (безпека на виробництві й інші питання, пов'язані з умовами праці і навколишнім середовищем) і трудових відносин (соціальний діалог та колективні переговори на робочому місці). Решта повноважень здебільшого стосуються питання соціальної згуртованості багатьох різноманітних груп у громаді.

Соціальна згуртованість — це комплексне поняття, яке може стати викликом для влади ОТГ.

- Загалом, соціальна згуртованість полягає в тому, що мешканці мають все необхідне для життя: дах над головою, достатній заробіток, щоб придбати собі їжу та одяг, доступ до медичної допомоги у разі захворювання або випадку травмування. Ці потреби, що знаходяться на найнижчому щаблі ієрархії за Маслоу, лежать у площині відповідальності влади ОТГ включно з частковими виплатами соціальних пільг. Підтримка мешканців громади може бути реалізована через соціальні виплати, субсидії та надання соціальних послуг. Фінансова підтримка громадян у цьому випадку забезпечується державою, але надання якісних соціальних послуг — це відповідальність ОМС.
- Соціальна згуртованість відображає спроможність громади забезпечити доступ до індивідуальних соціальних послуг, особливо для вразливих верств населення та осіб, які опинились у складних життєвих обставинах й потребують догляду та підтримки. Часто ці потреби є довгостроковими, наприклад, якщо вони пов'язані з віком або інвалідністю. За прикладом європейських країн Україна прямує у напрямку деінституціалізації, поступово відмовляючись від притулків, натомість ставлячи громадян у центр процесів, щоб вони мали якомога більшу змогу контролювати власне життя.
- Із цього випливають амбітніші аспекти соціальної згуртованості, а саме: сприяти досягненню людьми їхньої мети у житті, або щонайменше зробити так, щоб громадяни не відчували перешкод у питаннях гендерної рівності, вікового цензу, етнічної приналежності тощо. Звісно, передусім це питання стосується законодавчого регулювання, але така інтерпретація соціальної згуртованості впливає на те, як ОТГ організують систему надання послуг. Йдеться не тільки про забезпечення рівного ставлення, а й про спроможність громади прогнозувати потенційні перешкоди у доступі до цих послуг. Державна Стратегія подолання бідності 2016 року передбачає

відповідальність місцевого самоврядування за забезпечення доступності до комунальних та адміністративних послуг для всіх верств населення та мінімізацію ризику соціального виключення жителів сільської місцевості та вразливих груп населення.

- Створення «можливостей» також наповнить сенсом відчуття «приналежності», а це має стати найважливішою метою влади ОТГ. Це найскладніший аспект соціальної згуртованості, адже рівень приналежності осіб до громади та їхнє бажання посилювати соціальні зв'язки залежать від багатьох чинників, наприклад, довіри до установ та органів ТГ. Кожна ОТГ може докласти зусиль до посилення відчуття приналежності своїх жителів через налагодження діалогу та залучення їх до «співвласності» ключових рішень. Налагодження продуктивного діалогу з громадою дасть змогу визначити ключові питання, актуальні потреби, розробити дієві практики та виділити необхідні кошти так, щоб вони задовольняли ці потреби. Результатом зусиль буде середовище, створене ОТГ, в якому кожен(-на) мешканець(-ка) зможе впевнено сказати, що його/її громада — чудове місце для життя, в якому можна планувати своє майбутнє і бути соціально свідомим громадянином.

З огляду на це, перед головами ОТГ є три основні виклики та можливості:

- внесення питання соціальної згуртованості у стратегічне бачення розвитку громади; сприйняття соціальної згуртованості як невіддільної складової мандату влади ОТГ;
- підготовка ОТГ до виконання обов'язків, передбачених Законом «Про соціальні послуги» (2019 р.);
- залучення та розширення можливостей молоді з урахуванням її теперішнього та майбутнього внеску в успіх ОТГ.

### **Включення соціальної згуртованості у стратегічне бачення розвитку ОТГ**

Враховуючи багатогранний характер прав і потреб громадян та нові обов'язки у сфері надання соціальних послуг, соціальна згуртованість має займати чільне місце у стратегіях громад.



Цей процес починається з розуміння обставин та ситуацій, з якими стикаються різні групи всередині громади, особливо найбільш незахищені та вразливі верстви суспільства (не лише в контексті соціальних послуг). Влада ОТГ має визначитись, як вона взаємодіятиме з цими групами населення: які механізми та сигнали використовуватиме для спілкування з ними, як аналізуватиме, чи є інструменти взаємодії ефективними. Такий підхід допоможе вибудувати рівносторонні відносини з усіма представниками громади і збудувати соціальний капітал.

Влада ОТГ має також врахувати інші аспекти планування й виконання стратегії розвитку громади для того, щоб упевнитись, що соціальна інклюзія працює.

Ключові напрямки:

- **Захист дітей та соціальний захист.** Чи створено належні структури? Чи достатньо спеціалістів у громаді для надання допомоги? Чи мають належну підготовку вчителі та медичні працівники?
- **Дошкільна, початкова та шкільна освіта.** Чи відповідають школи потребам усіх учнів, зокрема дітей з особливими потребами та вадами розвитку?
- **Охорона здоров'я.** Чи можуть жителі з усіх куточків громади отримати первинну медичну допомогу своєчасно? Чи легко дістатись до пунктів надання первинної медичної допомоги? Чи організовує ОТГ заходи для підвищення рівня обізнаності громадян, особливо тих, хто перебуває у групі ризику (наприклад, дітей або людей похилого віку про необхідність вакцинації)?
- **Громадська безпека і порядок.** Чи відчувають себе жителі громади у безпеці? Наскільки вони залучені до забезпечення громадського порядку в ОТГ? Чи достатньо розвинена інфраструктура для безпечного проживання у громаді?
- **Адміністративні послуги.** Чи всі громадяни мають однаковий доступ до адміністративних послуг в ОТГ? Чи є в громаді установи, які можуть надавати адміністративні послуги високої якості?
- **Економічний та сільський розвиток.** Чи усвідомлюють ОТГ, що соціальна інклюзія сприяє їхньому розвитку? Якщо так, то чи врахована ця складова під час планування та бюджетування послуг?

**↪ 04**

Комунікація та взаємодія з громадянами та представниками влади

## Підготовка до нових обов'язків у наданні соціальних послуг

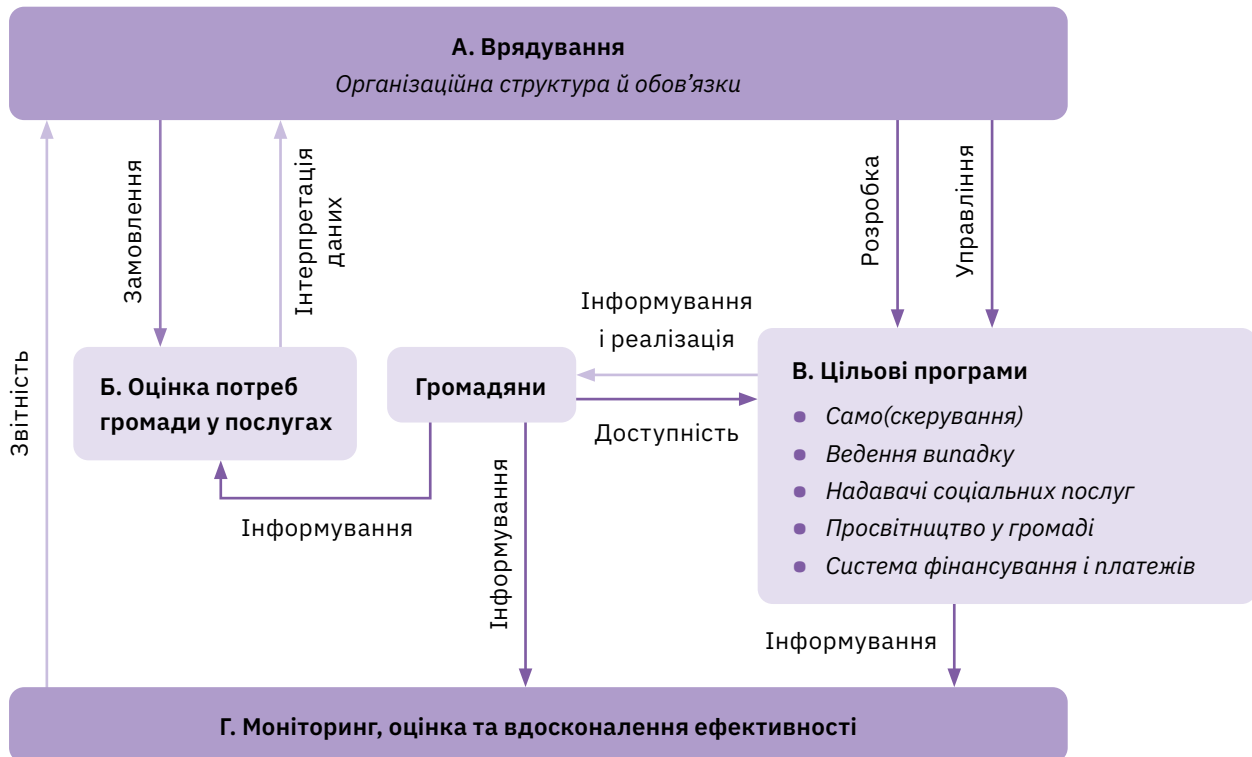
Закон «Про соціальні послуги» (2019 р.) визначає права та обов'язки ОТГ (стаття 11, пункт 4).

### Повноваження ОТГ

- Визначення **потреб населення ОТГ** у соціальних послугах, у тому числі із залученням надавачів соціальних послуг недержавного сектору, через збір, аналіз, підсумок і оприлюднення цієї інформації.
- Здійснення заходів для **виявлення** вразливих груп населення та осіб/ сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах.
- Надання базових **соціальних послуг** особам/ сім'ям відповідно до їхніх потреб, вжиття заходів з надання інших соціальних послуг таким особам/ сім'ям шляхом створення мережі надавачів соціальних послуг державного/ комунального сектору та/ або залучення надавачів соціальних послуг недержавного сектору, або контракт із компетентними органами.
- Забезпечення підвищення **професійної компетентності/ кваліфікації** працівників соціальних служб.
- **Координація** діяльності суб'єктів системи надання соціальних послуг на місцевому рівні.
- Забезпечення **взаємодії** надавачів соціальних послуг та органів, установ, закладів, фізичних осіб-підприємців, які надають на території ОТГ допомогу вразливим групам населення та особам/ сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, та здійснюють їх захист.
- Надання громадянам відповідно до законодавства **інформації** щодо надання соціальних послуг (їх перелік та опис змісту і процесу їх отримання) у доступний спосіб незалежно від стану здоров'я громадян.
- Збір, аналіз та поширення відповідно до **законодавства інформації** щодо надання соціальних послуг, сприяння впровадженню **кращого досвіду** надання соціальних послуг.
- Забезпечення ведення **Реєстру надавачів та отримувачів** соціальних послуг на місцевому рівні.

- Здійснення моніторингу надання соціальних послуг, оцінки їх **якості**, оприлюднення відповідних результатів.
- Здійснення контролю за цільовим використанням **бюджетних коштів**, спрямованих на фінансування соціальних послуг.
- Здійснення контролю за **додержанням вимог Закону «Про соціальні послуги» (2019 р.)** для забезпечення права реципієнтів на отримання соціальних послуг.
- Призначення керівників утворених надавачів соціальних послуг, діяльність яких фінансується за рахунок коштів бюджету ОТГ.
- Вирішення інших питань щодо надання соціальних послуг відповідно до Закону «Про соціальні послуги».

Як ОТГ має реалізовувати ці повноваження на практиці? Наведена нижче схема пропонує основу для виконання правових зобов'язань владою ОТГ:



Голова ОТГ зобов'язаний приділити пильну увагу чотирьом компонентам, зокрема:

### А. Врядкування

Насамперед голові ОТГ потрібно буде налагодити організаційні механізми для надання узгоджених та функціональних соціальних послуг. Це починається з визначення або набору власної команди для керівництва та координації цієї роботи, в тому числі із зовнішніми надавачами.

Роль голови ОТГ стає ключовою у забезпеченні інтегрованого підходу в наданні послуг та розбудові системи послуг, де профільні відділи та посадові особи, комунальні підприємства, старости, депутати злагоджено співпрацюють. У 2017 році Міністерство соціальної політики розробило на допомогу ОТГ відповідні [Методологічні рекомендації](#). Влада ОТГ повинна координувати всі органи, відповідальні за добробут громадян, синхронізувати їхню роботу та забезпечувати їх ефективну комунікацію, забезпечуючи належне та ефективне реагування на запити громадян.

Голова громади уповноважений/на ініціювати створення профільної структури або відділу в адміністрації ОТГ для того, щоб створеному органу доручати здійснення повноважень у сфері соціального захисту та захисту прав дитини. Як саме ОТГ організують свої соціальні послуги, законодавством не передбачено. Кожен голова ОТГ може вирішувати, якою буде оптимальна структура залежно від існуючої інституційної структури, сукупності надавачів соціальних послуг та наявних фінансових та людських ресурсів.

- Голова ОТГ має брати до уваги питання забезпечення координації органів шляхом покладання відповідальності на профільного заступника голови ОТГ; інтеграцію профільних комісій заступників голови (відповідальних за соціальні питання, освіту та культуру тощо) у процес підготовки проектів рішень; залучення старост до процесу визначення потреб громадян, спілкування з населенням та підвищення обізнаності про існуючі можливості.
- Залежно від ресурсів та потреб ОТГ рекомендовано створити відділ соціального захисту та Службу захисту дітей. Ще у 2018 році Міністерство соціальної політики підготувало [Методологічні рекомендації щодо функціонування цих органів](#).





- Голова ОТГ має розглянути можливість надання соціальних послуг через Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) — якщо такий є в ОТГ — за принципом єдиного вікна.
- Залежно від потреб та ресурсів ОТГ голова ОТГ може ініціювати створення Центру надання соціальних послуг для різних груп людей та посаду соціального працівника. Ухвалюючи рішення про створення цих органів, влада ОТГ має переглянути вже наявні ресурси (наприклад, шляхом реорганізації існуючих комунальних підприємств) та залучити приватних надавачів послуг (НУО, приватних підприємців, механізми державно-приватного партнерства).

**↪ 05**

Адміністративні послуги

На підставі вищезазначених пропозицій на наведеній на наступній сторінці схемі представлена «типова» схема з трьома рівнями: формування політики; реалізація політики; надання соціальних послуг.

Природно, що точна організація (А) буде частково залежати від організаційної структури, необхідної для реалізації цільових програм (В), яка буде розроблена на основі оцінки потреб громади (Б) і додатково розширена в результаті моніторингу, оцінювання та вдосконалення ефективності (Г).

**Б. Оцінка потреб громади у послугах**

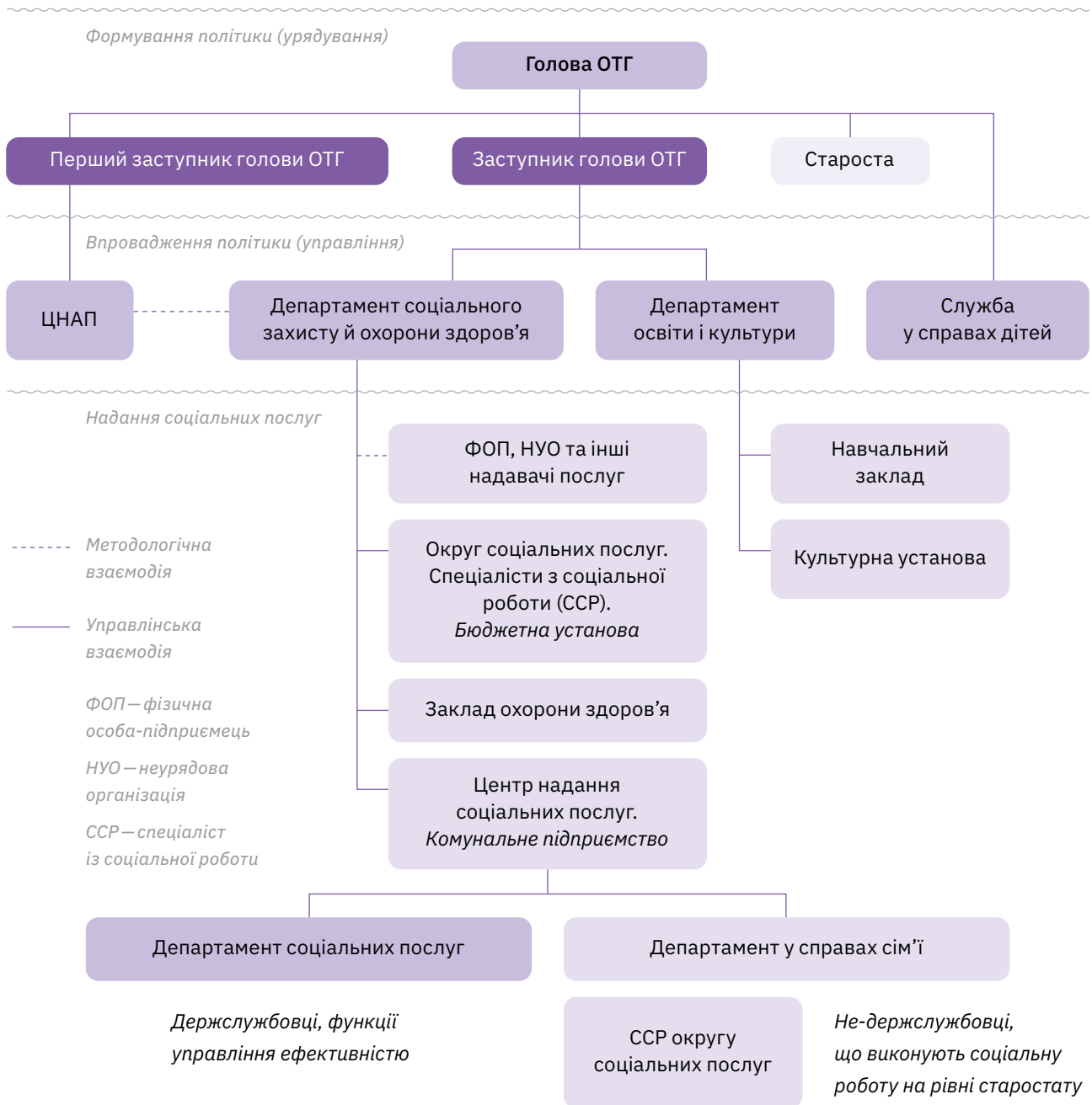
Рада ОТГ та її виконавчі органи зобов'язані проводити дослідження потенційних отримувачів серед населення ОТГ, формувати профіль ключових цільових груп та потреб. Це має закласти основу для цільових програм і визначити розвиток організаційної структури (оскільки він залежатиме від вибору програм).

Інструменти виявлення потреб громад у соціальних послугах уже розроблені [Міністерством соціальної політики \(наказ №28 від 20.01.2014\)](#). Цей документ має здебільшого рекомендаційний характер і був запропонований до того, як почалась реформа децентралізації. Він пропонує декілька форм, які можуть бути використані для аналізу потреб населення, а влада кожної ОТГ може доповнити ці інструменти іншими, використовуючи дані з «паспорта», свого соціального профілю та картування послуг ОТГ.

З урахуванням рекомендацій ЄС, переходячи від системи, орієнтованої на заклади, до системи соціальних послуг, орієнтованих на потреби громади, влада ОТГ не обмежена у виборі інструментів для визначення потреб, ба більше: громада може створити і запровадити власний підхід. До прикладу, деякі хороші



## Організаційно-функціональна структура інтегрованої моделі управління соціальними послугами в ОТГ<sup>7</sup>



Джерело: розроблено ОРМ/Р4ЕС, 2017

практики можна знайти на сайті Ініціативи ЮНІСЕФ «Міста, дружні до дітей» (в якій можуть брати участь ОТГ). Ініціатива ставить за мету створити в Україні громади, дружні до дітей.



## В. Цільові програми

Голова ОТГ має переконатися, що повноваження та пріоритети щодо надання соціальних послуг в ОТГ, засновані як на юридичних зобов'язаннях, так і на оцінці потреб громади (Б), були сформульовані у політику та програми, що включені в планування та виконання бюджету. Незалежно від результатів оцінки потреб, ці програми повинні мати кілька елементів:

- Потрібно мати чіткі **механізми доступу** громадян до соціальних послуг, враховуючи їхні права відповідно до законодавства. Зрозуміло, що це залежатиме як від того, які послуги пропонуються, так і від обставин потенційних одержувачів соціальних послуг. Однак система дає можливості як для самоскерування («з вулиці»), так і направлення відповідних фахівців. Наприклад, лікарі (особливо в закладах первинної медичної допомоги) повинні мати можливість скеровувати своїх пацієнтів (наприклад, людей похилого віку або з фізичними, психологічними чи іншими вадами) і попереджувати про тих осіб, які перебувають у групі ризику (наприклад, наркомани, жертви домашнього насильства, діти, які постраждали від насильства), дотримуючись принципу конфіденційності. Навчальні заклади зазвичай підтримують тісний зв'язок із системою соціальних послуг у питаннях, що стосуються дітей, сімей та молоді (включаючи молодих осіб, що були засудженні без позбавлення волі). Відповідно до законодавства, скерування може також надходити з інших джерел, наприклад, від працівників центрів зайнятості. Скерування може здійснюватись працівниками ЦНАПу за умови, якщо персонал пройшов відповідне навчання.
- Зв'язковою ланкою, що пов'язує систему, є соціальний працівник. Він з'єднує орган скерування, потенційного одержувача та постачальника

### ↪ 05

Адміністративні послуги

### ↪ 06

Освіта

### ↪ 07

Охорона здоров'я

7 Концепція моделі інтегрованої системи надання соціальних послуг на рівні об'єднаних територіальних громад. Препринт. — Київ. — Unicef Ukraine, ОРМ, Партнерство «Кожній дитині». — 2017. — с. 22.

