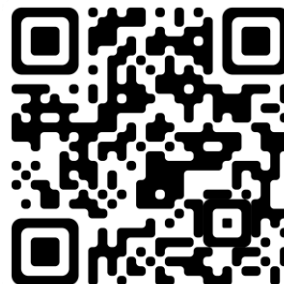




DOI 10.37491/UNZ.85-86.6  
УДК 341.4+343.1



Олександра ВАСИЛЬЄВА<sup>1</sup>,  
Олена БОЙКО<sup>2</sup>

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

*Досліджено сутність поняття спроможності територіальних громад в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування. Зазначено, що одним із головних завдань органів місцевого самоврядування в умовах реформування місцевого самоврядування є посилення спроможності територіальної громади, яка здатна гарантувати дотримання прав та інтересів її мешканців, а також їхній захист. Доведено, що зміцнення спроможності територіальних громад є процесом підвищення здатності органів місцевого самоврядування діяти в межах закону, втілюючи в життя принцип верховенства права. Отримання об'єднаними територіальними громадами більше повноважень та ресурсів на їх виконання, а водночас — і відповідальності, повинно стати головним результатом реформи децентралізації в Україні. Саме тому сьогодні забезпечення спроможності територіальних громад є актуальною метою як жителів територіальних громад, так і органів місцевого самоврядування. Зауважено, що територіальна громада як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня є цілісністю складників: територіально-природного, демографічного, економіко-господарського, соціального та культурно-ментального, — тому і створюється за критеріями історичної визна-*

<sup>1</sup> докторка наук з державного управління, професорка, професорка кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, [sandra\\_nadu@ukr.net](mailto:sandra_nadu@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0003-1812-4557>.

<sup>2</sup> кандидатка наук з державного управління, докторантка, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, [brvkiev2019@gmail.com](mailto:brvkiev2019@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0003-3718-1039>.



ченості та соціально-економічної доцільності. Доведено, що спроможність територіальної громади — це наявність бюджетно-фінансових, ресурсних, інфраструктурних та кадрових умов, які визначають здатність територіальної громади надавати якісні публічні послуги населенню, а також можливість задіяти власний потенціал — управлінський, фінансовий, економічний, інвестиційний, людський, громадської участі. Зазначено, що цей напрям дослідження в умовах реформування місцевого самоврядування залишається надзвичайно актуальним для подальших наукових пошуків.

**Ключові слова:** територіальна громада, органи місцевого самоврядування, спроможність територіальних громад, реформа місцевого самоврядування.

Одним із головних завдань органів місцевого самоврядування (ОМС) в умовах його реформування є посилення спроможності територіальної громади, яка здатна гарантувати дотримання прав та інтересів її мешканців, а також їхній захист. Зміцнення спроможності територіальних громад є процесом підвищення здатності органів місцевого самоврядування діяти в межах закону, втілюючи в життя принцип верховенства права. Отримання об'єднаними територіальними громадами більше повноважень та ресурсів на їх виконання та відповідальності повинно стати головним результатом реформи децентралізації в Україні. Саме тому сьогодні забезпечення спроможності територіальних громад є актуальною метою як жителів територіальних громад, так і органів місцевого самоврядування, які вони створюють.

*Метою статті є дослідження сутності поняття забезпечення спроможності територіальних громад в Україні в умовах реформування місцевого самоврядування.*

Спроможності територіальної громади в умовах реформування місцевого самоврядування приділили значну увагу такі українські науковці та фахівці, як: Н. Васильєва, І. Грищенко, О. Євсюкова, Я. Казюк, А. Кожина, Ю. Куц, В. Мамонова, Ю. Молодожен, О. Омельчук, В. Пила, Л. Сухарська, А. Ткачук та інші.

У вітчизняних наукових дослідженнях досить часто можна знайти поняття «спроможна територіальна громада», але потреба точного та однозначного формулювання вимагає додаткових досліджень та більш ґрунтовної аргументації.

В Україні територіальна громада з її традиціями, звичаями, повноваженнями та завданнями сформувалась ще в давнину. І. Черкаський зазначав, що «... сільські громади постали за тих часів, коли слав'янські племена ... ще не були об'єднані в державні спілки під зверхньою владою господарів» [1].

