

Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ОМЕЛЬЧУК ОЛЬГА ІВАНІВНА

УДК 352.07(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ**

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування”.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ О.І.Омельчук

Науковий керівник: Васильєва Олександра Іллівна, д. держ. упр., професор, професор кафедри регіональної політики Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка

КИЇВ – 2021

АНОТАЦІЯ

Омельчук О.І. Механізми забезпечення спроможності територіальних громад в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 “Публічне управління та адміністрування”. – Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2021.

У дисертаційній роботі вирішене поставлене завдання у галузі науки державного управління - обґрунтовано теоретичні і методичні засади щодо забезпечення спроможності територіальних громад: запропоновано концептуальний підхід до забезпечення спроможності, що базується на системі принципів застосування механізмів забезпечення спроможності та встановленні типів спроможності територіальних громад, розроблено класифікацію типів спроможності, удосконалено методичні підходи до оцінювання спроможності, удосконалено систему механізмів забезпечення спроможності та сформовано практичні рекомендації щодо їх застосування.

Здійснено аналіз та узагальнено положення законодавства України, напрацювання вітчизняних і зарубіжних науковців у сфері дослідження інституту спроможності територіальних громад з метою визначення стану розробленості зазначеної проблематики. Законодавство України дає наступне визначення “територіальна громада”: сукупність жителів, об’єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. При чому поняття спроможність територіальної громади у законодавстві тлумачиться як здатність лише органів місцевого самоврядування якісно надавати усі необхідні населенню послуги, зокрема у сфері освіти, культури, охорони

здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, що не повною мірою відображає сутність поняття спроможності, з огляду взаємної відповідальності за розвиток територіальних громад з боку органів МС та самих жителів. Запропоновано визначати спроможність територіальної громади як стан реалізації здатності забезпечувати розвиток територіальної громади та вирішувати питання місцевого значення - і органів місцевого самоврядування, і жителів територіальних громад.

Уточнено сутнісні характеристики та зміст понять “територіальна громада”, “спроможність територіальної громади”, “механізм забезпечення спроможності територіальної громади”. Територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Спроможність територіальної громади – стан реалізації здатності органів місцевого самоврядування та жителів територіальної громади забезпечувати розвиток територіальної громади та вирішувати питання місцевого значення, передбачених законодавством. Механізм забезпечення спроможності – сукупність фінансово-матеріальних, інституційних (організаційних) та правових засобів практичної реалізації функцій територіальної громади і забезпечення її життєдіяльності та розвитку.

Узагальнено європейський досвід децентралізації та формування спроможних територіальних громад з метою підготовки практичних рекомендацій органам державної влади та ОМС щодо адаптації кращих практик у вітчизняному законодавстві, а саме:

- дотримуватись принципу добровільності, не застосовувати командно-адміністративні методи реорганізації територіальних громад та відмовитись від застосування єдиного кількісного критерію обов'язкової мінімальної кількості населення у територіальних громадах, за прикладом досвіду Франції. Натомість, розробити та застосовувати фінансові стимули для

об'єднання і подальшого злиття територіальних громад із населенням чисельністю менше ніж оптимально визначена кількість жителів, або для їх приєднання до більших територіальних громад – у разі неспроможності менш чисельних, за прикладом Італії та Естонії;

- стимулювати та заохочувати утворення нових територіальних громад у разі реорганізації – навколо міст, за прикладом досвіду Швеції, і навколо торгівельних зон та центрів тяжіння в кооперації ресурсів – за моделлю децентралізації Данії;
- продовжувати пошуки оптимальних варіантів територіального планування у разі потреби реорганізації територіальних громад – на основі врахування різниці між відносно нижчою спроможністю сільських та вищою спроможністю міських територіальних громад, аби пом'якшити і мінімізувати зростання розриву між відносно і найбільш успішними регіонами та країною у цілому, за прикладом Польщі;
- продовжувати впровадження організаційних реформ, що передбачають: посилення ролі голів територіальних громад та місцевих рад; забезпечення публічності і демократичності усіх процесів та процедур місцевої політики, розширення участі громадськості у прийнятті місцевих рішень, впровадження методу стратегічного планування розвитку територіальних громад, за прикладом досвіду Італії, Великої Британії, тощо;
- забезпечувати відповідність стратегічних цілей розвитку територіальних громад – глобальним цілям сталого розвитку, затвердженим Генеральною Асамблеєю ООН.

Запропоновано концептуальний підхід до забезпечення спроможності територіальних громад, який базується на системі принципів застосування механізмів забезпечення спроможності територіальних громад та встановленні типів спроможності територіальних громад. До основи складу принципів запропоновано включити всі принципи місцевого самоврядування: принцип народовладдя (принцип громадянської участі та відповідності місцевої політики – інтересам жителів територіальної громади);

законності (принцип відповідності усіх дій нормам права); гласності (принцип відкритості, прозорості влади); колегіальності (принцип спільних рішень та солідарності у діях); поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності; підзвітності ОМС та взаємо відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. Відзначено, що застосування механізмів забезпечення спроможності має відбуватись також на підставі наступних засад:

- розвиток територіальної громади має здійснюватися на основі системного стратегічного планування;
 - стратегічні цілі територіальних громад мають відповідати сімнадцяти Цілям сталого розвитку, передбаченим резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй щодо глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року,
- тому, запропоновано доповнити систему принципів двома додатковими: стратегічного планування розвитку; відповідності цілям сталого розвитку.

Розроблено та запропоновано класифікацію типів спроможності територіальних громад: економічна, інституційна та правова спроможність. Економічна спроможність включає у себе фінансову та ресурсну спроможність. Фінансова спроможність складається з: бюджетної, інвестиційної та стану доходів жителів територіальної громади. Бюджетна спроможність визначається за показниками місцевого бюджету та фактично відображає стан ефективного фіскального накопичення та використання коштів бюджету територіальної громади (показники доходів загального фонду, видатків загального фонду, рівень дотаційності бюджету, питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків, індекс податкоспроможності, тощо). Інвестиційна спроможність свідчить про стан залучення інвестицій та активності інвестиційної діяльності у громаді.

Ресурсна спроможність, як і фінансова, свідчить про фінансовий стан громади, але з огляду на ресурсний потенціал – “чим володіє громада, окрім коштів, і чи ефективно цим розпоряджається”. Інституційна спроможність складається за такою класифікацією: функціональна; кадрова; стан здійснення стратегічного планування розвитку; стан громадянської активності, освіченості; стан впровадження розумних технологій та інноваційних підходів; демографічна спроможність. Інституційна спроможність територіальної громади, по суті, є спроможністю органів МС та жителів територіальних громад. Інституційна спроможність ОМС – це здатність таких органів ефективно здійснювати свою діяльність, передбачену законодавством та правилами територіальної громади. Інституційна спроможність жителів територіальної громади – це їх здатність здійснювати свою життєдіяльність, спрямовану на розвиток своєї особистості, забезпечення свого добробуту та реалізацію своїх законних прав та інтересів – їх здатність реалізовувати свої права, не порушуючи правила, встановлені законодавством та територіальною громадою, брати участь у реалізації місцевої політики. Правова спроможність включає у себе: стан законності рішень ОМС, стан законності процедур місцевої політики, стан підзвітності ОМС, стан правового режиму надання адміністративних послуг та стан надання правової допомоги. Механізми, спрямовані на забезпечення та зміцнення правової спроможності гарантують зацікавленість жителів територіальної громади та інших її суб’єктів залишатись жити та працювати у територіальній громаді, сплачувати тут податки та забезпечувати її життєдіяльність.

Удосконалено систему механізмів забезпечення спроможності територіальних громад: економічні, інституційні (організаційні) та нормативно – правові механізми. До складу економічних механізмів запропоновано відносити: бюджетні механізми, інвестиційні механізми, грантові механізми, кредитні механізми. До інституційних механізмів: механізми стратегічного планування, механізми забезпечення кадрового

потенціалу, механізми забезпечення виконання функцій, механізми забезпечення громадянської освіченості та участі. До складу нормативно-правових механізмів: формування нормативно-правової бази актів місцевого значення, правовий режим адміністративних послуг, контроль за дотриманням правового режиму актів місцевого значення, надання безкоштовної правової допомоги.

Удосконалено методичні підходи до оцінювання спроможності громад як результату застосування механізмів забезпечення спроможності. Доведено, що впровадження ефективної форми вимірювання спроможності залежить від коректного набору ключових індикаторів спроможності (вимірюваних числових показників, які дозволяють оцінити поточну ситуацію, оцінити вплив вибраних рішень). Впровадження системної практики оцінювання та можливостей корекції спроможності громад здатне забезпечити сталий розвиток територій, підвищити розуміння сучасних викликів самими громадами, адже, на жаль, поки що значна їх частина мають невисокі показники спроможності. Впровадження такої системи оцінювання дозволить більш ефективно виявляти причини економічної неспроможності окремих громад та створювати, відповідно, правила та умови підвищення їх спроможності.

Ключові слова: спроможність територіальної громади, типи спроможності громади, механізм забезпечення спроможності громади, принципи застосування механізмів забезпечення спроможності, класифікація механізмів забезпечення спроможності, децентралізація, сталий розвиток громад.

ANNOTATION

Omelchuk O.I. Mechanisms for ensuring the capacity of territorial communities in Ukraine. - Qualifying scientific work as a manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 281 "Public management and administration". - Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2021

The dissertation solves the task in the scientific field of public administration, substantiates the theoretical and legal principles for ensuring the capacity of local communities, proposes a comprehensive approach to capacity, based on the principles of its mechanisms, developed a classification of types of capacity, defined methodological principles of capacity assessment the system of capacity-building mechanisms has been improved and practical recommendations for their application have been formed.

The analysis and generalization of the provisions of the legislation of Ukraine, the work of domestic and foreign scientists in the field of research of the institute of capacity of territorial communities in order to determine the state of development of this issue. The legislation of Ukraine gives the following definition of "territorial community": a set of residents united by permanent residence within a village, town, city, which are independent administrative-territorial units, or a voluntary association of residents of several villages with a single administrative center. The concept of capacity of the territorial community in the legislation is interpreted as the ability of only local governments to provide all necessary services to the population, in particular in education, culture, health, social protection, housing and communal services, which does not fully reflect the concept of capacity, given the mutual responsibility for the development of territorial communities by local governments and the residents themselves. It is proposed to define the capacity of the territorial community as a state of realization

of the ability to ensure the development of the territorial community and to address issues of local importance - and local governments and residents of territorial communities.

The essential characteristics and content of the concepts “territorial community”, “capacity of the territorial community”, “mechanism for ensuring the capacity of the territorial community” are specified. Territorial community - residents united by permanent residence within a village, settlement, city, which are independent administrative-territorial units, or a voluntary association of residents of several villages, settlements, cities, which have a single administrative center. The capacity of a territorial community is the state of realization of the ability of local self-government bodies and residents of a territorial community to ensure the development of a territorial community and to resolve issues of local significance provided by law. Capacity assurance mechanism - a set of financial, material, institutional (organizational) and legal means of practical implementation of the functions of the territorial community and ensuring its viability and development.

The European experience of decentralization and formation of capable territorial communities is generalized for the purpose of preparation of scientific and practical recommendations to public authorities and local self-government bodies on adaptation of the best practices in the domestic legislation:

- formation of a list of recommendations to public authorities and local self-government bodies on improving the decentralization process, ensuring the capacity of territorial communities on the basis of generalization of European experience, namely:
- adhere to the principle of voluntariness, do not apply command-administrative methods of reorganization of territorial communities and abandon the application of a single quantitative criterion of the mandatory minimum population in territorial communities, following the experience of France. Instead, develop and apply financial incentives to unite and further merge territorial

communities with less than optimal populations, or to join larger territorial communities in the event of the failure of smaller ones, as in Italy and Estonia;

- to encourage and encourage the formation of new territorial communities in the event of reorganization - around cities, following the example of the Swedish experience, and around trade zones and centers of gravity in resource cooperation - following the model of Danish decentralization;
- continue to search for optimal spatial planning options in case of reorganization of territorial communities - based on the difference between the relatively lower capacity of rural and higher capacity of urban territorial communities to mitigate and minimize the growing gap between relatively and most successful regions and the country as a whole (the example of Poland);
- to continue the implementation of organizational reforms, which include: strengthening the role of heads of territorial communities and local councils; ensuring publicity and democracy of all processes and procedures of local policy, expanding public participation in local decision-making, introduction of the method of strategic planning of territorial communities, following the example of Italy, Great Britain, etc .;
- to ensure compliance of the strategic goals of development of territorial communities with the global goals of sustainable development approved by the UN General Assembly.

A conceptual approach to ensuring the capacity of territorial communities is proposed, which is based on a system of principles of application of mechanisms for ensuring the capacity of territorial communities. It is proposed to include all the principles of local self-government in the basis of their composition: the principle of democracy (the principle of civic participation and compliance of local policy with the interests of the inhabitants of the territorial community); legality (the principle of compliance of all actions with the law); publicity (principle of openness, transparency of power); collegiality (principle of joint decisions and solidarity in action); combination of local and state interests; election; legal, organizational and material-financial independence; accountability of local self-

government bodies and mutual responsibility to territorial communities of their bodies and officials; state support and guarantees of local self-government; judicial protection of the rights of local self-government. It is noted that the application of capacity-building mechanisms should also be based on the following principles:

- the development of the territorial community should be carried out on the basis of systematic strategic planning;
- the strategic goals of the territorial communities should correspond to the seventeen Sustainable Development Goals set out in the resolution of the United Nations General Assembly on the global goals of sustainable development until 2030, therefore, it is proposed to supplement the system of mechanisms with two additional ones: strategic development planning; compliance with the goals of sustainable development.

The classification of types of capacities of territorial communities is developed and offered: economic, institutional and legal capacity. Economic capacity includes financial and resource capacity. Institutional capacity includes: functional, personnel, demographic, the state of implementation of strategic development planning, the state of civic activity and education, the state of implementation of smart technologies and innovative approaches. Legal capacity includes: the state of legality of local self-government decisions, the state of legality of local policy procedures, the state of the legal regime for the provision of administrative services and the state of legal aid. Financial capacity consists of: budget, investment and income of the inhabitants of the territorial community. Budget capacity, in turn, is determined by local budget indicators and actually reflects the state of effective fiscal accumulation and use of budgets of the territorial community (indicators of general fund revenues, general fund expenditures, level of budget subsidies, share of capital expenditures in total expenditures, tax index etc). Institutional capacity is based on the following classification: functional; personnel; the state of implementation of strategic development planning; state of civic activity, education; the state of implementation of smart technologies and innovative approaches; demographic

capacity. The institutional capacity of a territorial community is, in essence, the capacity of CU bodies and residents of territorial communities. The institutional capacity of local self-government bodies is the ability of such bodies to effectively carry out their activities provided by the legislation and rules of the territorial community. Institutional capacity of the inhabitants of the territorial community is their ability to carry out their activities aimed at the development of their personality, ensuring their well-being and realization of their legitimate rights and interests - their ability to exercise their rights without violating the rules established by law and the territorial community, local policy. The legal capacity of territorial territorial communities consists of: the state of legality of local self-government decisions, the state of legality of public procedures of local policy, accountability of local self-government, the state of the legal regime of administrative services. Mechanisms aimed at ensuring and strengthening legal capacity guarantee the interest of the residents of the territorial community and its other subjects to stay and work in the territorial community, pay taxes here and ensure its livelihood.

The system of mechanisms for ensuring the capacity of territorial communities has been improved: economic, institutional (organizational) and normative - legal mechanisms. It is proposed to include in the structure of economic mechanisms: budgetary mechanisms, investment mechanisms, grant mechanisms, credit mechanisms. To institutional mechanisms: mechanisms of strategic planning, mechanisms of ensuring human resources, mechanisms of ensuring the performance of functions, mechanisms of ensuring civic education and participation. The composition of normative-legal mechanisms: formation of normative-legal base of acts of local significance, legal regime of administrative services, control over observance of the legal regime of acts of local significance, provision of free legal aid.

Methodological bases for assessing the capacity of communities as a result of the application of capacity-building mechanisms are determined. It is proved that the introduction of an effective form of measuring capacity depends on the

correct set of key indicators of capacity (measurable numerical indicators that allow you to assess the current situation, to assess the impact of selected solutions). The introduction of systematic practice of assessment and opportunities to correct the capacity of communities can ensure sustainable development of territories, increase understanding of current challenges by communities themselves, because, unfortunately, so far a significant part of them have low capacity. The introduction of such an evaluation system will make it possible to more effectively identify the causes of economic insolvency of individual communities and, accordingly, to create rules and conditions for increasing their capacity.

Key words: territorial community capacity, types of community capacity, mechanism of community capacity provision, principles of application of capacity provision mechanisms, classification of capacity provision mechanisms, decentralization, sustainable community development.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Омельчук О.І. Методологічні аспекти оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Секція «Місьцеве самоврядування». Київ, 2020. № 19. С. 88–93. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/19-2020/18.pdf>
2. Омельчук О.І. Інституційна спроможність об'єднаних територіальних громад в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Секція «Місьцеве самоврядування». Київ, 2020. Том 31 (70). № 6. С. 93–97. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/6_2020/17.pdf
3. Омельчук О.І. Методологічні аспекти оцінювання фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. Секція «Регіональне управління та місьцеве самоврядування». Київ, 2020. № 4 (27). С. 107–113. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2020/4/19.pdf>
4. Васильєва О.І., Омельчук О.І. Методологічні аспекти забезпечення правової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. Київ, 2021. № 8. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7421&i=11> (Особистий внесок: аналіз механізмів правового захисту у громадах).
5. Омельчук О.І. Зовнішнє незалежне оцінювання кандидатів у депутати місцевих рад і виборних осіб місцевого самоврядування. *100 ідей для Президента та Уряду України: проєктні ініціативи у сфері публічного управління* : зб.наук.пр. : у 2 т. /редкол.: Н.І.Обушна, А.П. Рачинський, С.К.Хаджирадєва (голова). Київ : НАДУ, 2020. Т.1. ст. 195-198 URL: <http://academy.gov.ua/manage/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=8>

6. Omelchuk O.I. (2020) Methodological aspects of providing the demographic capacity of the community (Методологічні аспекти забезпечення демографічної спроможності громади). *Krakowskie Studia Malopolskie*. Vol.4 (28). pp.45-57 URL: <https://marszalek.com.pl/sklep/pl/glowna/4806-krakowskie-studia-malopolskie-2020-nr-4-28.html>

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

7. Омельчук О.І. Стратегічне мислення як умова професійної відповідності посадової особи місцевого самоврядування у контексті реформи децентралізації. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – Т. 3. С. 66-67. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/14f27a28-8cac-44c9-ae47-ded7c0bd7141.pdf>

8. Омельчук О.І. Співпраця із громадськістю як інструмент формування практико-орієнтованих компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування. Актуальні питання підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 1–2 листоп. 2018 р.) : у 2 т. / ред. колегія : В. С. Куйбіда, А. П. Савков, І. О. Дегтярьова та ін. – Київ : НАДУ, 2018. – Т. 1. С.290-294. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/223/files/78e51432-a52f-47e2-8559-61b513dfec60.pdf>

9. Омельчук О.І. Методологічні аспекти спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі* : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених в рамках заходу “Школа розвитку молоді” (Київ, 25 листоп. 2020 р.) / за заг. ред. А.