послуг. Тут важливо використовувати підхід **«ведення випадку»**, як це описано (але ще не затверджено) чинним законодавством, для координації всіх зацікавлених і залучених сторін та забезпечення того, щоб людина не «загубилася в системі». Ведення випадку дозволяє органам виконавчої влади застосувати особистий та індивідуальний підхід до задоволення потреб клієнта, прийнявши оцінку особистих потреб як основу для формування та дотримання індивідуального плану.

- Найбільшим викликом для влади ОТГ стане оцінка, вибір та управління найбільш відповідною **мережею високоякісних надавачів соціальних послуг** на підставі оцінки потреб громади. Як зазначалося, сюди може входити сукупність юридичних та фізичних осіб з державного, приватного та громадського секторів. Що стосується зовнішніх постачальників, то владі ОТГ потрібно буде дотримуватися правил державних закупівель. Ця мережа має не лише допомагати ОТГ реагувати на ситуації, а й вирішувати проблеми. Так, система не просто лікуватиме «симптоми», а й знаходитиме причини вразливості.
- Останній крок — гарантування, що потенційні клієнти **знають** про ці послуги, розуміють зміст та мають доступ до них, незалежно від їхніх індивідуальних обставин.

Оскільки органи ОМС до цього часу мали обмежену спроможність керувати та надавати якісні соціальні послуги (а в багатьох випадках вони лише намагаються це зробити), ця сфера послуг зазвичай обмежувалася «гарантованим пакетом», який фінансувався з державного бюджету. У новому контексті для керівників ОТГ дуже важливо обрати додаткові джерела фінансування та оптимізувати витрати, шукаючи більш рентабельні схеми.

Крім того, враховуючи різноманіття клієнтів та потреб, важливо розробити правила і процедури, які можна застосовувати універсально, але враховувати конкретні обставини кожного громадянина. Сюди належать такі процеси:

- оцінка індивідуальних потреб з використанням єдиного формату;
- спільна інформаційна система управління в межах ОТГ;
- безпечна комунікація з структурами, які здійснюють надання соціальних послуг (з огляду на забезпечення приватності);
- гармонізовані навчальні програми для персоналу та надавачів (для розвитку спільних компетенцій).



Слід інтегрувати не лише процеси, а й їх реалізацію. Це передбачає, наприклад, створення так званого єдиного вікна або загального «фронт-офісу» для споживачів, щоб вони могли отримати доступ до соціальних послуг незалежно від походження чи ситуації.

### Г. Моніторинг, оцінка та вдосконалення ефективності

Закон зобов'язує владу ОТГ не лише створювати та керувати якісною системою соціальних послуг, а й постійно збирати інформацію про її ефективність, оприлюднювати результати та використовувати їх для зміцнення системи.

- Закон зобов'язує ОТГ вести реєстри як надавачів, так і отримувачів соціальних послуг. Голова ОТГ має забезпечити оновлення цих реєстрів, а також виконання всіх вимог щодо захисту даних відповідно до законодавства України.
- Голова ОТГ повинен(-а) призначити персонал та забезпечити розробку процесів для збору інформації про ефективність роботи систем соціальних послуг як від громадян, так і від надавачів, а також механізми звітування надавачів перед керівництвом ОТГ, включаючи голову.
- Голові ОТГ потрібно буде інтерпретувати цю інформацію, щоб ухвалити рішення про будь-які зміни в наданні соціальних послуг (фактично, оновлення оцінки потреб в ОТГ), про внесення змін до цільових програм (в тому числі і вплив на бюджет), про необхідність підвищення професійних компетенцій та кваліфікацію персоналу. Що стосується зовнішніх надавачів соціальних послуг, то влада ОТГ матиме два варіанти: зобов'язати надавачів навчати та розвивати персонал; та/або пропонувати навчальні курси й інші інструменти передачі знань (наприклад, спільноти практики) для надавачів.
- Врешті-решт, влада ОТГ має знайти відповідні способи подачі та представлення цієї інформації громадськості, включаючи основні висновки та пропозиції, спрямовані на зміцнення соціальних послуг.

Березівська ОТГ сформувала своє бачення інтегрованого підходу у сфері надання соціальних послуг.

#### ↔ 03

Фінанси ОМС

#### ↔ 04

Комунікація та взаємодія з громадянами та представниками влади

## Практичний приклад

### Березівська ОТГ (Сумська область)

Березівська ОТГ Сумської області є однією з перших, що запровадила систему інтегрованих соціальних послуг. Виходячи з результатів проведеної оцінки потреб, громада розробила дорожню карту для розв'язання існуючих проблем та планування соціальних послуг. Відповідно до розробленої Дорожньої карти, було створено Відділ соціального захисту і 4 фронт-офіси, де соціальні працівники проводять зустрічі з жителями громади та надають необхідну допомогу. У квітні 2017 року у громаді створено Службу у справах дітей. Сьогодні мешканці ОТГ можуть отримувати соціальну підтримку через:

- Центр первинної медико-санітарної допомоги,
- Центр надання соціальних послуг,
- Відділ освіти молоді та спорту,
- Службу у справах дітей;
- Березівську публічну територіальну бібліотеку.

Звертаючись до однієї з цих установ, жителі можуть розраховувати на широкий спектр послуг: інформацію, консультацію, медіацію, кризове втручання, ведення випадків (соціальна підтримка), отримання порад щодо працевлаштування, влаштування дітей в прийомну сім'ю. Для того, щоб гарантувати, що послуги надаються своєчасно і ефективно, Березівська ОТГ налагодила співпрацю із Глухівською міськрайонною філією Сумського обласного центру зайнятості та Глухівським об'єднаним управлінням Пенсійного фонду. В ОТГ завершується будівництво Центру надання адміністративних послуг, у тому числі послуг соціального спрямування у форматі «Прозорий офіс».

У Березівській громаді прийнято Програму соціального захисту населення, яка передбачає кроки для захисту осіб, що опинились у складних життєвих обставинах (СЖО), дітей, сімей із важкохворими дітьми, людьми похилого віку, людьми з особливими потребами тощо. Більше того, громада запроваджує інноваційні підходи, наприклад, створила вуличні комітети, які беруть участь у виявленні потреб школярів, осіб похилого віку, інших категорій мешканців громади разом з представниками структурних підрозділів виконкому ОТГ

шляхом анкетування. У такий спосіб громада вчиться, як ефективно забезпечувати соціальну підтримку і на практиці дотримуватись принципу «нікого не залишити осторонь».

Джерело: <https://decentralization.gov.ua/news/8014>



## Залучення та розширення можливостей для молоді

Враховуючи значущість ОМС, зокрема ОТГ, у 2017 році Міністерство культури, молоді та спорту України спільно з експертною спільнотою розробило модель реалізації молодіжної політики у процесі децентралізації.

Ця модель на відміну від попередньої стратегії «робота з молоддю» працює на користь нового підходу – «участь і залучення молоді», заснованого на міжсекторальному співробітництві та врахуванні конкретних потреб молоді у громаді. За цією моделлю Міністерство культури, молоді та спорту зобов'язується визначити пріоритети політики та надати правову та методологічну підтримку громадам, водночас ОТГ мають приймати рішення щодо конкретних форм реалізації молодіжної політики залежно від наявних ресурсів і стратегічного бачення.

У 2018 році на основі моделі розроблено Дорожню карту молодіжної роботи в ОТГ. Вона пропонує покроковий підхід до впровадження молодіжної політики на практиці з використанням ресурсів, наявних у громаді.

До уваги влади ОТГ пропонуються сім кроків залучення молоді:

- розробка стратегії та операційних цілей розвитку молоді, що включені до стратегії розвитку громади;
- призначення особи, відповідальної за молодіжну роботу або створення структурного підрозділу (відділу) з питань молоді (залежно від потреб та ресурсів громади);
- створення дієвого молодіжного консультативно-дорадчого органу (молодіжної ради) як механізму комунікації з молоддю;
- розробка програми розвитку молоді, її бюджету та календарного плану заходів;



↪ 01

Стратегічне управління





01

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

↔ 06  
Освіта

- організація надання послуг і заходів для молоді, включно зі створенням необхідної інфраструктури;
- впровадження кадрової молодіжної політики;<sup>8</sup>
- запровадження фінансових стимулів для молоді.<sup>9</sup>

Досвід Солобковецької ОТГ є позитивним прикладом того, як мінімальні фінансові ресурси можна використати для залучення молоді до діяльності ОТГ та вирішення проблем громади. Такий підхід також повністю відповідає концепції Нової української школи для стимулювання творчого мислення.

---

8 Політика зайнятості молоді передбачає, щонайменше, такі ініціативи: спеціальні програми для сприяння першому працевлаштуванню молоді у віці 18–25 років (наприклад, пропозиція оплачуваного/ неоплачуваного досвіду роботи, субсидування зайнятості тощо); допомога молодим людям ставати самозайнятими; програми для компенсації знань та досвіду, яких їм, можливо, не вистачає.

9 Фінансова підтримка молоді на рівні влади ОТГ зазвичай містить, але не обмежується, таким: фінансові стимули/ винагорода молодим працівникам/ керівникам, надання комунального житла, підтримка молодіжного підприємництва (наприклад, спеціальна система кредитування або додаткова допомога на оренду приміщень/ обладнання), стипендії для подальшого навчання (наприклад, як розпочати бізнес), тобто все, що може бути цікаве молоді.

## Практичний приклад

### Солобковецька ОТГ (Хмельницька область)

Солобковецька ОТГ була утворена у 2017 році шляхом об'єднання восьми сіл із загальним населенням майже 4000 жителів, але перейшла на прямі міжбюджетні відносини лише з 1 січня 2018 року.

За підтримки радників Хмельницького ЦРМС працівники Солобковецької ОТГ розробили програму підтримки учнівських проєктів. Працівники сільської ради на чолі з головою ОТГ пролобіювали дану програму перед депутатами сільської ради з метою отримання частини коштів з бюджету ОТГ. Програма підтримки учнівських міні-проєктів за результатами конкурсу під назвою «Юніор старт» отримала 60 тис. грн з місцевого бюджету на реалізацію.

Після ухвалення рішення було проведено презентацію для безпосередньо цільової аудиторії – учнів середніх шкіл ОТГ. Далі розпочався процес генерування ідей і розробки плану презентації за підтримки депутатів та радників РЦ. Завершальним етапом стало представлення всіх розроблених ідей конкурсній комісії та відбір переможців.

До складу конкурсної комісії входили радники та директор Хмельницького ЦРМС, голова обласної ради і голова районної державної адміністрації. Для того, щоб забезпечити об'єктивність процесу відбору переможців конкурсу, у складі конкурсної комісії не було представників громади.

За результатами конкурсу було подано сімнадцять проєктів, профінансовано сім. І сьогодні діти, спільно з представниками сільської ради, активно впроваджують їх у життя. Упровадження програми дало змогу формувати і розвивати лідерські навички, навички прийняття рішень та управління фінансами. Реалізація такої програми дала поштовх генерації нових, креативних ідей, підвищила довіру до місцевої влади, стала передумовою для зростання привабливості життя в громаді.

*Джерело: U-LEAD Хмельницький регіональний центр розвитку місцевого самоврядування*

## Підсумки

Прийняття нового законодавства про соціальні послуги, яке вступає в дію з січня 2020 року, з його положеннями про ОТГ створює низку нових зобов'язань та можливостей для голів ОТГ.

Сьогодні всі ОТГ знаходяться на шляху переходу від старої системи, де домінували установи, до системи, орієнтованої на потреби споживачів. Із застосуванням нового підходу соціальні послуги стануть орієнтованими на громадян і більше не виникатимуть ситуації, коли споживач має приходити й запитувати про послуги. Натомість, за нових обставин, надавачі послуг ідентифікуватимуть осіб з певними потребами на початкових етапах, забезпечуючи скерування та надаючи послуги максимально наближено до громадян. Це потребує, насамперед міжвідомчої координації, яку доведеться здійснювати очільникам ОТГ.

Однак, така увага до соціальних послуг не має відволікати голів ОТГ від ширшої діяльності. Допомога тим, хто найбільше постраждав або є найуразливіший до викликів, — це шлях до більшої соціальної згуртованості. Як свідчить багато прикладів з усієї України (лише два з них наведені тут), є й інші можливості розбудови «соціального капіталу» — об'єднання людей задля спільної справи в інтересах громади.







## 12

## Сільський розвиток

### Чому питання сільського розвитку важливі для влади ОТГ?

У всьому світі сільські території часто визначаються не за рахунок того, **чим вони є**, а за рахунок того, **чим вони не є**. І Україна не виняток. Наше законодавство визначає сільські території як такі, що «розташовані за межами міст».<sup>1</sup> Насправді, «території за межами міст» займають переважну частину ОТГ.<sup>2</sup> Отже, розвиток ОТГ — це переважно сільський розвиток.

Сільські та напівсільські громади мають особливості та переваги, а також і свої виклики. Найбільш очевидною відмінністю між сільською і міською місцевістю є густота населення. Іншими словами — у розрахунку на квадратний кілометр у містах живе набагато більше людей, ніж у селах. Це впливає як на рівень доходів до бюджету ОТГ, так і на рівень попиту на послуги. Особливо це стосується громадського транспорту й інших комунальних послуг, таких як водопостачання, каналізація та очистка стічних вод, управління твердими побутовими відходами, газо- та електропостачання, а також телекомунікаційних послуг включно з доступом до мережі Інтернет. Зазвичай, економічні і фізичні виклики надання таких послуг домогосподарствам є більшими у сільській та напівсільській місцевості.

Низька густота населення впливає не тільки на фізичну інфраструктуру, а й соціальні мережі, системи підтримки та доступу до публічних послуг, включаючи освіту, охорону здоров'я, соціальні й адміністративні послуги, а також

#### ↪ 10

Просторове планування та розвиток інфраструктури

#### ↪ 05

Адміністративні послуги

1 Наприклад, Закон України про «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність».

2 Станом на 22 травня 2019 року створено 128 міських, 237 селищних та 442 сільські ОТГ.



↪ 06  
Освіта

↪ 07  
Охорона  
здоров'я

↪ 08  
Громадський  
порядок  
та безпека  
громадян

↪ 11  
Соціальна  
згуртованість

↪ 09  
Економічний  
розвиток

послуги у випадку надзвичайних ситуацій. Наприклад, сільські школи можуть потенційно забезпечити індивідуальніший підхід до навчання дітей, але мала кількість учнів на одного вчителя також означає, що вони є менш економічно життєздатними. Схожі проблеми виникають і щодо надання первинної медичної допомоги, чи, наприклад, часу реагування вогнеборців, поліції або невідкладної медичної допомоги, який може бути значно більшим. Усе це потребує особливої уваги і підходу.

Низька густина населення — не єдина особливість сільських територій. В той час як сільські території визначаються своєю географією, історією та людьми, сільська економіка здебільшого базується на сільському господарстві і галузях, розвиток яких залежить від природних ресурсів (земля, ландшафт, ґрунт, корисні копалини), історичних будівель і традицій, включаючи туризм та місцеві промисли.

Усе це потребує застосування особливих підходів до сталого місцевого розвитку в сільських громадах, включаючи збереження та оптимальне використання навколишнього середовища і культурної спадщини. Динаміка розвитку сільських ОТГ також формується залежно від рівня їх віддаленості від міст і ступеня інтеграції з міською економікою, наприклад через можливість сільських жителів навчатись чи працювати в найближчому місті. Більшість віддалених ОТГ, особливо у гірській та прикордонній місцевостях, страждають від депопуляції, оскільки молоді люди їдуть з громад у пошуках роботи чи з метою навчання. Водночас, сільські території, якими добре управляють, можуть забезпечити якість життя, якої не вистачає у перенаселених містах, де інфраструктура та системи надання послуг перевантажені.

## Що варто знати?

У вітчизняній та зарубіжній літературі<sup>3</sup> і законодавстві не існує певного загальноновизнаного визначення поняття «**сільський розвиток**». Зазвичай, йдеться про такий розвиток сільських громад, який базується на принципах сталого



3 Jim Cavaye, «Rural Community Development — New Challenges and Enduring Dilemmas»  
<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/132204/2/2001-2-8.pdf>

розвитку, що має три ключові складові: екологічну, економічну й соціальну (дивіться зображення).

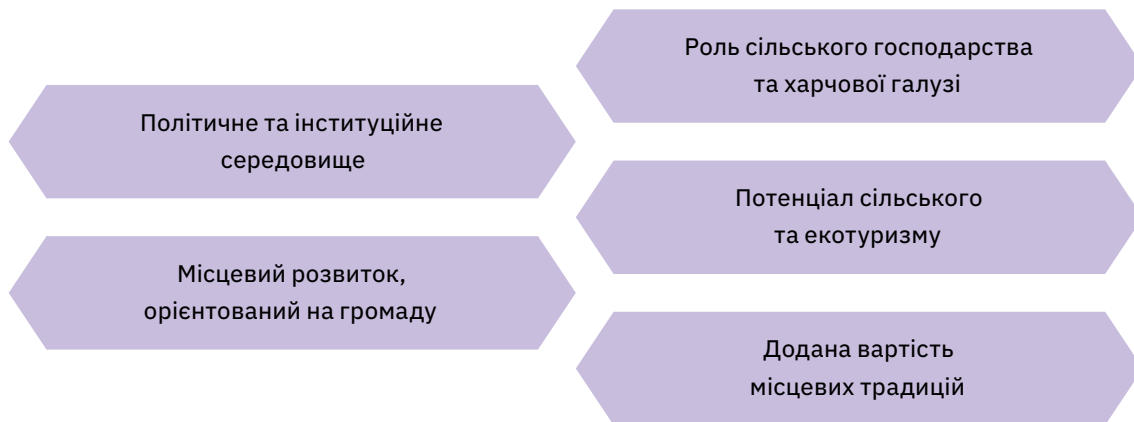
Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку (1992 р.) визначила, що сталий розвиток — це розвиток суспільства, який задовольняє потреби *сучасності*, не ставлячи під загрозу здатність наступних поколінь задовольняти *власні* потреби.

Сьогодні країни всього світу, включаючи Україну, дотримуються 17 цілей і 169 завдань сталого розвитку, затверджених Генеральною Асамблеєю ООН в межах Порядку денного у сфері сталого розвитку до 2030 року.





У контексті сталого сільського розвитку голови ОТГ мають бути ознайомлені з наступними п'ятьма елементами:



Незважаючи на те, що сільську місцевість часто асоціюють із сільським господарством і харчовою галуззю, сільські громади вже не розглядають винятково крізь призму сільськогосподарського виробництва. Більш диверсифіковані сільські громади мають стабільнішу економіку, яка є стійкою до зовнішніх загроз та криз. Це стосується також і сільського господарства – чим більш диверсифікованим воно є, тим стійкішим.

### Політичне та інституційне середовище в Україні

Ще 1990 р. Верховна Рада прийняла Закон України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», у якому наголошувалося: *«Пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу об'єктивно впливає з виняткової значущості та незамінності вироблюваної продукції сільського господарства у життєдіяльності людини і суспільства, з потреби відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури»*.

Високий рівень соціально-економічного розвитку села є основною умовою продовольчого та сировинного забезпечення держави, її економічної незалежності.



Президент України, парламент, уряд ухвалили низку правових документів, спрямованих на забезпечення сільського розвитку, однак вони мали несуттєвий вплив, за винятком наступних:

- Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки», що дав поштовх для реального реформування колективних сільськогосподарських підприємств на засадах приватної власності на землю та майно.
- Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, що була прийнята Кабінетом Міністрів України (КМУ) у 2007 році, у якій проглядалися підходи сталого розвитку.

Із прийняттям КМУ у серпні 2014 року Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року виникла необхідність у розробці більш комплексної Концепції розвитку сільських територій, яку Уряд схвалив у вересні 2015 року, а План заходів з її реалізації було ухвалено у липні 2017 року. У концепції наголошується на необхідності зміни пріоритетів національної аграрної політики з виключної підтримки сільського господарства до підтримки сільського розвитку, а зокрема — покращення якості життя та добробуту сільського населення.

В Україні питаннями аграрної політики опікується Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, а Міністерство з питань розвитку громад та територій зацікавлене в сільському розвитку. До інших зацікавлених у розв'язанні проблеми міністерств та агенцій можна віднести Міністерство охорони здоров'я України і Міністерство освіти і науки України, якому підпорядковані кілька десятків «аграрних» університетів, які є чи не у кожній області України. Національна академія аграрних наук України має місцеві підрозділи, галузеві наукові та проектні установи, заклади освіти по всій Україні.

Деякі обласні державні адміністрації (ОДА) також починають уважніше ставитися до проблеми сільського розвитку. Наприклад, Донецька ОДА створила спеціальний Департамент агропромислового комплексу та розвитку сільських територій.



## Концепція місцевого розвитку, орієнтованого на громаду

↔ 11  
Соціальна  
згуртованість

У Концепції розвитку сільських територій (2015 р.) йдеться про необхідність забезпечення їх комплексного розвитку на основі нарощування людського і соціального капіталу та розвитку публічно-приватного партнерства. Це може стати основою для успішного сільського розвитку, який дає змогу:

- активізувати ініціативність та відповідальність територіальних громад сіл, селищ;
- розширити сфери ринку праці, збільшити доходи сільського населення;
- покращити доступність базових послуг;
- нормалізувати демографічну ситуацію на переважній частині сільських територій.