Іван Франко наприкінці ХІХ ст., обмислюючи значення територіальних громад у політичному житті держави, писав: «... коли кожний повіт,



кожний край, кожна держава складається з громад — сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша задача тих, що управляють державою, країнами, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий» [2, с. 175].

Конституція України визначає, що джерелом державної влади є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

Метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є «... визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [4].

Отже, як зазначає згадана Концепція, потреба у формуванні спроможних територіальних громад обумовлена погіршенням якості та доступності публічних послуг, а також через ресурсну недостатність значної кількості територіальних громад для виконання власних та делегованих державою повноважень, недостатню розвиненість форм прямого народовладдя, а також неспроможність мешканців територіальних громад до спільних дій.

Хоча Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і регламентує, за яких умов Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, в ньому не міститься визначення «спроможної територіальної громади». Варто зазначити, що поняття «спроможність територіальної громади» у законодавстві тлумачиться як здатність лише ОМС якісно надавати всі необхідні населенню публічні послуги, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, ЖКГ, що відображає сутність поняття спроможності територіальних громад не повною мірою, зважаючи на взаємну відповідальність за розвиток її з боку ОМС і самих жителів. На початку реформи децентралізації владних відносин у частині формування об'єднаної територіальної громади було наголошено на поясненні її спроможності як лише фінансової.

Однак на сучасному етапі розвитку українського суспільства, «... професіоналізм в управлінні людськими ресурсами, професіоналізм службовця місцевого самоврядування у виконанні своїх функцій також стають найважливішими аспектами у розробці проектів організаційної, управлінської та кадрової модернізації адміністративної діяльності» [5, с. 64].

Раніше нами було досліджено та визначено основні механізми «правової спроможності територіальної громади», а саме: посилення нормотвор-



чої правової спроможності (*rights enhancemenet*), підвищення правової обізнаності (*rights awareness*), реалізація правових можливостей (*rights enablement*) та можливості захисту прав (*rights enforcement*) [6].

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, спроможні територіальні громади — це «... територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [7]. Отже, формулювання спроможності територіальної громади як здатності надавати суспільні послуги задекларовано в зазначеній Методиці формування спроможних територіальних громад, однак під час оцінювання не завжди враховується рівень надання всього спектру публічних послуг.

Натомість О. І. Омельчук у своєму дослідженні зазначає, що показниками (критеріями) спроможності законодавчо визначено лише такі: чисельність населення територіальної громади, чисельність учнів загальної середньої освіти, площа території, індекс податкоспроможності, показник частки місцевих податків та зборів у доходах бюджету територіальної громади. Таким чином, у законодавстві «спроможність територіальної громади» визначається лише за декількома несистемними показниками, дані по яких — не здатні повною мірою відобразити загальну картину спроможності територіальної громади та рівня надання усіх публічних послуг [8, с. 19–20].

Отже, поняття «спроможність територіальної громади» у законодавстві сьогодні тлумачиться як здатність лише ОМС якісно надавати всі необхідні населенню публічні послуги, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, ЖКГ, що не повною мірою відображає сутність поняття спроможності, зважаючи на взаємну відповідальність за розвиток територіальних громад як з боку органів місцевого самоврядування, так і самих її мешканців.

На сьогоднішньому етапі проведення реформи децентралізації в Україні основними напрямками повинні залишатись укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, чітке розмежування повноважень між державою та різними місцевими (в тому числі регіональними) органами влади та інформування громадян про хід і результати реформи децентралізації, яка відбувається, та сприяння активній їх участі у прийнятті рішень.

В. І. Пила у своїх наукових працях зазначає, що «... сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому праві територіальних об'єднань громадян та їхніх органів не тільки вирішувати ті чи інші місцеві справи, а й управляти територією, дотримуючись чинних законів та під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» [9]. Він також зазначає, що «... серйозної уваги заслуговує забезпечення реалізації стратегічних і програмних документів, орієнтованих на розвиток окремих територій, інвестиційних проєктів ...» [10].