Савкова, М. Білінської, О. Петроє, І. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2020. 312 с.
– С. 180-181. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/55044765-9cd6-4c36-8900-7e315e7fd33b.pdf>

10. Омельчук О.І. Вплив відкритості місцевої влади на спроможність громади. *Громадянське суспільство як чинник модернізації сучасної держави* : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 20 квіт. 2021 р.) https://krc.academy/wp-content/uploads/KRC_conf_Aprel_2021_Pechat-GS.pdf

11. Омельчук О.І. Участь громадськості в ухваленні владних рішень в громадах. *Юридичні науки: дослідження та європейські інновації* : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Ченстохова, Республіка Польща, 23–24 квітня 2021 р.) file:///C:/Users/user/Downloads/conf_Cz%C4%99stochowa_law_%D0%90%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%8C_2021.pdf

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ.....	18
ВСТУП.....	19
РОЗДІЛ I ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	28
1.1. Концептуальні підходи до визначення понять “територіальна громада”, “спроможність територіальної громади”, “механізм забезпечення спроможності територіальної громади”.....	28
1.2. Європейський досвід децентралізації та забезпечення спроможності територіальних громад	38
1.3. Основні тенденції формування спроможних громад в Україні та класифікація типів їх спроможності	51
Висновки до першого розділу	68
РОЗДІЛ II СУЧАСНИЙ СТАН СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	71
2.1. Забезпечення економічної спроможності територіальних громад.....	71
2.2. Забезпечення інституційної спроможності територіальних громад.....	83
2.3. Забезпечення правової спроможності територіальних громад.....	101
Висновки до другого розділу.....	109
РОЗДІЛ III НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	114
3.1. Принципи застосування механізмів забезпечення спроможності територіальних громад.....	114
3.2. Удосконалення механізмів забезпечення спроможності територіальних громад	126
3.3. Методичні підходи до оцінювання спроможності територіальних громад.....	148
Висновки до третього розділу.....	157
ВИСНОВКИ.....	162
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	169
ДОДАТКИ.....	195

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

ГК України – Господарський кодекс України

ЄС – Європейський Союз

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КМУ – Кабінет Міністрів України

МС – місцеве самоврядування

НАН України – Національна академія наук України

ОДА – обласна державна адміністрація

ОДВ – орган державної влади

ОМС – орган місцевого самоврядування

ОТГ – об'єднана територіальна громада

ТГ – територіальна громада

ВСТУП

Актуальність теми. Процес формування територіальних громад в Україні знаходиться на фінальному етапі. 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій 1469 територіальних громад. У результаті реформи децентралізації Результатом реформи децентралізації стало отримання новоствореними об'єднаними територіальними громадами більше повноважень, ресурсів, та, відповідно, відповідальності. Також, із рівнем відповідальності, зріс рівень конкуренції між територіальними громадами, з огляду їх господарювання та рівня надання публічних послуг жителям територіальних громад. Саме тому, сьогодні забезпечення спроможності територіальних громад є актуальною метою органів місцевого самоврядування та жителів територіальних громад, зокрема.

Актуальність теми дослідження полягає у нагальній необхідності визначення типів спроможності територіальної громади та механізмів її забезпечення - у яких сферах та за якими показниками може бути спроможною територіальна громада. Якими є оптимальні способи та засоби забезпечення її спроможності, визначення та реалізації яких і є основним завданням реформи децентралізації в Україні, що активно реалізовується в усіх регіонах України.

Відповідно до законодавства, спроможними вважають “територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці” [114]. Але, натомість, 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 яким - не здатні у повній мірі відобразити загальну картину спроможності територіальної громади та рівня надання усіх публічних послуг.

Теоретико-методологічним підґрунтям дисертаційного дослідження стали наукові дослідження з актуальних проблем державного управління, зокрема, місцевого самоврядування, якими займалися такі вчені, як: В.Б.Авер'янов [1], В.Д. Бакуменко [7], О.Батанов [9], В.М. Вакуленко [13], О.І. Васильєва [16], І.М. Грищенко [26], Я.Ф. Жовнірчик [43], В.С. Куйбіда [13], П.І.Надолішний [7], О.Ю. Оболенський [130], О.В. Ольшанський [82], О.Г. Пухкал [131] та інші.

Значний внесок у дослідження інституту спроможності територіальної громади зробили такі українські науковці:, І.М. Гринчишин [25], І.О.Євсюкова [41], А.В. Кожина [53], І.О.Лютий [67], І.О. Луніна [65], Х.О.Патицька [101], О.В.Сизоненко[136], І.Сторнянська[140], Л.В.Сухарська [141], О. Черчатий [148] та інші.

Водночас, у сфері забезпечення спроможності громад, залишається низка ряд проблем, які потребують теоретичного та методичного обґрунтування. Зокрема, необхідно розробити комплексну систему забезпечення спроможності, що включатиме: класифікацію типів спроможності (у яких сферах може бути спроможною територіальна громада), класифікацію механізмів спроможності (які засоби дозволять забезпечити таку спроможність), систему принципів застосування механізмів (на основі яких цінностей та засад буде забезпечуватись спроможність) та механізми оцінювання спроможності (за якими системними показниками встановлюватиметься рівень спроможності). Потреба у вирішенні зазначених

проблемних питань на науковому і практичному рівнях і зумовили вибір теми та її актуальність.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційна робота виконувалась у межах комплексних наукових проєктах Національної академії державного управління при Президентові України:

- 2018 рік – НДР «Теоретико-прикладні аспекти визначення професійних кваліфікацій та сертифікації державних службовців» 0118U000423;
 - 2019 рік – НДР «Теоретико-методологічні засади публічного управління розвитком регіонів у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави», 0117U002866;
 - 2020 та 2021 роки – НДР «Інституціоналізація публічної служби в Україні: теорія та практика», 0120U101668; НДР «Розробка фундаментальних засад інноваційного механізму модернізації публічного управління в умовах децентралізації», 0120U101666,
- в яких автором, на громадських засадах, досліджувались методологічні та практичні засади забезпечення спроможності територіальних громад та індикатори ефективності діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні.

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертації є обґрунтування теоретичних і методичних засад та розроблення практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів забезпечення спроможності територіальних громад в Україні.

Поставлена мета вимагала вирішення наступних *завдань*:

- здійснити аналіз та узагальнити положення законодавства України, напрацювання вітчизняних і зарубіжних науковців у сфері дослідження інституту спроможності територіальних громад з метою визначення стану розробленості зазначеної проблематики;
- уточнити сутнісні характеристики та зміст понять “територіальна громада”, “спроможність територіальної громади”, “механізм забезпечення спроможності територіальної громади”;

- узагальнити європейський досвід децентралізації та формування спроможних громад з метою підготовки практичних рекомендацій органам державної влади та ОМС щодо адаптації кращих практик у вітчизняному законодавства;
- запропонувати концептуальний підхід до забезпечення спроможності територіальних громад, який базуватиметься на системі принципів застосування механізмів забезпечення спроможності територіальних громад та встановленні типів спроможності територіальних громад;
- розробити та запропонувати класифікацію типів спроможності територіальних громад;
- удосконалити систему механізмів забезпечення спроможності територіальних громад;
- удосконалити методичні підходи до оцінювання спроможності громад.

Об’єкт дослідження – є суспільні відносини, що виникають у сфері забезпечення спроможності територіальних громад.

Предмет дослідження – механізми забезпечення спроможності територіальних громад в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційної роботи становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукових досліджень. Зокрема, у роботі використано: діалектичний метод – для дослідження процесів життєдіяльності громад у сфері забезпечення їх спроможності; метод системного аналізу – з метою забезпечення цілісності дослідження; метод порівняльного аналізу – для уможливлення встановлення стану розробленості досліджуваної тематики у вітчизняних і зарубіжних наукових виданнях; економіко-статистичний метод – для аналізу актуальних тенденцій місцевого розвитку в Україні; метод узагальнення – для підготовки висновків, пропозицій та рекомендацій, а також графічний метод – для візуалізації та зручності подання матеріалу дисертаційного дослідження.

Інформаційну базу дисертаційної роботи становлять звітні дані Міністерства інфраструктури України, Міністерства розвитку громад та

територій України, нормативно-правові акти, праці зарубіжних і вітчизняних науковців, Інтернет-ресурси, аналітичні матеріали органів місцевого самоврядування, а також особисті напрацювання автора.

Наукова новизна отриманих результатів визначається особистим внеском автора у вирішення актуального наукового завдання в галузі публічного управління, що полягає в обґрунтуванні теоретичних і методичних засад та розробці практичних рекомендацій щодо застосування механізмів забезпечення спроможності громад в Україні.

Найсуттєвіші результати дисертаційного дослідження, що містять наукову новизну, конкретизовано в таких наукових положеннях:

уперше:

- запропоновано концептуальний підхід до забезпечення спроможності територіальних громад, який базується на системі принципів застосування механізмів забезпечення спроможності громад (шляхом додавання до загальних принципів місцевого самоврядування двох додаткових принципів: стратегічного планування розвитку територіальної громади та відповідності цілям сталого розвитку) та класифікації типів спроможності територіальних громад: економічна (фінансова та ресурсна), інституційна (функціональна, демографічна, кадрова, стан здійснення стратегічного планування розвитку, стан громадянської освіченості та активності, стан впровадження розумних технологій та інноваційних підходів), правова спроможність (стан законності рішень ОМС, стан законності процедур місцевої політики, стан підзвітності ОМС, стан правового режиму надання адміністративних послуг, стан надання правової допомоги);

удосконалено:

- тлумачення суті та змісту поняття “спроможність територіальної громади”, що відрізняється від тлумачення, визначеного законодавством України – а саме: у законодавстві - тлумачиться як: “...здатність органів місцевого самоврядування...”, натомість ми пропонуємо: “...стан реалізації здатності органів місцевого самоврядування та жителів громад...”;

- систему механізмів забезпечення спроможності громад, яку запропоновано класифікувати наступним чином: економічні механізми: бюджетні, інвестиційні, грантові, кредитні; інституційні механізми: стратегічного планування, забезпечення кадрового потенціалу, забезпечення виконання функцій, забезпечення громадянської освіченості та участі; нормативно-правові механізми: формування нормативно-правової бази актів місцевого значення, правовий режим адміністративних послуг, контроль за дотриманням правового режиму актів місцевого значення, надання безкоштовної правової допомоги;

- методичні підходи до оцінювання спроможності громад як результату застосування механізмів забезпечення спроможності на основі ключових індикаторів спроможності (вимірюваних числових показників, які дозволяють оцінити поточну ситуацію, оцінити вплив вибраних рішень);

набули подальшого розвитку:

- понятійно-категорійний апарат теорії державного управління у контексті визначення поняття: “спроможність територіальної громади” – стан реалізації здатності органів місцевого самоврядування та жителів громад забезпечувати розвиток територіальної громади та вирішувати питання місцевого значення, передбачених законодавством;

- перелік рекомендацій органам публічної влади щодо удосконалення процесу децентралізації, забезпечення спроможності територіальних громад на підставі узагальнення європейського досвіду, а саме:

1) дотримуватись принципу добровільності, не застосовувати командно-адміністративні методи реорганізації громад та відмовитись від застосування єдиного кількісного критерію обов’язкової мінімальної кількості населення у громаді (досвід Франції). Натомість, розробити та застосовувати фінансові стимули для об’єднання і подальшого злиття громад із населенням чисельністю менше ніж оптимально визначена кількість жителів, або для їх приєднання до більших громад – у разі неспроможності менш чисельних (за прикладом Італії та Естонії);

2) стимулювати та заохочувати утворення нових громад у разі реорганізації – навколо міст (досвід Швеції), і навколо торгівельних зон та центрів тяжіння в кооперації ресурсів (за моделлю децентралізації Данії);

3) продовжувати пошуки оптимальних варіантів територіального планування у разі потреби реорганізації громад – на основі врахування різниці між відносно нижчою спроможністю сільських та вищою спроможністю міських громад, аби пом'якшити і мінімізувати зростання розриву між відносно і найбільш успішними регіонами та країною у цілому (за прикладом Польщі);

4) продовжувати впровадження організаційних реформ, що передбачають: посилення ролі голів громад та місцевих рад; забезпечення публічності і демократичності усіх процесів та процедур місцевої політики, розширення участі громадськості у прийнятті місцевих рішень, впровадження методу стратегічного планування розвитку громад, за прикладом досвіду Італії, Великої Британії, тощо;

5) забезпечувати відповідність стратегічних цілей розвитку громад – глобальним цілям сталого розвитку, затвердженим Генеральною Асамблеєю ООН.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що найважливіші теоретико-методичні положення, висновки і пропозиції були використані під час розроблення стратегічних та оперативних документів, методичних рекомендацій у діяльності ОМС, зокрема:

- Комітетом з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної ради України, під час підготовки проекту закону України «Про внесення змін до закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей» від 5 грудня 2019 року № 348-XI та закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів

територіальних громад» від 16 квітня 2020 року №562-ІХ., довідка про впровадження №04-23/14-2517 від 01.04.2021 р.

- Міністерством аграрної політики та продовольства України, під час підготовки пропозицій щодо можливостей оцінювання рівня спроможності громад, зокрема, фінансової спроможності та під час надання консультативних послуг виконавчим комітетами місцевих рад щодо стратегічного планування їх розвитку та потенційних можливостей підвищення їх спроможності, довідка про впровадження №37-37-23/247 від 08.12.2020 р.

- Виконавчим комітетом Гірської сільської ради Бориспільського району Київської області, під час організаційного процесу створення Гірської сільської територіальної громади, підготовки пропозицій з приводу можливостей розбудови та розвитку Гірської сільської територіальної громади та написання стратегії розвитку громади, довідка про впровадження №1032-02-12-21 від 12.04.2021 р.

- Всеукраїнською громадською організацією “Інститут політичної освіти”, під час формування навчальних програм Інституту, впроваджених автором дисертації протягом 2019-2021 років: “Бюджетний процес на місцевому рівні, “Стратегічне планування розвитку громади”, “Зміцнення спроможності громад”, довідка про впровадження №03 від 12.04.2021 р.

- Національною академією державного управління при Президентіві України під час виконання науково-дослідних робіт: “Інституціоналізація публічної служби в Україні: теорія та практика” (НДР 0120U101668), «Теоретико-прикладні аспекти визначення професійних кваліфікацій та сертифікації державних службовців» (НДР 0118U000423); «Теоретико-методологічні засади публічного управління розвитком регіонів у процесі розбудови сервісно-орієнтованої держави» (НДР 0117U002866); «Інституціоналізація публічної служби в Україні: теорія та практика» (НДР 0120U101668); «Розробка фундаментальних засад інноваційного механізму модернізації публічного управління в умовах децентралізації» (НДР

0120U101666), довідка 407 від 28.05.2021); а також під час проведення практичних занять з питань реформування місцевого самоврядування.

Отримані в процесі дисертаційного дослідження результати сприятимуть зміцненню спроможності громад в Україні.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною роботою, що містить положення, ідеї, розробки, висновки та пропозиції, які характеризуються науковою новизною і належать особисто автору.

Апробація результатів дисертації. Найважливіші положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднені на міжнародних, всеукраїнських науково-практичних конференціях і конференціях за міжнародною участю: Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю, присвячена 100 річчю державної служби в Україні “Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку” (Київ, 2018 р.); “Актуальні питання підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування” (Київ, 2018 р.); “Теорія та практика публічного управління та адміністрування у ХХІ сторіччі” (Київ, 2020 р.); “Громадянське суспільство як чинник модернізації сучасної держави” (Київ, 2021); “Юридичні науки: дослідження та європейські інновації” (м.Ченстохова, Республіка Польща, 2021 р.).

Публікації. Наукові результати дисертації опубліковано в 11 наукових працях, зокрема в шести статтях у наукових фахових виданнях України та інших держав, п’яти тезах доповідей у матеріалах вітчизняних і зарубіжних конференцій.

Структура дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг дисертації становить 199 сторінок, обсяг основного тексту – 187 сторінок. Робота містить 8 таблиць, 2 додатки. Список використаних джерел налічує 179 найменувань.

РОЗДІЛ I

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД

1.1. Концептуальні підходи до визначення понять “громада”, “спроможність громади”, “механізм забезпечення спроможності громади”

Досліджуючи спроможність громади, важливо розуміти сутність та зміст об’єкту дослідження, правову природу поняття “громада”. Громада як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня є цілісністю територіально-природного, демографічно-соціального та економіко-господарського складових, яка сформована за критеріями історичної визначеності, національно-етнічної однорідності та соціально-економічної доцільності [100]. Розвиток громади залежить від того, наскільки органи місцевого самоврядування та жителі громади активні, орієнтовані на саморозвиток. І державою мають бути обґрунтовані в нормативно-правовому аспекті можливості розвитку та рамки функціонування такої спільноти [101]. Проблема трактування поняття територіальної громади широко досліджена у вітчизняній літературі, зокрема у працях М. П. Орзіха [94]., М. О. Баймуратова [6]., О. В. Батанова [8], І. В. Дробуша [38], тощо.

Конституція України визначає, що джерелом державної влади є народ. Народ 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. Конституцією та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” надається визначення поняття “територіальна громада”, під якою розуміють сукупність жителів, об’єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [58]. Таке тлумачення категорії “територіальна громада” відповідає українській

історичній традиції та відповідає сформованим міжнародним стандартам. У західній політико-правовій практиці увага приділяється не самому поняттю “територіальна громада”, а дослідженню територіальних спільнот. Дослідження наукових досліджень дають можливість виділити такі основні підходи до характеристики цього поняття:

- Якісний підхід: спільнота, що характеризується певним рівнем громадянської активності та участі;
- Географічний підхід: спільнота у природному та географічному просторі;
- Етнографічний підхід: спільнота, заснована на певних культурних, національних особливостях;
- Соціологічний підхід: спільнота як соціальної системи у взаємозв’язку із зовнішнім середовищем;
- Економічний підхід: спільнота, що характеризується певним професійно-орієнтаційним складом жителів громад, джерелами та обсягами усіх ресурсів та господарської активності територіальної громади [9].