Все це — важливі завдання стратегічного розвитку будь-якої сільської ОТГ. Але як їх досягти?



Для активізації сільських громад у країнах ЄС застосовують підхід «місцевий розвиток, орієнтований на громаду» — Community-led Local Development (CLLD), згідно з яким мешканці, їхні знання і досвід розглядаються як основний актив розвитку. CLLD можна впроваджувати у будь-якому контексті ОТГ, але він почав розвиватися у сільських районах як методика LEADER, акронім, що походить від французької назви Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale — «зв'язки між сільською економікою та заходами з розвитку».

У той час, як застосування CLLD в Європейському Союзі (ЄС) стимулюється за рахунок доступу до так званих структурних фондів для розробки і реалізації стратегій шляхом упровадження співфінансованих ЄС проєктів, є уроки, які можна винести із семи принципів CLLD:

- **Висхідний підхід:** замість виконання рішень пропонованих згори, громада визначає потреби і проблеми, з якими стикається місцевість, пропонує рішення і визначає конкретні проєкти, що впроваджуються, можливо, за підтримки вищих рівнів влади;



- **Інтегрований підхід:** має існувати єдина стратегія, яка розглядає територію в цілому, всі її галузі (економіка, освіта та навчання, соціальні мережі, інфраструктура, охорона здоров'я тощо), шукає зв'язки та синергію, щоб заходи взаємодоповнювали і посилювали результати один одного;
- **Партнерство:** процес прийняття рішень має включати всіх ключових суб'єктів у даній місцевості — державних (урядових), приватних (ділових) та добровільних (громадянське суспільство, представники населення та НУО), без домінуючого учасника;
- **Територіальний підхід:** CLLD має чіткі межі, які сприяють недвозначному визначенню сильних та слабких сторін території, її можливостей і викликів. Це може бути навіть територія менша за саму ОТГ, наприклад, село, передмістя чи околиці для локалізованих ініціатив CLLD;
- **Налагодження мереж та взаємне навчання:** учасники обмінюються своїм досвідом, уявленнями та ідеями, у такий спосіб навчаючись разом;
- **Інновації:** партнерство має бути спрямоване на пошуки нових способів оцінки проблем та реагування на них, які можуть бути новими для цієї території, але не обов'язково повністю новаторськими;
- **Співробітництво:** партнерство має не тільки працювати в межах своєї місцевості, а й брати до уваги сусідні партнерства, якщо вони існують, особливо стосовно проблем, які перетинають адміністративні межі.

В ЄС такі ініціативи, що застосовують висхідний, комплексний та інноваційний підходи, управляються організаціями місцевого партнерства або «групами локальної дії» — Local Action Group (LAG). LAG є мережевим об'єднанням, що складається з державних, приватних і громадських організацій, які мають широке представництво з різних соціально-економічних секторів громади. Завданням таких груп є розробка місцевих стратегій, підтримка низки заінтересованих сторін, а також (в контексті фінансування ЄС програм держав-членів ЄС) оцінку та схвалення окремих проєктів LEADER.

#### ↔ 04

Комунікація і взаємодія з громадянами та представниками влади

## Вирішальна роль сільського господарства та харчової галузі

Основою CLLD на сільській території є сільське господарство та харчова промисловість. Станом на початок 2018 року фермерські господарства становлять понад 70% усіх сільськогосподарських підприємств України. [Закон України «Про фермерське господарство»](#) визначає правові, економічні та соціальні засади створення та діяльності фермерських господарств.



У 2016 році під час внесення змін до Закону України «Про фермерське господарство» Україна ввела визначення «сімейні фермерські господарства», які можуть бути віднесені як до категорії юридичних осіб, так і не мати статусу юридичної особи-підприємця, а мати статус сімейного фермерського господарства, за умови використання праці членів такого господарства, якими є винятково фізична особа-підприємець та члени його /її сім'ї.<sup>4</sup> При внесенні у 2018 змін до Податкового кодексу та інших законів, що стосуються сімейних фермерських господарств було надано низку преференцій для СФГ, що не мають статусу юридичної особи:



- можливість бути платниками єдиного податку четвертої групи;
- пільговий порядок сплати єдиного соціального внеску для усіх членів фермерського господарства, у т. ч. його голови (доплата ЄСВ за рахунок державного бюджету протягом 10 років);
- встановлення сплати податку на доходи фізичних осіб з орендної плати за земельні ділянки (паї) до місцевих бюджетів за місцезнаходженням таких земельних ділянок.

Останнім часом на ринку помітно набувають популярності органічні продукти як серед споживачів, так і серед виробників сільськогосподарської продукції (див. далі приклади). Усі відносини у цій сфері регулюються Законом України «Про основні принципи і вимоги до органічного виробництва обігу та маркування органічної продукції». Порядок (детальні правила) органічного виробництва та обігу органічної продукції затверджується Кабінетом Міністрів України. Формування цих правил ще триває. Виробники органічної продукції зобов'язані будуть проходити сертифікацію (з обов'язковим щорічним виїзним інспектуванням). Такі підприємства включаються до реєстру операторів ринку органічної продукції.



<sup>4</sup> Як визначено статтею 3 Сімейного кодексу України.



### Приклади українських виробників «органіки»

- **«Світ Біо» («Либідь-К»)** — компанія займається постачанням органічних яєць у Хмельницькій області, а також козиного молока, овочів, органічних яблук та горіхів.
- **«Золотий Пармен»** — виробляє у Чернігівській області соки прямого віджиму з власної сировини.
- **«Mol'far»** — спеціалізується на виробництві кипрійного чаю, який збирають на Закарпатті, селище Пилипець.
- **«Органік мілк» («Галекс-агро»)** — компанія у Житомирській області позиціонує себе як перший в Україні завод з виробництва органічного молока.
- **«Liluck»** — лідер з виробництва органічного березового соку. Підприємство розташоване в Чернівецькій області.
- **«Organico» («Каспер»)** — компанія в Одесі виробляє соняшникову, лляну, ріпакову, рижієву нерафіновану олію холодного віджиму.
- **«LiQberry»** — виробляє органічну ягідну пасту на заводі в Херсоні з ягід, які купують на Волині у постійних постачальників.

Джерело: <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/04/3/646613/>



Нішева сільськогосподарська продукція є малопоширеною на аграрному ринку. Нішеві культури — гречка, просо, їстівна хризантема, чорниця, м'ята тощо — привертають значно менше уваги аграріїв, ніж традиційні і найбільш поширені культури, такі як пшениця, кукурудза, соняшник і соя, але приносять значно більші прибутки виробникам та переробникам і мають значний економічний та експортний потенціал. Перехід від культур, які мають низьку ціну та незначний потенціал для створення доданої вартості, таких як зернові, до вирощування фруктів і овочів, що мають вищу ціну та прибутковість і можуть також перероблятися на місці, сприятиме диверсифікації місцевих секторів сільськогосподарських та харчових продуктів і збільшенню доходів.

Втім, вирощуючи такі нішеві культури, багато фермерів стикається з проблемами, пов'язаними з відсутністю спеціальних знань і досвіду, а також необхідністю вкладати значні зусилля, зокрема, з точки зору часу, необхідного для



освоєння нових методів вирощування, насіння і навіть використання обладнання. Але такі клопоти повертаються гідними прибутками. Щоб виробництво нішевих культур було успішним, фермерам варто сконцентруватися передусім саме на якості, а не на кількості. Для забезпечення значних обсягів, які можуть бути привабливими для постачання великим підприємствам харчової промисловості та на експортні ринки, сільськогосподарські виробники мають об'єднуватись у кооперативи та асоціації.

Кооператив — це юридична особа, утворена фізичними та/або юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі членства для ведення спільної господарської та іншої діяльності з метою задоволення своїх економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування. Отже, мешканці ОТГ можуть створювати кооператив у будь-якій сфері життєдіяльності, якщо є спільний інтерес: кооперативні водогони, амбулаторії, дитячі садочки, доглядні служби та навчальні центри, сміттєпереробні заводи, млини і переробка сільськогосподарської продукції.

Кооперацію у сільській місцевості насамперед пов'язують з об'єднанням малих та середніх виробників сільськогосподарської продукції у сільськогосподарські кооперативи. Діяльність усіх видів кооперативів регулюється, передусім, Законом України «Про кооперацію», а у конкретному випадку сільськогосподарських підприємств Законом України «Про сільськогосподарську кооперацію», який визначає правові, організаційні, економічні та фінансові параметри створення й управління сільськогосподарськими кооперативами. Право на створення та членство у сільськогосподарському кооперативі мають тільки виробники сільськогосподарської продукції, тобто, люди або організації, які займаються сільськогосподарською діяльністю, передбаченою класифікацією видів економічної діяльності, мають у володінні, користуванні або розпорядженні землі сільськогосподарського призначення чи сільськогосподарських тварин.

Є два види сільськогосподарських кооперативів — обслуговуючі та виробничі. Сільськогосподарські кооперативи дають змогу їх членам самим створювати робочі місця для отримання прибутку, тобто діяти як звичайне підприємство, що застосовує кооперативні принципи при управлінні. Сільськогосподарські кооперативи допомагають фермерам чи іншим підприємцям, зайнятим у сфері сільського господарства, об'єднавши ресурси, а не працю, робити разом те, що не вигідно чи неможливо робити поодиночі.



## Додана вартість місцевих традицій

Локальна їжа і місцеві продукти — безумовний тренд нашого часу. В ЄС понад 7% землі займають органічні ферми, а їхня загальна площа зросла на 70% за останні десять років.<sup>5</sup> Місцеві продукти часто сприймаються як найкращі (здоровіші і смачніші, коли йдеться про харчові продукти), дешевші й привабливіші. Прикладом традиційних харчових продуктів є полтавські галушки, колотуха, гречаники по-турбівськи, мигалівський хліб, карась по-северинівськи, одеська барабулька, ялтинська цибуля, карпатська бринза. Ці та багато інших традиційних продуктів добре відомі в Україні.

Традиційні продукти — це продукти, котрі вироблялися протягом тривалого періоду часу в певній місцевості, певними традиційними методами і набули певної репутації щодо якості, яка пов'язана з їхнім географічним походженням. В Європі покупець знає, що прошутто виробляється в Пармі (Італія), унікальний овечий сир — на острові Паг (Хорватія), адже ці товари мають зазначення географічного місця походження (GI). Це також стосується й інших місцевих товарів, включаючи продукцію місцевих промислів, килими, парфуми і квіти.

Продукти та вироби із маркуванням GI захищені правилами Світової організації торгівлі (СОТ) для уникнення виробництва підприємствами в інших місцях підробок, що продаються за нижчими цінами з однаковим «брендингом» і руйнують імідж та репутацію традиційного продукту чи місця його походження. Це захищає споживачів від зловживань, але, звісно, наслідком є також те, що такі захищені продукти продаються за вищими цінами, даючи перевагу як виробникам, так і місцевим громадам. Отже, вироби із маркуванням GI можуть стимулювати місцевий економічний розвиток, особливо в сільській місцевості.

Одними з перших у сфері захисту традиційних та регіональних продуктів в Європі були Франція й Італія. Уже в тридцяті роки ХХ століття там розпочали формальний захист вин і спиртних напоїв, вироблених у визначених регіонах країни. Всесвітньо відомими назвами, які захищені законодавством ЄС та правилами СОТ, є «шампанське» (ігристе вино, вироблене з винограду, який росте у французькому регіоні Шампань) або «коньяк» (бренді з білих сортів

<sup>5</sup> Джерело: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/market-brief-organic-farming-in-the-eu\\_mar2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/market-brief-organic-farming-in-the-eu_mar2019_en.pdf)





винограду, який виробляється у французькому муніципалітеті Коньяк, регіон Нова Аквітанія). Інші винороби (наприклад, з Італії чи інших французьких регіонів) не мають права виробляти алкогольні напої під назвами «шампанське» або «коньяк».



В Україні ця сфера діяльності регулюється [Законом України «Про охорону прав на зазначення походження товарів»](#). Наприклад, [Проект ЄС «Підтримка розвитку системи географічних зазначень в Україні»](#) допомагає внести до державного реєстру автентичний гуцульський сир — овеча бриндзя.



### Потенціал сільського туризму і особливо екотуризму

Важливим елементом диверсифікації сільської економіки можуть стати народні художні промисли і [традиційні народні мистецтва](#) у поєднанні з розвитком туризму. Наприклад, унікальна косівська кераміка вабить численних туристів до цього міста в Івано-Франківській області. Також у містечку діє Косівський базар, на якому можна купити різноманітні вироби народного мистецтва.



Більшість видів туризму можуть бути розвинені в сільській місцевості, але є певна категорія — «екологічний (зелений) туризм». Термін вперше офіційно застосований у Законі України «Про особисте селянське господарство», а також згадується в [Законі України «Про туризм»](#).



В Україні питаннями розроблення стандартів та критеріїв якості у сфері сільського зеленого туризму опікується [Спілка сільського зеленого туризму \(Спілка СЗТ України\)](#). Основною метою розроблених стандартів є уніфікація вимог, знаків і логотипів, спрощення системи проведення оцінки відповідності для розуміння надавачами та споживачами послуг у сфері сільського зеленого туризму значення та переваг сертифікованих садиб і розроблення вимог до процедур проведення інспекційних аудитів на відповідність розробленим критеріям. В Україні діє також Програма добровільної категоризації у сфері сільського зеленого туризму «Українська гостинна садиба», яку розробила «Спілка СЗТ України». Вимоги Програми покладені в основу стандартів організації України (COU) у сфері сільського зеленого туризму.



## Які є можливості та виклики для влади ОТГ?

На відміну від більшості інших тем ініціативи «Успішна громада: крок за кроком» влада ОТГ не має юридичного зобов'язання «сільського розвитку». Однак, оскільки переважна більшість ОТГ складаються вийнято або переважно із сіл, це єдина форма сталого місцевого розвитку, яка є актуальною і досяжною!

Втім, Угода про асоціацію між Україною та ЄС є одним із ключових факторів, який гарантує, що національна політика, включаючи аграрну політику, перейде до принципів сталого розвитку. Відповідно до глави 17, «Сторони співпрацюють з метою сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій, зокрема шляхом поступового зближення політик та законодавства».



### Витяг з Угоди про асоціацію. Глава 17, Стаття 404

Співробітництво між Сторонами у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій охоплює, *inter alia*, такі сфери:

- сприяння взаємному розумінню політик у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій;
- посилення адміністративних спроможностей на центральному та місцевому рівнях щодо планування, оцінки та реалізації політики;
- заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва, з урахуванням необхідності захисту навколишнього середовища і тварин, зокрема поширення застосування методів органічного виробництва й використання біотехнологій, *inter alia* шляхом впровадження найкращих практик у цих сферах;
- обмін знаннями та найкращими практиками щодо політики розвитку сільських територій з метою сприяння економічному добробуту сільських громад;
- покращення конкурентоспроможності сільськогосподарської галузі та ефективності і прозорості ринків, а також умов для інвестування;
- поширення знань шляхом проведення навчальних та інформаційних заходів;

- сприяння інноваціям шляхом проведення досліджень та просування системи дорадництва до сільсько-господарських виробників;
- посилення гармонізації з питань, які обговорюються в рамках міжнародних організацій;
- обмін найкращими практиками щодо механізмів підтримки політики у сфері сільського господарства та розвитку сільських територій;
- заохочення політики якості сільськогосподарської продукції у сферах стандартів продукції, вимог щодо виробництва та схем якості.

Отже, як керівники влади ОТГ можуть спрямовувати економіку та діяльність організації до кращого майбутнього, захищаючи ландшафт, традиції та ресурси своїх територій? Існує кілька напрямів:

- використання CLLD як основи для формування стратегій місцевого розвитку, які залучають сільські зацікавлені сторони;
- підтримка сімейних фермерських господарств — виробників органічних та традиційних продуктів у своїх ОТГ;
- сприяння розвитку непродовольчих секторів, таких як традиційні ремесла, сільський туризм та екотуризм, там, де це доречно;
- забезпечення найефективнішого використання ресурсів для сільського розвитку як шляхом інституційної підтримки, так і забезпечення джерел фінансування.

Кожну з цих можливостей і кожен із викликів розглянуто далі.

## Місцевий розвиток, орієнтований на громаду (CLLD) в українському контексті

Для досягнення цілей сільського розвитку влада ОТГ має прийняти та застосувати нові стратегії, що ґрунтуються на сильних сторонах громади так, щоб вони відповідали принципам сталого розвитку. У такий спосіб можна посилити економічні можливості для місцевого населення, одночасно зміцнюючи соціальну згуртованість і зберігаючи природні ресурси, ландшафт та довкілля (ландшафт, ґрунт, водні ресурси, біорізноманіття, якість повітря тощо), щоб забезпечити високу якість життя зараз і в майбутньому.

З економічної точки зору, особлива роль у досягненні цілей сільського розвитку належить сімейним селянським і фермерським господарствам, оскільки, відповідно до інформації [Української мережі сільського розвитку](#), вони:



- виробляють традиційні продукти, сприяючи збалансованому харчуванню в країні; зберігають агробіорізноманіття та природні ландшафти;
- створюють реальні можливості для зміцнення місцевої економіки, особливо у поєднанні з конкретними державними заходами, спрямованими на соціальний захист та добробут сільських спільнот;
- надають послуги сільської гостинності, пропагують традиційну культуру і технології, зберігають сільську автентичність для прийдешніх поколінь.

Місцеві стратегії розвитку мають забезпечити основу для залучення сільського населення до підприємницької діяльності, наприклад, відкриття власного бізнесу та/або перехід від натурального господарства для особистого користування до організації сімейних фермерських господарств і кооперативів для постачання продукції на продовольчі ринки. Коли ми говоримо про сільський розвиток, то маємо на увазі не тільки аграрне виробництво, яке все ще залишається дуже важливим для села (хоча й потребує диверсифікації, в тому числі переробку сировини в продукти харчування), а й розвиток не сільсько-господарського підприємництва. Розвиток мікро- та малого підприємництва дасть змогу створити нові робочі місця, а також наповнити доходами місцеві бюджети.

Сталий розвиток означає застосування комплексного і збалансованого підходу. Розміщення нового виробництва на території сільської громади може мати короткотермінові вигоди (робочі місця та доходи), але якщо існують екологічні

## ↪ 06

Освіта

## ↪ 07

Охорона  
здоров'я

## ↪ 09

Економічний  
розвиток

## ↪ 10

Просторове  
планування  
і розвиток  
інфраструктури

ризиками, це може поставити під загрозу довгострокові перспективи, а також зробити громаду менш привабливою для проживання. Одночасно інвестиції є малоімовірними за відсутності доступу до шкільної та дошкільної освіти для дітей і, відповідно, при зменшенні можливості залучення та утримання молодих сімей, відсутності доступу до закладів охорони здоров'я для працівників, а також підключення до транспортних та комунікаційних мереж, енерго- та водопостачання.

Формулюючи й упроваджуючи ці стратегії, які можуть розроблятися відповідно до рекомендацій уряду щодо розробки стратегій місцевого розвитку, сільські ОТГ можуть застосовувати підхід «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», забезпечуючи участь сільських жителів з усіх секторів суспільства — державного, приватного та громадського.

Впровадження владою ОТГ підходу CLLD дасть змогу краще визначити потреби членів громади шляхом активізації різних соціальних та економічних суб'єктів, сприяння їх співпраці, поліпшення якості місцевого управління, ефективнішого впровадження інновацій у сільські громади і стимулювання взаємодії між громадами. CLLD потребує часу й зусиль, але за порівняно невеликих фінансових інвестицій може мати значний вплив на життя людей і генерувати нові ідеї та спільні зобов'язання членів ОТГ щодо їх реалізації.

В основі концепції CLLD лежить створення «групи локальної дії» (Local Action Group — LAG). В Україні LAG ще не мають належного правового оформлення. Водночас Закон України «Про органи самоорганізації населення» дає можливість формувати будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети тощо. Такі типи об'єднань можна розглядати як прообраз груп локальної дії. У сільській місцевості створюються різноманітні асоціації або організації (державні, приватні) для реалізації місцевих ініціатив, діяльність яких регулюється нормами чинного законодавства, які можуть функціонувати як LAG.

Каталізатором CLLD є «місцевий чемпіон». Ініціатива створення партнерства LAG повинна виходити від особи, яка має повноваження, здібності та широку громадську підтримку на місцевому рівні. Типовими ініціаторами, які походять з приватного сектора, є голови різних асоціацій (наприклад, асоціації розвитку села), фермери та впливові місцеві підприємці, однак, «місцевим чемпіоном» можуть бути і голова ОТГ, депутат або староста. Важливо, щоб LAG у громадах були не надто малі та управлялися зсередини громади, а не зовнішніми консультантами чи експертами.







Процес розробки стратегії місцевого розвитку зазвичай розпочинається відразу після встановлення партнерства (офіційна юридична структура LAG може бути створена пізніше). Це дає змогу заінтересованим сторонам партнерства краще навчитися розуміти один одного і працювати разом для досягнення спільної мети. Розбудова довіри між партнерами є одним з головних принципів методології LAG. Результати з'являються протягом наступних років.

Такі підходи в Україні запроваджуються за участі проєктів міжнародної технічної допомоги, зокрема спільного проєкту ПРООН/ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». У рамках проєкту кілька тисяч людей пройшли підготовку щодо впровадження підходу до місцевого розвитку, орієнтованого на громаду, а низка навчальних закладів (таких, як Харківський національний університет міського господарства, Ужгородський національний університет, Чернігівський національний технологічний університет, Луганський національний університет, Донецький національний університет тощо) включили методологію «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» у свої навчальні програми.

