

## ПРИНЦИПИ ЛІДЕРСТВА В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

## PRINCIPLES OF LEADERSHIP IN LOCAL GOVERNMENT

Магновський І.Й., д.ю.н.,  
професор кафедри міжнародного, конституційного та адміністративного права  
Івано-Франківський юридичний інститут Національного університету «Одеська юридична академія»

Назарчук А.В., аспірант, асистент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена дослідженню принципів лідерства в місцевому самоврядуванні. Встановлено, що принципи лідерства – це переконання, норми та правила, якими керується лідер при здійсненні управлінської діяльності. Система принципів, на яких базується лідерство, визначає зміст і спрямованість діяльності лідера.

Встановлено, що зміст принципу народовладдя полягає у тому, що лідер у місцевому самоврядуванні усіма своїми діями має сприяти участі народу (в межах територіальної громади будемо вести мову не про увесь Український народ загалом, а про його частину – жителів конкретно визначеної територіальної громади) у здійсненні влади. зазначено, що принцип законності вимагає від лідера місцевого самоврядування у своїй діяльності керуватись діючим законодавством із метою задоволення прав, свобод та законних інтересів членів громади (як індивідуальних, так і колективних), запобігати порушенню таких прав.

Акцентовано увагу на тому, що для лідера місцевого самоврядування важливо при здійсненні своєї діяльності знаходити можливість поєднувати державні та місцеві інтереси, налагоджувати шляхи ефективної співпраці із державою. Визначено, що принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб полягає у тому, що суб'єкти місцевого самоврядування, в тому числі і лідер, є представниками територіальної громади і провадять свою діяльність від імені територіальної громади, а тому мають звітувати перед жителями за свою діяльність.

Зроблено висновок про те, що реалізація лідером окреслених принципів сприятиме постійному підвищенню якості роботи суб'єктів місцевого самоврядування, реалізації завдань територіальної громади, залученню жителів громади до формування та реалізації політики на місцевому рівні. Окрім того, принципи належного врядування за своєю суттю покликані сприяти встановленню партнерських відносин між лідером місцевого самоврядування, інших суб'єктів місцевого самоврядування та жителів територіальної громади із метою реалізації потреб територіальної громади та задоволення потреб жителів громади.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, лідер, децентралізація, принципи, управлінська діяльність.

The article is devoted to the study of the principles of leadership in local self-government. It has been established that the principles of leadership are beliefs, norms and rules that are guided by the leader when performing management activities. The system of principles on which leadership is based determines the content and direction of the leader's activities.

It has been established that the content of the principle of people's rule is that the leader in local self-government by all his actions should promote the participation of the people (within the boundaries of the territorial community we will speak not about the entire Ukrainian people in general, but about a part of it – residents of a specifically defined territorial community) in the implementation authorities it is stated that the principle of legality requires the leader of local self-government in his activities to be guided by the current legislation in order to satisfy the rights, freedoms and legitimate interests of community members (both individual and collective), to prevent the violation of such rights.

Attention is focused on the fact that it is important for the leader of local self-government to find an opportunity to combine state and local interests, to establish ways of effective cooperation with the state when carrying out his activities. It was determined that the principle of accountability and responsibility to territorial communities of their bodies and officials is that the subjects of local self-government, including the leader, are representatives of the territorial community and conduct their activities on behalf of the territorial community, and therefore must report to residents for their activities.

It was concluded that the implementation of the outlined principles by the leader will contribute to the constant improvement of the work quality of local self-government entities, the implementation of the tasks of the territorial community, and the involvement of community residents in the formation and implementation of policy at the local level. In addition, the principles of good governance are inherently designed to facilitate the establishment of partnership relations between the leader of local self-government, other subjects of local self-government and residents of the territorial community in order to realize the needs of the territorial community and satisfy the needs of the residents of the community.

**Key words:** local self-government, leader, decentralization, principles, managerial activity.

Під впливом глобалізаційних процесів Україна стала на шлях різноманітних державних перетворень, в тому числі пов'язаних із реформуванням місцевого самоврядування, а саме проведення децентралізації. Децентралізація державної влади вимагає від суб'єктів місцевого самоврядування вдосконалення, розвитку та адаптації до змін, що проводяться задля належного виконання завдань місцевого самоврядування, для задоволення потреб територіальної громади, а також для можливості ініціювання та реалізації змін на місцях. Очевидним є те, що із розширенням повноважень суб'єктів місцевого самоврядування, відбір представників місцевої влади повинен здійснюватися на якісно новій основі – нарівні із професійними та кваліфікаційними вимогами до представників місцевого самоврядування висуваються вимоги, пов'язані із наявністю в кандидатів певного набору лідерських якостей.