У наукових дослідженнях містяться різні підходи до визначення суті поняття “територіальна громада”. Такі дослідники поняття, як О. Батанов, В. Баймуратов, О. Мороз, розглядаючи суть поняття, особливу увагу звертають на соціальні зв’язки в середовищі громади. В. І. Фадєєв, В. М. Кампо та М. О. Краснов, визначаючи суть поняття, акцентують увагу на територіальній приналежності членів громади. Так, територіальна громада – це спільнота людей, які спільно проживають, господарюють, мають у власності майно - що у межах одного або декількох населених пунктів з одним адміністративним центром, та характеризується наявністю спільних інтересів та цілей розвитку. Досліджуючи погляди науковців, можна виділити певні ознаки, які характеризують ТГ:

- Територіальна ознака: громада існує на певній території, в межах якої проживають її жителі;

- Соціально-психологічна ознака: громада є спільнотою осіб, які усвідомлюють своє членство та взаємодіють між собою, маючи спільні інтереси;
- Історично-культурна ознака: громада існує у певному часі та реалізує свій розвиток, враховуючи свій історичний, звичаєвий та культурний досвід;
- Політична ознака: громада є суб'єктом політичних відносин, представляє своїх жителів у регіоні, у державі у цілому;
- Економічна ознака: громада володіє, користується та розпоряджається комунальними ресурсами, в т.ч. коштами місцевого бюджету - від імені всіх своїх жителів та посередництвом органів місцевого самоврядування, які сама створює;
- Організаційно-функціональна ознака: громада функціонує за принципами самоорганізації, самостійно планує та реалізовує свій розвиток, формуючи власну мережу необхідних організаційних структур [101].

Практика свідчить, що право територіальної громади на ухвалення самостійних рішень щодо свого розвитку часто залишається не реалізованим [52]. Тенденції розвитку місцевого самоврядування визначені впливом періоду становлення радянських часів, які характеризувались такими особливостями: невизначеністю у політиці, недостатній рівень розвитку громадянського сектору, патерналізм та низький рівень довіри до влади. [103].

Визначивши сутність поняття “громада”, важливо визначити сутність також поняття повноважень громади - що саме є у її компетенції та функціях. Відповідно до законодавства, до таких повноважень громади належать наступні:

- управління комунальним майном;
- затвердження програм соціально-економічного розвитку;
- затвердження місцевих бюджетів і контроль за їх виконанням;
- встановлення місцевих податків і зборів та пільг щодо них;
- проведення місцевих референдумів;

- утворення, реорганізація та ліквідація підприємств та установ комунальної власності, тощо. [101]

Відповідно до цього можна визначити ключові функції, реалізацію яких має забезпечувати громада: планування власного розвитку, фінансова, матеріально-технічна, функція соціального контролю, нормотворча, інформаційна, соціокультурна. [77]

Як зазначає С. Русанова, до самоуправлінського статусу громади додаються права особи та колективні права всіх членів громади, які сукупно володіють територіальними правами і свободами [135]. В. Б. Авер'янов зазначає: “Конституція України крім проголошення головного обов’язку держави (забезпечення прав та свобод людини і громадянина), встановлює також принцип, згідно з яким ці права і свободи визначають зміст і спрямованість діяльності держави. [1] Тобто права і свободи людини є ключовим аспектом, на забезпечення реалізації якого і працює держава.[101].

Також, важливе значення має тлумачення поняття “спроможність громади”, з огляду необхідності обґрунтування вимог, які висуваються до результатів життєдіяльності громади. Адже одним з найбільш пріоритетних завдань місцевого самоврядування є забезпечення спроможності громад. Спроможна територіальна громада здатна акумулювати необхідні ресурси аби ефективно надавати публічні послуги та виконувати свої функції [24].

Поняття “спроможна територіальна громада” було застосовано у контексті реформи адміністративно-територіального устрою і територіальної організації влади. Теоретичне обґрунтування суті поняття «спроможна територіальна громада» на думку Л. Я. Беневської, полягає у визначенні трьох позицій: громада як соціальна спільнота, громада як базову ланку адміністративно-територіального устрою, громада як суб’єкт МС. [10, с. 35].

Х. О. Патицька розглядає якісний, екологічний, етнографічний, соціологічний, економічний підходи і також наводить власне визначення територіальної громади, що відрізняється від інших підходів акцентом на

потребі забезпечення інтересів кожного жителя громади, території та безпосередньо територіальної громади [101].

І. Р. Тимечко визначає більш широкий підхід до трактування сутності поняття “територіальна громада” та зосереджує свою увагу на наявності та важливості спільних ресурсів у жителів громади і на потребу в активній участі жителів при вирішенні питань її функціонування [143].

Всі ці підходи використовуються залежно від контексту дослідження. Додаткового обґрунтування потребує і законодавче визначення територіальної громади. Законодавчу основу сутності терміну “територіальна громада” закріплено в Конституції України, законі України “Про місцеве самоврядування”, проекті закону “Про засади адміністративно-територіального устрою України”. Аналіз цих документів дозволяє встановити, що територіальна громада:

- наділена правом вирішувати питання місцевого значення [58];
- є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, носієм його функцій і повноважень [122];
- становить територіальну основу для реалізації місцевого самоврядування [122]. Академічний словник української мови дає таке визначення поняття спроможності: наявність сприятливих умов, здатність до чогось та певна можливість. [138].

В українських наукових дослідженнях досить часто можна зустріти поняття “спроможна територіальна громада”, але потреба однозначного та точного формулювання вимагає додаткових досліджень. однак, виключність такого формулювання піддається сумніву та потребує додаткової аргументації. Потреба у формуванні спроможних територіальних громад викликана та обумовлена, як зазначає Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, насамперед погіршенням якості та доступності публічних послуг, а також із-за ресурсної недостатності значної частини громад та недостатньої розвиненості форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до спільних дій [125].

В Концепції закладено широкий підхід до розуміння суті територіальних громад та їх спроможності через проблематику функціонування органів місцевого самоврядування та низького рівня громадянської активності. Методика формування спроможних громад визначає спроможними територіальні громади, які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні ОМС - забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, враховуючи кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвиток інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [119]. Методика має більш вузький підхід до визначення поняття «спроможна територіальна громада», аніж Концепція. У Концепції вже вживаються такі терміни як: фінансова, правова, організаційна спроможність. А у виданні ОЕСР “Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні” використовуються також поняття спроможності інвестиційної, операційної та управлінської [104].

О. В. Ольшанський пропонує класифікувати спроможність, насамперед, на внутрішню і зовнішню, акцентуючи увагу на важливості співрозмірності завдань та можливостей їх виконувати [83].

Здатністю надавати на належному рівні послуги називає спроможність А. П. Павлюк, і аргументує необхідність врахування економічних механізмів розвитку. [99]

О. В. Сизоненко стверджує, що варто розрізняти три види спроможності: потенціальну/розрахункову спроможність; спроможність, яка юридично визнається законодавством; реальну спроможність [136].

І.М. Гринчишин обґрунтовує теорію “добробуту громад”, вважаючи, що, розрахункова спроможність це, насамперед, наявність умов для досягнення спроможності, адже іноді схожі територіальні громади, обираючи різні інструменти розвитку, в кінцевому результаті можуть досягти різної спроможності [24]. Варто розрізняти спроможність територіальної громади та спроможність органів влади. Одним із найбільш вдалив визначень

спроможності органів влади є обґрунтування цього терміну Чиказьким агентством планування, що трактується як здатність муніципалітету (ОМС) забезпечити надання послуг, на постійній основі, для досягнення місцевих цілей [172]. Функціональна спроможність територіальних громад визначається сукупністю ресурсів, процесів і результатів, що дозволять зробити висновок щодо рівня досягнення спроможності, а також спроможність чи неспроможність територіальної громади. В. В. Іванишин, А. М. Стельмашук та І. Ю. Леськів стверджують, що поняття спроможна територіальна громада вказує на суб'єкта спроможності, але не демонструє, що саме має робити ця громада як суб'єкт. [47].

Формулювання спроможності територіальної громади як здатності надавати суспільні послуги задекларовано у Методиці формування спроможних громад, однак під час оцінювання не завжди враховується рівень надання послуг. Міністерство розвитку громад та територій України кожного року формує та публікує рейтинг - оцінювання фінансової спроможності територіальних громад в Україні, акцентуючи увагу, що цей рейтинг може використовуватись для здійснення аналізу ефективності, мобілізації ресурсів, раціонального використання коштів місцевих бюджетів та підвищення ефективності владних рішень ОМС. [98] В оцінці враховуються показники власних доходів на одного жителя, рівень дотаційності бюджету та рівень капітальних видатків на одного жителя та співвідношення власних ресурсів із видатками на утримання апарату управління ОМС [98].

Виходячи з базового визначення спроможної територіальної громади критеріальними показниками мали б слугувати, насамперед, показники надання публічних послуг. Наступним напрямом оцінювання спроможності є визначення ознак розвитку громади, наприклад встановлення норм показників. Таким чином, спроможність - це здатність задовольняти потреби/надавати послуги, і можливості соціально-економічного розвитку. Спроможність громади визначається здатністю та створенням передумов для розвитку громади у довгостроковій перспективі [161]. Пошук розумного

балансу між спрямуванням ресурсів для належного функціонування на поточному етапі, що визначається рівнем надання публічних послуг, а також інвестування частини ресурсів у проекти та заходи, що сприятимуть її довгостроковому розвитку. Для кожної громади це вибір, що визначається багатьма політичними, економічними, соціальними факторами. На думку І.М. Гринчишин, спроможність територіальної громади – це наявність фінансових, інфраструктурних та кадрових умов, які визначають здатність територіальної громади надавати публічні послуги, а також можливість задіювати власний потенціал - інвестиційний, економічний, людський, управлінський, фінансовий, громадської участі. [24] Важливо визначити підходи до забезпечення спроможності, як напрямки розвитку спроможних територіальних громад, базуючись на практиці європейських країн:

- 1) ґрунтується на діагностиці проблем та їх усуненні (корекція рівня спроможності);
- 2) побудований на аналізі сильних та слабких сторін, ризиків, можливостей [170].

Визначення поняття “механізм” у науці розглядається як певна система, сукупність засобів, поступовість станів, що визначають порядок дії або явища. Сутність поняття визначається також як певний набір взаємоузгоджених відносин, методів і способів, які забезпечують належне функціонування системи або як складне та системне утворення, що органічно поєднує у собі різні елементи [62, с.2].

В.В. Копейчиков визначив механізм місцевого самоврядування складовою механізму держави і у структурно-організаційній системі держави, і в механізмі здійснення державних функцій. Адже, що за сферою діяльності, виокремлюють таку внутрішню складову функції держави, як політична. А за своїм призначенням політична функція держави передбачає “створення та забезпечення функціонування правових механізмів демократичного суспільства” [59].

Статична форма механізму місцевого самоврядування складається із системи місцевого самоврядування, головних функцій, засобів та способів їх реалізації. За призначенням вона є складовою структурно-організаційної системи держави, предметом відображення формування складових механізмів реалізації функцій МС. А динамічна форма є сукупністю механізмів здійснення функцій місцевого самоврядування, що за призначенням є інструментом механізму місцевого самоврядування та механізму здійснення політичної державної функції.

І. Дробуш вважає, що поняття механізму пов'язане із поняттям основи місцевого самоврядування, до якого належать правова, територіальна, матеріально-фінансова основи. Засоби, які у своїй сукупності є основою місцевого самоврядування, водночас, становлять і основу механізму здійснення функцій ОМС. Механізм реалізації функцій ОМС визначається ним як комплексна системна категорія, яка є сукупністю правових, організаційних, матеріальних, фінансових засобів, і без якої неможлива практична реалізація муніципальної влади. [38]

О. Батанов називає механізмом місцевого самоврядування структуру місцевого самоврядування, яка водночас, виступає механізмом здійснення функцій місцевого самоврядування і охоплює суб'єкти, об'єкти місцевого самоврядування, способи, засоби та умови його здійснення. [8]

Відповідно до глосарію Міністерства розвитку громад та територій України, “спроможна територіальна громада” - це громада, у якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, у інтересах жителів громади; “спроможність громади” - це здатність органів місцевого самоврядування якісно надавати необхідні населенню послуги, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо [35].

Вважаємо, що дані визначення не повною мірою відображають сутність поняття спроможності, з огляду взаємної відповідальності за розвиток громад з боку органів МС та самих жителів громад. На підставі зазначеного та узагальнюючи бачення українських науковців у цій сфері, пропонуємо наступні визначення:

“спроможна громада” - це громада, місцеві ресурси якої є достатніми для забезпечення місцевого розвитку, вирішення питань місцевого значення, передбачених законодавством, за участю та в інтересах жителів громади; “спроможність громади” - це стан реалізації здатності органів місцевого самоврядування та жителів громад забезпечувати розвиток громади та вирішувати питання місцевого значення, передбачених законодавством; “механізм забезпечення спроможності” – сукупність фінансово-матеріальних, інституційних (організаційних) та правових засобів практичної реалізації функцій громади і забезпечення її життєдіяльності та розвитку.

Запропоновані визначення логічно та лаконічно пояснюють природу спроможності громади, адже:

- громада – це люди, об’єднані спільною метою, тобто жителі громад та органи МС, які створені жителями та, по суті, складаються з жителів громади;
- здатність – це потенційна можливість (здібність, потенціал, ресурси, воля);
- спроможність – це стан (рівень) реалізації здатності;
- спроможність громади – це стан реалізації здатності жителів та органів МС.

У квітні 2021 року Міністерство розвитку громад та територій України презентувало інформаційно-аналітичний портал спроможності громад – інформаційну базу оцінки економічного, інфраструктурного та соціального потенціалу всіх українських громад за наступними показниками:

- Демографія (населення громад, кількість учнів, що навчаються в закладах загальної середньої освіти громади, кількість дошкільнят в закладах дошкільньої освіти громад);
- Інфраструктурний розвиток (площа громад, кількість закладів загальної середньої освіти в громадах, кількість закладів дошкільньої освіти в громадах, кількість закладів, що надають первинну медичну допомогу;
- Фінансове забезпечення (всього надходжень до місцевого бюджету по загальному фонду, частка місцевих податків в 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) [108]. Впровадження такої інтерактивної карти даних – позитивний крок у напрямку пошуку шляхів визначати та відстежувати спроможність, але, на жаль, зазначені показники також не є системними та не відображають повну картину спроможності громад. Тож, цей напрям є надзвичайно актуальним для подальших наукових пошуків.

1.2. Європейський досвід децентралізації та забезпечення спроможності територіальних громад

Процес створення нових об'єднаних територіальних громад в Україні і децентралізація місцевого самоврядування здійснюється з урахуванням досвіду, насамперед, європейських країн. Дослідження такого зарубіжного досвіду децентралізації демонструє необхідність подальшого укрупнення територій, із зміцненням їх спроможності. Забезпечення та зміцнення спроможності потребує вдосконалення організаційно-правового та фінансового механізмів реалізації даного процесу. Беззаперечно, запозичення та адаптація досвіду інших країн має відбуватись із урахуванням їх історичного досвіду, специфіки становлення, розвитку кожної держави.

Трансформація, еволюція територіальної структури влади – її децентралізація, вважалася важливим завданням у процесі відновлення політичних та адміністративних систем у Центральній та Східній Європі після 1989 року. Справді, реформи територіального уряду відбувались після краху комуністичних режимів та перетворень владної системи у 1990 році. Роль держави та форма її здійснення є однією з найбільш обговорюваних тем серед науковців, політиків та фахівців з розвитку. Незважаючи на суперечки, щодо її позитивних сторін, децентралізація залишається однією з основних рекомендацій міжнародних інституцій щодо досягнення демократичного, належного та ефективного врядування. Проблема децентралізації залишається основним питанням у процесі стратегічного планування розвитку України та українських громад, однак, запозичення моделей міжнародного спрямування потребує врахування специфіки розвитку самої держави. Оскільки існуюча система функціонування територіальних громад в Україні не є досконалою та знаходиться на стартовому етапі свого розвитку, то вивчення досвіду зарубіжних країн дозволяє зробити висновки щодо можливостей подальшого розвитку територіальних громад в Україні та визначити основні напрямки адаптації кращого міжнародного досвіду з урахування реалій розвитку та функціонування територіальних громад в Україні [12, с.5]. Децентралізація стала актуальною темою серед науковців у 1980-х і 1990-х роках, що було пов'язано із необхідністю оптимального розподілу державних витрат і підвищення ефективності владних державних структур. Децентралізація була обумовлена різними причинами, від потреби збільшення ефективності витрат держави та вирішення макроекономічних проблем (Аргентина, Бразилія, Індія, Нігерія), до застосування децентралізації як інструменту забезпечення більшої автономності певних регіонів з унікальними культурними, етнічними та політичними питаннями (Канада, Швейцарія, Бельгія, Китай, Росія, Ефіопія). Загалом, виділяють три види децентралізації: політична, фінансова та адміністративна [160]. Політична децентралізація передбачає передачу повноважень та політичної

влади на нижчий, регіональний та місцевий рівень влади. Фіскальна децентралізація стосується децентралізації адміністрування податків. Адміністративна децентралізація спрямована на децентралізацію повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів у виконанні делегованих державою громаді повноважень. Як беззаперечні переваги децентралізації, варто виділити наступне:

- децентралізована влада сприяє активній участі жителів громади в управлінні справами громади,
- децентралізована влада чуттєвіше реагує на проблеми жителів громад і більш здатна знаходити рішення, прийнятні для обох сторін – влади і громади,
- надає можливості для розвитку нової еліти у середовищі місцевої спільноти,
- є протипагою та розумною альтернативою авторитарному устрою,
- дає можливість експериментувати з новими структурами та політикою місцевого рівня,
- є більш ефективною у наданні публічних послуг для задоволення потреб місцевих жителів та їх організацій,
- створює відчуття приналежності до місцевої спільноти;
- є елементом “громадянського суспільства”, поєднує громадянське суспільство з державою та її інституціями;
- стимулює конкуренцію між регіонами та громадами.

Саме тому ефективність та легітимність влади стоїть за територіальною децентралізацією. Однак поширені і деякі негативні результати децентралізації: нові збори, що можуть стягуватись, фрагментація внутрішніх ринків, посилення корупції, перехресне субсидування, розподіл формул, посилення складності податкових реформ і конфлікт з макроекономічною політикою. Результати дослідження впливів децентралізації підтверджують більшу позитивність її результатів для держави та суспільства. Отримані дані досліджень підтверджують скоріш позитивний вплив децентралізації на

освіту, щільність населення, політичну концентрацію та частку публічних послуг. Статистичні дані досліджень демонструють, що успішні країни світу є більш децентралізованими. Негативні наслідки були визначені лише щодо динаміки місцевих податкових ставок, рівня доходів фізичних осіб, державних трансфертів, відстані до капіталу, регіонального центру та рівня безробіття [156].