Ширше впровадження практики розробки бюджету на підставі принципу участі (наприклад, формування бюджету за участю громадськості), які допомагають встановлювати зв'язки між ОМС і місцевими мешканцями, може допомогти активізувати громади. Команди, сформовані для створення проєктів упровадження розробки бюджету на підставі принципу участі можуть бути основою майбутніх LAG.

Допоки в українському законодавстві діяльність LAG не відображена, ОТГ мають адаптовувати цю практику до українських реалій та законодавства. Такі організації, як Асоціація «Відродження Грицева», можуть бути використані як зразок. Ця асоціація працює в Україні з 2011 року, об'єднуючи місцевих жителів у питаннях виявлення потреб та розробки проєктів для їх розв'язання, сприяючи місцевій благодійності, залученню молоді та розвитку сільського туризму. Подібні практики мають стати основою для стимулювання місцевого розвитку жителям територій.<sup>6</sup>

---

6 Детальнішу інформацію про це можна знайти за адресою <http://ednannia.ua/our-programs-and-activities/pidtrymuemo-lokalnu-filantropiiu/2-uncategorised/11916-bazovi-oznaky-fondu-hromady-v-ukraini>



## Підтримка сімейних фермерських господарств, органічного та традиційного виробництва

З огляду на поширеність агропродовольчих підприємств у сільських ОТГ, вони мають відігравати важливу роль у стратегії CLLD. Що може зробити влада ОТГ для того, щоб допомогти існуючим агропродовольчим підприємствам розвиватися та засновувати нові підприємства?



Варто налагоджувати якомога тіснішу співпрацю з фермерськими господарствами будь-яких розмірів, розглядаючи їх як основу місцевого економічного устрою. Український державний фонд підтримки фермерських господарств, який здійснює заходи державного фінансової підтримки фермерів, а також Асоціація фермерів та приватних землевласників України, яка має представництва в усіх областях і районах країни, можуть надати допомогу через послуги з налагоджування контактів та надання консультацій. Чим більше фермерських господарств у громаді, тим більше робочих місць може бути створено, тим вищі доходи місцевого бюджету і кращі умови життя. ОТГ також мають постійно заохочувати місцевих фермерів переходити до виробництва продукції з більшою доданою вартістю та допомагати їм будувати складніші виробничо-збутові мережі за допомогою кооперативів та інших механізмів.



Насамперед треба пам'ятати, що індивідуальне фермерське господарство є основою місцевого сільськогосподарського сектора, яке за умови правильної підтримки може стати платформою для продуктивної економіки. Діяльність таких господарств регулюється Законом України «Про особисте селянське господарство».



Для допомоги особистим селянським та фермерським господарствам ОМС можуть створювати сільськогосподарські дорадчі служби як в межах ОТГ, так і у співпраці з іншими громадами, для надання допомоги мешканцям та бізнесу у задоволенні їх потреб у сфері сільського розвитку, підвищення потенціалу та продуктивності. Дорадчі служби є цінним механізмом передачі знань громадам, вдосконалення практичних навичок фахівців і впровадження нових методик, але для цього потрібні люди та досвід. Відповідно до Закону «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», керівництво ОТГ може оцінювати свій внутрішній потенціал, розглядати можливість залучення зовнішніх партнерів, а також:





- створити власну дорадчу службу;
- скористатися послугами існуючих дорадчих служб;
- прийняти відповідну програму з розвитку дорадництва, як це вже зробили, наприклад, у [Драбівському районі Черкаської області](#).



Оцінюючи ці варіанти, керівництво ОТГ має враховувати можливість співпраці з Національною асоціацією сільськогосподарських дорадчих служб України, всеукраїнською організацією, яка об'єднує регіональні консультаційні служби та надає допомогу у сфері сільського розвитку.



ОТГ також можуть заохочувати та сприяти формуванню **виробничих та обслуговуючих кооперативів** відповідно до Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію», що може допомогти місцевим виробникам та постачальникам стати успішними завдяки об'єднанню ресурсів.<sup>7</sup> ОМС можуть підтримувати таку співпрацю не лише шляхом надання фінансових та інших ресурсів, а й шляхом активізації і залучення сільських громад.

В Україні створюються кооперативні об'єднання, мета яких допомогти існуючим кооперативам стати успішними. Такі об'єднання можуть створювати економію в результаті зростання масштабів виробництва, що може сприяти отриманню додаткового доходу, необхідного для зведення масштабних переробних потужностей, навчання фермерів та сприяння налагодженню контактів. Наприклад:

- об'єднання кооперативів «Господар» (Дніпропетровська область розпочинає будівництво нового кооперативного молокозаводу);
- об'єднання кооперативів «Рівноправність» (Львівська область створило Кооперативну навчальну ферму);
- об'єднання кооперативів «Файні ґазди» (Тернопільська область).

---

<sup>7</sup> [Бібліотека кооператора Національної асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України](#) може допомогти владі ОТГ зрозуміти суть сільськогосподарської кооперації.



## Практичний приклад

### Кооперація в Заболотцівській ОТГ (Львівська область)

Жителі села Заболотці, яке зараз входить до складу Заболотцівської ОТГ Бродівського району Львівської області, вирішили створити сільськогосподарський обслуговуючий кооператив «Покрова», який сьогодні демонструє успішність та стабільний розвиток: з 50 перших членів кооперативу організація збільшилась у п'ять разів; кооператив об'єднує членів 10 громад; постійно відкриваються нові пункти збору молока — зараз їх 15; щоденно заготовляють 5 тонн молока та продають його місцевим молокозаводам; налагоджено переробку молока; відкрито власний торговельний майданчик у районному центрі; у планах кооперативу — побудова молокозаводу. Саме завдяки створенню кооперативу умови життя та розвитку громади істотно поліпшилися.



Джерело: [https://zik.ua/news/2017/02/07/na\\_lvivshchyni\\_kooperatyv\\_dav\\_druge\\_zhyttya\\_zabutomu\\_selu\\_1039137](https://zik.ua/news/2017/02/07/na_lvivshchyni_kooperatyv_dav_druge_zhyttya_zabutomu_selu_1039137)

Влада ОТГ може сприяти членам громади у налагодженні органічного та нішевого землеробства, організувавши залучення фахівців, вивчення передових практик, а також, передбачивши відповідні ресурси у місцевих програмах і стимулювання такої діяльності, створення обслуговуючих кооперативів для налагодження переробки продукції та виходу її на ринки збуту.

Органічне землеробство, виробництво нішевої продукції слід розглядати як форму диверсифікації сільськогосподарської діяльності, що сприятиме економічній стійкості громади. Органічні продукти потребують щонайменше в 2,5 рази більше трудових ресурсів, ніж звичайні, можливо, до п'яти разів більше в Україні, що, з огляду на це, робить їх особливо цікавим сектором для ОТГ в питанні залучення місцевої робочої сили.





В Україні є декілька організацій, які опікуються проблемами органічного землеробства:

- [Міжнародна благодійна організація «Інформаційний центр «Зелене досє»](#);
- [Громадська спілка виробників органічних сертифікованих продуктів «Органічна Україна»](#);
- [Федерація органічного руху](#);
- [Сертифікаційна компанія «Органік Стандарт»](#).

Влада ОТГ може використовувати такі організації для поширення знань та інформації серед членів громади про органічне землеробство.

Влада ОТГ також може виділяти фінансування зі своїх бюджетів на підтримку відповідної інфраструктури та переробних потужностей, житлового будівництва, проведення заходів щодо землеустрою тощо. Окрім того, слід пам'ятати, що Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України підпорядкована низка науково-дослідних установ, навчальних закладів, які можуть стати партнерами сільських громад. Серед державних та комунальних інституцій потенційними партнерами ОТГ є Національна академія аграрних наук України та її місцеві підрозділи, галузеві наукові і проєктні установи, заклади освіти.

Органи місцевого самоврядування можуть використовувати свої ресурси та вплив і відігравати активну роль у диверсифікації своєї агропродовольчої галузі, залучаючи інвесторів і використовуючи кластерні ефекти — розширення переваг від початкових інвестицій шляхом залучення суміжних підприємств (наприклад, постачальників, покупців, логістики). Прикладом може слугувати село Снітків, у якому було створено ягідно-фруктовий кластер з огляду на прагнення громадян до гарантованої зайнятості та отримання доходів. Позитивні зрушення відбулися не тільки у виробництві та на робочих місцях, а й у питаннях внутрішньої міграції, наповнення бюджету і співробітництва з іншими громадами.



## ↪ 09

Економічний розвиток

## Практичний приклад

### Фруктово-ягідний кластер у Сніткові (Вінницька область)

Під час розробки Стратегії сталого розвитку Сніткова на 2012–2020 роки опитування громадян підтвердило, що основними цінностями середньостатистичного жителя є зайнятість, добробут і стабільний дохід. У той час бракувало постійних робочих місць, традиційна практика вирощування сільськогосподарських культур і худоби не створювало комерційних можливостей. Основним пріоритетом місцевої влади стало забезпечення людей постійною роботою або можливостей для заснування власного бізнесу.

Одночасно стратегія регіонального розвитку Вінниччини визначала кластеризацію як один із інструментів розвитку. Після консультацій місцева влада підхопила ініціативу щодо запровадження на землях Снітківської сільської ради трудомістких ягідництва та садівництва. Ініціатива створення кластеру була започаткована у жовтні 2012 року. Слідом за цим влада активно займалася просуванням інвестиційного потенціалу — вивільнених земель — через телебачення, радіо та друковані засоби масової інформації, щоб залучити інвесторів.

Консультативні зустрічі з потенційними претендентами на реалізацію задуму привели до відбору найефективнішого претендента, з яким узгодили послідовність дій і спільні інтереси, уклали протокол про наміри в досягненні спільної мети — створення фермерського господарства зі спеціалізацією «садівництво та ягідництво».

Перелік заходів передбачав розробку проєкту і будівництво іригаційної системи, доступ до гідроелектростанції разом з дозволом на використання поверхневих вод та монтаж лінії електропередачі протяжністю 790 метрів тощо. Бажання розпочати вирощування ягідних культур спонукало місцеві органи влади розв'язати більш широку проблему дефіциту води в селищі, створивши можливості для застосування місцевих систем крапельного зрошення.

Паралельно зі створенням можливостей для працевлаштування переорієнтація сільськогосподарського виробництва на вирощування й переробку ягід та розвиток садівництва була спрямована на широку цільову групу мешканців працездатного віку. Однак нестача місцевих робітників у період збирання врожаю спонукала Снітківську сільську раду та інвестора до активної

співпраці з районним центром зайнятості для набору більшої кількості робочої сили. Це стимулювало молодих людей та сім'ї з інших районів переїхати до села на роботу, що вплинуло на приріст молодого населення.

Загалом створення кластеру вже має багато позитивних результатів:

- залучено 26 млн грн інвестицій;
- ягідні плантації полуниці (8 га), малини (20 га), чорниці (12 га), фруктових садів загальною площею 160 га, включаючи 13 га вишні;
- створення 50 постійних робочих місць;
- наявність 200 вакансій на період збирання врожаю.

Крім того, 80 сімей безоплатно отримали по 225 саджанців на 0,03 га кожна — як це передбачено проектом для мотивації зацікавлених працівників.

Упровадження цієї ініціативи привело до збільшення надходжень до бюджету ради від оренди земель — 96 тис. грн (42% усіх надходжень з плати за землю), ПДФО (25%) — 32 тис. грн. Менш відчутними, але важливими перевагами стали зміцнення відносин і співпраці з сусідніми селами, створення кращого ринку праці та зменшення міграції, а також формування позитивного іміджу села в засобах масової інформації.

Нині до складу кластеру входять сільськогосподарська компанія (основний інвестор), індивідуальні фермерські господарства, а також високотехнологічна компанія, яка спеціалізується на глибокому заморожуванні (м. Вінниця) і сучасний комплекс довготривалого зберігання (селище Муровані Курилівці). В майбутньому передбачено виробництво соку.

*Джерело: Вінницька обласна Асоціація органів місцевого самоврядування*  
<http://sg.vn.ua/news/praktyka-stvorennya-klastera-s-snitkiv-murovanokurylovetskogo-rajonu-vinnytskoyi-oblasti/>



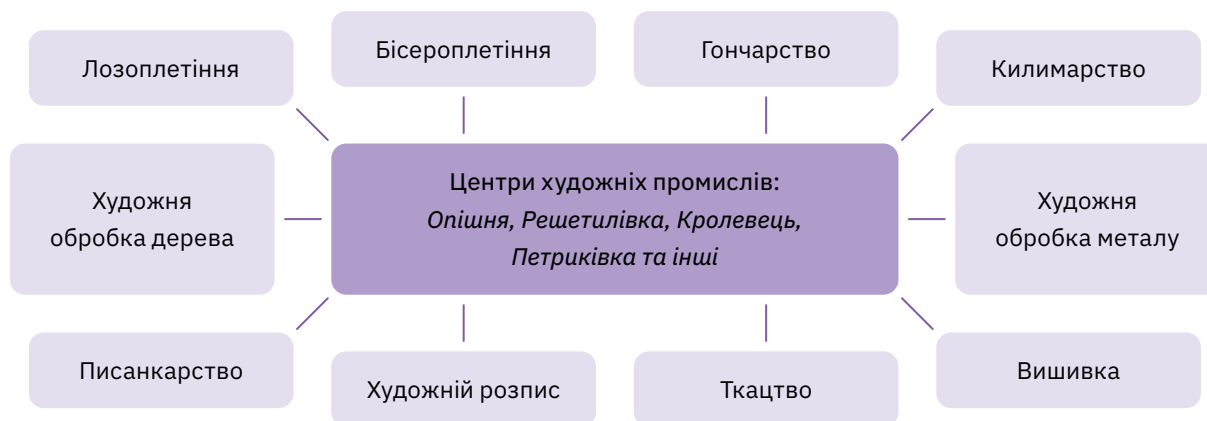
## Сприяння розвитку непродовольчих секторів (ремесла та туризм)

Стратегія CLLD має бути широкомасштабною, максимально ефективно використовувати всі активи економіки, спільноти та навколишнього середовища. Це передбачає залучення місцевих промислів, розвиток роздрібної торгівлі, а також розширення туристичного потенціалу.



Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають право підтримувати народні художні промисли відповідно до Закону України «Про народні художні промисли», що дає органам місцевого самоврядування широкі права на підтримку таких видів діяльності, але, зазвичай, вони цим не користуються.

### Художні промисли та традиційне народне мистецтво в Україні



Джерело: <https://svitppt.com.ua/kultura/roztashuvannya-hudozhnih-promisliv.html>



Органи ОТГ мають ефективніше використовувати існуючі правові інструменти задля розвитку громад. Чинне законодавство дає змогу місцевим органам влади розробляти програми, які підтримують традиційні промисли, та забезпечувати відповідне фінансування. Наприклад, доцільно було б розробити реєстр місцевих продуктів; створити дорожню карту для їх виробництва та популяризації; зосередитись на промоції продуктів з найбільшим потенціалом. Загалом, місцева продукція може бути перспективною сферою як для окремих громад, так і для всієї країни.



Ефективним інструментом підтримки місцевих ініціатив, націлених на активізацію громади є традиційні місцеві продукти. Із локальними продуктами тісно пов'язаний так званий гастрономічний туризм.

### ТОП-10 найсмачніших фестивалів Закарпаття

- Фестиваль-чемпіонат бограча, *Берегівський район, село Косонь*
- Гастрофест «Огінь і м'ясо», *місто Мукачеве, парк Перемоги*
- Свято вина «Угочанська лоза», *місто Виноградів, парк Перені*
- Фестиваль «Берлибаський бануш», *Рахівський район, село Костилівка*
- Гастрофест вина і меду «Сонячний напій», *місто Ужгород*
- Фестиваль пива в Колочаві, *Міжгірський район, село Колочава*
- Фестиваль ріплянки,<sup>8</sup> *Міжгірський район, село Колочава, вулиця Дружби*
- Фестиваль мінеральної води, *Свалявський район, село Поляна*
- Фестиваль «Бичківські голубці», *Рахівський район, селище Великий Бичків*
- Фестиваль «Медовий спас», *місто Ужгород*

Джерело: [http://uzhgorod.in/ua/novini/2018/aprel/top\\_15\\_najsmachnishih\\_festivaliv\\_zakarpattya](http://uzhgorod.in/ua/novini/2018/aprel/top_15_najsmachnishih_festivaliv_zakarpattya)



ОТГ мають навчитися ефективно використовувати місцеві ресурси — зокрема природні, культурні — для розвитку туризму у сільській місцевості, пропагувати місцеві особливості. А також вжити заходів для навчання членів громади основам гостинності і ведення туристичної підприємницької діяльності. А надалі, використавши механізми кооперації, перейти до створення туристичних і агротуристичних кластерів.

<sup>8</sup> Ріплянка — традиційна страва Закарпаття, яка схожа на галушки, але виготовлена з картоплі та кукурудзяного борошна.

## Практичний приклад

### Агротуристичний кластер

У 2017 році з ініціативи місцевих фермерів, в тому числі учасників АТО, органів місцевої і обласної влади, наукових і навчальних установ на території трьох сільських рад Пустомитівського району Львівської області (зараз, після виборів, Семенівської сільської ради та Солонківської ОТГ) створений Агротуристичний кластер «ГорбоГори». Наближеність території кластеру до обласного центру, наявність природно-кліматичних, аграрного і людських ресурсів дає змогу розвивати виробництво органічної сільськогосподарської продукції, надавати рекреаційні, агротуристичні послуги, відновлювати автентичні види ремісництва. Львівською обласною державною адміністрацією ініційовано і розроблено проєкт регіонального розвитку «Розвиток сільського підприємництва та інфраструктури агротуристичного кластера «ГорбоГори», який став одним із переможців серед проєктів регіонального розвитку і отримав відповідне фінансування з державного бюджету, наданих Європейським Союзом. Мета проєкту – забезпечення сталого розвитку території названих громад через розбудову інфраструктури, маркетинг альтернативних видів сільського підприємництва та розвиток бізнесу в межах агротуристичного кластеру.

Хоча проєкт все ще реалізовується, з самого його початку в 2017 році він зміг об'єднати 33 фермерів, організувати три місцеві продовольчі фестивалі і відкрити магазин органічних продуктів. Зараз члени кластеру планують поширити свою діяльність на сільський туризм, розробивши пішохідний маршрут та побудувавши кілька туристичних об'єктів.

Джерело: [https://www.horbohory.com.ua/?page\\_id=1439](https://www.horbohory.com.ua/?page_id=1439)



## Ресурси для сільського розвитку

Щоб скористатися можливостями підтримки сільськогосподарських, продовольчих, ремісничих, туристичних та інших місцевих підприємств, а також сформулювати та впроваджувати свої стратегії CLLD, керівництво ОТГ зобов'язане мати інформацію про джерела фінансування, спрямованого на підтримку сільських громад та їхніх підприємств, що надаються центральною владою, обласною та районною державними адміністраціями, приватним сектором, програмами міжнародного співробітництва, організаціями громадянського суспільства, а також краудфандинговими платформами.

У вересні 2017 року Кабінет Міністрів України схвалив [Концепцію розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018–2020 роки](#), а згодом затвердив [Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання фінансової підтримки розвитку фермерських господарств](#). Фахівці ОТГ, добре вивчивши ці документи, можуть суттєво полегшити фермерам, які працюють у громадах, доступ до бюджетної підтримки, сприяючи тим самим зростанню економічної спроможності громади.

Кабінет Міністрів України в проєкті Державного бюджету України щорічно передбачає виділення коштів на підтримку фермерських господарств. [Український державний фонд підтримки фермерських господарств](#) є державною бюджетною установою, яка виконує функції з реалізації державної політики щодо фінансової підтримки становлення і розвитку фермерських господарств.

Оскільки життя сільських громад тісно пов'язане із сільським господарством, вони мають взяти до уваги можливості, які надаються Міністерством економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства. Зокрема ті, що стосуються підтримки сільськогосподарських та продовольчих підприємств, суб'єктів малого та середнього підприємництва. На схемі далі наведені можливості, доступні в бюджеті на 2019 рік.

Громади вже традиційно використовують кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), спрямовані на виконання програм, які відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.



### ↪ 03

Фінанси ОМС

## Підтримка аграрного сектора з Держбюджету України у 2019 році



Джерело: Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України

**5 програм регіонального розвитку для сільських громад**, схвалені Постановою Кабінету Міністрів України від 7 жовтня 2015 р. №821:

- «Сільський розвиток»;
- «Інвестиційна економіка та інновації»;
- «Розвиток людського потенціалу»;
- «Розвиток туризму»;
- «Загальноукраїнська солідарність».

Сільським громадам не слід обмежуватися програмою «Сільський розвиток», а варто готувати проекти для участі у конкурсі інших чотирьох програм.

Існує чимало **обласних, районних програм**, спрямованих на вирішення проблем сільського розвитку, включаючи сільськогосподарське виробництво, підтримку МСП; консультаційні послуги для особистих селянських та фермерських господарств та кооперативів.<sup>9</sup> Окремі аспекти сільського розвитку знаходяться відображення в обласних та навіть районних програмах як сільського, так і регіонального розвитку чи окремих вузькоспеціалізованих програмах.

У галузі **охорони здоров'я у сільській місцевості** Міністерство охорони здоров'я України є відповідальним за реалізацію Закону України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості».

У плані заходів щодо реалізації Стратегії подолання бідності, урядом передбачено фінансування програми «Власний дім» в межах якої надаються **пільгові кредити для індивідуальних сільських забудовників**, які реалізуються через Мінрегіон. Участь мешканців громад у цій програмі дасть змогу не тільки поліпшити якість житлового фонду, а й інженерну інфраструктуру.