На сучасній стадії розвитку суспільства та місцевого самоврядування в Україні, лідерство стає фактором стабільності – лідер у місцевому самоврядуванні, формує

стратегію розвитку громади та окреслюючи засоби її реалізації, стає ініціатором перетворень у громаді та індикатором успішності таких перетворень. Саме тому питання розробки лідерства в місцевому самоврядуванні стає ключовим для стабільного та поступового розвитку територіальних громад та держави в цілому.

Дослідження характеристик, що притаманні лідерам у місцевому самоврядуванні були предметом досліджень таких вчених: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, О.В. Баланов, В.В. Бондаренко, О.В. Войцеховська, Т.В. Гура, В.О. Іваха, С.А. Калашникова, А.Є. Книш, В.П. Кондратьєва, С.І. Нестуля, Т.В. Підлісна, О.Г. Романовський, О.Ю. Стоян та інших. Проте, наукових праць, яких присвячено принципам лідерства у місцевому самоврядуванні, недостатньо, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Лідерство як процес управління кадровим та іншим потенціалом місцевого самоврядування має здійснюватися відповідно до певних принципів. За тлумачним слов-

ником, термін принцип визначається як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку/основний закон якої-небудь точної науки. Так, принципи лідерства можна визначити як переконання, норми та правила, якими керується лідер при здійсненні управлінської діяльності. Система принципів, на яких базується лідерство, визначає зміст і спрямованість діяльності лідера.

Враховуючи відсутність належної теоретичної розробки проблематики визначення кола принципів лідерства в місцевому самоврядуванні, пропонуємо визначити такі принципи самостійно.

В першу чергу зазначимо, що в місцевому самоврядуванні лідерство здійснюється уповноваженими особами суб'єктів місцевого самоврядування, а тому лідер в місцевому самоврядуванні має керуватись принципами, на яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні, визначеними у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [1].

Зміст принципу народовладдя вміщено у положенні ст. 5 Конституції України, згідно якої носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [3]. Відповідно, лідер у місцевому самоврядуванні усіма своїми діями має сприяти участі народу (в межах територіальної громади будемо вести мову не про увесь Український народ загалом, а про його частину – жителів конкретно визначеної територіальної громади) у здійсненні влади.

Зміст принципу законності вміщено також в ряді нормативних положень діючого законодавства – в ст. 19 Конституції України та п. 3 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Фактично принцип законності вимагає від лідера місцевого самоврядування у своїй діяльності керуватись діючим законодавством із метою задоволення прав, свобод та законних інтересів членів громади (як індивідуальних, так і колективних), запобігати порушенню таких прав [2].

Принцип гласності також є важливим принципом місцевого самоврядування. Згідно ч. 1 ст. 5 Закону України «Про інформацію», кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів [4]. Відповідно, лідер у місцевому самоврядуванні має сприяти забезпеченню реалізації права кожного на отримання інформації про діяльність суб'єктів місцевого самоврядування.

Принцип колегіальності впливає зі змісту організаційно-правових форм місцевого самоврядування, а також із самої сутності представницьких органів місцевого самоврядування, що є передусім колективами людей, які представляють інтереси окремих груп населення. Колегіальність передбачає таку організацію, за якої кожна особа має право брати участь в обговоренні та прийнятті певних рішень [5, с. 9]. При цьому, колегіальність у місцевому самоврядуванні вдало поєднується із єдиначальністю. Головна задача лідера в місцевому самоврядуванні в цьому контексті – забезпечити прийняття належних управлінських рішень з метою найбільш ефективного виконання завдань місцевого самоврядування.

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів полягає у пошуку балансу між інтересами територіальної

громади та інтересами держави. Ковалів М.В. та Іваха В.О. також зазначають, що цей принцип означає, що місцеве самоврядування не може бути повністю незалежним від держави (суверенною) управлінською системою, тобто своєрідною державою в державі» [6, с. 49]. Таким чином, для лідера місцевого самоврядування важливо при здійсненні своєї діяльності знаходити можливість поєднувати державні та місцеві інтереси, налагоджувати шляхи ефективної співпраці із державою.

Принцип виборності є однією із конституційних основ місцевого самоврядування та полягає у тому, що територіальна громада самостійно, шляхом проведення виборів, має формувати власні представницькі органи (тобто органи місцевого самоврядування).

Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності варто розглядати поелементно.

Так, правова самостійність місцевого самоврядування полягає у законодавчо закріпленій можливості для суб'єктів місцевого самоврядування самостійно приймати управлінські рішення на реалізацію завдань місцевого самоврядування. Конституційний Суд України у Рішенні від 16.04.2009 (справа № 7-рп/2009) дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, уносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [7].