До реформи децентралізації, створення в Україні ефективно діючої системи місцевого самоврядування ускладнював хронічний дефіцит фінансових ресурсів щодо значної частини територіальних, що значно ускладнювало децентралізацію бюджетної системи України загалом. Проблема розподілу повноважень між “центром” та територіальними громадами загострювалось бажанням територіальних органів мати альтернативні додаткові бюджетні ресурси при суттєвому браку досвіду виконувати додаткові функції [74]. Незважаючи на залишені та частково передані частини загальнодержавних податків і зборів до бюджетів громад, незважаючи на прямі міжбюджетні відносини із Державним бюджетом України з 01.01.2016 року, значна частина нових об’єднаних територіальних громад, так і залишилась дотаційними і продовжили отримувати базову дотацію, тобто залишились фінансово неспроможними [33].

У Польщі процес децентралізації тривав майже десять років, в Угорщині - десять місяців, у Східній Німеччині - десять тижнів. Дослідження співвідношення державних витрат до ваги національного валового продукту на душу населення демонструє його стале зростання [157]. У кожній країні спосіб організації децентралізованої влади пов'язаний і з її історією, і з політичною і управлінською культурою, і з рівнем розвитку економіки, і з соціальним досвідом країни. Такі унікальні національні відмінності унеможливають розробку та впровадження універсальної моделі для країн Європейського Союзу або для інших країн. Хоча, існує деяка схожість у підходах до вирішення ряду проблем. Перш за все, це стосується підвищення адміністративної ролі регіонального місцевого рівня. У федеральних країнах

територіальні суб'єкти федерації (регіони, земелі) тривалий час вирішували питання свого внутрішнього устрою. І навіть унітарні держави включають регіони зі спеціальним статусом. У деяких випадках це острови (Азорські острови, Корсика, Мадейра), інші регіони (Шотландія, Ірландія, Уельс у Великобританії, регіон Іль-де-Франс в Північно-Центральній частині Французької Республіки). Рух до подальшої диверсифікації систем та інституцій також, беззаперечно, впливає на систему місцевого устрою і у федеральних, і в унітарних державах. Зокрема, держави реформують адміністративно-територіальну систему з урахуванням наявності слаборозвинених сільських територій, необхідності створення конгломератів громад та розвитком міжмуніципального співробітництва. Однією з перших країн, яка в післявоєнний період провела адміністративно-територіальну реформу на базовому місцевому рівні стала Німеччина. У Німеччині, територіальна громада була і є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Варто зазначити, що у Німеччині рівень громадянської участі та ступінь демократичності форм волевиявлення є достатньо високим. Однією із головних особливостей німецької громади є те, що вона повинна бути достатньо заселена і в територіальному плані має досягати певного мінімально допустимого рівня. Автономія німецьких громад ґрунтується на можливостях реалізовувати місцеву владу на певній території, займатися організацією громади, ухвалювати місцеві правові норми, такі як статuti громад, ухвалювати місцеві бюджети та встановлювати місцеві податки, планувати власний розвиток тощо. [79] Практика демонструє, що укрупнення громад має різний досвід, не завжди позитивний, не варто застосовувати єдиний кількісний критерій і не варто застосовувати командно-адміністративний спосіб об'єднання, як це відбувалось у Франції. Успіх об'єднання досягався лише за умови добровільного об'єднання громад (навіть якщо ініціатива все ж таки належала Уряду), використання досвіду міжмуніципального співробітництва, врахування історичних, культурних, господарських уподобань жителів. Франція є унітарною державою, і

намагалась реалізувала децентралізацію примусово, розпочавши територіальну реформу, спрямовану на злиття громад, які були історично сформовані дуже давно. Населення не сприйняло таке примусове злиття не була сприйнята населенням і тому, об'єднання логічно трансформувалася у співробітництво територіальних громад. Більшість країн ліквідує дрібні і часто неуспішні територіальні утворення. Але Франція тут залишається досить консервативною. Сьогодні у Франції налічується 36 565 комун. Із них, близько 80% з мають населення менше ніж одна тисяча населення. Очевидно, що невеликі розміри території та мала чисельність створюють складнощі у виконанні всіх повноважень громади. [167] Тому, для подолання проблеми фінансових гарантій забезпечення та здійснення функцій органів самоврядування застосовується два підходи:

- співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем;
- об'єднання декількох малих комун в одну більш потужну і фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування. [2]

Для визначення нових меж муніципальних утворень застосовувались різні критерії, але всі вони мали комплексний, кількісно-якісний характер. Наприклад, у Швеції муніципалітети, що співпрацювали між собою, об'єднувалися навколо міст, враховуючи рівень освоєння територій між їх населеними пунктами. У Данії для визначення муніципальних меж було проведено дослідження, що виявляло зони, які природньо склалися в різних сферах діяльності та комунікації. Таким чином, було виявлено сорок чотири торговельні зони і сто двадцять три центри тяжіння в кооперації ресурсів. Враховувалося безліч критеріїв та показників, навіть такі як обсяги доставки пошти і періодичної літератури до помешкань жителів громади. В результаті було виготовлено та продемонстровано карту взаємозв'язків і взаємозалежностей окремих територій. Також було детально проаналізовано “ефект масштабу” з метою оптимізації надання населенню публічних послуг. Внаслідок аналізу зібраної інформації було змінено законодавство, внесено

пропозиції щодо створення округів, це було обговорено в муніципалітетах і затверджено на державному рівні, після узгодження рішень з самими громадами. На жаль, у 2020 році в Україні можна було спостерігати зворотній процес під час укрупнення районів - з 490 існуючих районів залишили 136. Обґрунтування такої кількості не було оприлюднене. Незважаючи на позитивні результати децентралізації в Польщі, найбільш критичним стало неврахування різниці між потенціалом сільських та міських повітів, зокрема, різної кількості ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці громади. Для більшості менш розвинутих регіонів Польщі децентралізація означала зріст розриву між більш і менш успішними польськими регіонами та країною у цілому. Громади, які опинилися без допомоги держави, після проведення адміністративної реформи почали розвиватися ще гірше. Територіальне планування потребувало об'єднання громад - разом із пошуком варіантів їх рівномірного поділу. [167]

У Фінляндії 20 років тому також було здійснено спробу значно зменшити чисельність муніципалітетів примусово. У результаті політичних дебатів та обговорень переміг принцип добровільності. Разом з тим держава заохочувала об'єднання громад шляхом надання додаткових субсидій. Адміністративно-територіальна реформа у Фінляндії відбувалась не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо прогнозу ефективності та доцільності такого об'єднання. В Італії було передбачено фінансові стимули для об'єднання і подальшого злиття громад із населенням чисельністю менше ніж п'ять тисяч жителів, або їх приєднання до більших громад (комун). Подібний досвід застосовувався також і в Естонії. У Латвії застосовували і добровільне об'єднання громад та і адміністративне. Чотири роки давалось кожній громаді на добровільне формування із фінансовим заохоченням шляхом надання дотації з державного бюджету у розмірі від 1% до 5% від загальної суми бюджету громади, а якщо громада не сформувалась, то укрупнювалась примусово. [71]

Однім з найбільших протиріч, що виникають в процесі децентралізації, є проблема взаємоузгодженості рівноправності та ієрархії у відносинах між регіональними та місцевими інституціями. Конституція Франції закріпила принцип, за яким жодна місцева влада не може здійснювати владу або здійснювати нагляд за іншими органами влади, але насправді це більше формальність, ніж практика. Натомість у Німеччині пріоритетним є саме ієрархія відносин між різними рівнями влади: законодавчі акти, прийняті земельними органами, обов'язкові для органів місцевого самоврядування, розташованих на їхніх територіях, і більш високий рівень регіональних органів влади: (місцеві) органи влади мають право здійснювати нагляд за діяльністю нижчих. Обидва підходи мають свої недоліки. У французькій системі формальної рівності, насправді, це не відповідає реальній практиці відносин підпорядкування між різними рівнями влади, не сприяє розвитку співпраці між регіонами, департаментами або муніципалітетами та не виключає можливості конкуренції між ними. Ієрархія, обрана Німеччиною, сприяє повторній концентрації влади на рівні громади і суперечить формальним імперативам децентралізації. Однак, незважаючи на різноманітність національного досвіду різних країн, ідея забезпечення регіонального рівня відповідальності для підтримання єдності системи місцевого самоврядування знаходить більше прихильників. Чітке розмежування повноважень між державою і різними місцевими та регіональними органами влади є важливою та основною вимогою для ефективного державного управління. Європейська хартія місцевого самоврядування в статті 4 зазначає, що основні повноваження та функції органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією та законодавством [39]. Однак це положення не виключає надання ОМС повноважень та обов'язків для конкретних цілей відповідно до законодавства. Місцева влада в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучається з їхньої компетенції і яке не знаходиться у компетенції жодної іншої установи. Хартією також закріплено,

що повноваження, надані ОМС, як правило, повинні бути повними і виключними. Вони не можуть бути припиненими чи обмеженими іншими центральними або регіональними органами влади, якщо це не вимагається законом. Механізм виключної компетенції застосовується і у Бельгії, де кожен авторитет наділений повноваженнями, належними лише йому. Наприклад, питання, пов'язані із суверенітетом, є обов'язком федеральних установ, культурні питання, охорона здоров'я та соціальна допомога належать до компетенції громад, а питання житлово-комунального господарства частково входять до компетенції регіонів. Виключний авторитет означає, що не може бути будь-якого втручання з боку федерального уряду. Принцип «спільної влади» практикується у Німеччині. Згідно з Конституцією, парламент має виключні повноваження у чітко визначених сферах і громади позбавлені права приймати нормативно-правові акти у кількох сферах. [71]

Реформи, які відбувалися в європейських країнах протягом останнього піввіччя XX-го століття, часто визначають як організаційні реформи. Вони здійснювались переважно під значним впливом центральної влади та передбачали зміну внутрішньої структури громад як територіальних одиниць і включали такі елементи: посилення ролі мерів та виборних рад, надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру, розширення участі громадськості в прийнятті рішень, запровадження обов'язкових “раціональних” методів планування, зміни в складі місцевого персоналу, зміни місцевих правил організації діяльності органів влади тощо. Багато в чому ці заходи мали сприяти більш активній участі ОМС у суспільному та політичному житті відповідних країн і перетворенню їх на надійних провідників державної політики (Італія, Велика Британія тощо) [63]. У європейських країнах здійснювалась і все ще здійснюється робота по інформуванню громадян у цілому про процес децентралізації, його позитивні сторони та результати впровадження. Наприклад, у Франції діє Національна комісія з публічних дебатів, яка

відповідає за інформування громадян та врахування усіх коментарів у процесі прийняття рішень. В Україні також здійснюється ряд ініціатив щодо підвищення обізнаності громадськості про реформу децентралізації, однак, на нашу думку, їх ефективність викликає сумніви. Загально національне опитування громадської думки населення щодо реформи децентралізації станом на 28 серпня 2018 року продемонструвало, що за рік рівень обізнаності українців із реформою децентралізації дещо знизився. Добре знають, у чому полягає ця реформа 16% - у червні 2017 року таких було 20%, щось чули – 60%, у 2017 року – 62%. Тож, частка тих, хто нічого не знає про децентралізацію зросла з 18% до 23%. Найбільше про реформу знають у Центрі України (загалом 83%), найменше – на Сході (53%). Про те, що вони добре знають про зміст повноважень місцевої влади, заявили лише 19% тих, хто брав участь у опитуванні, тоді як 51% знайомі з цим питанням частково, натомість 32% – практично нічого про це не знають [29]. Для вирішення проблеми недостатньої інформованості української громадськості в питаннях децентралізації доцільно проводити інтерактивні заходи за участі широкої громадськості, представників територіальних громад, громадських організацій і журналістів. Метою таких інформаційних просвітницьких компаній повинні бути: сприяння кращому розумінню громадянами сутності реформи децентралізації, підвищення рівня обізнаності громадськості про позитивні зміни, що відбулися у населених пунктах, поширення позитивних практик територіальних громад, формування позитивного ставлення до процесу утворення громад та децентралізації в цілому, сприяння залученню громад до активної участі у соціальному, культурному та політичному житті громад. Основними напрямками в проведенні реформи децентралізації в Україні на сьогоднішньому етапі повинні залишатись укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, чітке розмежування повноважень між державою та різними місцевими та регіональними органами влади та інформування громадськості про процес децентралізації, сприяння активній участі громадян у прийнятті рішень. Посилюючи місцеве самоврядування,

важливо розв'язати проблеми у двох взаємопов'язаних сферах: територіальній – визначення базового рівня управління, на якому може забезпечуватися ефективне управління, і фінансовій – фінансова забезпеченість рівнів управління. І тут ключовими постають проблеми, пов'язані з оптимізацією організації територіальних громад та місцевих видатків відповідно до галузевих норм навантаження на бюджетні установи та бюджетної спроможності фінансування цих бюджетних установ. Закордонний досвід укрупнення громад свідчить про те, що всі країни-реформатори здійснювали його примусово. Проте вибір пріоритетних напрямів у проведення адміністративного реформування залежить від економічних, географічних, історичних, культурних, етнічних особливостей та традицій кожної держави. Можна виокремити кілька загальних напрямів: перегляд кількості, меж і розмірів адміністративно-територіальних одиниць, перерозподіл функцій і повноважень між різними рівнями управління, професіоналізація служб місцевого самоврядування. [164]

У період до визначення меж усіх об'єднаних територіальних громад Урядом, процес формування громад в Україні проходив стихійно, без врахування висновків експертів. У результаті новостворені територіальні громади істотно відрізняються між собою за головними параметрами – розмірами території та кількістю населення, а також характеризуються значними відмінностями власних доходів і дотаційності бюджетів. У разі укрупнення територіальних одиниць примусовим методом доцільно хоча б застосовувати заходи щодо пом'якшення реалізації реформи шляхом їх часової адаптації (іноді реформа тривала досить довго, як у Польщі розраховувалося на строк до 30 років, або у Литві, Латвії, Фінляндії тривала до 16 років); поступовості (важлива ретельна та системна підготовка, аналіз актуального стану територій); обов'язкове врахування думки населення (місцеві референдуми, соціологічні опитування, громадський моніторинг, залучення громадськості, представників ОМС до популяризацій та реалізації реформи); утримання від встановлення єдиних критеріїв до нових громад

(індивідуальний підхід до кожної громади); альтернативи способу укрупнення (об'єднання громад чи встановлення міжмуніципального співробітництва). [44]

Метою адміністративно-територіальної реформи повинно бути підвищення ефективності та якості надання послуг населенню та наближення влади до людей. Реформи мають здійснюватися на основі науково-обґрунтованих програм із урахуванням зарубіжного досвіду, власних помилок минулих років, особливостей та потенціалу регіонів. Більш ефективними є та адміністративно-територіальні реформи, які ініціювалися самими громадами, а не нав'язувалися “згори”. Та навіть у рідкі ініціатива з боку держави, перетворенням мають передувати широке обговорення та врахування широкої суспільної думки. Більш доцільним є добровільне об'єднання громад. Держава при цьому може його стимулювати, надаючи певні преференції та стимули.

Однією з проблем, що виникають при реорганізації територіальних громад є і проблема забезпечення реальної спроможності новостворених об'єднаних громад. Виключно важливим тут виявляється наявність відповідних кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури. Так, у процесі створення об'єднаних громад можна виділити три види фінансової спроможності:

- потенціальна чи розрахункова спроможність, якою мають володіти громади, визначені спроможними перспективним планом;
- спроможність, яка юридично визнається відповідно до статті 9 Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”;
- реальна спроможність, яка визначається вже після того, як об'єднана територіальна громада сформована і показує певні результати своєї діяльності. [12, с.10]

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. При цьому виникає потреба у таких кадрах, які б були здатні працювати в умовах розширення кола повноважень МС і вирішувати завдання, які раніше не були притаманні місцевому самоврядуванню. 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 [139]. Дослідження досвіду європейських країн свідчить про наступне:

- децентралізація стала основною рисою розвитку інституційного забезпечення регіональної політики,
- регіональна політика є багаторівневою та реалізується центральними органами влади та регіонів, а також органами місцевого самоврядування, хоча й ще зовсім недавно головна роль належала лише центральним органам виконавчої влади держав,
- значно зростає роль місцевого самоврядування та об'єднань громадян, які захищають інтереси громад і регіонів, головним завданням яких, є сприяння регіональним ініціативам,
- роль держави дедалі більше зводиться лише до формування нормативно-правової бази. [27]

Певні успішні кроки на шляху реформування публічної влади свідчать, що Україна обрала правильний напрямок, яким варто продовжувати рухатись. Однак без внесення відповідних змін до Конституції України щодо децентралізації, завершити реформу та досягти рівня європейського розвитку буде неможливо. Зокрема, потрібно на конституційному рівні закріпити статус об'єднаної територіальної громади, привести у відповідність систему органів державної виконавчої влади та ОМС, узгодити їх функції та повноваження, дотримуючись принципу субсидіарності та уникаючи дублювання повноважень. Також, повноцінне впровадження реформи органів

місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні можливе тільки у разі внесення відповідних змін до Конституції України, які планувалось здійснити ще до кінця 2014 року.

1.3. Основні тенденції формування спроможних громад в Україні та класифікація типів їх спроможності

З квітня 2014 року в Україні впроваджується реформа децентралізації, суть якої полягає у передачі повноважень та ресурсів від державної влади якомога ближче до людей – до органів місцевого самоврядування, з огляду на проголошену державою позицією, за якою, державна політика у сфері місцевого самоврядування спирається, насамперед, на інтереси жителів громад. В основу цієї політики закладені положення Європейської хартії місцевого самоврядування. Кожний житель українських громад має право на якісні та доступні публічні послуги: сучасну освіту, охорону здоров'я, адміністративні, комунальні, соціальні, природоохоронні послуги, послуги з благоустрою, тощо. Якість та доступність таких послуг прямо залежить від того, наскільки територіально близько знаходиться місце надання послуг від відповідальних осіб за їх надання та від можливості жителів громад вчиняти вплив на прийняття владних рішень чи надання послуг та контролювати їх реалізацію. Найближчою до людей владою є, беззаперечно, органи місцевого самоврядування. Тож, саме вони повинні мати достатньо повноваження і достатньо ресурсів, щоб бути здатними вирішувати усі місцеві питання і нести за відповідальність за місцевий розвиток.