↪ 07

Охорона  
здоров'я

### Програма «Власний дім» (Волинська область)

На Волині програма «Власний дім» успішно діє в усіх районах області. Основною метою цієї програми є фінансова підтримка окремих осіб та родин через надання їм довготермінових позичок на строк до 20 років під 3% річних. Програма впроваджується обласним фондом підтримки індивідуального житлового будівництва на селі.

<sup>9</sup> Приклади містять: програму для підтримки пріоритетних напрямків в аграрному секторі Полтавської області до 2020 року; Регіональну програму підтримки малого і середнього бізнесу малого та середнього бізнесу в Кіровоградській області на 2016–2018 рр.; Програму розвитку особистих селянських, фермерських господарств, кооперативного руху на селі та дорадництва на 2016–2020 роки у Вінницькій області; Програму розвитку дорадчої служби та дорадчої діяльності в Драбівському районі на 2016–2018 роки Черкаської області (запуск цієї програми в одному районі мотивував інші райони та область у цілому також затверджувати відповідні програми); Програму підтримки розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів у Драбівському районі на період до 2020 (фінансування цієї програми виділяється з місцевих бюджетів, внесок місцевих сільськогосподарських підприємств та окремих фермерів, міжнародної технічної допомоги й інших джерел, передбачених законодавством України, яке постійно зростає з 120 000 грн у 2016 році та, як прогнозується, досягне 250 000 грн у 2020 році.)



## ↔ 10

Просторове планування і розвиток інфраструктури



Насамперед, позички надаються для завершення вже розпочатого будівництва, молодим фахівцям та учасникам АТО. З часу започаткування програми у 1999 році нею скористались вже понад 3000 родин.

Програма працює на засадах співфінансування з бюджетів усіх рівнів. Деякі керівники ОТГ розпочали підтримку цієї ініціативи та виділяють відповідне фінансування. Наприклад Зимнівська ОТГ виділила 20 000 грн у 2016 році, а у 2018-му – Придісненська, Боратинська та Дубечненська ОТГ, спільно з Зимнівською, виділили вже 330 000 грн загального фінансування.

*Джерела: [Як виконували програму «Власний дім»?;](#)*

*Програма «Власний дім»: 165 волинян отримали позики на будівництво у 2018 році*

Існує низка інших національних / фінансованих державою та міжнародних / фінансованих донорами програм, відповідно до яких громади можуть отримати ресурси для реалізації власних перспективних проєктів. Часто ці програми **не спрямовані винятково на сільські території**, але їх очікувані результати та позитивні зміни є набагато релевантнішими для потреб сільської місцевості, зокрема, таких як доступ до питної води, під'єднання до каналізаційних систем, збір твердих побутових відходів та закриття нелегальних сміттєзвалищ. Український культурний фонд також може підтримати проєкти сільських громад, спрямовані на розвиток культури.

Сільські ОТГ можуть подавати заявки на отримання фінансування від приватних компаній, які мають відповідні програми **корпоративної соціальної відповідальності** та / або зацікавлені в просуванні своїх продуктів та послуг в сільських громадах. Наприклад, міжнародна сільськогосподарська і фармацевтична компанія Bayer з 2013 року проводить щорічний конкурс [«Україна — житниця майбутнього»](#), в межах якого надаються гранти неурядовим організаціям (НУО) на втілення соціальних проєктів, націлених на розвиток сільських громад. У 2019 пріоритетами такого конкурсу (гранти до 200 000 грн.) були:

- освітні програми в сільській місцевості, зокрема, підтримка шкіл, бібліотек, дослідницьких центрів та навчальних програм для фермерів;
- програми сталого розвитку громад, підтримки заходів з покращення енергоефективності та доступу до чистої води, розвиток центрів для осіб з особливими потребами тощо.

Голови ОТГ також мають приділяти увагу потенційним можливостям для місцевих сімейних ферм і обслуговуючих сільськогосподарських кооперативів, які надаються великими сільськогосподарськими та компаніями харчової промисловості, зацікавленими у розвитку їхніх (потенційних) **ланцюжків поставання**. Наприклад, у 2011–2012 році міжнародна компанія — виробник продуктів харчування «Данон» виділила понад 1 млн євро на надання пільгових позик для перетворення понад 3000 приватних фермерських господарств по всій країні на сімейні ферми, об'єднані у 24 молочні кооперативи, а також на реалізацію соціальної грантової програми. Ця ініціатива дала змогу членам кооперативів створити сімейні міні-ферми, придбати корів, обладнання для доїння й охолодження молока. Компанія також надала консультантів з питань розведення молочної худоби. За таких ініціатив виграють всі, оскільки вони сприяють збільшенню обсягів та покращенню якості молока, створенню позитивного економічного ефекту для виробників, а також сприяють розвитку відносин між виробниками та великими покупцями, які не змогли б сформуватися за інших обставин. Компанія продовжує надавати підтримку сільськогосподарським кооперативам, купуючи обладнання та забезпечуючи дорадчими послугами. З 2010 року «Данон» працює з кількома міжнародними агенціями та неурядовими організаціями задля підтримки молочних кооперативів та фермерів у кількох регіонах України.<sup>10</sup>

Існує чимало **проектів і фондів** — як зарубіжних, так і вітчизняних — готових фінансувати проекти сільських громад. Ознайомитися з ними можна на таких платформах, як Ресурсний центр «Гурт» чи Громадський простір. ОТГ слід також знати про діяльність Міжнародної благодійної організації «Добробут громад», яка працює в усіх регіонах областей (окрім Харківської та Житомирської) над питаннями сталого інтегрованого розвитку громад, підтримки та створення сімейних ферм і несільськогосподарських підприємств (сільський зелений туризм тощо), надання доступу до ринків збуту для малих виробників, створення нових і покращення існуючих ланцюжків доданої вартості й іншими дотичними питаннями. З часу свого заснування у 1994 р. ця організація сприяла створенню 54 сімейних ферм та надала допомогу 23 000 сільських родин, які є членами сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, у вигляді обладнання, посівного матеріалу, рослин, тварин, технічної підтримки та дорадництва.

10 <http://www.danone.ua/news/news/na-khersonshchini-zpracjuvala-innovaciina-simeina-ferma/>



Пошук ресурсів є справою непростю і копіткою, потребує відповідних знань, навичок, тому громадам варто розглянути декілька підходів:

- запровадження посади спеціаліста з пошуку ресурсів (фандрайзера);
- створення установ з розвитку ОТГ, можливо, в партнерстві з іншими ОТГ в районі чи області;
- залучення зовнішньої консультаційної підтримки.

## Підсумки

Оскільки сільський розвиток стосується передусім добробуту людей, задоволення їхніх потреб та забезпечення активного залучення до всіх сфер життя громади, це питання слід розглядати як процес досягнення гармонійного та сталого соціально-економічного поступу. Він має базуватись на самоорганізації сільських громад (CLLD), оптимальному використанні місцевих ресурсів (фізичних, природних чи культурних) та зовнішніх можливостей (регіональних, національних, експортних ринків). У багатьох випадках найкращого результату можна досягти через партнерство чи в бізнесі (сільськогосподарські й інші кооперативи), галузі (кластерна підтримка), суспільстві (спільна робота державного, приватного та громадського секторів) або між сусідніми громадами. В Україні політика і практика сільського розвитку тільки формуються, тому те, якими вони будуть, залежить від активної залученості та зворотнього зв'язку ОТГ.









# Додатки

## Додаток 1 Стратегічне управління

Додатки до розділу зі стратегічного управління, які дають роз'яснення щодо наступних інструментів:

- 1.1. (P) політичний, (E) економічний, (S) соціально-культурний, (T) технологічний, (L) правовий та (E) екологічний (PESTLE) аналіз.
- 1.2. Картування заінтересованих сторін.
- 1.3. Сильні, слабкі сторони, можливості та загрози, (SWOT) аналіз.
- 1.4. Техніка «5 чому» та діаграма «Скелет риби».
- 1.5. Аналіз «Дерева проблем», та «Дерева цілей».

## Додаток 1.1

### PESTLE-аналіз

<b>Мета</b>	Цей інструмент допомагає керівництву ОТГ дізнатися більше про зовнішні фактори, які впливають на ОТГ та її стратегію. Результати цього аналізу є основою для зваженого прийняття рішень та розробки стратегічних варіантів для громади на підставі фактів. Аналіз висвітлює політичні, економічні, соціально-культурні, технологічні, правові та екологічні фактори.
<b>Коли застосовувати</b>	Цей інструмент застосовується на етапі підготовки процесу розроблення стратегії ОТГ під час аналізу внутрішнього та зовнішнього середовища.
<b>Умови</b>	PESTLE-аналіз проводиться у «відкритому» інтерактивному форматі (наприклад, мозковий штурм). Ви можете запросити до розроблення стратегії усі релевантні сторони в структурі управління ОТГ, найкраще з різних груп, а також зовнішні заінтересовані сторони, для того, щоб скористатися різноманітними поглядами та уявленнями (наприклад, представники громадянського суспільства, бізнесу, дослідницьких інститутів, університетів).
<b>Обладнання та матеріали</b>	Демонстраційна дошка, матеріали для семінару (маркери, картки тощо); роздаткові матеріали із відповідними документами (результати попереднього аналізу, дані та статистика, результати досліджень тощо).
<b>Примітки</b>	Хоча PESTLE-модель допомагає аналізувати зовнішні фактори, що впливають на владу ОТГ в цілому, цим інструментом також можна скористатися, щоб дізнатися більше про конкретні фактори, які стосуються функціонування окремих відділів / секторів громади.

#### Як провести PESTLE-аналіз?

Метою цієї вправи є проведення максимально вичерпного аналізу. Для цього слід залучити різноманітні групи та відділи у межах структури ОТГ, а також вчених, представників бізнесу, громадянського суспільства тощо.

Для проведення аналізу можна роздати учасникам стікери для індивідуального мозкового штурму, перш ніж об'єднати ідеї та класифікувати найважливіші фактори. Завершити аналіз за шістьма факторами можна, скориставшись дослідженнями та доступними інформаційними джерелами.

Після завершення PESTLE-аналізу його результати можуть сприяти розробці та реалізації муніципальної стратегії, а також формуванню й реалізації підстратегій (наприклад, у галузях охорони здоров'я, освіти, економічного розвитку, залучення інвестицій тощо). Що включають ці фактори?

<i>(P) Політичні</i>	<i>(E) Економічні</i>	<i>(S) Соціально-культурні</i>
<p>Фактори стосуються впливу політичної ситуації та уряду на владу ОТГ. Це такі фактори, як:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● політична (не)стабільність;</li> <li>● корупція;</li> <li>● податкова політика;</li> <li>● виборчі цикли;</li> <li>● пріоритетність реформи тощо.</li> </ul>	<p>Фактори враховують економічний контекст та виконання, які впливають на владу ОТГ. Це такі фактори, як:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ВВП;</li> <li>● рівень безробіття та зайнятості;</li> <li>● відсоткові ставки;</li> <li>● темпи інфляції тощо.</li> </ul>	<p>Фактори зосереджують увагу на соціальному та культурному середовищі, що впливає на владу ОТГ. Це такі фактори, як:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● темпи приросту населення;</li> <li>● розподіл за віком;</li> <li>● рівні освіти;</li> <li>● культурні тенденції та норми;</li> <li>● зміни громадської думки тощо.</li> </ul>
<i>(T) Технологічні</i>	<i>(L) Правові</i>	<i>(E) Екологічні</i>
<p>Фактори враховують технологічні тенденції та інновації, які впливають на владу ОТГ. Це такі фактори, як:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● зміни в цифрових технологіях;</li> <li>● нові практики управління даними;</li> <li>● дослідження та розробки тощо.</li> </ul>	<p>Фактори враховують законодавчу базу, яка впливає на владу ОТГ. Ці фактори охоплюють</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● законодавство щодо об'єднання та адміністративних структур;</li> <li>● законодавство щодо розподілу повноважень;</li> <li>● трудове право;</li> <li>● екологічне право.</li> </ul>	<p>Фактори стосуються екологічних аспектів, які впливають на владу ОТГ. До них належать:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● погодні та кліматичні умови;</li> <li>● зміна клімату (та її вплив на туризм, економічний розвиток, сільське господарство тощо);</li> <li>● рівень забруднення повітря, ґрунту та річок тощо.</li> </ul>

## Додаток 1.2

### Картування заінтересованих сторін

<b>Мета</b>	Цей інструмент допоможе визначити, зрозуміти та візуалізувати відповідних суб'єктів, які мають бути проінформовані, залучені та/або на них треба вплинути в процесі розроблення та впровадження муніципальної стратегії.
<b>Коли застосовувати</b>	Цей інструмент слід застосовувати перед розробкою та реалізацією стратегії. Окрім цього, нанесення на карту заінтересованих сторін також допоможе в моніторингу відносин між усіма суб'єктами стратегії ОТГ та відстеженні того, як їхні ролі та вплив змінюються у процесі реалізації стратегії.
<b>Умови</b>	Аналіз та нанесення на карту заінтересованих сторін готується групою, яка складається із 4–6 осіб, у «відкритому форматі» (мозковий штурм); ідеально також, якщо у людей різний попередній досвід. Також можна сформувати кілька команд, які працюватимуть паралельно для того, щоб залучити якомога більше учасників.
<b>Обладнання та матеріали</b>	Дошка для кріплення матеріалів, фліпчарти, матеріали для семінару (маркери, картки, кріпильні булавки, тощо).
<b>Примітки</b>	Карта заінтересованих сторін — це відображення ситуації в конкретний момент. Суб'єкти та їхні стосунки змінюватимуться із плином часу так само, як і ситуація в ОТГ.

Цей інструмент фокусує увагу на пріоритетних акторах (люди, організації, а також підприємства і установи), яких треба долучити чи на яких треба вплинути у процесі розв'язання ключових проблем, які впливають на владу ОТГ. Зазвичай це можна зробити за допомогою трьох ключових етапів:

1. **Визначення:** перелік відповідних людей, організацій та установ.
2. **Пріоритетність:** візуалізація та категоризація заінтересованих сторін.
3. **Аналіз:** розуміння інтересів, точок зору та впливу відповідних заінтересованих сторін.

Якщо час обмежений, можна пройти кроки 1 та 2, а 3 залишити на потім.

## Визначення

Картування заінтересованих сторін можна використовувати для різних стратегічних та операційних питань, тому вихідною точкою є визначення мети залучення сторін (розробити спільне бачення, покращити якість освіти, підвищити рівень зайнятості тощо). Після того, скориставшись методом мозкового штурму, необхідно залучити сторони або групи до виконання завдання. Для того щоб зорієнтувати групу, можна розділити заінтересовані сторони за категоріями:

<i>Влада ОТГ</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Виконавчі органи ОТГ</li> <li>● Рада ОТГ</li> <li>● Староста</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Відділи освіти, охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища та інфраструктури, управління персоналом, економічного розвитку тощо</li> </ul>
<i>Заінтересовані сторони громадського сектора</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Місцеві неурядові організації</li> <li>● Всеукраїнські неурядові організації</li> <li>● Міжнародні неурядові організації</li> <li>● Суспільні рухи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Молодіжні групи</li> <li>● Наукові кола</li> <li>● Школи та коледжі</li> <li>● Церкви та релігійні об'єднання</li> <li>● Профспілки</li> <li>● Місцеві медіа тощо</li> </ul>
<i>Інші заінтересовані сторони державного сектора</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Районна адміністрація</li> <li>● Обласна адміністрація</li> <li>● Інші ОТГ</li> <li>● Політичні партії</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Верховна рада</li> <li>● Асоціації органів місцевого самоврядування</li> </ul>
<i>Заінтересовані сторони приватного сектора</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Місцевий бізнес</li> <li>● Бізнес-асоціації</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Професійні об'єднання</li> <li>● Приватні підприємці тощо</li> </ul>

Окрім переліку установ та організацій також корисно було б перейти до рівня окремих осіб, якщо ви, наприклад, намагаєтесь визначити суб'єктів, які можуть допомогти вам у досягненні мети та/або перешкоджати у її досягненні.

## Пріоритетність

Картування заінтересованих сторін можна виконувати за допомогою різних способів візуалізації. Найпопулярнішою є карта заінтересованих сторін під назвою «Цибуля». Нижче наведено приклад картування «ключових заінтересованих сторін та їх вплив». Основні заінтересовані сторони, які є найвагомішими та мають повноваження щодо прийняття рішень, перелічені у внутрішньому колі, тоді як сторони, згадані у зовнішніх колах, мають першочергове та другорядне значення.

Визначення статусу (первинний, вторинний, третинний) залежить від бачення керівництва ОТГ важливості заінтересованої сторони щодо стратегічного управління громадою.

Первинні заінтересовані сторони — це ті сторони, які є важливим з точки зору керівництва ОТГ, незважаючи на їхній вплив чи інтереси.

### Ключові заінтересовані сторони та їх вплив





## Аналіз

Ретельно склавши перелік всіх важливих заінтересованих сторін, дуже корисно провести аналіз для розуміння їх позицій, впливу та інтересів. Для такого аналізу і вимірів слід спочатку співставити їх зі своєю метою. Це потребує подальших роздумів щодо того, чого влада ОТГ хоче досягти?

Для прикладу, розробка муніципальної стратегії може розглядатись як проєкт змін, який кинув би виклик теперішньому стану справ у громаді і який потенційно може мати вагомий вплив на взаємодію, співпрацю та залученість людей у громаді до процесів прийняття рішень. Якщо ви розглядаєте муніципальну стратегію як процес змін, має сенс дати відповідь на два запитання:

1. У чому полягає **інтерес** кожної групи сторін в досягненні результату?  
Це веде до наступних запитань щодо розгляду двох аспектів «інтересу». По-перше, як на цих суб'єктів вплине стратегія влади ОТГ? По-друге, зважаючи на вплив на них, наскільки вони будуть зацікавлені в реалізації стратегії?
2. Встановити, який **вплив** матиме кожна заінтересована сторона на розроблення й упровадження стратегії? Йдеться про владні відносини, які різняться між собою залежно від того, чи мають вони конституційний / правовий статус (наприклад, Верховна Рада, ключові міністерства), чи демократично підзвітні, мають спеціальні знання (наприклад, медичні заклади, органи соціального захисту тощо), чи роблять внесок в успіх ОТГ (наприклад, місцевий бізнес, навчальні заклади).

Залежно від оцінки інтересів та впливу, зображена нижче схема допомагає визначити, як краще управляти відносинами із заінтересованими сторонами, як їх залучати до підготовки й упровадження стратегії ОТГ.<sup>1</sup>

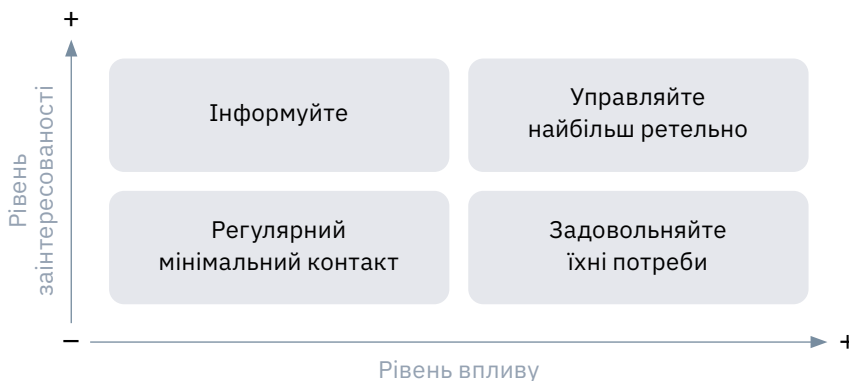
Зауважте, що сторони, які мають високий ступінь заінтересованості та рівень впливу (правий верхній квадрант діаграми) можуть виступати з правом вето, якщо вони не погоджуються зі змінами.

---

1 <https://www.smartsheet.com/what-stakeholder-analysis-and-mapping-and-how-do-you-do-it-effectively>



### Кому що необхідно?



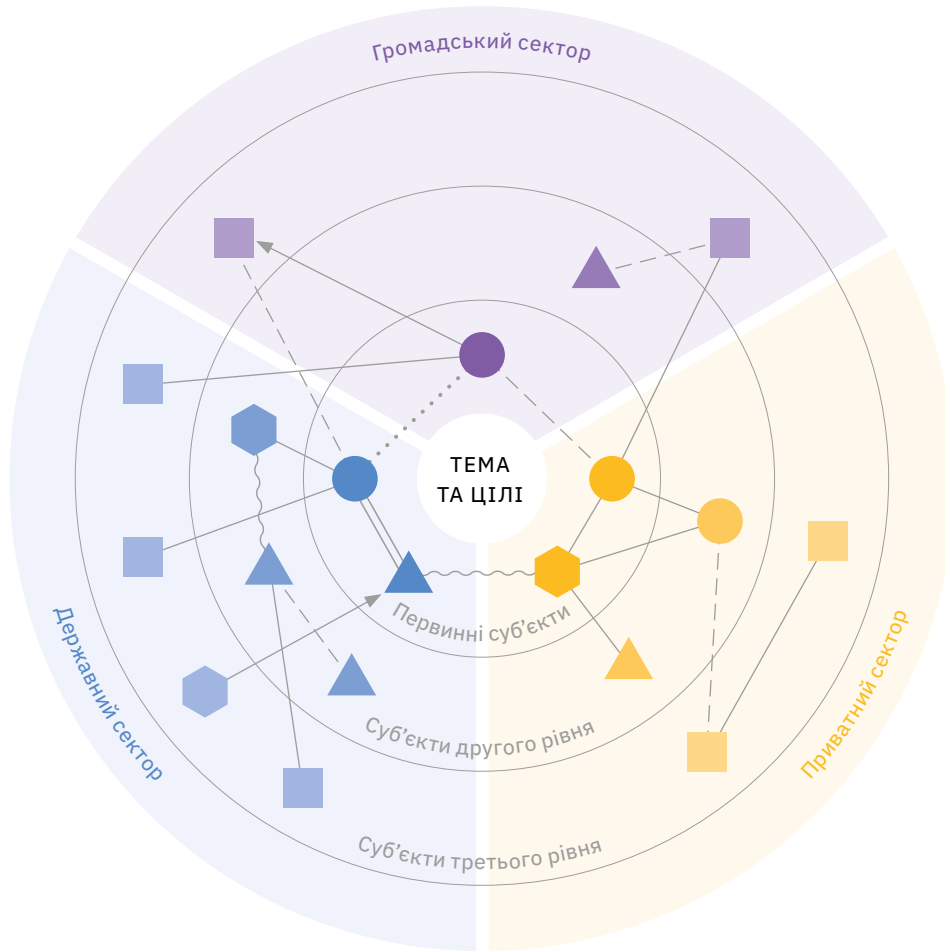
Для візуалізації карта заінтересованих сторін також дає змогу ввести певну категоризацію відповідно до ваших потреб (наприклад, з різних рівнів: державний / громадський сектор / приватний сектор або місцевий / регіональний / загальнодержавний рівень).