Головною ж метою розвитку територій залишається досягнення спроможності територіальних громад, пошук розумного балансу між спрямуванням ресурсів для належного функціонування, що визначається якістю надання публічних послуг, а також інвестуванням частини ресурсів у проекти та заходи, які сприятимуть її стратегічному (довгостроковому) розвитку.

Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження у 2020 році щодо визначення адміністративних центрів, а також затвердив території 1 469 територіальних громад.

Міністерство розвитку громад та територій України у квітні 2021 р. презентувало інформаційно-аналітичний портал спроможності громад — інформаційну базу оцінки економічного, інфраструктурного та соціального потенціалу всіх українських громад за такими показниками:

— демографія (населення територіальних громад, кількість учнів, які навчаються в закладах загальної середньої освіти та кількість дошкільнят у закладах дошкільньої освіти);

— інфраструктурний розвиток (площа територіальних громад, кількість закладів загальної середньої освіти та закладів дошкільньої освіти, а також кількість закладів, які надають первинну медичну допомогу в територіальних громадах);

— фінансове забезпечення (всього надходжень до місцевого бюджету по загальному фонду, частка місцевих податків у дохідній частині бюджету загального фонду, індекс податкоспроможності, базова та реверсна дотація громад, надходження акцизу грн/на 1 жителя, надходження єдиного податку грн/на 1 жителя, надходження плати за землю грн/на 1 жителя, частка витрати на оплату праці загальнодержавних функцій від дохідної частини бюджету загального фонду) [11].

Демографія, інфраструктурний розвиток, фінансове забезпечення кожної територіальної громади — за цими трьома блоками на порталі спроможності громад містяться дані щодо 14 показників спроможності. Впровадження такої інтерактивної карти даних, на наш погляд, позитивний крок у напрямку пошуку шляхів визначити та відстежувати спроможність, але, на жаль, зазначені показники також не є системними та не відображають повну картину спроможності територіальних громад в Україні.

Отже, електронний ресурс стане допоміжним інструментом у прийнятті рішень як на рівні територіальних громад, так і на рівні обласних державних адміністрацій та центральних органів виконавчої влади. Як зазначив заступник Міністра розвитку громад та територій В. Негода, «портал спроможності громад — це своєрідний путівник, на основі якого можна оцінити реальний стан і результати діяльності, а також рівень спроможності громад. Портал дасть змогу кожній громаді й області подивитися на себе збоку, порівняти з іншими. Визначити індикатори, які потребують покращення, затвердити відповідні заходи у місцевих стратегіях розвитку» [12].

Практика демонструє, що потенціальна, юридично визнана та реальна спроможність збігаються, як правило, тільки для ОТГ, утворених навколо населених пунктів, які є районними центрами. Натомість створення сільських об'єднаних територіальних громад навколо населених пунктів, які не мали статусу районних адміністративних центрів, одразу викликає



проблему якісного кадрового забезпечення ОМС. Якщо обсяг фінансових ресурсів чи стан об'єктів інфраструктури може бути заздалегідь прорахований, то формування якісних кадрових ресурсів у сільській місцевості є фактично непередбачуваним процесом [8, с. 49–50].

Отже, сьогодні важливе значення для можливості підвищення спроможності територіальних громад має ухвалення проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» — він здатний підвищити професійність посадових осіб ОМС, стимулювати їх до покращення власних професійних навичок, зробити службу престижною для експертів та фахівців, але поряд з цим важливою потребою сьогодні є створення цілісної системи підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб МС, відповідної актуальним потребам.

Певні успішні кроки на шляху реформування публічної влади свідчать, що Україна обрала правильний напрямок, яким варто продовжувати рухатись.

Хотілось би зазначити в підсумку, що територіальна громада як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня є цілісністю складників: територіально-природного, демографічного, економіко-господарського, соціального та культурно-ментального, — сформована за критеріями історичної визначеності та соціально-економічної доцільності. Таким чином, складниками спроможності є і економічне зростання, і посилення демократії, і покращення якості надання публічних послуг на місцевому рівні. Тож усі ці складники і повинні скласти основу для нових показників (індикаторів) спроможності територіальних громад.