У квітні 2014 року український уряд схвалив основний концептуальний документ - Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Також був затверджений План заходів щодо її реалізації. З метою реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було, у першу чергу, внести відповідні зміни до Конституції України. Проект змін до Конституції був розроблений і переданий на

публічне обговорення. Запропоновані зміни фактично підтримало суспільство, але не підтримала Верховна Рада України, тож, зміни не було прийнято. Тому Уряд у 2014 році розпочав реформу у межах чинної Конституції. За цей час вже сформований і діє основний пакет нового чинного законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи:

- Закони про внесення змін до Податкового кодексу України [107] - завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація.
- Закон “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [114] - дав можливість почати формування базового рівня місцевого самоврядування. За 2015-2019 роки в Україні було добровільно створено 982 об’єднані територіальні громади (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли близько 4500 місцевих рад (з майже 12 тисяч). Решту громад було визначено у червні 2020 року (загальна кількість громад станом на 12 червня 2020 року – 1469 громад). Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси жителів громади у місцевій раді громади. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад” від 08 квітня 2015 року [119] - надала визначення поняття: спроможні територіальні громади – це “територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об’єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці”.
- Закон “Про співробітництво територіальних громад” – фактично обґрунтував спосіб вирішення спільних для двох або більше громад проблем (поводження із відходами ТПВ, розвиток спільної інфраструктури, утримання об’єктів спільного інтересу, тощо) [123].

- Закон “Про засади державної регіональної політики” – визначив механізми державної підтримки регіонального розвитку і розвитку інфраструктури громад [117].
- низка законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування – (реєстрацію майнових прав, реєстрацію місця проживання, видачу паспортів, реєстрація суб’єктів господарювання, громадських організацій, тощо)
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року – затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до нього, в Україні визначено 1469 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни.
- Постанова Верховної ради № 3650 “Про утворення та ліквідацію районів” від 17 липня 2020 року [126 - в Україні сформовано 136 районів, замість 490 старих, які автоматично було ліквідовано.

Такі зміни до законодавства сприяли створенню належних умов та механізмів формування спроможних територіальних громад. Нова модель формування та фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету в Україні виявилась вдалою. [49]

Шлях реалізації та результати реформи децентралізації в Україні та передача повноважень та ресурсів на базовий рівень громад - підтверджує вірність напрямку державної політики. У 2019 році – першій половині 2020 року, реформа була форсованою, вимагала швидкого об’єднання громад відповідно до перспективних планів об’єднання, і обов’язково - до проведення чергових місцевих виборів. Саме тому проведення реформи наштовхувалися на супротив чинних місцевих органів виконавчої влади і членів громад. [36]

У частині зміцнення матеріальної та фінансової основи громад, розширення обсягу їх прав у розпорядженні ресурсами, реформа створила передумови для підвищення потенціалу та розвитку громад. Поки що

управління громадами не змінилось докорінно, адже ще наявна недостатність урегулювання розподілу повноважень між громадами та районом/регіоном. Здійснювати регулювання таких повноважень є необхідним, з огляду на такі умови:

- необхідність внесення змін у законодавство щодо МС та виконавчої влади ОМС аби посилити громади в управлінській, організаційній та економічній сферах;

- необхідність продовжувати традицію європейської інтеграції та коригувти регіональну політику у відповідності до імplementованих Україною засад і принципів місцевого самоврядування;

- важливість збереження цивілізованого діалогу, політкоректності та толерантності з огляду на особливості процесу реформи у різних областях та регіонах України. [35]

Проведення чергового етапу реформи, впливає на всі галузі державної політики, і, логічно, спонукає до змін у кожній них. Потрібно змінити принципи державної регіональної політики, адже децентралізація влади та ресурсів, необхідність активізації потенціалу громад демонструють, що змінилась сама регіональна політика, вона фактично стала політикою регіонального розвитку. [35]

Аналіз досвіду об'єднання територіальних громад у різних країнах підтверджує, що дійсною ціллю об'єднання громад є:

- підвищення якості надання публічних послуг;
- покращення місцевої управлінської ефективності;
- сприяння зростанню рівня демократії участі. [163]

Від коректно обраної мети об'єднання фактично залежить сутність спроможності громад як їх здатності до надання якісних та доступних публічних послуг, управлінської спроможності ОМС, спроможності до забезпечення демократії участі у громаді. Основна ціль об'єднання територіальних громад – підвищення якості публічних послуг у громадах, при чому зазвичай, більші громади можуть ефективніше, ніж менші,

надавати відповідні послуги, насамперед, з огляду на “економію на масштабах”. [178] Результати порівняльного аналізу об’єднання територіальних громад у різних країнах світу свідчать про те, що ОМС у громадах із чисельністю населення від 25 до 250 тис. жителів визнаються найефективнішими. [163, с.6] Звичайно, публічні послуги можуть дуже різнитись у менших та більших громадах. Але, все ж таки, великі громади стають спроможнішими надавати широкий спектр спеціалізованих публічних послуг своїм жителям. Водночас дослідники застерігають щодо про ризики зростання витрат на забезпечення надання публічних послуг. Отже, об’єднання територіальних громад здатне забезпечити/ зміцнити спроможність ОМС, тобто збільшити вірогідність доступніших та якісніших послуг жителям громад. [173]

Як свідчать результати досліджень, ОМС більше обізнані щодо проблем жителів громад, володіють ширшим колом інформації, даних, адже знаходяться поруч. [173] Хоча, в той же час, управління новими великими об’єднаними територіальними громадами значно збільшує витрати на координацію нового управління. [162]

Залишається дискусійним питання – чи підвищується спроможність громад від зміцнення демократії участі. У великих громадах ОМС набувають відповідальності за набагато більшу кількість функцій щодо надання публічних послуг, тому, очевидно збільшується зацікавленість місцевою політикою серед жителів громад, при чому, чим густонаселенішою є громада, тим вірогідніша активна участь та можливості для комунікації та участі. [178] Водночас у менших громадах може бути і більше можливостей для безпосередньої комунікації громадян із посадовцями органів місцевого самоврядування. Це, вірогідно, може підвищувати якість комунікації ОМС невеликих громад з жителями, рівень підзвітності влади. І навпаки, об’єднання малих громад в одну більшу громаду може погіршити стан активності громадян. Те, що збільшення територіальних розмірів (меж)

громади може негативно позначатися на політичній участі, в тому числі обґрунтовува і науковець Р. Патнем. [175]

Реформу децентралізації в Україні було розпочато з огляду на незадовільну спроможність значної частини ОМС з поміж близько 11 тисяч місцевих рад, які існували до 2014 року, здійснювати власні та делеговані повноваження на належному рівні. Однією з ключових цілей реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади на засадах децентралізації стало забезпечення спроможності територіальних громад насамперед до надання якісних та доступних публічних послуг. Хоча Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 2015 року і регламентує, за яких умов Кабінет Міністрів України може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, у ньому не міститься визначення спроможної громади. Термін "спроможна громада" визначено у Методиці формування спроможних територіальних громад, що була затверджена постановою КМУ 08 квітня 2015 року. У 2020 році на виконання вимог Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" до Методики внесено зміни. Відповідно до зазначеної Методики спроможні територіальні громади – це "територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення і розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці". [70] Отже, спроможність громад в Україні трактується насамперед як спроможність забезпечувати належний рівень надання базових публічних послуг. Розуміння спроможності громад як спроможності здійснювати ефективне управління матиме місце лише при належному організаційному стані складу апаратів та виконавчих органів місцевих рад, та за наявності відповідного кадрового забезпечення та професійного досвіду посадових осіб ОМС. Закон України "Про місцеве

самоврядування” не надає жорсткої регламентації зазначених питань. На практиці ухвалення рішень щодо структури ОМС залежить від наявного кадрового ресурсу та потреб жителів громади. [105]

Підвищення управлінської спроможності громад під час децентралізації очікується внаслідок перерозподілу повноважень між виконавчими органами та ОМС за принципом субсидіарності. При чому, очевидно, що змінюватимуться в тому числі і функції виконавчих органів. Підґрунттям реформи стала, ухвалена Урядом України, Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців та план заходів щодо її реалізації на 2018–2020 роки. Можна стверджувати, що спроможність громади – це її здатність до підвищення якісного рівня врядування, але все ж таки, дане тлумачення не є вичерпним. Заохочення демократії участі є наслідком саме добровільності процесу створення об’єднаних громад. Також позитивний ефект збільшення рівня залучення жителів громад до процесів ухвалення владних рішень відбулось одразу після визнання громади спроможною та проведення перших місцевих виборів у кожній новосформованій громаді. Хоча й здатність громад забезпечити участь абсолютно всіх жителів – з усіх населених пунктів колишніх місцевих рад залишається під питанням, і також є невирішеним питанням – чи дійсно ефективно здійснюють належне представництво інтересів громад районні та обласні ради. [153]

Під час початкового етапу реформи децентралізації у частині формування ОТГ було зроблено наголос на поясненні спроможності ОТГ як саме фінансової спроможності. Розрахунок фінансової спроможності уможливорює прогнозування, скільки потрібно коштів для задоволення потреб жителів громад щодо отримання ними публічних послуг, а також для стратегічного планування місцевого розвитку. Існують інструкції, що дозволяють моделювати бюджет перспективної громади, зокрема, у офіційних методичних рекомендаціях до порядку розрахунку фінансової спроможності перспективної об’єднаної територіальної громади. [145]

Створюючи модель майбутнього бюджету, громада власне може приймати рішення про доцільність об'єднання та перспективи своєї спроможності. Але ж показник фінансової спроможності громади не є єдиним та вичерпним, в тому числі, експерти пропонують виділяти і такі: інституціональний, нормативно-правовий та ресурсний аспект. [161] На думку учасників круглого столу “На шляху до спроможності: як оцінювати прогрес громад?”, присвяченому обговоренню критеріїв та індикаторів оцінки спроможності громад, організованому Асоціацією сприяння самоорганізації населення 10 грудня 2019 року [78]. Пропонується широкий перелік складових частин спроможності: соціально-демографічна, адміністративна, фінансово-економічна, інфраструктурна, сервісна, соціокультурна спроможності, кожна з яких містить критерії та відповідні індикатори. Як вважає експерт Т. Левітаса: «...український Уряд має більше хвилювати достатність масштабу об'єднаних територіальних громад для належного та раціонального управління шкільними мережами та відповідною інфраструктурою, ніж їх фінансова самодостатність...». [132] Тобто, цей дослідник підкреслює значущість спроможності громад як здатність надавати базові публічні послуги.

Другий етап реформи децентралізації, який розпочався в Україні у 2019 році, посилив наголос на потребі зміцнення, підвищення спроможності громад, насамперед, до надання публічних послуг. За твердженням міністра розвитку громад та територій України, об'єднання має здійснюватися за принципом спроможності громад надавати “доступні для людей на рівні громад адміністративні та соціальні послуги”. [19]

Намагаючись скористатися своїм правом на добровільне об'єднання, протягом 2015–2019 років певні територіальні громади ініціювали формування ОТГ, які, на жаль, виявились неспроможними реалізувати основні потреби населення. В таких прикладах, проблема реалізації місцевого потенціалу залишилась невирішеною. Хоча принцип добровільності об'єднання ніби зберігався, Уряд України здійснював

підготовчі кроки для застосування адміністративних стимулів та примусу. Згідно Плану заходів реалізації реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019 - 2021 роки, що був ухвалений 23 січня 2019 року, Урядом було задекларовано мету - до 1 травня 2020 року переукласти перспективні плани формування територій громад областей, так, аби вони повністю покривали території областей. Таким чином усі ОДА мали представити Уряду затверджені перспективні плани формування територій громад відповідних областей. Отже, плани були подані та у травні 2020 року Урядом було затверджено перспективні плани 24 регіонів. В тому числі, Верховна Рада України здійснила укрупнення районів, ухваливши відповідну постанову про утворення та ліквідацію районів. [126]

Зважаючи на підготовку до проведення чергових місцевих виборів в Україні у жовтні 2020 року на новій територіальній основі, постала гостра потреба швидко завершити формування ОТГ. Одночасно актуальним завданням стало і забезпечення фактичної, а не формальної спроможності територіальних громад у масштабах держави – адже варто було мінімізувати ризики визнання Кабінетом Міністрів України нових ОТГ спроможними суто з огляду на необхідність прискорення темпів формування громад. Часткове пояснення незадовільної фактичної спроможності деяких на той момент сформованих ОТГ полягало у тому, що виважені розрахунки щодо планової спроможності кожної потенційної ОТГ мали здійснюватися під час підготовки перспективних планів формування громад кожної області, але часто здійснювались такі розрахунки лише формально. У разі формування ОТГ у відповідності до перспективних планів КМУ визнавав такі ОТГ спроможними, як того вимагала стаття 9 Закону “Про добровільне об’єднання територіальних громад”. Унаслідок цього ОТГ здобували розширені повноваження стосовно надання публічних послуг, прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом, ряд визначених субвенцій та дотацій. Якщо ОТГ було сформовано без урахування рекомендацій

затвердженого КМУ перспективного плану області, Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” не порушувався: після схвалення проєкту рішення про добровільне об’єднання відповідна місцева рада могла подавати зазначений проєкт до обласної державної адміністрації для надання висновку про відповідність Конституції та законам України. У разі позитивного висновку місцеві ради ухвлювали рішення про добровільне об’єднання територіальних громад. Проте за умови негативного висновку, відповідна обласна державна адміністрація повертала проєкт на доопрацювання. Якщо рішення про добровільне об’єднання територіальних громад було ухвалено, то тоді місцеві ради звертались до обласної державної адміністрації із пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії щодо призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у встановленому порядку. Згідно із частиною 1 статті 8 Закону “Про добровільне об’єднання територіальних громад” ОТГ вважалась утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об’єднання такої територіальної громади. [46]

Водночас, якщо ОТГ була сформована не згідно із затвердженим КМУ перспективним планом формування територіальних громад області, Уряд міг не визнати відповідну ОТГ спроможною. Відповідно, така ОТГ могла не отримати очікуваного статусу - повноважень та фінансових ресурсів. Проте практика засвідчила, що у разі формування таких об’єднаних територіальних громад ОДА вносила на розгляд сесій обласних рад пропозиції щодо відповідних змін до перспективних планів і плани змінювались. Завдяки таким крокам ОТГ отримували повноваження та ресурси, заради яких вони докладали зусилля, спрямовані на добровільне об’єднання. Щоправда, у подальшому це не завжди гарантувало фактичну спроможність ОТГ виконувати взяті на себе повноваження. [46]

Відповідно до Указу Президента України “Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави” від 08 листопада 2019 року [121],

було сформульовано завдання для Уряду – переглянути Методику формування спроможних територіальних громад та внести зміни щодо врахуванням критерію розвитку оптимальної мережі соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг. Тож, Мінрегіон підготував оновлені Методичні рекомендації щодо оцінки спроможності територіальних громад – надав основні показники спроможності громад, і порядок та певні критерії оцінки рівня спроможності. Їх перелік відрізнявся від відповідного положення Методики 2015 року. Так, рекомендувалось використовувати такі показники: нерозривність та географічна цілісність території територіальної громади; на території територіальної громади проживає не менш як 250 дітей шкільного віку і 100 дітей дошкільного віку; на території територіальної громади розташований загальноосвітній навчальний заклад I–III ступеня, проектною потужністю не менш 250 учнів.

Також, було визначено, що якщо територіальна громада не відповідає хоча б одній із цих вимог, то вона автоматично вважалась неспроможною. А якщо відповідала всім, то це дозволяло ОДА переходити до наступного етапу оцінки рівня спроможності такої територіальної громади. На цьому етапі відбувалась оцінка рівня спроможності із урахуванням чисельності жителів громади, її площі, індексу податкоспроможності бюджету громади, а також частки у ньому місцевих податків і зборів. Мінімальними межами були визначені такі:

- кількість населення – мінімально 3000 осіб;
- площа – мінімально 200 км²;
- індекс податкоспроможності – від 0,3;
- частка місцевих податків та зборів – від 10 %.

Таким чином, були унормовані зовсім нові показники, зокрема, щодо індексу податкоспроможності та частки місцевих податків та зборів – що фактично свідчило про намір розширити розуміння сутності спроможності громади, зробивши акцент на галузі фінансів. По суті, показник означав, що обсяг надходжень від податку на доходи фізичних осіб на 1 жителя має становити

не менше ніж 30 % від обсягу надходжень від податку на доходи фізичних осіб на одного жителя країни (у середньому по всіх громадах). А частка місцевих податків та зборів має бути не меншою ніж 10%, отже така частка у власних доходах громади має бути не нижче, ніж одна десята частина від усіх надходжень до цього бюджету. [152]

Варто зауважити, що ці нові критерії спроможності викликали достатньо критики, зокрема, директор програми USAID DOBRE Беррі Рід пропонував не переглядати вже створені ОТГ, а застосовувати лише щодо майбутніх, хто об'єднуватись чи приєднуватись лише планували. [152] У листопаді 2019 року лише 87,6% території України були покриті перспективними планами областей. [75]

Упродовж 2015–2019 рр. 4572 місцеві ради (41,7 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 року) добровільно об'єднались у 1002 ОТГ. 12 червня 2020 року Уряд затвердив громади, їх адміністративні центри для 1469 ОТГ у 24 областях. Але деякі перспективні плани виявились такими, що не відповідають планам, попередньо узгодженим із громадами. Фактично, було проігноровано думку громад, що сприяло зростанню соціальної напруги, протестних настроїв у регіонах і потенційно створило загрозу національній безпеці держави. Отже, відбулась деформація чотирьох принципів, з дотриманням яких мало відбуватися об'єднання громад, визначених статтею 2 Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”:

- конституційність та законність;
- добровільність;
- державна підтримка;
- прозорість та відкритість.

Відповідно до законодавства, закони та інші нормативно-правові акти в Україні не мають зворотної дії в часі, тому затвердження нового перспективного плану не могло бути достатньою підставою для ліквідації ОТГ, утвореної згідно з усіма вимогами. На початку реформи децентралізації

супротив громад був наслідком недостатнього залучення громадськості до оптимізації об'єктів соціальної інфраструктури (зокрема, в освітній сфері та сфері охорони здоров'я). [19]

Водночас під час пришвидшення формування громад на другому етапі реформи децентралізації зроблено наголос на підвищенні спроможності до надання якісних та доступних публічних послуг жителям громад. Зокрема, у вересні 2019 року тодішній міністр розвитку громад та територій України зазначила: “Ми пройшли еволюційний етап добровільного об'єднання громад і зараз переходимо до наступного етапу - об'єднання за принципом спроможності. Нам не потрібні 73% дотаційних ОТГ, що ми маємо зараз. Наша ключова задача - спроможні ОТГ та доступні для людей на рівні громад адміністративні та соціальні послуги”. [19]

Важливе значення для можливості підвищенню спроможності ОТГ, має ухвалення проекту Закону про внесення змін до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” – він здатний підвищити професійність посадових осіб органів ОТГ, стимулювати посадових осіб ОМС до покращення власних професійних навичок, зробити службу престижною для експертів та фахівців, адже сьогодні важливою потребою є створення цілісної системи підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб МС, відповідної актуальним потребам. Адже, у разі відсутності нормативно-правових рішень, ризик незадовільного організаційного та кадрового забезпечення ОМС. [35, с.15]

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, спроможна громада – це громада, здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [119].