Окрім класифікації сторін відповідно до їх владного статусу, заінтересованості та ступеня впливу на стратегії можна також розглянути відносини між різними заінтересованими сторонами для взаєморозуміння між теперішніми та потенційними партнерами та розв'язання конфліктів між ними, що може вплинути на реалізацію стратегії (нижче продемонстровано рівні відносин між суб'єктами).<sup>2</sup>

### Подальші кроки

Після виявлення, аналізу та графічного зображення на карті заінтересованих сторін потрібно виробити план дій щодо їхнього залучення залежно від важливості, інтересу та впливу кожного з суб'єктів. Після проведення аналізу стосунків між різними суб'єктами, можливо, з'являться орієнтири напрямку руху, а відтак можна буде через комунікацію та контакти вибудувати перспективні відносини з відповідними заінтересованими сторонами та виявити «чутливі» моменти.

<sup>2</sup> Capacity WORKS.



- Великий вплив, висока заінтересованість
- Великий або малий вплив, низька заінтересованість
- ▲ Малий вплив, висока заінтересованість
- ⬡ Великий вплив, висока чи низька заінтересованість, має право вето

- Тісні відносини, обмін інформацією, часті контакти, спільні інтереси, координація, взаємодовіра тощо
- ══ Партнерство та співпраця, оформлені в договорах або інституційно
- ➔ Домінантність одного суб'єкта над іншим

- - - Віддалені чи неформальні відносини (знак питання додається, коли природа відносин не зрозуміла)
- ⋈ Напружені відносини, наявний конфлікт інтересів або інший тип конфлікту
- ⋯ Відносини перервані або розірвані

## Додаток 1.3

### SWOT-аналіз

<b>Мета</b>	Під час розробки стратегії цей інструмент допоможе структурувати відповідні сильні ( <b>S</b> ) та слабкі ( <b>W</b> ) сторони, можливості ( <b>O</b> ) та загрози ( <b>T</b> ), які впливатимуть на спроможність влади ОТГ запроваджувати стратегію та сприяти змінам.
<b>Коли застосовувати</b>	Під час розроблення бачення, місії та стратегічної мети.
<b>Умови</b>	Аналіз SWOT буде найефективнішим у відкритому, партисипативному форматі (наприклад, мозковий штурм). Ви можете долучити до процесу усі відповідні органи місцевого самоврядування (різні відділи), краще із різним попереднім досвідом, а також представників зовнішніх заінтересованих сторін, це дає змогу зібрати інформацію і проаналізувати різноманітні точки зору.
<b>Обладнання та матеріали</b>	Стікери, матеріали для семінару (маркери, картки, тощо), роздруківки необхідних документів (результати попереднього аналізу, необхідні дані тощо).
<b>Примітки</b>	SWOT є добре відомим та широко застосовуваним інструментом, що може використовуватися в різних ситуаціях, включаючи індивідуальні стратегії окремих секторів, послуг та місцевого розвитку.

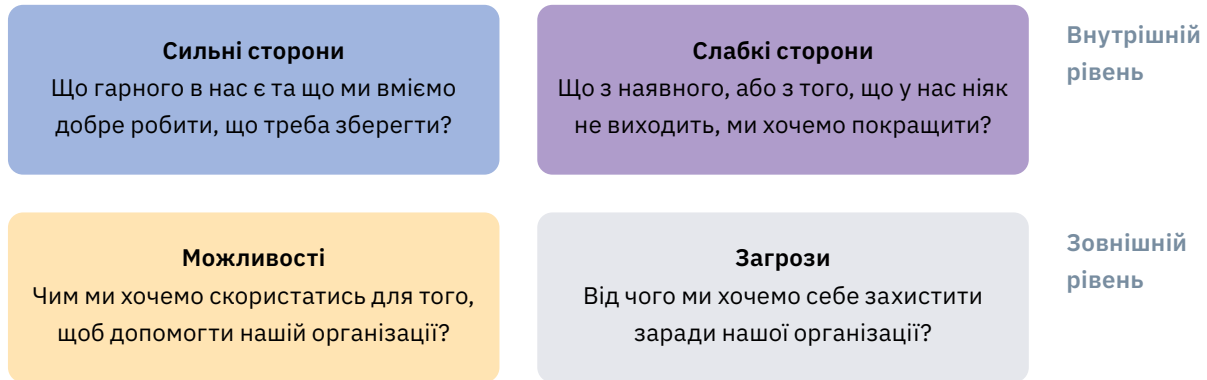
Аналіз сильних і слабких сторін дає змогу сфокусуватись на внутрішньому середовищі, а оцінка можливостей та загроз розширює погляди та розуміння зовнішнього середовища. Під час обговорень в межах SWOT можна опрацювати результати аналізу PESTLE, що сприятиме повноцінному огляду і розумінню поточної ситуації та пошуку стратегічних варіантів в майбутньому.

#### Як проводити аналіз SWOT?

SWOT-аналіз фокусує увагу на чотирьох основних питаннях. «Внутрішній» належить до факторів, які знаходяться в зоні контролю та впливу влади ОТГ, охоплюючи персонал, активи, комунальні підприємства тощо.



## Інструмент аналізу «SWOT»



На етапі формування стратегічного бачення та відповідного плану дій важливо не просто «узгоджувати» чотири елементи один з одним, наприклад, описуючи «можливості» з точки зору максимізації сильних сторін, подолання слабких сторін або вжиття заходів для захисту від загроз, а зосередитись на окремих питаннях кожної категорії.

Сильною стороною може бути «регулярний діалог з місцевою діловою спільнотою», слабкою — скажімо, «неякісна локальна дорожня мережа»; можливістю можуть бути «вільні земельні ділянки, доступні для інвесторів», а загрозою — «висока залежність» від великого роботодавця-монополіста. Разом ці чотири елементи (або інші) можуть підказати стратегічну мету — залучення нових інвестицій в ОТГ, а також виконання операційних завдань для її реалізації.

Для проведення аналізу фасилітатор може надати учасникам стікери, щоб кожен міг почати спочатку індивідуальний мозковий штурм (зробити це для всіх 4 елементів / тем). Через певний час всі нотатки можна зібрати і закріпити на стіні, а ідеї, які стосуються однієї теми, згрупувати. Фасилітатор має розробити спосіб класифікації ідей та обговорити з учасниками способи і засоби фактичного аналізу. Основна ідея — генерувати безліч ідей, щоб підготувати комплексний огляд, одночасно не перевантажуючи його. Завжди можна заглибитися в окремий аналіз шляхом розмежування факторів, на які влада ОТГ може або не може вплинути.

Найголовніше — це підходити до аналізу SWOT на умовах відкритості до нових ідей і відвертості під час дискусій. Якщо слабкі сторони та загрози не обговорюються відкрито, використання SWOT-аналізу обмежене. Звісно, з'являються

чутливі питання, коли аналіз SWOT стосується таких аспектів, як внутрішня організація. Важливо пам'ятати про чутливі аспекти у стосунках між різними відділами чи співробітниками та нагадувати учасникам про необхідність бути шанобливими у висловленні своїх спостережень та думок і конструктивними у своїх відгуках.

## Питання, розв'язання яких сприяє аналізу SWOT

### Сильні сторони

- Які ресурси/активи наявні у вас (людські, фінансові тощо)?
- Яка репутація влади ОТГ?
- Які конкурентоспроможні переваги (наприклад, кар'єрні можливості, інвестиції тощо) у вас є?
- Які процеси відбуваються в ОТГ особливо ефективно?
- Які сфери в ОТГ успішні (економічний розвиток, зайнятість, освіта тощо)?
- У яких сферах діяльності влади ОТГ добре налагоджена співпраця з іншими?

### Слабкі сторони

- Чи бракує вам ресурсів (фінансових, людських тощо)?
- Які процеси повинні/можуть бути покращені?
- У яких сферах ви найменш успішні (економічний розвиток, зайнятість, освіта тощо)?
- Які конкурентоспроможні переваги у вас є порівняно з сусідніми ОТГ?
- У яких сферах діяльності потрібно налагодити співпрацю з іншими?

### Можливості

- Які існують тенденції на регіональному та національному рівнях, що можуть позитивно вплинути на вашу ОТГ?
- Чи буде невдовзі вироблена політика, законодавчі чи регуляторні зміни, які можуть мати позитивний вплив?



- Чи несе у собі нові можливості вертикальна та/або горизонтальна координація чи співпраця з іншими ОТГ?

### **Загрози**

- Чи спостерігаєте ви тенденції на регіональному та національному рівнях, які можуть негативно вплинути на вашу ОТГ?
- Чи буде невдовзі вироблена політика, законодавчі чи регуляторні зміни, які можуть негативно вплинути?
- Чи існують будь-які зміни в суспільній думці, які можуть негативно вплинути на діяльність ОТГ?

### **Подальші кроки**

Мета інструменту SWOT — структурувати оцінки та думки про поточну ситуацію. Це може згодом стати основою для розроблення стратегічних варіантів та майбутніх проєктів. Це сприяє визначенню сильних сторін, від яких можна отримати вигоду, слабких сторін, які слід подолати, загроз, які варто пом'якшити, та можливостей, якими можна скористатись, формулюючи бачення, місію та мету. Процес SWOT не пов'язує різні чинники та теми між собою, це завдання самих учасників процесу.

## Додаток 1.4

### Техніка «5 чому» та діаграма «Скелет риби»

<b>Мета</b>	Техніка «5 чому» допомагає розбити комплексну проблему на менші складові, які простіше зрозуміти. Результати можуть бути вписані в діаграму «Скелет риби», яка візуально відображає основні та часткові причини, а також першопричини. Це допомагає знайти відповідні вихідні позиції, з яких можна почати діяти задля розв'язання проблеми.
<b>Коли застосовувати</b>	Після визначення основних викликів (наприклад, за допомогою аналізу SWOT або PESTLE) під час розроблення бачення, місії та стратегічних цілей.
<b>Умови</b>	Цей метод слід використовувати у «відкритих» умовах із залученням всіх заінтересованих сторін, які задіяні в процесі розроблення стратегії. Дуже важливо охопити людей із різним попереднім професійним досвідом, оскільки у них різні погляди, тому і аналіз проблеми буде глибшим.
<b>Обладнання та матеріали</b>	Шаблони «5 чому» (див. нижче) можна надрукувати на аркуші або намалювати на великому постері / фліпчарті.
<b>Примітки</b>	Результати вправи «5 чому» можна використати для створення «Дерева проблем» або «Дерева цілей» (див. додаток 1.5).

Інколи важко знайти правильне рішення для складних проблем. Часто визначені проблеми та виклики лякають та видаються надто складними, що заважає знайти «правильне» та ефективне рішення. Або ж люди схильні робити поспішні висновки і приймати рішення, які здаються правильними до тієї чи іншої проблеми, і в результаті помиляються через брак розуміння кореня проблеми. Головне — уникати припущень та логічних пасток, які можуть призвести до вирішення не тих причин проблеми. Техніка «5 чому» допомагає віднайти основні причини проблеми, які важко побачити з першого погляду, а ввівши результати в діаграму «Скелет риби», ви створюєте структуроване відображення причини та корені вашої проблеми, що допомагає вам визначити де відповідно та ефективно розпочати діяти.



## Як використовувати техніку «5 чому» та «Скелет риби»

Суть полягає в формулюванні простих питань: чому це відбувається? 5 разів виділяєте кілька основних причин своєї проблеми. Для цього можна скористатись шаблоном, який ви зможете знайти на наступній сторінці. Приклад заповненого шаблону та сформованого «Скелету риби» також додається.

Перший крок починається з формулювання проблеми (П). Наприклад, «між мешканцями сусідніх громад відбуваються конфлікти» або «утримання шкільної системи коштує майже як весь бюджет». Запитуючи «чому» першого разу, робоча група знаходить безпосередні причини (БП). Запитавши «чому» вдруге, робоча група знаходить під-причини. Запитавши «чому» втретє, група виявляє основні проблеми. Далі основну проблему і під-проблеми можна вивчати глибше, використовуючи дані та факти, які допоможуть переконати інші заінтересовані сторони у їхній достовірності.

Результати вправ «5 чому» можна показати у діаграмі «Скелет риби», що допоможе сформулювати відповідні заходи. Таку презентацію можна поширити серед інших заінтересованих сторін, обговорити її та отримати додаткові відгуки стосовно існування інших потенційних основних проблем.

### Подальші кроки

Тепер, коли ви глибоко зрозуміли основну проблему, учасники вправи можуть проаналізувати, як почати вирішувати її за допомогою «Дерева проблем». Можна класифікувати різні причини відповідно до запропонованих нижче категорій. Для візуалізації можна використовувати різнокольорові стікери.

	Ми знаємо, як розпочати вирішувати це зараз, є швидке рішення («швидка перемога»).
	Ми знаємо як це вирішити, але для цього знадобиться набагато більше часу.
	Це «чутливе» питання. Ми не можемо зараз братись за його розв'язання.
	Тут є свобода для дипломатичного маневру, отже, ми можемо щось змінити.

Класифікувавши причини, простіше структурувати набір дій та погодити негайні, середньо- та довгострокові цілі, які ви хочете врахувати під час розробки загальної стратегії. Політично «чутливі» сфери, своєю чергою, можуть потребувати подальших роздумів та діалогу з громадянами або іншими заінтересованими сторонами, включно із представниками вищих рівнів влади.

## Шаблон для вправи «5 чому»

Ваша проблема: \_\_\_\_\_



### Приклад «5 чому»<sup>3</sup>

#### Проблема: Втрата коштів у процесі надання послуг

Зауважте: ви можете додати більш ніж 3 причини під час проведення вправи.



3 Приклад із видання «Набір інструментів PDIA, Підхід DIY до розв'язання складних проблем», Побудова спроможності держави, Центр міжнародного розвитку, Гарвардський університет, Кембридж МА, 2018.

## Приклад: Діаграма «Скелет риби» побудований на основі вправи «5 чому»<sup>4</sup>

Кожна з під-причин (ПП) та їх відповідні корені є тими вихідними позиціями, з яких ви можете розпочинати діяти для вирішення вашої основної проблеми.

### П1: Неправильний розподіл коштів

Недостатньо навичок  
для удосконалення систем

Система була створена неправильно  
і ніколи не вдосконалювалась

### ПП1: Прогалини у розподілі

### П3: Місцеві посадовці використовують ресурси на власні потреби

Виборці очікують, що посадовці  
перерозподілять державні кошти

Місцеві норми надають можливість  
таким чином «ділитись»

Місцевим громадам бракує коштів  
і вони залежні від цього перерозподілу

### ПП3: Посадовці почуваються зобов'язаними перерозподілити державні кошти

### П2: Завищені закупівельні ціни

Затримка у рішеннях  
щодо бюджету

У системах відсутні ключові  
механізми контролю

### ПП2: Процес закупівель проводиться неналежним чином

## ПРОБЛЕМА:

Втрата коштів в процесі надання послуг

<sup>4</sup> Там само.

## Додаток 1.5

### «Дерево проблем» та «Дерево цілей»

<b>Мета</b>	Аналіз «Дерева проблем» допомагає нанести на карту позначення проблеми, причин та наслідків. Це створює основу для визначення й відбору відповідних та реалістичних цілей та конкретних дій.
<b>Коли застосовувати</b>	Після визначення основних викликів (наприклад, за допомогою аналізу SWOT або PESTLE) в процесі розроблення бачення, місії та стратегічних цілей.
<b>Умови</b>	Аналіз «Дерева проблем» найкраще організовувати в групах із 6–8 людей, які залучені до розробки стратегії (внутрішні та зовнішні зацікавлені сторони).
<b>Обладнання та матеріали</b>	Фліпчарт можна застосовувати для малювання дерева проблем, або ж, якщо є можливість, ви можете все виконати на комп'ютері та потім транслювати на великий екран.
<b>Примітки</b>	Рекомендовано розпочати з вправи «5 чому», а результати використати під час аналізу «Дерева проблем».

Як і техніка «5 чому», «Дерево проблем» є інструментом, який вирішує проблеми та виклики за допомогою розкладання проблеми або складної ситуації на складові та аналізує виникнення проблем та наслідків. Часто це допомагає розібратись, з чого слід починати діяльність у цьому напрямку та які є можливі рішення.

#### Як проводити аналіз «Дерево проблем»

Передусім потрібно усвідомити, яку проблему/складну ситуацію ви хочете проаналізувати, та описати її на папері, оскільки ця ключова проблема стане стовбуром дерева (див. приклад нижче).

Наступний крок — група визначає різні причини виникнення проблеми, які потім зображуються як корені дерева. Потім визначаються наслідки, які стають гілками. Їх можна намалювати безпосередньо на дереві або записати на стікерах або картках, які додаватимуться. Якщо ви заздалегідь виконали вправу «5 чому», то вже отримали набагато глибше розуміння причин появи проблеми, і відтак можете додати її до структури «Дерева проблем».

Після цього обговорюють «Дерево проблем» учасники групи. Під час цього обговорення можуть бути додані додаткові причини та наслідки, причини і наслідки можуть бути переставлені місцями, або створені різні розгалуження коренів або наслідків.

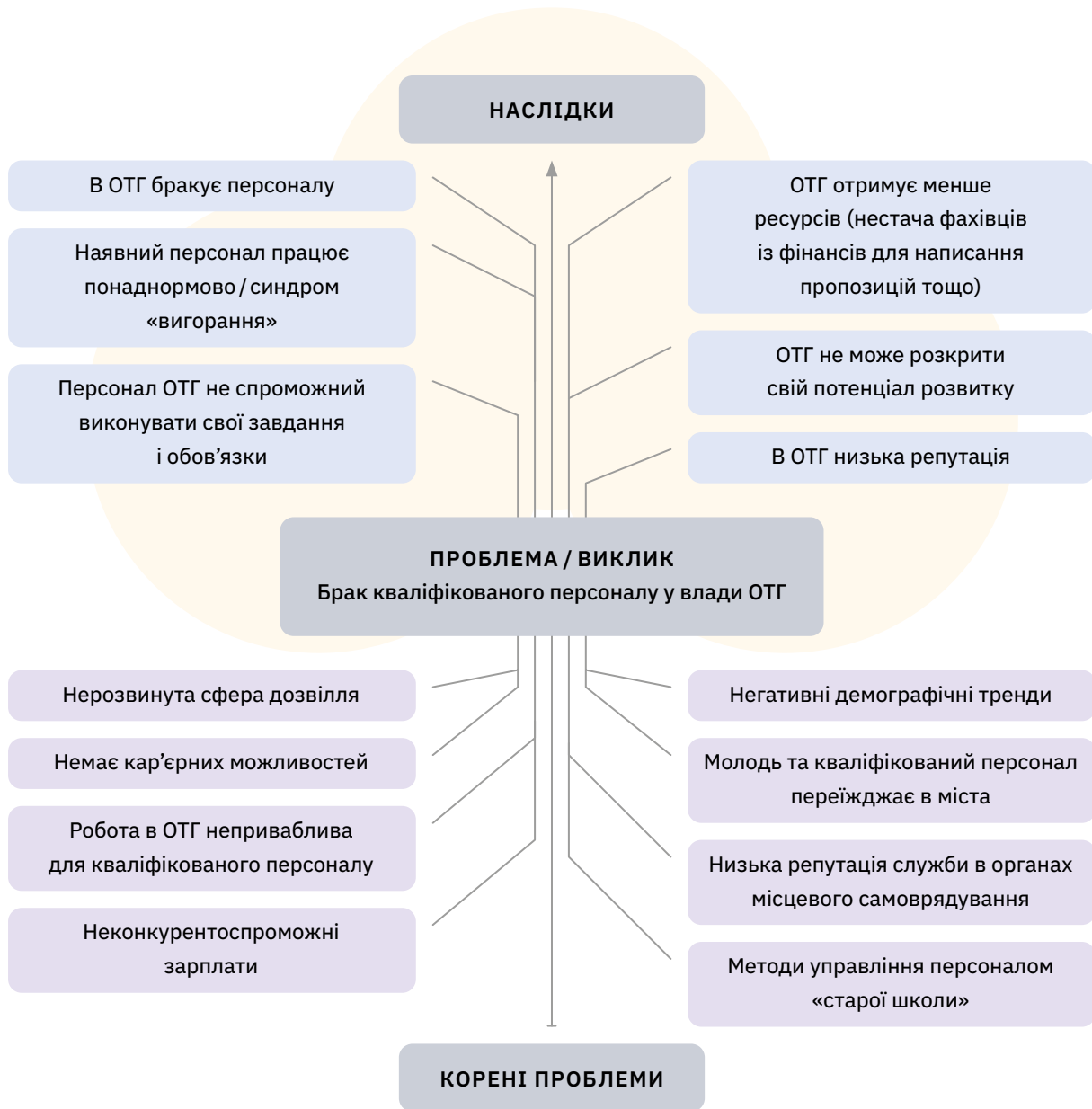
### Питання, які стануть у пригоді під час дискусії в групі

- Чи має це «дерево проблем» реалістичний вигляд?  
Чи всі фактори (політичні, економічні, соціально-культурні, технологічні, правові, екологічні) взяті до уваги?
- Чи є певні причини чи наслідки, важливіші за інші?  
Чи є аспекти, стан яких погіршується або покращується?
- З якими причинами можна легко розібратися?  
На які причини ви можете впливати? Які можливі рішення?
- З якими причинами найважче працювати?  
На які причини ви не можете впливати?
- Які рішення можна прийняти для того, щоб розпочати працювати із причинами та/або наслідками?
- Чи можна подолати причини та наслідки, змінивши проваджену політику? До яких конкретних заходів можна вдатись (та розглянути в рамках стратегії), щоб впоратись із причинами виникнення проблем?