Організаційна самостійність місцевого самоврядування виражається в тому, що органи місцевого самоврядування характеризуються організаційною відокремленістю (вони наділені власною компетенцією в межах, визначених чинним законодавством). Основні суб'єкти місцевого самоврядування – територіальні громади та їх органи – не є елементами державного апарату й не належать до механізму держави [5, с. 10].

Матеріально-фінансова самостійність органів місцевого самоврядування закріплена в ряді ст. 142, 143 Конституції України, які визначають, які саме ресурси є матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування, та яким чином територіальні громади мають можливість такими ресурсами розпоряджатись [2].

Лідер у місцевому самоврядуванні в цьому контексті має сприяти збереженню такої самостійності та має забезпечити, аби вказані ресурси були використані із найбільшою ефективністю.

Принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб полягає у тому, що суб'єкти місцевого самоврядування, в тому числі і лідер, є представниками територіальної громади і провадять свою діяльність від імені територіальної громади, а тому мають звітувати перед жителями за свою діяльність.

Окреслене прямо впливає із положення ч. 1 ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно якої органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність [1].

Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування знайшов своє втілення у положеннях ст. 7 та ст. 142 Конституції України. Так, згідно ст. 7 Конституції України, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [2]. Відповідно до ч. 3 ст. 142 Конституції України, держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування [2].

Фролов О.О. зазначає, що держава, маючи на меті розвиток демократичних засад організації суспільства,

підвищення ефективності муніципального управління, залучення громадян до вирішення питань місцевого значення створює організаційні, правові, матеріально-фінансові засоби сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування, а також відповідні умови для такої підтримки [8].

Принцип судового захисту прав місцевого самоврядування також знайшов свого відображення у положеннях Основного Закону. Так, згідно із ст. 145 Конституції України, права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку [2]. Відповідно, лідер у місцевому самоврядуванні має здійснювати заходи щодо запобігання порушенню прав місцевого самоврядування, а випадку настання останнього – сприяти ефективному захисту порушених прав у судовому порядку.

Як і будь-який суб'єкт публічної адміністрації, лідер у місцевому самоврядуванні має керуватись принципами належного врядування, до яких належать: 1) принцип справедливого проведення виборів, представництва та участі; 2) принцип оперативності; 3) принцип ефективності та результативності; 4) принцип відкритості та прозорості; 5) принцип верховенства права; 6) принцип етичної поведінки; 7) принцип компетентності і спроможності; 8) принцип інноваційності та відкритості до змін; 9) принцип сталого розвитку та довгострокової орієнтації; 10) принцип належного управління фінансами; 11) принцип забезпечення прав людини, культурного різноманіття та соціальної згуртованості; 12) принцип підзвітності [9].

Принцип справедливого проведення виборів передбачає таке проведення виборів, аби забезпечити всім членам територіальної громади можливість приймати участь у вирішенні питань місцевого значення. Відповідно, лідер у місцевому самоврядуванні повинен всіма своїми діями сприяти реалізації права участі на вирішення питань місцевого значення для кожного жителя територіальної громади.

Принцип оперативності полягає у тому, що управлінські рішення за результатами звернень жителів громади мають біти розглянуті в строки, визначені законодавством, а дії місцевої влади повинні відповідати легітимним очікуванням та потребам жителів територіальної громади. Лідер у місцевому самоврядуванні має не лише самостійно виправдовувати легітимні очікування жителів громади, а й спонукати до цього інших осіб.

Принцип ефективності і результативності покликаний забезпечити реалізацію завдань місцевого самоврядування при використанні наявних ресурсів найкращим із можливих способів. Лідер у місцевому самоврядуванні скеровує та направляє діяльність суб'єктів місцевого самоврядування та територіальної громади на досягнення цілей громади, при цьому діяльність лідера має характеризуватись ефективністю та результативністю.

Принцип відкритості та прозорості передбачає забезпечення доступу жителям громади до інформації про діяльність суб'єктів місцевого самоврядування для полегшення розуміння того, як приймаються управлінські рішення на місцевому рівні. Така інформація має бути доступною для жителів територіальної громади, аби останні мали змогу ефективно стежити за діяльністю суб'єктів місцевого самоврядування та приймати у ній участь.

Принцип верховенства права у вузькому його розумінні можна представити через положення ч. 1 ст. 3 Конституції України, якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [2]. Тобто лідер у місцевому самоврядуванні має при здійсненні своєї діяльності бути проникнутий ідеєю захисту прав кожного жителя громади, розуміти, що кожен член громади є цінністю як сам по собі, так і як член колективу – територіальної громади.

У положеннях Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні вказано, що

принцип верховенство права має забезпечити справедливість, неупередженість та передбачуваність дій місцевої влади [9]. І в першу чергу, тягар виконання окреслених трьох завдань падає на лідера в місцевому самоврядуванні, який своїми діями та прикладом має сприяти реалізації принципу верховенства права.