Зміст категорії “потенціал території”, пропонується тлумачити як ресурсне забезпечення спроможності громади - сукупність методів, засобів і

заходів органів влади щодо створення необхідних умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади [82, с.220] Здійснення реформи формує нові умови розвитку територіальних громад в Україні. Одночасно із розширенням фіскальних можливостей, які створюють нову ресурсну спроможність громад, доступу громадян до базових публічних послуг, набуттям нових повноважень, органи місцевого самоврядування перебувають під тиском суттєвих викликів, які спричинені впливом системних процесів перетворень, що діють у державі [133, с.84]

З огляду на повноваження новостворених об'єднаних територіальних громад і, в тому числі, компетенції органів місцевого самоврядування та самих жителів громад, можна окреслити основні складові спроможності громади:

1. Економічна спроможність (фінансова та ресурсна спроможність).
2. Інституційна спроможність (інституційна спроможність органів місцевого самоврядування, громадянська інституційна спроможність, демографічна спроможність, стан реалізації стратегічного планування та залучення SMART інституцій).
3. Правова спроможність (стан законності у місцевій політиці).

Складовими фінансової спроможності громади є бюджетна та інвестиційна спроможність. Бюджетна спроможність визначається за показниками місцевого бюджету та фактично відображає стан ефективного фіскального накопичення та використання коштів бюджету громади (показники доходів загального фонду, видатків загального фонду, рівень дотаційності бюджету, питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків, індекс податкоспроможності, тощо). Інвестиційна спроможність свідчить про стан залучення інвестицій та активності інвестиційної діяльності у громаді. Ресурсна спроможність, як і фінансова, свідчить про фінансовий стан громади, але з огляду на ресурсний потенціал - “чим володіє громада, окрім коштів, і чи ефективно цим розпоряджається”. Ресурсна спроможність може визначатись за показниками бази земельних ресурсів

громади, природних ресурсів, бази нерухомого/рухомого комунального майна та інфраструктурних об'єктів, бази немайнових прав, тощо.

У широкому розумінні термін “інституційна спроможність” має на увазі здатність структури ефективно виконувати власні найголовніші функції та контролювати їх виконання від центрального до регіонального рівня. Інституційна спроможність громади включає два компоненти: інституційну спроможність органів місцевого самоврядування та безпосередньо самих членів громади. Спроможність органів місцевого самоврядування у децентралізованій системі управління передбачає якісне надання послуг жителям. Для досягнення інституційної спроможності органам місцевого самоуправління необхідно вдосконалювати свої методи здійснення місцевого самоврядування. Пропонуємо виділити основні аспекти інституційної спроможності:

- стратегічне планування (якісний показник стратегії розвитку та плану реалізації стратегії);

- навчання та удосконалення (показники кадрового забезпечення, підвищення кваліфікації посадових і виборних осіб місцевого самоврядування);

- впровадження інноваційних підходів та SMART технологій (показники активного впровадження, і у тому числі електронного врядування);

- демографічний стан;

- ефективне використання ресурсів та потенціалу (показники ефективності місцевих владних рішень);

- управління співпрацею та конкурентність (показники міжсекторального співробітництва та рейтингові показники в системі всіх ОТГ);

- узгодження із цілями громади (показники відповідності місцевої політики очікуванням жителів громади, показники реалізації стратегії розвитку).

З огляду можливостей інституційної спроможності жителів громади (громадянська спроможність), можна виділити найважливіший аспект – бажана активна участь в процесах управління громадою (показники явки виборців на місцевих виборах, рівня доступності та залученості жителів громади до громадянської освіти, кількості органів самоорганізації населення ОСН, кількості активних діючих місцевих об'єднань громадян, тощо)

Демографічна спроможність є надзвичайно важливим аспектом інституційної спроможності громади, оскільки, фактично, окреслює результативність місцевої політики простою відповіддю та визначальне запитання: чи хочуть жителі громади залишатись жити у своїй громаді та народжувати в ній своїх. Рівень спроможності тут може визначатись за такими показники: показники рівня динаміки зростання/ зменшення кількості населення, рівня народжуваності, рівня смертності, тривалості життя у громаді, тощо.

Правова спроможність ОТГ є фактичним відображенням стану дотримання законності у публічних процедурах, які здійснюються органами місцевого самоврядування та посадовими особами: законність прийняття владних рішень, правовий режим надання адміністративних послуг, правовий режим публічних процедур, можливості отримання правової допомоги у громаді, тощо.

Табл.1 Типи спроможності громади

Економічна	Фінансова	Бюджетна	Рівень індексу податкоспроможності
			Доходи/ видатки загального фонду на 1-го мешканця
			Стан дотаційності бюджету
			Питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків
	Ресурсна	Інвестиційна	Стан доходів жителів громади
			Стан обсягу комунального майна та інфраструктурних об'єктів
			Стан обсягу майна жителів громади, підприємств, установ
Інституційна	Функціональна (секторальна)	У секторі власних повноважень	У секторі делегованих повноважень
	Кадрова	Стан здійснення стратегічного планування розвитку	Стан громадянської активності
			Стан громадянської освіченості
			Стан впровадження розумних технологій та інноваційних підходів
			Демографічна
Правова		Стан законності рішень ОМС	Стан законності процедур місцевої політики
			Підзвітність ОМС
			Стан правового режиму надання адміністративних послуг
			Стан надання правової допомоги

Запропонована класифікація складових спроможності новостворених громад є важливою з огляду актуальності потреби її зміцнення та запровадження якісної системи її оцінювання. Концептуальний підхід до визначення спроможності громад гарантує можливість корекції спроможності громад та сталий розвиток територій, що є спільним інтересом держави і громадян.

Висновки до першого розділу

На підставі узагальнення наукових поглядів учених, а також аналізу законодавства України щодо понять “громада”, “спроможність громади”, “механізм забезпечення спроможності громади”, вважаємо, що ці поняття можна розглядати наступним чином:

- громада - жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр;
- спроможність громади - стан реалізації здатності органів місцевого самоврядування та жителів громад забезпечувати розвиток громади та вирішувати питання місцевого значення, передбачених законодавством;
- механізм забезпечення спроможності - сукупність фінансово-матеріальних, інституційних (організаційних) та правових засобів практичної реалізації функцій громади і забезпечення її життєдіяльності та розвитку.

Встановлено, що можливості зміцнення спроможності громад засновані на активізації потенціалу (інвестиційного, економічного, управлінського, фінансового, людського, потенціалу громадської участі) та визначаються підвищенням рівня якості та доступності публічних послуг та розвитку громади.

З огляду на повноваження територіальних громад і, в тому числі, компетенції ОМС та самих жителів громад, запропоновано окреслити основні види (складові) спроможності громади: економічна, інституційна та правова спроможність. Економічна спроможність включає у себе фінансову та ресурсну спроможність. Інституційна спроможність включає у себе: функціональну, кадрову, демографічну, стан здійснення стратегічного планування розвитку, стан громадянської активності та освіченості, стан впровадження розумних технологій та інноваційних підходів. Правова спроможність включає у себе: стан законності рішень ОМС, стан законності

процедур місцевої політики, стан правового режиму надання адміністративних послуг та стан надання правової допомоги.

Наголошено, що успіх реформи децентралізації великою мірою залежить і від наступних запланованих кроків у прийнятті нових законодавчих змін:

- зміни до Конституції України щодо засад децентралізації;
- проект закону України “Про засади адміністративно-територіального устрою України”;
- проект закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”;
- зміни до законодавства щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування;
- проект закону України “Про місцевий референдум”.

Таким чином, Конституцією буде визначено засади адміністративно-територіального устрою, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади і ОМС з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж громад та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України. Проект закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування (або нова редакція, або Кодекс державного службовця) забезпечить рівний доступ до служби у ОМС, підвищить її престижність, мотивацію місцевих посадовців до розвитку громад та власного особистісного розвитку.

На підставі дослідження європейського досвіду, відзначено, що основними рекомендаціями щодо вдосконалення процесу децентралізації, з огляду забезпечення спроможності громад, є наступні:

- відмовитись від застосування єдиного кількісного критерію обов’язкової мінімальної кількості населення у громаді, адже командно-адміністративний шлях злиття муніципалітетів у нову адміністративну

одиницю, що застосовувався у Франції продемонстрував негативний наслідок - несприйняття населенням. Натомість, розробити та застосовувати фінансові стимули для об'єднання та подальшого злиття громад із населенням чисельністю менше ніж визначена кількість жителів, або для їх приєднання до більших громад - у разі неспроможності менш чисельних, як це відбувалось у Італії та Естонії;

- стимулювати та заохочувати утворення нових громад - навколо міст, що матиме позитивний економічний ефект, продемонстрований досвідом Швеції, і навколо торгівельних зон та центрів тяжіння в кооперації ресурсів - за моделлю Данії;

- продовжувати пошуки оптимальних варіантів територіального планування - на основі врахування різниці між відносно нижчою спроможністю сільських та вищою спроможністю міських громад, аби пом'якшити і мінімізувати зростання розриву між більш успішними та менш успішними громадами, як це відбулось у Польщі;

- продовжувати впровадження організаційних реформ, що передбачають: посилення ролі голів громад та місцевих рад; забезпечення публічності та демократичності усіх процесів та процедур місцевої політики, розширення участі громадськості у прийнятті місцевих рішень, стимулювання впровадження механізму стратегічного планування розвитку громад – за прикладом досвіду Італії, Великої Британії, тощо;

- забезпечувати відповідність всіх стратегічних цілей розвитку громад – глобальним цілям сталого розвитку, затвердженим Генеральною Асамблеєю ООН.

Основні наукові положення, що викладені у даному розділі, опубліковано у фахових виданнях [89], [90].

РОЗДІЛ II

СУЧАСНИЙ СТАН СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ ТА МЕХАНІЗМИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

2.1. Забезпечення економічної спроможності територіальних громад

Однією з цілей реформи децентралізації є зміцнення спроможності громад, аби вони могли безперешкодно виконувати повноваження, наділені відповідно до законодавства. Однією з важливих складових спроможності громади, беззаперечно, є економічна спроможність як можливість громади фінансувати заходи місцевого значення і накопичувати необхідні для цього ресурси.

На рівень економічної спроможності громади впливають різноманітні чинники, такі як: вигідність географічного розташування громади, комунікаційний розвиток, наявність активних господарюючих суб'єктів, стан промислової та соціальної інфраструктури, наявність кадрового потенціалу та стан реалізації місцевих проектів розвитку та інші. Такі показники характеризують громаду як таку, що має достатній потенціал зміцнювати свою спроможність, в тому числі – економічну. А з огляду на необхідність встановлення рівня економічної спроможності, як результату реалізації громадою свого потенціалу, важливо визначити конкретні показники, яких досягає громада у економічній сфері. Пропонуємо розглядати економічну спроможність громади як стан розвитку громади, що характеризується певним фінансовим станом та станом місцевих ресурсів. При цьому, до складових і фінансової і ресурсної спроможності відносити також і спроможність у цих сферах самих жителів громад, домогосподарств громади.

Оцінювання та визначення рівня економічної спроможності кожної громади є важливим завданням і з огляду потреб самої громади, і з огляду потреб Уряду. Потребами громади тут є: об'єктивна незалежна оцінка її

зусиль урядом, можливість відстежування досвіду і оцінки спроможності інших подібних до неї громад, можливість оцінювання ефективності органів місцевого управління жителями самої громади. Потребами Уряду тут є: демонстрація результатів діяльності територіальних громад як результат успішності або недостатньої успішності проведення реформи децентралізації, можливість виявлення помилок, уточнення розрахунків та методології, можливість визначення дійсного стану розвитку всіх ОТГ з метою врахування у подальшій реалізації політики децентралізації. Кінцевою ж метою обох сторін є: створення комфортного життєвого середовища для всіх жителів всіх громад, забезпечення оптимальної реалізації їх прав, свобод та інтересів.

Механізми оцінювання фінансової спроможності розроблялись та досліджувались багатьма українськими науковцями: А.Буряченко [15], Т.Куценко [61], І.Луніною [65], І.Сторонянською [140], Л.Сухарською [141], І. Лютим [67], Н.Спасів [137], Н.Ясинською [155] та іншими. Питання спроможності громад, взаємозв'язку власних надходжень і видатків місцевих бюджетів досліджувались також у працях М. Мельник, І.Лещух та Р. Яремчука [68].

Спасів Н. розглядав спроможність, в тому числі і фінансову, як здатність громади на основі різнорівневих зв'язків між її елементами забезпечити функціонування та модернізацію інфраструктури своєї території, зростання добробуту членів ТГ. [137, с. 77–110] Питання оцінювання дохідної фінансової спроможності територіальних громад досліджується у більшій мірі, а ось питання розподілу фінансових ресурсів щодо фінансування місцевих публічних послуг досліджуються недостатньо. [25, с. 27]

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування (ст. 2) місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ під власну відповідальність і в інтересах

місцевого населення [65, с.9] Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, спроможною територіальною громадою є така, в якій фінансові, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством. З огляду на створення нової перспективної ОТГ, дуже важливим є оцінити її майбутню економічну спроможність, адже це надає можливість оцінити і ризики можливого об'єднання. [112]

Поняття спроможність тлумачать як набору здатностей, здібностей, можливостей громади здійснювати певну діяльність, як перспективу, потенціал, змогу [3]. Спроможна територіальна громада - це громада, місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси якої є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів. При чому, фінансова незалежність та автономність громади має досягатись, насамперед, за рахунок власних фінансових ресурсів [150, с. 86] Подібним чином спроможну територіальну громаду визначає Я. Ф. Жовнірчик, що деталізує перелік ресурсів забезпечення її спроможності, виокремлюючи матеріальні, фінансові та інші ресурси, якими громада володіє в обсязі, достатньому для реалізації завдань і повноважень МС, надання публічних послуг населенню на рівні загальнодержавних та європейських стандартів [43, с. 325]

Спроможність громади у фінансовому сенсі тлумачиться як достатність фінансового потенціалу, результату використання фінансових ресурсів і можливості забезпечення соціально-економічного розвитку. Тож, фінансова спроможність це здатність забезпечувати достатній обсяг, розподіляти та використовувати фінансові ресурси, з метою досягнення сталості соціально-економічного розвитку у майбутньому. [61, с.128]

Фінансова спроможність означає достатність фінансових ресурсів ОТГ для забезпечення належного рівня надання послуг у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства,

тощо. [15, с. 59] Тому, саме фінансову спроможність вважають найважливішою складовою загальної спроможності громади переважна частина науковців та експертів. Визначення актуального фінансового стану громади є визначальним чинником, з погляду можливостей ефективного функціонування та перспектив розвитку громад в Україні.

Середньостроковим планом пріоритетних дій КМУ України до 2020 року було передбачено обов'язкове об'єднання усіх громад у спроможні територіальні громади до 2020 року. 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив межі 1469 громад. За підсумками I півріччя 2020 року Міністерством розвитку громад та територій України було проведено оцінювання фінансової спроможності 872 ОТГ та сформовано рейтинг [97] за такими показниками у галузі фінансів: показник доходів загального фонду; видатки загального фонду; видатки на утримання апарату управління; рівень дотаційності бюджету; співвідношення видатків на утримання апарату управління із сумою доходів загального фонду; питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету громади; питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків. [97]

Аналіз проведено у розрізі 872 ОТГ, які у 2020 році перебували на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом, їх було згруповано за критерієм чисельності населення, і в окрему групу виділено ОТГ - міста обласного значення:

- Група 1 – ОТГ з чисельністю населення понад 15 тисяч жителів;
- Група 2 – ОТГ з чисельністю населення від 10 до 15 тисяч жителів;
- Група 3 – ОТГ з чисельністю населення від 5 до 10 тисяч жителів;
- Група 4 – ОТГ з чисельністю населення менше 5 тисяч жителів;
- Група 5 – ОТГ - міста обласного значення. [97]

Тут було здійснено розрахунки показників місцевих бюджетів по 872 ОТГ - за результатами виконання бюджетів у січні - червні 2020 року по ОТГ усіх п'яти груп.

По показнику 1:

Доходи загального фонду на 1-го жителя розраховано як співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без урахування трансфертів до кількості жителів. У розрахунок включено лише доходи загального фонду, які мобілізуються до бюджету на відповідній території. Цей показник характеризує фінансовий потенціал громади, спроможність забезпечувати громаду за рахунок коштів громади. За підсумками січня - червня 2020 року до загального фонду бюджетів 872 ОТГ (без урахування трансфертів) надійшло 23,8 мільярдів гривень. Із розрахунку на одного жителя - середній по всіх ОТГ розмір доходів становить 2 292,2 грн, медіанний показник доходів на одного жителя - 1 717,9 гривень. Із 872 ОТГ по 239 громадах (27,4% від загальної кількості) показник доходів на одного жителя перевищує середній показник по всіх ОТГ. Середній показник доходів у розрахунку на 1-го жителя становить:

у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 1 930,5 грн. (максимальний – 11 388,8 грн, мінімальний – 558,6 грн),

у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 1 979,2 грн. (максимальний – 7 531,5 грн, мінімальний – 434,2 грн),

у Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 1 985,3 грн. (максимальний – 14 514,9 грн, мінімальний – 427,1 грн),

у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 1 953,7 грн. (максимальний – 18 465,5 грн, мінімальний – 399,9 грн),

у Групі 5 (ОТГ- міст обласного значення) – 2 976,3 грн. (максимальний – 5 907,8 грн, мінімальний – 1 381,7 грн). [97]

По показнику 2:

Видатки загального фонду на 1-го жителя розраховано як співвідношення обсягу видатків загального фонду до кількості жителів відповідної ОТГ. У січні-червні 2020 року із загального фонду бюджетів ОТГ було проведено видатків на суму 35,4 млрд гривень. Середній обсяг видатків по всіх 872 ОТГ із розрахунку на одного жителя склав 3 408,7 грн, медіанний показник видатків на одного жителя – 3 244,8 гривні. Із 872 ОТГ по 337

громадах (38,6% від загальної кількості) показник видатків на одного жителя перевищує середній показник по всіх ОТГ. Середній показник видатків у розрахунку на одного жителя становить:

у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 3 229,9 грн (максимальний – 10 190,5 грн, мінімальний – 564,8 грн),

у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 3 306,6 грн (максимальний – 6 942,2 грн, мінімальний – 900,6 грн),

у Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 3 334,0 грн (максимальний – 9 328,0 грн, мінімальний – 837,7 грн),

у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 3 387,9 грн (максимальний – 13 399,3 грн, мінімальний – 471,4 грн),

у Групі 5 (ОТГ- міст обласного значення) – 3 631,8 грн (максимальний – 5 766,7 грн, мінімальний – 2 247,9 грн. [97]

По показнику 3:

Видатки на утримання апарату управління у розрахунку на 1-го жителя громади визначено як співвідношення обсягу видатків на утримання апарату управління, проведених за рахунок коштів загального фонду, до кількості жителів ОТГ. Тобто, показник вказує на те, якою є “вартість” одного працівника управлінського апарату ОТГ для кожного жителя громади за рік. Загалом по 872 ОТГ середній рівень видатків на утримання апарату управління у розрахунку на 1-го жителя становить 452,6 грн, медіанний показник – 503,4 гривні. Середній показник видатків на утримання апарату управління у розрахунку на 1-го жителя становить:

у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 385,0 грн (максимальний – 1 204,4 грн, мінімальний – 145,8 грн),

у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 467,6 грн (максимальний – 1 285,9 грн, мінімальний – 179,1 грн),

у Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 527,6 грн (максимальний – 1 801,0 грн, мінімальний – 190,1 грн),

у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 682,9 грн (максимальний – 2 305,6 грн, мінімальний – 152,7 грн),

у Групі 5 (ОТГ- міст обласного значення) - 378,3 грн (максимальний – 783,3 грн, мінімальний – 247,9 грн). [97]

По показнику 4:

Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах загального фонду місцевого бюджету) розраховано як співвідношення обсягу базової/реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ОТГ з урахуванням базової чи реверсної дотацій, але без урахування субвенцій з державного бюджету. Дотаційність бюджетів розраховано наступним чином:

- для ОТГ, які отримують базову дотацію - як співвідношення базової дотації до суми доходів загального фонду місцевого бюджету з урахуванням базової дотації;
- для ОТГ, які перераховують реверсну дотацію - як співвідношення реверсної дотації до суми доходів загального фонду місцевого бюджету.