Якщо під час обговорення є важливі зауваження, які не пов'язані безпосередньо із причинами або наслідками, ви можете записати їх на окремому фліп-чарті, щоб повернутись до них пізніше (наприклад, способи розв'язання, проблемних питань, рішення тощо).

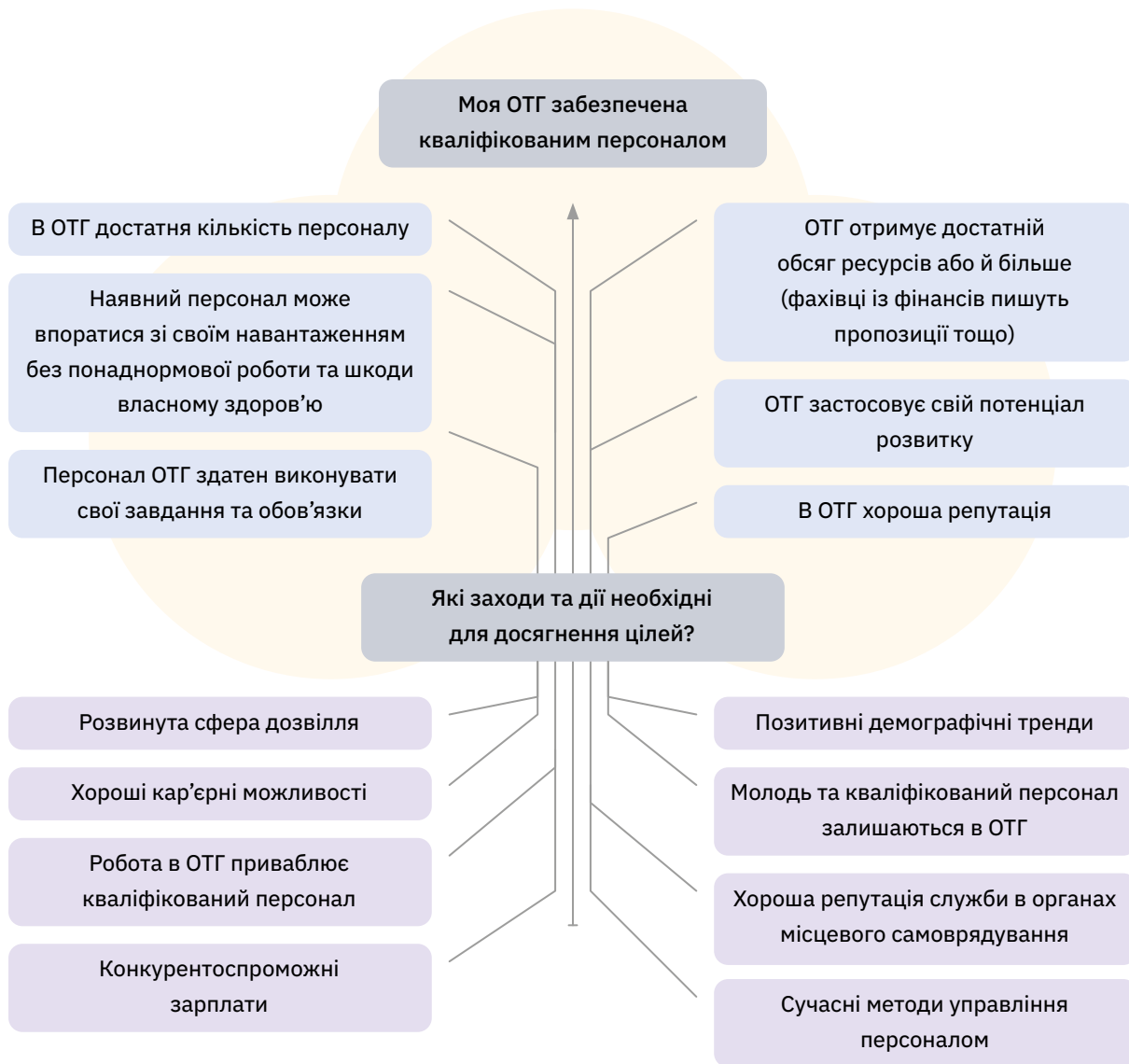
«Дерево проблем» та пов'язане з цим обговорення зможуть допомогти вам визначити набір можливих рішень для усунення причин та наслідків, які є найважливіші та на які ви можете вплинути. Якщо вам потрібно ще глибше зрозуміти тему, можете доповнити дерево висновками досліджень та даними і/або вибрати підтему, для якої ви створили б «Дерево проблем».

Проблему «нестачі кваліфікованого персоналу в організаційній структурі ОТГ» у прикладі зображено як стовбур дерева, а також зазначено можливі причини (корені) та наслідки (гілки). Іноді складно зрозуміти усі причини та наслідки проблеми одразу. Тому спочатку корисно буде зробити вправу «5 чому».



### Як перетворити «Дерево проблем» на «Дерево мети»

Якщо змінити формулювання, «Дерево проблем» може стати натхненням для перетворення проблем на цілі (див. приклад на наступній сторінці).



Як і у випадку з діаграмою «Скелет риби», результати візуалізації можна поширити між внутрішніми та зовнішніми заінтересованими сторонами для обговорення, отримання відгуків та доповнення переліку причин, а також застосувати «кольорову» категоризацію, як це описано вище (див. додаток 1.4).



## Додаток 2

### Компетентнісний підхід: міжнародний досвід

#### Що таке «компетентності»?

«Компетентностями» називають характеристики людини, необхідні для виконання професійних обов'язків. Вони охоплюють навички і знання, а також ставлення та моделі поведінки, які потрібні для якомога якіснішого виконання роботи та досягнення операційних цілей.

#### Чому компетентності важливі?

За допомогою компетентностей можна описати наше бачення щоденної (а не лише в окремих випадках) ефективної роботи працівників органів місцевого самоврядування. Здатність будь-якого посадовця виконувати свою роботу залежить не лише від технічних навичок та професійних знань, а й особистих якостей, наприклад, здатності співпрацювати з колегами, навичок спілкування і спроможності вирішувати проблемні питання. Компетентності виходять далеко за межі традиційної академічної кваліфікації та років професійного досвіду, які не відображають повну картину готовності людини виконувати певну роботу.

Компетентності неможливо зафіксувати, їх можна розвивати й удосконалювати. Це означає, що ОТГ можуть вкладати ресурси у тренінги, наставництво та інші форми навчання для ефективного застосування компетентностей, і таке удосконалення можна відстежувати.

Поняття «компетентності» є центральним у сучасній системі управління людськими ресурсами (УЛР). Зараз в Європі майже кожен державний орган на всіх рівнях організації управління орієнтується саме на компетентності, а не на вужче поняття знань та навичок.

#### Чи будуть компетентності запроваджені в Україні?

Кабінет Міністрів України (КМУ) взяв на себе зобов'язання сфокусувати увагу на компетентностях під час тренінгів для органів місцевого самоврядування.

У грудні 2017 року Кабінет Міністрів України ухвалив *«Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їхніх перших заступників та заступників, посадових осіб*

місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» (в подальшому — Концепція). План заходів із впровадження Концепції передбачає, що одним із завдань Національного агентства з питань державної служби (НАДС) буде розроблення та впровадження галузевої системи кваліфікацій як на державній службі, так і на службі в органах місцевого самоврядування в межах Національної системи кваліфікацій. Система кваліфікацій органів місцевого самоврядування створить основу для визначення професійних стандартів, які будуть запроваджені в ОТГ.

Перелік компетентностей існує також в новому законопроекті «Про службу в органах місцевого самоврядування». Навіть без законодавчого підґрунтя поняття «компетентності» є дуже важливим. Отже, ОТГ потребують персоналу з певними характеристиками. **Якої ефективності ви очікуєте?**

### Як організації розвивають набори компетентностей?

Спершу варто визначити, які **цінності** ви хочете демонструвати як всередині організації, так і в зовнішніх відносинах. Сюди відносять інтереси громадськості, професійність, добросовісність, чесність, орієнтованість на результат тощо.

Далі керівництву варто вирішити, що є важливим для **функціонування** на внутрішньому рівні. Це порушує питання моделей поведінки, яких очікують від кожного посадовця, наприклад, роботу в команді, ініціативність, здатність приймати рішення тощо.

Обраний набір компетентностей, які відображають організаційні цінності та операційні потреби, варто коротко **описати**.

Можна визначити і наголосити на компетентностях, **які проявляються у спостережуваній поведінці**, тобто: що люди мають робити («позитивні» або «ефективні» практики, які ви хочете підтримувати) і чого їм краще уникати («негативні» або «неефективні» практики, яких ви хотіли б позбутися). Останні іноді називають «попереджувальними ознаками», оскільки вони сповіщають керівництво про настрої, на які варто звернути увагу.

Це дає змогу **тракувати** загальні компетентності відповідно до різних робочих контекстів шляхом запровадження критеріїв для оцінювання рівня компетентності окремих посадових осіб. Як сказали в одному з муніципалітетів: «Це не так просто: у вас або є компетентність, або її немає, оскільки різна робота потребує різних рівнів однієї і тієї ж моделі поведінки». Загалом,

очікування щодо моделей поведінки, зазвичай, підвищуються відповідно до збільшення періоду роботи та набутого досвіду персоналу. Наприклад, від керівника відділу очікується набагато вищий рівень вміння спілкуватися, впливати на інших і досягати змін, ніж, скажімо, від стажера. Це відображено на прикладі органу місцевого самоврядування Великої Британії.

#### Приклад: «Ефективна міжособистісна взаємодія»

<i>Рівень</i>	<i>Критерії</i>
<b>Рівень 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Висловлення позитивних очікувань щодо внутрішніх та зовнішніх зацікавлених сторін.</li> <li>• Визнання та повага до поглядів інших людей.</li> </ul>
<b>Рівень 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• У разі потреби обмін інформацією з партнерами.</li> <li>• Узагальнення прогресу, беручи до уваги різні точки зору з метою роз'яснень та забезпечення взаєморозуміння.</li> <li>• Виявлення конфліктів та допомога у їх подоланні.</li> </ul>
<b>Рівень 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Підтримка позитивних очікувань інших зацікавлених сторін навіть у випадках скомпрометованості, і докладання зусиль для створення умов успішної співпраці у довготривалій перспективі.</li> <li>• Відстеження поточних пріоритетів партнерів і відповідна реакція на зміну їхнього статусу та умов.</li> <li>• Узгоджене та скоординоване забезпечення розвитку стратегії щодо поліпшення якості послуг.</li> </ul>

У вищенаведеному прикладі кожен рівень базується на попередньому. Таким чином, рівень 2 також включає поведінку з рівня 1, а рівень 3 — рівнів 1 та 2.

Іноколи ці компетентності описані детальніше для кожного рівня. Частіше зустрічається перелік базових та найпоширеніших компетентностей для всього персоналу й окремі — для керівних посад, які відображають їхню особливу роль та обов'язки.

## Що означає поняття «стандартні компетентності»?

Зважаючи на те, що уряд України все ще не визначив перелік компетентностей, ми навели приклади 10 муніципалітетів Сполученого Королівства, де місцеве самоврядування самостійно визначає компетентності для себе. Наведений нижче перелік не є вичерпним, його метою є надати керівникам ОТГ загальне уявлення, якими мають бути компетентності.

### Приклади ключових компетентностей

<i>Компетентність</i>	<i>Опис</i>
<b>Підзвітність</b>	Вміння брати особисту відповідальність за якість та вчасне виконання зобов'язань.
<b>Доброчесність</b>	Робота відповідно до професійних стандартів, відвертість, чесність та послідовність у роботі.
<b>Орієнтованість на споживача</b>	Споживачі послуг в центрі уваги, дружнє та ввічливе ставлення до них, як до особистостей, прагнення зрозуміти їхні потреби та очікування, надання вичерпної інформації та роз'яснень, вміння працювати з їхніми запитаннями, вчасне надання послуг та відкритість до зворотного зв'язку.
<b>Висока якість послуг</b>	Надання високоякісних послуг внутрішнім (наприклад, з питань обліку, ІТ, людських ресурсів, закупок) та/або зовнішнім споживачам (громадянам, представникам бізнесу, неурядовим організаціям тощо).
<b>Вміння вирішувати проблеми</b>	Збір інформації з різноманітних джерел, її аналіз для визначення проблем та труднощів, прийняття ефективних рішень та надання рекомендацій.
<b>Інноваційний підхід</b>	Продемонстрована здатність мислити нестандартно для розробки креативних і нових рішень щодо розв'язання проблем.

<i>Компетентність</i>	<i>Опис</i>
<b>Ефективна комунікація</b>	Вміння дослухатись до інших, брати до уваги їхню точку зору, ефективне письмове та усне спілкування з метою максимально чіткого донесення основної думки до аудиторії.
<b>Здатність впливати</b>	Побудова відносин з внутрішніми та зовнішніми партнерами, вміння наводити переконливі аргументи і використовувати приязні стосунки з людьми для досягнення мети.
<b>Вміння працювати в команді</b>	Ефективна співпраця з колегами, активний обмін інформацією за необхідності та підтримка у спільних робочих завданнях, узгоджене залучення та наявність підтримки інших членів команди, розбудова професійних зв'язків та партнерських стосунків.
<b>Вміння адаптуватись та стресостійкість</b>	Вміння ефективно адаптуватись до змін (наприклад, прийняття нових законів, правил і процедур).
<b>Повага до рівності та різноманіття</b>	Ставлення до колег та споживачів послуг з повагою, забезпечення рівних можливостей для всіх, чутливе ставлення до різноманіття, готовність боротись та вміння правильно реагувати на неналежну поведінку, розуміння потреб різних груп населення.
<b>Результативна робота</b>	Використання інформації для планування та ефективного визначення пріоритетів для виконання завдань згідно з встановленими часовими межами та розв'язання проблем.

На наступній сторінці наведено приклад набору ключових компетентностей лондонського бюро Енфілду, яке є одним із 32 органів місцевого самоврядування (зверніть увагу, вказано різні управлінські компетентності). Це корисна ілюстрація, оскільки тут чітко відображено, що до ключових компетенцій належать як моделі поведінки, так і спеціальні технічні та професійні знання та навички для конкретної роботи. Як показано на діаграмі, існує 14 поведінкових компетентностей, які розділені на 5 кластери.



Візьмемо одну конкретну компетентність, наприклад, «*побудову стосунків*», та розглянемо, як вона трактується. У посібнику для персоналу Енфілда побудова стосунків поділяється на декілька ефективних видів поведінки:

- ✓ ви взаємодієте із людьми, демонструючи відданість спільній роботі як у своїй команді, так і у ширшому колі, випромінюєте ентузіазм;
- ✓ ви демонструєте відданість роботі з зовнішніми партнерами та споживачами послуг, підтримуючи хороші робочі стосунки;
- ✓ ви наполегливо працюєте над тим, щоб люди не хвилювалися, застосовуєте навички активного спілкування для підтримки та досягнення взаєморозуміння;
- ✓ ви заохочуєте особисті та організаційні досягнення й отримуєте визнання за якісно виконану роботу на користь споживача послуг;
- ✓ ви визначаєте та шукаєте шляхи розв'язання проблеми, що стосується будь-якої негативної поведінки, яка перешкоджає спільній роботі;
- ✓ ви будете та використовуєте зв'язки в органі місцевого самоврядування і за його межами для надання допомоги та консультацій;
- ✓ ви працюєте разом, зосереджуючись на спільних цілях з метою досягнення успіху в інтересах споживача послуг (громадянина чи підприємства).



Існує також чотири «попереджувальні ознаки», наявність яких є сигналом для занепокоєння:

- ✗ неспроможність ділитися інформацією або ідеями чи співпрацювати;
- ✗ демонстрація «зашореного» ставлення або підходу;
- ✗ недосяжність або непослідовність у поведінці;
- ✗ негатив та погані відгуки щодо взаємодії з іншими.

### Приклади компетентностей керівництва

Очікування щодо вищого керівництва дуже відрізняються від очікувань щодо адміністративного персоналу. Керівництво будь-якої громадської організації спирається здебільшого на «м'які навички», оскільки сподівається, що глибокі технічні знання мають відповідні фахівці. У таблиці, на підставі реальних прикладів, наведено деякі типові компетентності, якими повинні володіти представники органів місцевого самоврядування.

<i>Перелік</i>	<i>Опис</i>
<b>Стратегічне мислення</b>	Вивчення середовища, яке постійно змінюється, планування на підставі аналізу та тенденцій, розуміння, як вони пов'язані з обов'язками, можливостями і пріоритетами організації, а також розробка обґрунтованих стратегій, що задовольняють потреби заінтересованих сторін.
<b>Визначення напрямку</b>	Створення та надання чіткого розуміння, визначення цілей та очікування щодо їх досягнення як основи здійснення управлінських функцій.
<b>Підготовка людей</b>	Постійна робота над підвищенням ефективності праці персоналу, виявлення й використання навичок і сильних сторін команди.
<b>Мотивування людей</b>	Створення сприятливого середовища, позитивного прикладу для колег, вияв поваги до можливостей персоналу, наставництво для членів команди і заохочення до використання своїх сильних сторін, робота над усуненням недоліків задля професійного та особистісного розвитку.

<i>Перелік</i>	<i>Опис</i>
<b>Управління ресурсами</b>	Найраціональніше використання обмежених ресурсів місцевого самоврядування для реалізації високоякісних послуг, проєктів і отримання позитивних результатів.
<b>Управління процесами</b>	Глибоке розуміння структури, систем та процедур організації та здатність досягати результатів шляхом використання найефективніших каналів.
<b>Сприяння змінам</b>	Визначення проблем і рішень, донесення бачення та обґрунтування змін, наполеглива співпраця з іншими, заздалегідь передбачаючи спротив та будуючи стратегії його подолання.
<b>Досягнення результатів</b>	Прояв ініціативи та винахідливості для виконання завдань, готовність нести особисту відповідальність за їх реалізацію, наявність мотивації та наполегливості у подоланні перешкод.

Ці компетентності зазвичай об'єднують за спільними темами. На прикладі органу місцевого самоврядування міста Глазго, наведеному нижче, вони формують три кластери, кожен з яких містить п'ять конкретних компетентностей.

**Ілюстрація: набір компетентностей керівництва органів місцевого самоврядування (Глазго, Шотландія)**

<i>Особисті якості</i>	<i>Визначення напрямку</i>	<i>Надання послуг</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Впевненість у собі</li> <li>• Самосвідомість</li> <li>• Вміння керувати собою</li> <li>• Прагнення покращити якість державних послуг</li> <li>• Послідовність</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• З думкою про майбутнє</li> <li>• Гнучкість розуму</li> <li>• Розширений аналіз</li> <li>• Розуміння контексту</li> <li>• Націленість на результат</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проведення змін за участі людей</li> <li>• Почуття відповідальності</li> <li>• Розширення прав та можливостей інших людей</li> <li>• Ефективний і стратегчний вплив</li> <li>• Ефективна робота з іншими людьми</li> </ul>





Компетентності з розділу «Визначення напрямку» потребують детальних пояснень. Ось як посібник для органів місцевого самоврядування трактує це:

- **з думкою про майбутнє:** «Готовність діяти невідкладно для змін й упровадження бачення майбутнього розвитку служби». Це означає передбачення напрямку змін (наприклад, урядова політика, економічний розвиток тощо) та якомога ефективніше використання існуючих можливостей, що забезпечить довготривалі переваги для громади;
- **гнучкість розуму:** «Вміння володіти та управляти двозначними ситуаціями та складнощами, залишаючись відкритими для творчого підходу в керівництві та розвитку служби». Це передбачає застосування нових поглядів і бачень з різних джерел як зсередини, так і ззовні органу місцевого самоврядування для вирішення складних проблем, де правильний шлях інколи не одразу очевидний;
- **розширений аналіз:** «Виділення часу для збору інформації з різноманітних джерел». Іншими словами, лідери не повинні покладатись винятково на інстинкти, а вибір напрямку має базуватись на доказах. Це передбачає визначення практик громадян і представників бізнесу щодо служби в органах місцевого самоврядування, комунікація з іншими зацікавленими сторонами для отримання повної інформації;
- **розуміння контексту:** «Демонстрування здатності розуміти різноманітні групи інтересів та уповноважених осіб усередині організації і динаміку між ними для якомога ефективного управління». Передбачається розуміння умов і високої культури органів місцевого самоврядування, ознайомлення з ключовими внутрішніми та зовнішніми суб'єктами, розуміння політики на різних рівнях (національному, обласному, місцевому) для визначення найкращого курсу для руху вперед;
- **націленість на результат:** «Вираження відданості ідеї підвищення ефективності служби та рішучості для досягнення позитивних результатів для громадськості». Це передбачає постановку амбітних цілей для підрозділів органів місцевого самоврядування, що додасть їм цінності з боку громадян і представників бізнесу й запровадить нові способи роботи (зокрема через партнерство).