Отже, спроможність територіальної громади — це наявність фінансових, інфраструктурних та кадрових умов, які визначають здатність територіальної громади надавати якісні публічні послуги, а також можливість задіяти власний потенціал — управлінський, економічний, фінансовий, інвестиційний, людський, громадської участі тощо.

Тож вважаємо цей напрям надзвичайно актуальним для подальших наукових пошуків.

#### Список використаних джерел

1. Лісман Т. А. Визначення сутності поняття «територіальна громада». *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2017. Вип. 1 (6). С. 289–295. *Національний університет цивільного захисту України*. URL : <https://bit.ly/3vG4d0T>.
2. Франко І. Я. Що таке громада і чим вона повинна бути? Зібрання творів : у 50 т. Київ : Наукова думка, 1985. Т. 44, кн. 1. С. 175–185.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-вр. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <http://bit.ly/2LXJAqz>.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333–р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3xqWxC2>.
5. Васильєва О. І. Методологічні засади підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 2. С. 63–66.





6. Васильєва О. І., Омельчук О. І. Методологічні аспекти забезпечення правової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 8. URL : <https://bit.ly/38O8FCF>.
7. Методика формування спроможних територіальних громад. Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214, у ред. постанови Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 р. № 34. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://bit.ly/3JMfWQm>.
8. Омельчук О. І. Механізми забезпечення спроможності територіальних громад в Україні. Дис. ... д-ра філос. (281 Публічне управління та адміністрування). ННІ публічного управління та державної служби КНУ імені Тараса Шевченка, Київ, 2021. 199 арк. *Науково-консультаційний центр Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. URL : <https://bit.ly/3uMm1bf>.
9. Пила В. І. Про підвищення ролі місцевого самоврядування в управлінні регіональним розвитком. *Управлінські та правові засади забезпечення розвитку України як європейської держави* : зб. тез XXII щорічн. звітн. наук. конф. наук.-пед. прац., докторантів та аспірантів (м. Хмельницький, 24 березня 2018 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2018. С. 219–221. *Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*. URL : <https://bit.ly/3JGf280>.
10. Пила В. І. Щодо трансформації діяльності публічної влади на місцевому рівні. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні* : зб. тез VII Всеукр. заочн. наук.-практ. конф. (м. Хмельницький, 7 грудня 2018 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2018. С. 13–16. *Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*. URL : <https://bit.ly/3JIIzxL>.
11. Спроможність громад 2021 / Міністерство розвитку громад та територій України. *ArcGIS Online*. URL : <https://bit.ly/3uOa2dq>.
12. Мінрегіон: запускається портал спроможності громад (21.04.2021). *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL : <https://bit.ly/3KN5gCv>.

Надійшла до редакції 11.12.2021

**Oleksandra VASYLIEVA,  
Olena BOIKO**

*Taras Shevchenko National University of Kyiv*

### **Provision of Capacity Territorial Communities in Ukraine**

*The article examines the essence of the concept of capacity of territorial communities in Ukraine in the context of local government reform. It is noted that one of the main tasks of local governments in the context of local government reform is to strengthen the capacity of the territorial community, which is able to ensure respect for the rights and interests of its inhabitants, as well as their protection. It is proved that strengthening the capacity of territorial communities is a process of increasing the ability of local governments to act within the law, implementing the rule of law. Gathering more powers and resources for the implementation of the united territorial communities, as well as responsibilities, should be the main result of the decentralization reform in Ukraine. That is why today the provision of the capacity of territorial communities is an urgent goal of both residents of territorial communities and local governments. It is noted that the ter-*



*ritorial community, as an administrative-territorial unit of the basic level, is the integrity of the components: territorial-natural, demographic, economic, social and cultural-mental, and therefore is created by the criteria of historical certainty and socio-economic feasibility. It is proved that the capacity of the local community is the availability of budgetary, financial, resource, infrastructure and personnel conditions that determine the ability of the local community to provide quality public services to the population, as well as the ability to use their own potential — managerial, financial, economic, investment, human, public participation. It is noted that this area of research in the context of local government reform remains extremely relevant for further research.*

**Keywords:** *territorial community, local self-government bodies, capacity of territorial communities, local self-government reform.*