Принцип етичної поведінки покликаний забезпечити превалювання колективних цілей громади над особистими цілями лідера в місцевому самоврядуванні. Відповідно, вся діяльність лідера має бути направлена на задоволення інтересів територіальної громади.

Принцип компетентності і спроможності має на меті забезпечити те, щоб представники місцевої влади та посадові особи місцевого самоврядування мали достатньо професійних знань та навичок для того, аби належним чином виконувати свої обов'язки. При цьому, логічно, що такі знання та навички повинні вдосконалюватись та примножуватись. Таким чином, лідер як одна із центральних фігур у громаді має забезпечувати і власне навчання та вдосконалення своїх знань, так і за відповідним навчанням інших членів команди та представників місцевої влади.

Принцип інноваційності та відкритості до змін покликаний забезпечити отримання позитивних результатів для громади від прийняття нових рішень та застосування нової практики. В контексті цього принципу йде мова про пошук нових, нестандартних шляхів вирішення проблем територіальної громади, реалізацію пілотних проєктів тощо. Лідер у місцевому самоврядуванні має залучати інвестиції для розвитку громади, для чого потрібно створити у громаді сприятливі умови для реалізації змін та різноманітних перетворень. Проте, лідеру варто завжди оцінювати, а чи будуть такі перетворення та зміни корисними та чи вплинуть вони позитивно на розвиток територіальної громади. Лідер у місцевому самоврядуванні ніколи не обере шлях «перетворень заради перетворень», адже основною метою діяльності лідера у місцевому самоврядуванні є забезпечення потреб жителів громади.

Принцип сталого розвитку та довгострокової орієнтації полягає у реалізації завдань місцевого самоврядування та використання наявних ресурсів із урахуванням інтересів майбутніх поколінь. Вимога щодо сталого розвитку передбачає прийняття рішень із урахуванням усіх можливих ризиків та витрат, а також планування діяльності місцевого самоврядування на короткострокову та довгострокову перспективу. При цьому, планування діяльності має здійснюватися лідером та його командою після громадських слухань аби відобразити в планах бажання членів громади.

Принцип належного управління фінансами тісно пов'язаний із іншими принципами належного врядування і полягає у забезпеченні розумного та продуктивного використання коштів місцевого бюджету. Окрім того, лідер як особливий суб'єкт у місцевому самоврядуванні має здійснювати діяльність із залучення інвестицій до місцевого бюджету на реалізацію певних завдань місцевого самоврядування.

Принцип забезпечення прав людини, культурного різноманіття та соціальної згуртованості в діяльності місцевого самоврядування покликаний гарантувати відсутність дискримінації, обмежень для членів територіальної громади, та полягає у забезпеченні прав, свобод та законних інтересів кожного члену громади. Реалізація лідером місцевого самоврядування вказаного принципу перегукується із іншими принципами належного врядування та положеннями Конституції України.

Останнім принципом належного врядування є підзвітність, аби лідер як представник місцевої влади та інші вповноважені суб'єкти брали на себе відповідальність звітувати про здійснену роботу за певний період та несли відповідальність за свої рішення (індивідуальну чи колективну). Вказаний принцип передбачає також наяв-

ність у членів територіальної громади дієвого механізму захисту від поганих управлінських рішень або таких, що не відповідають інтересам жителів громади.

Приходимо до висновку, що реалізація лідером окреслених принципів сприятиме постійному підвищенню якості роботи суб'єктів місцевого самоврядування, реалізації завдань територіальної громади, залученню жителів

громади до формування та реалізації політики на місцевому рівні. Окрім того, принципи належного врядування за своєю суттю покликані сприяти встановленню партнерських відносин між лідером місцевого самоврядування, інших суб'єктів місцевого самоврядування та жителів територіальної громади із метою реалізації потреб територіальної громади та задоволення потреб жителів громади.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення: 15.02.2023 року).
2. Конституція України : *Верховна Рада України*; Конституція України, Конституція України, Закон від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4871> (дата звернення: 15.03.2023 року).
3. Баланов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2008. № 2(12). С. 51–57.
4. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 року № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#top> (дата звернення 19.03.2023 року).
5. Гайдар М.Є. Принципи місцевого самоврядування в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 4(29) Том 2, 2019. С. 8–13.
6. Ковалів М.В., Іваха В.О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2015. № 824. С. 45–49.
7. У справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) : Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09> (дата звернення: 25.03.2023 року).
8. Фролов О.О. Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2013. 18 с. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/0057833](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/0057833) (дата звернення: 22.03.2023 року).
9. Strategy on innovation and good governance at local level : 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, 15–16 October 2007). URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d47c5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d47c5) (дата звернення: 15.03.2023 року).