## Як застосувати компетентності в управлінні людськими ресурсами?

Управління компетентностями забезпечує наявність персоналу з необхідними навичками і ставленням задля якісного виконання організацією всіх функцій, досягнення стратегічних та операційних цілей. Навички, знання і моделі поведінки можна **контролювати, затверджувати і розвивати**, тому вони відіграють важливу роль у багатьох аспектах управління людськими ресурсами.

Аспекти УЛР	Застосування
<b>Планування персоналу</b>	Влада ОТГ повинна проаналізувати функції наявного персоналу та потреби у майбутньому з огляду на компетентності (особистісні якості, навички, знання).
<b>Підбір персоналу</b>	Компетентності мають бути внесені у посадові інструкції, що публікуються в оголошеннях вакансій, на які кандидати подаватимуть заявки в рамках відкритого конкурсу. Критерії для оцінки відповідності кандидатів на вакантні посади повинні базуватись на компетентностях. У процесі оцінювання (співбесіда та/або тестування) кандидатам слід запропонувати продемонструвати, що вони відповідають критеріям на підставі свого попереднього досвіду. Можна попросити навести приклади, як на попередній роботі вони впливали на ситуацію, переконуючи інших, працюючи в команді, розв'язували проблеми, проявляли ініціативу тощо.
<b>Управління ефективністю персоналу</b>	Критерії для відбору кандидатів, що ґрунтуються на компетентностях, також мають стати основою для оцінювання роботи теперішніх посадових осіб: керівник безпосередній керівник зобов'язаний структуровано обговорити діяльність співробітника щодо кожної компетентності. Це дасть їм змогу разом визначити сильні сторони, на які можна покластися в роботі, та недоліки, над якими треба працювати. Це допоможе працівникам поліпшити професійні показники і потенційно підготуватися до фахового зростання в майбутньому.
<b>Навчання та розвиток</b>	Компетентності також мають бути основою аналізу всіх потреб у навчанні посадовців відповідно до Концепції КМУ. Оцінюючи відповідність критеріям компетентностей, керівник / безпосередній керівник разом із працівником можуть визначити потреби останнього у навчанні задля заповнення прогалин у компетентностях.
<b>Підвищення</b>	Подібно до набору персоналу ззовні, компетентності мають бути основою для кар'єрного зростання кандидатів, зокрема на керівні посади, особливу увагу приділяти лідерській компетентності.

## Додаток 3

# Посібники зі створення або модернізації центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП)

У цьому додатку представлена узагальнена інформація про сім посібників, підготовлених експертами Програми «U-LEAD з Європою» для керівництва ОТГ щодо методологічних підходів до створення або модернізації центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП).

### 1. Інституційне створення ЦНАП

**Звідки можна отримати інформацію?** «Як створити ефективний ЦНАП в ОТГ?»

[https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/337/A4\\_TSNAP\\_for-web\\_cover\\_block.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/337/A4_TSNAP_for-web_cover_block.pdf)



**Про що йдеться в цьому посібнику?** У посібнику обсягом 361 сторінка викладено повне й ґрунтовне бачення того, як підійти до інституційного створення ЦНАП, разом з глибоким поясненням різних правових аспектів цього питання. У ньому також наведені шаблони / зразки ключових документів та шість навчальних практичних прикладів з досвіду 26 пілотних ЦНАП, розбудову яких було підтримано Програмою «U-LEAD з Європою» в межах поліпшення якості надання адміністративних послуг у 2016–2018 роках. Посібник містить розділи з найважливіших юридичних питань організації надання послуг, а також описи практичної реалізації різних моделей формування ЦНАП, таких як мобільний ЦНАП, віддалені робочі місця та спільний (міськрайонний або селищно-районний) ЦНАП. Кілька розділів також присвячені інноваційним практикам ЦНАП в ОТГ, зокрема щодо організації паспортних послуг, запровадження систем електронної черги та міжмуніципального співробітництва. Разом з об'ємним детальним посібником підготовлено узагальнений огляд його змісту із загальним описом та вступом до кожного з 12 розділів, який допомагає зорієнтуватися в змісті посібника.

**Чому цей посібник є важливим?** Посібник буде корисним для посадовців, відповідальних за прийняття рішень серед керівництва ОТГ, а також для керівників і персоналу ЦНАП, які прагнуть одержати комплексні настанови стосовно того, як створити ЦНАП, що буде ефективно та якісно функціонувати. Посібник надає роз'яснення певних операційних аспектів, тлумачення практичної

реалізації різних моделей ЦНАП, а також настанови щодо обрання найбільш ефективної моделі для конкретних громад. Керівництво ОТГ часто стикається з певними викликами щодо різних аспектів і питань інституційного створення ЦНАП, і тому представлене в цьому посібнику глибоке пояснення інформаційних і технологічних карток, специфіки надання певних послуг та документів може бути дуже корисним для організації ефективної діяльності ЦНАП.

## 2. Фізичне створення ЦНАП

**Звідки можна отримати інформацію?** «Досвід фізичного створення ЦНАП у рамках початкової фази Програми «U-LEAD з Європою» щодо покращення надання адміністративних послуг у 2016–2018 рр.»

<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/371/Dosvid-fizychnogo-stvorennya-TSNAP.pdf>



**Про що йдеться в цьому посібнику?** Посібник містить рекомендації та настанови щодо фізичного створення ЦНАП у найбільш типових видах приміщень в українських громадах. У посібнику йдеться як про будівництво нового приміщення, так і про модернізацію наявних. У ньому описуються базові концепції просторового планування для ЦНАП, зокрема організації «відкритого простору» як головного принципу прозорої установи, орієнтованої на надання послуг. Посібник також містить настанови щодо забезпечення доступності приміщень ЦНАП, тобто можливості зручного та безперешкодного доступу для всіх груп населення, включаючи людей з інвалідністю та батьків з малими дітьми. Читач може ознайомитися з елементами внутрішнього і зовнішнього дизайну, брендування мобільного ЦНАП, рекомендованою гамою кольорів та інформацією про таблички й позначки, які мають використовуватися ззовні та всередині приміщення ЦНАП. Особлива увага приділяється розгляду реальних практичних прикладів кількох ЦНАП, які було побудовано чи модернізовано в Новоушицькій, Кочубеївській, Полонській та Миколаївській ОТГ.

**Чому цей посібник є важливим?** Будівля та приміщення ЦНАП є першим місцем, куди громадяни приходять для контакту з місцевими органами влади. Тому для керівництва ОТГ важливо забезпечити, щоб їхній ЦНАП — побудований наново чи модернізований — був доступним для всіх груп населення, тобто був належно облаштований пандусами, столиком для сповивання, мав ігрову зону для дітей, туалетну кімнату для людей з інвалідністю та мав двері завширшки понад 90 см для можливості пересуватися на інвалідному візку.

Так само важливо, щоб ЦНАП був фізичним уособленням прозорості та належного врядування як установа, і саме тому для організації ЦНАП рекомендована концепція «відкритого простору» на противагу кабінетній системі, що створює можливості для потенційного хабарництва та інших корупційних ризиків.

### 3. Навчання персоналу ЦНАП

**Звідки можна отримати інформацію?** «Тренінговий посібник для персоналу ЦНАП»

<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/397/Treningovyj-posibnyk.pdf>



**Про що йдеться в цьому посібнику?** У посібнику представлена комплексна система навчання персоналу ЦНАП, яка складається з п'яти модулів. Модулі 1, 2 і 3 присвячені поясненню правових інструментів надання адміністративних послуг в Україні та ролі органів місцевого самоврядування в наданні послуг в ОТГ. Модуль 4 надає працівникам інструменти щодо професійної етики, практики формування і підтримки стійкості до стресу на робочому місці, а також ґендерних аспектів надання послуг, які є корисними для адміністраторів ЦНАП. Модуль 5 пропонує поглиблене ознайомлення з різними аспектами надання дев'яти найбільш популярних адміністративних послуг (реєстрація місця проживання, реєстрація народження/смерті, соціальні послуги тощо), а також правовими та операційними аспектами надання послуг в ефективному ЦНАП. Крім повного опису системи навчання, посібник також містить пакет презентацій до всіх п'яти модулів, які можна використовувати для самостійного опанування. Ці матеріали можуть безпосередньо використовувати викладачі для проведення навчання в групах. Презентації супроводжуються інструкціями щодо проведення навчальних занять/сесій. Навчальні презентації та посібник є доступними на вебсайті для виконавців Програми «U-LEAD з Європою», професійних тренерів і загальної аудиторії України.

**Чому цей посібник є важливим?** Система навчання є сходиною до того, щоб створити ЦНАП, який працює ефективно та є сталим. Надзвичайно важливо забезпечувати систему постійного й послідовного навчання, надаючи працівникам ЦНАП знання й можливість набути навичок щодо теоретичних та практичних аспектів їх роботи. Навчання має особливе значення в ОТГ з невеликим населенням (до 20 тисяч мешканців) та в сільській місцевості, де нестача кваліфікованих кадрів є викликом і визнаною проблемою.

#### 4. Інформування та залучення громадян до роботи ЦНАП

**Звідки можна отримати інформацію?** «Посібник з інформування та залучення населення до роботи ЦНАП»

<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/435/Posibnyk-z-informuvannya-ta-zaluchennya.pdf>



**Про що йдеться в цьому посібнику?** У посібнику представлено як теоретичний матеріал, так і практичні приклади заходів з формування обізнаності та залучення громадян, спеціально орієнтованих на потреби створення ЦНАП в українських громадах. Обидві теми поєднані в одному посібнику задля того, щоб спростити роботу тих, хто займається практичним упровадженням відповідних заходів. Попри різні підходи до розуміння цих понять, у контексті, пов'язаному зі створенням та функціонуванням ЦНАП, у посібнику наведені визначення.

- Формування обізнаності — це постійний процес інформування та поліпшення розуміння ролі та важливості ЦНАП серед членів громади, включаючи всі групи населення, місцеві органи влади, громадянське суспільство та засоби масової інформації. Забезпечення формування обізнаності охоплює різні методи та інструменти, одним з яких є публічні заходи з нагоди офіційного відкриття ЦНАП. Це перший крок до створення сприятливого середовища для того, щоб громадяни мали змогу одержувати користь від ЦНАП.
- Залучення громадян — це набір комплексних заходів, спрямованих на заохочення членів громади до участі на всіх етапах створення та роботи ЦНАП, включаючи середньострокові та довгострокові перспективи використання приміщень ЦНАП як майданчиків для розвитку та участі громадян у справах та житті громади.

У практичному сенсі, посібник надає готові до використання інформаційні пакети з інструментами побудови комунікаційних кампаній на рівнях «мінімум», «медіум» та «максимум», залежно від спроможності, фінансових і часових ресурсів ОТГ. Інша частина посібника, присвячена залученню громадян, містить понад 10 практичних прикладів запровадження 11 інструментів участі громадян задля посилення їхнього впливу на процеси прийняття рішень на місцевому рівні у відповідних ОТГ через ЦНАП. Найважливішими є звернення громадян, громадські консультації та слухання, органи самоорганізації населення тощо. Загалом керівництву ОТГ рекомендовано будувати роботу за

чотирма послідовними кроками: розпочати з первинного інформування, ініціювати консультації з громадськістю, вести діалог та будувати партнерства.

**Чому цей посібник є важливим?** Посібник ґрунтується на розумінні того, що ЦНАП виходить за межі простого надання адміністративних послуг і може слугувати платформою для розвитку місцевої демократії. Перш ніж запроваджувати реформи чи будь-які істотні зміни, громади, об'єднання громадян, працівники ЦНАП та інші цільові групи мають бути проінформовані та ефективно залучені до процесів прийняття рішень. ЦНАП у форматі «єдиного вікна» є новим типом установи в ОТГ, тому необхідно активно інформувати місцевих мешканців про його роль, функції, послуги та інші наявні можливості. Результатом стане сформована та посилена довіра між керівництвом ОТГ та мешканцями, що сприятиме подальшому ефективному розвитку ОТГ.

## 5. Інтеграція ґендерних аспектів у роботу ЦНАП

**Звідки можна отримати інформацію?** «Практичні рекомендації щодо інтегрування комплексного ґендерного підходу в роботу ЦНАП»

<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/348/Gendernyj-posibnyk.pdf>



**Про що йдеться в цьому посібнику?** Посібник щодо врахування принципів забезпечення ґендерної рівності в усіх аспектах роботи ЦНАП покликаний сприяти створенню орієнтованої на послуги, інклюзивної установи органу місцевого самоврядування. Він призначений передусім для керівників та працівників ЦНАП, адже викладений матеріал допоможе покращити розуміння того, чому важливо включати аспекти забезпечення ґендерної рівності в повсякденну роботу. Тут представлено сім конкретних рекомендацій від базових до більш складних, а саме: збір ґендерних статистичних відомостей, підвищення обізнаності про ґендерну рівність через тренінги; рівне залучення чоловіків та жінок на всіх етапах створення ЦНАП; широке впровадження ґендерно-чутливих підходів у фізичному створенні ЦНАП; забезпечення ґендерного балансу серед персоналу; застосування ґендерно-чутливої комунікації з клієнтами; проведення ґендерної атестації ЦНАП. Посібник також містить шаблони для розроблення ґендерного профілю громади та контрольний перелік щодо дотримання вимог ґендерної чутливості в ЦНАП.

**Чому цей посібник є важливим?** Базовим аргументом є те, що ґендерно-орієнтований ЦНАП є більш чутливим до різних потреб різних людей. Такий ЦНАП

є фізично доступним для всіх груп населення та задовольняє потреби громадян щодо одержання послуг. Зокрема такий підхід передбачає аналіз попиту на конкретні послуги на підставі ґендерної статистики та допомагає плануванню відповідного надання послуг. В умовах відсутності єдиних інструментів збору ґендерних даних і узагальнення статистики на місцевому рівні ЦНАП можуть потенційно взяти на себе провідну роль у цій галузі, стати місцевими центрами акумулювання відповідних даних та аналітики.

## 6. Аспекти сталості та енергоефективності

**Звідки можна отримати інформацію?** «Посібник з питань сталості та енергоефективності ЦНАП». *Цей посібник наразі остаточно узгоджується з онлайн-калькулятором для вимірювання енергоефективності адміністративних будівель в Україні.*

<https://decentralization.gov.ua/library>

**Про що йдеться в цьому посібнику?** Посібник є результатом співпраці між українськими та шведськими експертами у сфері енергоефективності адміністративних будівель Він складається з двох частин. Перша присвячена концептуальним засадам Глобального порядку денного у сфері сталого розвитку з 17 Цілями сталого розвитку та описує кращі практики модернізації адміністративних споруд у Швеції. У ній наведено загальні рекомендації та стандарти енергоефективності будівель. Друга частина надає технічні рекомендації щодо будівництва та модернізації ЦНАП у відповідності до Державних будівельних норм України та Державних стандартів України (ДСТУ) та визначених класів енергоефективності.

**Чому цей посібник є важливим?** Для керівництва ОТГ створення ЦНАП є комплексним і складним проєктом, який потребує різних ресурсів — фінансових, часових, людських, енергетичних тощо. Надзвичайно важливо забезпечити створення та будівництво установи згідно з ключовими принципами сталості. На практиці це означає важливість забезпечення того, що керівництво ОТГ обирає найбільш енергоефективний план будівництва; приводить розміщення ЦНАП у відповідність до одного з найвищих класів енергоефективності (А, В або С); облаштовує ЦНАП енергоефективними системами опалення, вентиляції, теплоізоляції, вікнами тощо, які є фінансово доступними для ОТГ, а також використовує «м'які заходи» для поширення свідомого дбайливого ставлення до навколишнього середовища серед працівників у контексті управління та утримання ЦНАП.





## 7. Антикорупційна політика

**Звідки можна отримати інформацію?** «Посібник з антикорупційної політики та політики прозорості в роботі ЦНАП»

<https://decentralization.gov.ua/library>



**Про що йдеться в цьому посібнику?** Посібник містить теоретичний матеріал щодо забезпечення прозорості та недопущення корупції в державних установах і надає методологічні засади щодо виявлення корупційних ризиків на різних етапах формування установи на місцевому рівні за моделлю: до створення — під час створення — у процесі роботи ЦНАП. У посібнику також будуть викладені практичні рекомендації щодо запобігання та викорінення корупційних практик як з боку працівників, так і відвідувачів ЦНАП. Як допоміжний інструмент посібник доповнюватиме онлайн-гра, завдяки якій посадовці ОТГ зможуть одержати краще розуміння корупційних ризиків, використовуючи інтерактивний та зручний формат. Очікується, що посібник буде виданий наприкінці грудня 2019 року.

**Чому цей посібник є важливим?** Муніципалітети з населенням близько 20 тисяч мешканців, які створюють ЦНАП, можуть стикатися з багатьма викликами — від дрібних корупційних проявів та кумівства на місцевому рівні до серйозних зловживань наданими повноваженнями, зокрема в контексті закупівель та будівництва. Цей посібник допоможе головам ОТГ виявляти корупційні ризики на всіх етапах створення установи на місцевому рівні та надасть інструменти для пом'якшення корупційних ризиків, пов'язаних з ЦНАП.

## Додаток 4

### Розрахунок розміру капітаційних виплат (2019 р.)

Що стосується капітаційних виплат, то постанова КМУ<sup>5</sup> визначає порядок реалізації державних гарантій для надання послуг ПМД у 2019 році на основі тарифів, оптимального розміру практики ПМД та поправочних коефіцієнтів. Документом встановлюються такі тарифи:

Вікова група	<b>Зелений список:</b> кількість пацієнтів, які подали своєму надавачеві медичних послуг декларації про вибір лікаря ПМД станом на 1-й день місяця згідно з даними в електронній системі охорони здоров'я		<b>Червоний список:</b> неперсоніфікована умовна кількість пацієнтів у закладі охорони здоров'я, розрахована за спеціальною формулою <sup>6</sup>
	<i>Коефіцієнт корегування</i>	<i>Річна ставка з розрахунку на душу населення (грн)</i>	<i>Річна ставка з розрахунку на душу населення (грн)</i>
0–5 років	4	1480	120
6–17 років	2,2	814	120
18–39 років	1	370	120
40–64 років	1,2	444	120
від 65 і більше років	2	740	120

5 Порядок реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2019 рік, затверджений постановою Кабінету Міністрів України №1117 від 18 грудня 2018 року.

6 Розрахунки за червоним списком здійснювалися лише за період до 31 березня 2019 року.



Процедурою визначається оптимальний розмір практики ПМД як основи для розрахунку виплат за принципом «гроші ходять за пацієнтом», зокрема:

<i>Категорія лікаря ПМСД</i>	<i>Кількість пацієнтів під його (її) наглядом</i>
<b>Лікар-терапевт</b>	2000
<b>Педіатр</b>	900
<b>Сімейний лікар</b>	1800

Якщо медична допомога пацієнту, включеному до зеленого списку, надається в населених пунктах, які отримали статус гірських, відповідно до Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні», на додаток до корегувальних коефіцієнтів до відповідного тарифу застосовується коефіцієнт (1,25).

Корегувальний коефіцієнт не застосовується до ставок за пацієнтів, які подали декларації понад встановлений ліміт. У такому випадку замість нього застосовуються наведені нижче коефіцієнти залежно від ступеня перевищення ліміту:

<i>Ступінь перевищення ліміту</i>	<i>Коефіцієнт</i>
<b>Від 110% ліміту + 1 декларація до 120% ліміту включно</b>	0,8
<b>Від 120% ліміту + 1 декларація до 130% ліміту включно</b>	0,6
<b>Від 130% ліміту + 1 декларація до 140% ліміту включно</b>	0,4
<b>Від 140% ліміту + 1 декларація до 150% ліміту включно</b>	0,2
<b>Від 150% ліміту + 1 декларація та всі подальші декларації</b>	0





huss 

Надруковано «Фамільна друкарня Huss»

04074, Київ, вул. Шахтарська, 5

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК №3165 від 14.04.2008р.

+38 (044) 587 98 53

[info@huss.com.ua](mailto:info@huss.com.ua)

[www.huss.com.ua](http://www.huss.com.ua)



Програма «U-LEAD з Європою» спільно фінансується ЄС та п'ятьма його державами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією з метою підтримки України на її шляху до більш демократичного, стабільного та процвітаючого майбутнього.

U-LEAD підтримує реформи децентралізації та регіональної політики, надаючи юридичні та стратегічні консультації з відповідного законодавства та політик.

U-LEAD покращує доступність та якість адміністративних послуг, створюючи центри надання адміністративних послуг в громадах та розробляючи рішення для електронного врядування на національному та місцевому рівнях.

«U-LEAD з Європою» посилює спроможність зацікавлених сторін у сфері децентралізації та регіонального розвитку на всіх рівнях з основним акцентом на розвиток громад та якість життя їхніх громадян.

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди уряду України, Європейського Союзу та його держав-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.

Дім децентралізації,

вул. Велика Житомирська, 20 (поверх 4),

Київ, 01001, Україна

(+38 044) 581 27 90

pr@u-lead.org.ua

[u-lead.org.ua](http://u-lead.org.ua)

[decentralisation.gov.ua](http://decentralisation.gov.ua)

[facebook.com/ULEADwithEurope](https://facebook.com/ULEADwithEurope)

[twitter.com/ULEADwithEurope](https://twitter.com/ULEADwithEurope)