Найменш залежними від дотаційних ресурсів з державного бюджету є громади - міста обласного значення з Групи 5, серед яких із 43 ОТГ найвищий рівень дотаційності бюджету становить лише 23,4%. У Групі 1 найвищий рівень дотаційності становить 54,7%, крім цього ще у 2 ОТГ він перевищує 50%. Серед ОТГ Групи 2 по 9 громадах показник дотаційності бюджету перевищує 50% (6,7% від загальної кількості громад у групі), найвище значення становить 64,0%. У Групі 3 - по 17 громадах показник дотаційності перевищує 50% (6,1% від загальної кількості громад у групі), найвище значення становить 63,6%. У Групі 4 - у шести громадах показник дотаційності перевищує 50% (або 1,9% від загальної кількості громад у групі), найвище значення становить 66,0%. [97]

По показнику 5:

Співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами ОТГ - визначено як співвідношення видатків на

утримання апарату управління ОМС із сумою доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування трансфертів з державного бюджету). В середньому, по всіх 872 ОТГ, що оцінювались, середній рівень видатків на утримання апарату управління становить 19,7%. Середній показник видатків на утримання апарату управління, у розрізі груп становить:

у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 19,9% (максимальний – 60,1% грн, мінімальний – 9,9%);

у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 23,6% (максимальний – 89,7% грн, мінімальний – 9,8%);

у Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 26,6% (максимальний – 89,1% грн, мінімальний – 6,6%);

у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 35,0% (максимальний – 86,4% грн, мінімальний – 12,1%);

у Групі 5 (ОТГ- міст обласного значення) – 12,7% (максимальний – 36,0% грн, мінімальний – 7,2%).

Серед Групи 1 налічується 68 ОТГ (61,8% від загальної кількості ОТГ в групі), у яких видатки на управління перевищують 20% від обсягу фінансових ресурсів громади. Серед Групи 2 - у 108 громад показник видатків на управління перевищує 20% (80,6% від загальної кількості ОТГ в групі), у тому числі у 7 ОТГ - показник перевищує 50%. У Групі 3 - у 235 громадах видатки на управління перевищують 20% від обсягу фінансових ресурсів (84,8% від загальної кількості ОТГ в групі), у тому числі у 31 ОТГ показник перевищує 50%. У Групі 4 - кількість ОТГ, у яких видатки на управління перевищують 20% обсягу фінансових ресурсів, становить 294 (95,5% від загальної кількості ОТГ в групі), у тому числі у 73 ОТГ показник становить понад 50%. У Групі 5 - кількість ОТГ - міст обласного значення, у яких видатки на управління перевищують 20% обсягу власних доходів, становить 15 (34,9% від загальної кількості ОТГ в групі). [97]

По показнику 6:

Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду визначено як відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету, без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету громади до інших бюджетів. Тобто, при розрахунку використано дані щодо обсягу видатків спрямованих на заробітну плату із нарахуваннями, а також обсяг видатків загального фонду бюджету без урахування коштів, перерахованих до інших бюджетів у вигляді трансфертів, оскільки ці кошти не були спрямовані на проведення видатків на території відповідної громади, а були використані на утримання установ чи фінансування заходів іншої громади. Протягом січня - червня 2020 року із загального фонду бюджетів 872 ОТГ було проведено видатків на фінансування заробітної плати з нарахуваннями на суму 26 мільярдів грн, що становить 73,4% від обсягу видатків загального фонду бюджетів ОТГ. Середній показник питомої ваги заробітної плати у видатках загального фонду становив:

у Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 79,6% (максимальний – 92,4%, мінімальний – 52,8%);

у Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 79,0% (максимальний – 93,0%, мінімальний – 47,1%);

у Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 79,1% (максимальний – 97,0%, мінімальний – 39,4%);

у Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 81,9% (максимальний – 98,0%, мінімальний – 35,5%);

у Групі 5 (ОТГ- міст обласного значення) – 61,6% (максимальний – 86,8%, мінімальний – 48,2%). [97]

По показнику 7:

Питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків визначено як співвідношення капітальних видатків до сумарного обсягу видатків загального та спеціального фонду місцевого бюджету. Обсяги

капітальних видатків відображають спроможність ОТГ забезпечувати соціально-економічний розвиток, можливості для реалізації проектів інфраструктурного розвитку, створення матеріальних активів, тощо. За січень - червень по всіх 872 ОТГ середній рівень капітальних видатків становив 9,6%. Середній показник питомої ваги капітальних видатків у загальному обсязі видатків становив:

по Групі 1 (більше 15 тис. осіб) – 7,0% (максимальний – 46,0%, мінімальний – 0,3%),

по Групі 2 (від 10 до 15 тис. осіб) – 9,1% (максимальний – 45,9%, мінімальний – 0,1%),

по Групі 3 (від 5 до 10 тис. осіб) – 9,2% (максимальний – 57,9%, у 7 ОТГ взагалі не проведено капітальних видатків),

по Групі 4 (до 5 тис. осіб) – 8,4% (максимальний – 62,7%, у 17 ОТГ взагалі не проведено капітальних видатків),

по Групі 5 (ОТГ- МОЗ) – 11,8% (максимальний – 23,0%, мінімальний – 0,2%).

У розрахунках чисельність населення зазначена з урахуванням внутрішньо переміщених осіб, кількість яких в цілому по Україні становить 1337,4 тис. осіб, у т.ч. в громадах, які мають прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом - 270,0 тис. осіб. [97]

Під час реформи децентралізації було завершено формування базових об'єднаних територіальних громад. Тож, питання моніторингу рівня їх спроможності і, насамперед, рівня фінансової спроможності, є сьогодні надзвичайно актуальним. Так, проведений аналіз оцінки Уряду за I півріччя 2020 року свідчить про наявність суттєвої диференціації у ресурсному забезпеченні громад. Новостворені громади отримали різні ресурси, мають різне стратегічне бачення свого розвитку і їх кадровий потенціал теж значно різниться. Оцінюючи спроможність громад і диференціюючи їх, Уряд визначив лише один критерій - кількість населення (чотири групи) та відокремив ОТГ міст обласного значення (п'ята група). [140] Але, кількість

жителів громади не може бути єдиним критерієм диференціації. Оцінюючи економічну спроможність громади, варто зважати і на інші чинники, такі як, обсяг земельного ресурсу, комунального майна, промислових потужностей, кількості активних господарюючих суб'єктів, ставок місцевих податків, зборів, тощо. Також, важливо визначати стан економічної спроможності безпосередньо жителів громади - обсяг їх доходів та майна (рухомого чи нерухомого/немайнових прав, тощо).

Фактично, проаналізований механізм оцінювання фінансової спроможності ОТГ, що здійснюється Міністерством розвитку громад та територій, по суті, є механізмом визначення бюджетної спроможності, адже ця оцінка ґрунтується лише на показниках бюджетів громад. А варто оцінювати саме економічну спроможність, а не лише бюджетну. Отже, при здійсненні оцінювання економічної спроможності громад, варто впроваджувати комплексну оцінку, що відображатиме не лише показники місцевих бюджетів, а й їх актуальну ресурсну базу, стан активності інвестицій у громаді, тощо. Досліджуючи господарську здатність територіальної громади, важливо враховувати також незадіяні у виробничо - господарський обігу такі ресурси території. [31, с.132]

На підставі аналізу методики визначення спроможності, передбаченої законодавством, та аналізу досліджень у сфері економічної спроможності, пропонуємо наступну класифікацію складових елементів економічної спроможності громад:

Табл.2 Класифікація економічної спроможності громад

Економічна	Фінансова	Бюджетна	Рівень індексу податкоспроможності
			Доходи/ видатки загального фонду на 1-го мешканця
			Стан дотаційності бюджету
			Питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків
	Ресурсна	Інвестиційна	
		Стан доходів жителів громади	
		Стан обсягу комунального майна та об'єктів інфраструктури	
		Стан обсягу майна жителів громади, підприємств, установ	

Запропонована класифікація, на відміну від прийнятого сьогодні підходу до визначення спроможності громад, враховує не лише показники бюджету, а й усі інші, що опрямо чи опосередковано впливають на стан місцевої економіки та розвитку громади. Наукова новизна також полягає у зміні суті предмету спроможності громади - відтепер, це не лише стан розвитку місцевого бюджету, а й стан доходів та майна всіх жителів громади. Впровадження такої системи оцінювання, звичайно, складніше у виконанні та моніторингу, але, натомість, дозволить більш ефективно виявляти причини економічної неспроможності громад та створювати, відповідно, правила та умови підвищення/зміцнення їх спроможності. Адже, головною метою децентралізації є сприяння у підвищенні економічного потенціалу громад, які цього потребують, та оптимальне вирівнювання міжрегіональних фінансових диспропорцій з метою забезпечення громадян усіх громад належним рівнем публічних послуг.

2.2. Забезпечення інституційної спроможності територіальних громад

Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування – це здатність таких органів ефективно здійснювати свою діяльність, передбачену законодавством і правилами громади. Інституційна спроможність жителів громади – це їх здатність здійснювати свою життєдіяльність, спрямовану на розвиток своєї особистості, забезпечення свого добробуту, реалізацію своїх законних прав та інтересів, тобто, здатність осіб реалізовувати свої права, не порушуючи правила, встановлені законодавством та місцевою громадою, брати участь у реалізації місцевої політики. Інституційна спроможність громади зміцнюється і місцевий розвиток має позитивну динаміку, де самі жителі громади є інституційно спроможними, володіють достатніми знаннями, навичками, компетенціями, активно беруть участь у реалізації місцевої політики та належно сплачують податки. Окреслено основні показники громадянської спроможності: громадянська освіченість, активна участь в процесах управління громадою (бюджет участі, показники явки виборців на місцевих виборах, рівень доступності та рівень залученості жителів громади до громадянської освіти, кількості активний органів самоорганізації населення, кількості активних місцевих об'єднань громадян, тощо).

Питання інституційного розвитку публічної служби, громадянської свідомості та інституційної спроможності ОМС були предметом досліджень багатьох українських науковців. Важливим дослідженням інституційної та інституціональної спроможності місцевого самоврядування є праця української наукової дослідниці Колесніченко Н.М. [56] Але, все ж таки, питання інституційної спроможності громади залишається малодослідженим. І не вирішеною частиною загальної проблеми визначення спроможності громад є проблема визначення саме її інституційної спроможності як здатності забезпечити життєдіяльність громади і ефективність місцевих рішень.

Територіальна громада України - первинна базова адміністративно-територіальна одиниця місцевого самоврядування України. Основними її ознаками є спільна територія, спільні інтереси місцевого значення, взаємодія жителів громади в процесі забезпечення цих інтересів, комунальна власність, сплата податків, та таке інше. Основою громади є її жителі, об'єднані постійним проживанням у межах громади. У широкому розумінні термін “інституційна спроможність” означає здатність структури ефективно виконувати власні функції та контролювати їх виконання від центрального до регіонального рівня. Інституційна спроможність громади включає два компоненти: інституційну спроможність ОМС та інституційну спроможність власне жителів громади.

Враховуючи, що у 2020 році всі територіальні громади в Україні формально вже були визначені Урядом, одним з першочергових завдань є впровадження інструменту визначення спроможності територіальних громад, в тому числі, їх інституційну спроможність - як здатність виконувати свої функції. З метою оцінки спроможності, необхідно окреслити її межі, сутність та конкретні показники досяжності. ОМС реалізують свої функції у секторі делегованих державою повноважень та у секторі власних повноважень. Відповідно, у класифікації функціональної спроможності громади слід виділяти два стани громади: стан виконання власних функцій та стан виконання делегованих державою функцій. У секторі делегованих повноважень, ОМС реалізують систему публічних послуг у різних сферах: освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення, культура, спорт; у секторі власних повноважень: благоустрій, природоохоронні заходи, комунальні мережі, міська мобільність, безпека, утримання інфраструктурних комунальних об'єктів, тощо.

Спроможність ОМС передбачає якісне та доступне надання послуг жителям. Для досягнення інституційної спроможності органам місцевого самоуправління необхідно удосконалювати свої методи реалізації місцевого самоврядування. Інституційна спроможність органу місцевого

самоврядування означає здатність управляти ресурсами комунальної власності, в тому числі фінансовими ресурсами місцевого бюджету, здатність здійснювати ефективне управління громадою та її справами. Тож, зміцнення інституційної спроможності органів МС прямо впливає на фактори місцевого розвитку.

Існує ряд умінь та навичок, які допомагають організації успішно реалізувати свою спроможність, виконувати свою місію та розвиватися: вихід за установлені межі, навчання, впровадження розумних інноваційних підходів, удосконалення системних поглядів, використання технологій, швидке реагування, творення майбутнього, баланс між незалежністю та взаємозалежністю, управління співпрацею та змагальністю, узгодження організаційної форми і цілей організації. [64]

Існує суттєвий розрив серед країн Східної Європи щодо рівня реалізації інноваційного потенціалу, що залежить від основних передумов його розвитку. Зокрема, до країн з вищим рівнем інноваційного розвитку належать Чехія, Словаччина та Польща. Країни, які приєдналися до ЄС, змогли швидко забезпечити трансформацію структури економіки. Однак країни, особливо ті, що вийшли з Радянського Союзу, характеризуються сировиною матеріальною структурою економіки та відсутністю ефективної економічної політики. Зазначені дані вимагають і подальшого дослідження факторів формування економіки інноваційного потенціалу країн ЄС. [169]

Розвиток організаційної спроможності спрямований на набуття та вдосконалення навичок, умінь організації, які б допомогли їй більш повно виконувати свої функції та найкращим чином представляти інтереси громадян. При формуванні стратегії досягнення/забезпечення інституційної спроможності влади потрібні: максимальний політичний консенсус, суспільні консолідація, згода щодо основних цілей цієї стратегії та механізмів її реалізації. Зазначені напрямки є основою формування стратегій інституційного розвитку та зміцнення інституційної спроможності. Без опори на довгострокову стратегію, яка б ураховувала, з одного боку, об'єктивні

закономірності суспільного прогресу, а з іншого - сучасні соціально - економічні та геополітичні реалії і водночас користувалася високою довірою й підтримкою жителів громад, розвиток інституційної спроможності ОМС в Україні не матиме перспективи. У зв'язку із цим, стратегія формування інституційної спроможності має бути максимально прагматичною, вільною від стереотипів. Це дуже важливо з погляду зміцнення демократичних інститутів і послідовного розвитку місцевого самоврядування [56, с.308]

Суспільні трансформації, які відбуваються у країні, повинні призвести до такої ситуації, за якої кожний громадянин буде не тільки знати, але й мати можливість реально вимагати від суб'єктів публічного управління відповідного рівня та якості послуг, які йому зобов'язані надати зазначені суб'єкти на відповідному рівні влади. [40, с.48]

Висока інституційна спроможність даватиме змогу мінімізувати корупцію на всіх рівнях урядування, запроваджувати однакові для всіх громад стандарти і правила, що є обов'язковими для виконання, ефективно використовувати наявні потенціали. Це є основою формування довіри людей до влади та можливості підвищення їх добробуту. Інституційна ж слабкість влади дає змогу місцевим елітам "сильних" громад отримувати ренту від близькості до місцевої влади, а також вимагати її від держави, підтримуючи корупцію, спотворюючи ринкове середовище, поглиблюючи нерівність у розподілі ресурсів та доходів уже на національному рівні. [133, с.8]

Можна виділити основні аспекти (сфери) інституційної спроможності громади:

- стратегічне планування - якісний показник стратегії розвитку та плану реалізації стратегії громади;
- навчання та удосконалення - показники кадрового забезпечення, підвищення кваліфікації посадових та виборних осіб МС;
- впровадження інноваційних підходів та SMART технологій - показники активного впровадження, в тому числі електронного врядування;

- ефективне використання ресурсів та потенціалу громади - показники ефективності владних рішень;
- управління співпрацею та конкурентність - показники міжсекторального співробітництва і рейтингові показники в системі всіх громад;
- узгодження із цілями громади - показники відповідності місцевої політики очікуванням жителів громади, показники динаміки реалізації стратегії.

Забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування залежить також і від кваліфікації державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, тощо. Так, наприклад, принцип аналітичної чесності посадової особи та службовця ОМС полягає в умінні надати об'єктивну пораду про наслідки прийняття рішень ОМС. Сьогодні вже зрозуміло, для визначення та дослідження проблем, які стосуються діяльності як ОМС, так і осіб які їх очолюють, для здатності передбачувати проблеми, що стосуються життєдіяльності певної громади, необхідні відповідна кваліфікація та вміння. До посадових осіб є вимога аналізувати, діяти, так, аби усі рішення відповідали потребам жителів громади. [41]

Необхідними для розвитку громади знаннями та навичками мають володіти не лише посадові і виборні особи органів місцевого самоврядування, а й власне самі жителі громади. Налагодження професійного кадрового моніторингу і кадрового аудиту, кадрових процесів і відносин, впровадження стратегічного управління професійною підготовкою кадрів, системний підхід до управління усіма ланками кадрової сфери, починаючи від профорієнтації молоді, профпідготовки і закінчуючи технологіями професійного розвитку на робочому місці, забезпечення подальшого інституційного розвитку - сприятимуть професіоналізації практично усіх сфер суспільно корисної діяльності та професійній самореалізації кадрів. [50, с.18-20]

Важливою умовою забезпечення спроможності громади є взаємовідносини та взаємовідповідальність ОМС та жителів громади. Громадяни мають зрозуміло та активно висловлювати свої очікування, а органи влади - ухвалювати рішення лише на підставі розуміння та аналізу висловлених очікувань. Незважаючи на те, що в Україні створені правові передумови побудови ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з місцевого самоврядування щодо забезпечення участі громадськості у процесах формування і реалізації державної та регіональної політики, органи влади все одно демонструють неготовність враховувати думку громадськості при розробленні політики, місцевої в тому числі. Інформація, яку влада доносить до громадянського суспільства часто є декларативною. Зокрема, при оголошенні певного політичного рішення, суспільна проблема, на вирішення якої спрямоване рішення, не розглядається взагалі, або описується не конкретно, без ідентифікації зацікавлених осіб і причинно-наслідкових зв'язків, без формулювання моделі причинності. Це призводить до прийняття таких політичних рішень, які фактично не усувають причини проблем, що розглядаються. [147, с.12]

Стратегія покращення якості публічної політики за допомогою залучення громадськості має розроблятися після формування образу майбутнього стану комунікативного зв'язку влада із громадськістю. Тоді, органи влади, якщо формують публічну політику, будуть мати експертів, здатних виробляти ефективну публічну політику, використовуючи публічні комунікації, а громадянське суспільство буде розвинене до такого рівня, що його інститути будуть спроможні брати активну участь у розробленні публічної політики та оцінюванні її результатів і наслідків. [146]

З огляду можливостей інституційної спроможності жителів громади, можна виділити найважливіший аспект – бажана активна участь в процесах управління громадою (показники явки виборців на місцевих виборах, рівня доступності та залученості жителів громади до громадянської освіти,

кількості органів самоорганізації населення, кількості діючих місцевих об'єднань громадян, тощо).

Отже, у рамках дослідження інституційної спроможності громади окреслено основні показники, за якими можна здійснювати оцінювання її рівня її:

- функціональна спроможність - показники виконання функцій у сферах делегованих та власних повноважень;
- стан здійснення довгострокового стратегічного планування - показники ефективності стратегії розвитку, здійснення системного моніторингу та звітування, тощо;
- кадрова спроможність - показники кадрового забезпечення, підвищення кваліфікації посадових та виборних осіб місцевого самоврядування, тощо;
- стан громадянської активності – показники активності участі жителів громад у прийнятті владних рішень, участі у громадських формуваннях, рівня громадського контролю та моніторингу;
- стан громадянської освіченості – показники доступності, поширеності та використання інструментів громадянської освіти;
- стан впровадження розумних технологій та інноваційних підходів – показники використання;
- стан демографічної спроможності – показники демографічної динаміки у громаді.

Табл.3 Класифікація інституційної спроможності

Інституційна спроможність	Функціональна (секторальна)	У секторі власних повноважень
		У секторі делегованих повноважень
	Кадрова	
	Стан здійснення стратегічного планування розвитку	
	Стан громадянської активності	
	Стан громадянської освіченості	
	Стан впровадження розумних технологій та інноваційних підходів	
	Стан демографічної спроможності	

Враховуючи важливість та принциповість позиції спільної відповідальності за місцевий розвиток - органів влади громади та жителів громади, пропонуємо огляд взаємозв'язку між інституційною спроможністю обох сторін (*додаток 1. Інституційна спроможність ОМС та жителів громад*).

Реформу децентралізації відносять до п'ятірки найбільш динамічних українських реформ за показником сприйняття громадянами. Різні комунікаційні заходи допомагають українцям зрозуміти, що відбувається у країні у сфері реформ та формує їх ставлення до змін. Протягом тривалого періоду громадяни не мали ефективних важелів впливу на управління державою, внаслідок чого сформувалися і стали нормальними моделі поведінки, при яких громадяни уникають відповідальності за свої дії або перекладають відповідальність на інших. Та сучасна Україна вимагає зовсім іншої моделі поведінки, перехід на цю модель є багаторівневим. Депутатам місцевих рад, посадовим особам ОМС, лідерам, керівникам і працівникам окрім, необхідності розібратись у своїх нових обов'язках для належного їх виконання, потрібно залучити громадян до співробітництва через ефективні, відкриті та прозорі шляхи комунікації. [110, с.75]

Так, місцевий розвиток великою мірою залежить від результативності спільних зусиль органів місцевої влади та громадськості, спільною ціллю яких є зміцнення спроможності у всіх сферах життєдіяльності громади. А відтак, і відповідальність за місцевий розвиток покладається на обидві сторони – на владу громади та її жителів. Органам місцевого самоврядування необхідно продовжувати створювати сприятливі умови для участі населення у вирішенні питань місцевого значення, і створювати ці умови можна за допомогою демократичних засобів участі населення у процесі ухвалення владних рішень. Огляд практики в громадах демонструє, що чимало громад намагаються розвивати демократію участі, і в одних громадах ініціатива щодо співробітництва надходить від місцевої ради, в інших, навпаки, активні

мешканці самі виявляють ініціативу, або співпраця влади та мешканців розвивається в результаті взаємної ініціативи від обох сторін. Власне, громади обирають інструменти взаємодії: розвиток органів самоорганізації населення, громадські експертизи діяльності влади, консультації з громадськістю, громадські ради, громадські обговорення, загальні збори громадян, тощо. [51]

Відповідно, місцеві органи влади докладають зусиль для впровадження діалогу – ухвалюють положення, цільові програми, проводять навчання, консультації, інформаційні та просвітницькі кампанії. Тоді співпраця охоплює все більше суб'єктів у громаді. Використання лише одної форми залучення громадян не призводить до системної взаємодії, доцільніше застосовувати комплекс засобів, залучати громадян і дорозробки проектів рішень, і до їх ухвалення та реалізації. Однак, на жаль, активність мешканців у громадах і досі залишається відносно не високою, а місцеві ради часто мало застосовують механізми участі, тому варто і надалі шукати нові інструменти та способи взаємодії.

Українська держава перебуває на етапі переходу від моделі представницької демократії до демократії участі, яка, своєю чергою, передбачає активну участь громадськості в управлінні місцевими справами, а отже й у процесі ухвалення місцевих рішень. Головними умовами такої участі є наявність відповідних правових механізмів та процедур, а також поінформованість широких верств населення щодо можливостей такої участі та наявності у членів територіальних громад певних навичок щодо проведення аналізу діяльності органів влади та підготовки пропозицій для подальшого їх врахування. [37, с.4]

Місцевий референдум, громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, консультації з громадськістю, громадські, загальні збори громадян, громадські обговорення, електронні петиції, органи самоорганізації населення – важливі інструменти реалізації жителями громади своєї участі у прийнятті владних рішень та здійсненні місцевої

політики. Так, різні форми громадської участі у територіальних громадах впливають на ряд процесів місцевого розвитку: розробку стратегії та програм соціально-економічного розвитку, формування та витрачання місцевого бюджету, проведення робіт з благоустрою, публічні обговорення, тощо. Однак без сприяння влади ініціативам жителям громадська активність може піти на спад. Громади проходять непростий шлях свого становлення. Бути економічно, фінансово, кадрово спроможними, відновити інфраструктуру, реформувати освітню та медичну галузі – це далеко не весь перелік викликів, які стоять сьогодні перед українськими громадами. І вирішити ці важливі питання дуже складно без діалогу з жителями громад, без пояснення того, куди прямує громада та які перспективи вона отримає в результаті. А залучення населення до процесу формування та реалізації місцевої політики дозволяє зняти конфліктність та створити громаду як спільноту, об'єднану спільними інтересами та цілями.

Відкритість роботи органів місцевого самоврядування та позитивна співпраця влади із жителями громади є запорукою зміцнення спроможності громади. У сучасному світі відкритість та вільний обіг інформації є важливою цінністю взаємовідносин між місцевою владою та громадою. Органи місцевого самоврядування планують та реалізують місцеву політику, надаючи публічні послуги жителям громади, суб'єктам господарювання - особам, яких безпосередньо стосуються і публічні послуги і цілі розвитку громади у цілому. Отже, інформація таких владних органів є безпосереднім інтересом громади, як і, в тому числі, участь жителів громади у прийнятті владних рішень - є інтересом всієї громади. “Головне значення для гарантування реалізації вільного потоку інформації та ідей має визнання принципу, що владні органи володіють інформацією не для себе, а в інтересах суспільства та від його імені” - Т.Мендел [69, с. 33]

Забезпечення рівного права на доступ до інформації та можливість жителів громад брати участь у формуванні та реалізації місцевої політики є важливим аспектом відкритості влади. А основна ціль діяльності органу

місцевого самоврядування - розвиток громади та підвищення якості життя у громаді - є досяжною лише за умови відкритості влади, аби жителі громади могли об'єктивно оцінювати зусилля влади та аналізувати інформацію, якою оперують органи місцевого самоврядування. Інформаційна відкритість ОМС означає організацію їх діяльності, за якої громадянам, їх громадським об'єднанням, комерційним структурам, іншим суб'єктам громади гарантується можливість отримувати повну, необхідну, вчасну та достатню інформацію про діяльність органів влади, прийняті владні рішення, у межах, встановлених законодавством. [95, с.6]

Отже, відкритість влади виявляється у:

- доступності для громадян інформації, що становить суспільний інтерес або зачіпає особисті інтереси жителів громади,
- систематичному, повному та вчасному інформуванні жителів громади про передбачувані або прийняті рішення,
- розпорядженні інформацією у порядку, передбаченому законодавством та у законних межах,
- здійсненні жителями громади контролю за діяльністю державних органів, організацій і підприємств, громадських об'єднань, посадових осіб та прийнятих ними рішень, пов'язаних з дотриманням, охороною та захистом прав і законних інтересів жителів громади.

Як демонструє українська практика, після прийняття закону України “Про доступ до публічної інформації”, місцева влада стала відносно відкритою для співпраці з громадськими активістами, надає їм відповідну інформацію за запитом, але, це стосується зазвичай лише інформації, яка і так є опублікованою, наприклад, на сайтах місцевих рад. [115] Але коли необхідно отримати інформацію щодо, наприклад, складу усього комунального майна, земельних ділянок комунальної власності, їх відчуження чи використання, складу пільговиків зі сплати місцевих податків, виникають непорозуміння – посадові особи часто шукають можливість не надавати таку інформацію, якщо нею володіють і надають заплутану

відповідь, або іноді навіть не володіють такою інформацією, адже, можливо не проводили необхідну інвентаризацію, не узагальнювали, а тим більше, не оприлюднювали таку інформацію. [42, с.67] На жаль, такі ситуації є частими у багатьох громадах і досі. Але інформаційна відкритість влади означає прозорість правил і порядку використання та обігу інформації, яка може бути корисною на погляд жителів громади. Навіть у тих випадках, коли потребою є необхідність створення такої нової інформації - такої як системний облік ресурсів, інвентаризація комунального майна, облік платників податків та зборів, актуальні вибірки такої інформації, тощо. Посадові та виборні особи місцевого самоврядування мають не лише дотримуватись вимог прозорості інформації та даних, а й володіти необхідними компетенціями, що дозволять їм вчасно та у повному обсязі таку інформацію створювати та розуміти, яка саме інформація чи дані є важливими та корисними з огляду на потреби місцевого розвитку.

Також, важливим та справедливим аспектом є і право органу місцевого самоврядування на інформацію від жителів громади: достовірну, вчасну та повну. Наприклад, влада не повинна приховувати інформацію про ресурси комунальної власності, а жителі громади не повинні приховувати від влади інформацію про обсяг отриманого ними доходу, актуальне володіння нерухомістю, що оподатковується, тощо. Адже у цілях місцевого розвитку є відкритість інформації про всі ресурси громади - і ті, що знаходяться у розпорядженні місцевої ради від імені усієї громади, і ті, які знаходяться у приватному володінні жителів цієї громади і, відповідно до закону, обкладаються податками чи зборами, і повністю або частково зараховуються до бюджету громади.

Тож, у процесі реалізації місцевої політики надзвичайно важливими є наступні засади:

- органи місцевого самоврядування та посадові особи ОМС, в тому числі обрані особи, мають діяти виключно в інтересах жителів громади, а владні рішення мають відповідати виключно інтересам жителів громади, і у разі

порушення, мають діяти механізми притягнення до відповідальності (юридична відповідальність для цивільних, посадових осіб, політична – для виборних осіб);

- обмеження інформації має відбуватись виключно у випадках, прямо передбачених законом, а у разі порушення, не повинно здійснюватися вибіркове правосуддя;

- взаємовідносини влади (органів влади) та громади (жителів громади) мають ґрунтуватись на взаємоповазі, основа якої - є достатня професійна компетенція обох сторін: “влади має розуміти потреби громади та діяти професійно”, “жителі громади мають розуміти та об’єктивно та неупереджено оцінювати результати роботи влади, виконувати свої обов’язки зі сплати податків, участі у місцевих виборах, тощо”.

Законодавство передбачає цілу низку інструментів участі громадян у реалізації місцевої політики та гарантує право їх доступу до інформації, але не менш важливим є і гарантії ефективної взаємодії між владою та громадою – у цілях розвитку громади. А такі гарантії можливі лише за умови відкритості діяльності влади та відкритості діяльності жителів громади. Тож, відкритість місцевої політики, владних рішень, публічних процедур та відповідальне ставлення владних органів та жителів громади до інтересів один одного є запорукою та гарантією місцевого розвитку.

Також, надзвичайно важливою складовою частиною інституційної спроможності громади є її демографічна спроможність. Демографічну спроможність тут розглядаємо як здатність громади демонструвати позитивний чи негативний рівень демовідтворення – такий, який дозволяє/не дозволяє громаді мати ресурсну спроможність забезпечувати якісний рівень послуг жителям громади. Недостатність демографічної спроможності в українських громадах є наслідком, насамперед, негативних трансформацій суспільства та інституцій МС. Аналізуючи демографічні показники, такі як: чисельність населення, кількості новонароджених осіб, кількості померлих осіб, показник природнього приросту, можливо

визначити причини демографічної кризи в українських громадах: економічні, соціальні, соціально-психологічні, правові причини, тощо. Негативні демографічні процеси в країні відображаються на показнику середньої тривалості життя. Так, у наших громадах відбувається старіння населення. Складовою частиною кризи є втрата здоров'я жителями громад, що негативно позначається на якості життя населення. Динаміка показників захворюваності у 2021 році залишається високою. Відновлення демографічного балансу в українських громадах залежить від настання позитивних змін в соціально-економічній, політичній сфері. Турбуватись про своє здоров'я, почуватись позитивно, народжувати дітей більше схильні жителі тих громад, яким вдалось досягти позитивних змін та суттєво підвищити рівень життя у громаді. На демографічний рівень громади впливає безліч факторів: сталість та прогрес економіки громади, рівень охорони здоров'я, достатній рівень добробуту родин жителів громади, можливості для працевлаштування, освіти, в тому числі, професійної, рівень розвитку культури, спорту, тощо. Зміна політичної та економічної системи в Україні на початок 1990-х років спричинила кризу в усіх сферах суспільного життя, що, логічно, призвело громади до демографічної кризи.

Наукова проблематика позитивного демографічного рівня пов'язана з визначенням оптимальної демографічної структури громади, здатної забезпечити стійке зростання та розширене відтворення. Актуальні показники руху населення України є негативними і впливати на них держава та ОМС можуть лиш опосередковано. Хоча, деякі соціально-демографічні аспекти можуть бути змінені завдяки адаптуванню та прийняття національної економічної стратегії. Суть демографічної сталості як інституційна спроможність мало досліджена в Україні, хоча й дуже активно досліджується у західних наукових роботах. [55]

Дослідники Ананд та Сен розглядали взаємозалежність людського розвитку та економічної стійкості та дійшли висновку щодо необхідності балансу між суспільною неупередженістю, стійким економічним розвитком,

оптимальними пропорціями економічного зростання і вимогами сучасності. Наближаючись до визначення демографічної стійкості (спроможності), вони не пропонують методики оцінювання впливу змін у чисельності та структурі суспільства, пропонують оцінювати загальні пропорції та динаміку відтворювального процесу. [158]

Концепцію “зверненої стійкості” у якості інтегральної проблематики пропонують дослідники МакМайкл, Батлер, Фолк, акцентуючи увагу на заходах соціально-відповідального ведення бізнесу, захисту навколишнього середовища, підвищення якості життя та зниження рівнів ризиків захворюваності і смертності, підвищення середньої очікуваної та фактичної тривалості життя. [171] Стала господарська система адаптується до змін та пристосовується до них у відповідності до обраної стратегії розвитку. [54]

Соціально-демографічні та економічні взаємозалежності в нерозвинутих/ тих, які розвиваються вивчали дослідники Саймон та Гобін, вони пояснили зростання народжуваності, тим, що результати суспільного виробництва безпосередньо залежать від трудової діяльності осіб, які народилися раніше. [176] Блум та Фріман відзначили, що країни, що схоже розвиваються, все одно можуть відрізнятись за демографічними показниками, хоч це і не дає однозначної відповіді на питання щодо впливу природнього приросту населення на загальне суспільного відтворення. [159] Також, взаємозалежність чисельності населення та темпів економічного росту досліджували науковці Келлі та Шмідт, тож, вони також підтверджували детермінанта демо-змін. [168]

Чисельність наявного населення в Україні, за оцінкою, станом на 1 серпня 2021 становила 41 362,4 тисяч осіб, а на 1 лютого 2020р. - 41879,9 тисяч осіб (без врахування втрат тимчасово окупованих територій). Природний рух населення характеризується суттєвим перевищенням числа померлих над живо народженими: на 100 померлих – 52 живо народжені. У цілому рівень народжуваності з 1991 року знизився вдвічі: в 1991-му народилося 630,8 тисячі дітей, у 2019-му – 308,8 тисячі. Рівень

народжуваності почав падати після 2013 року, в середньому наразі народжується лише близько 400 тисяч малюків на рік. У першому півріччі 2020 року в Україні народилося 139,1 тисячі дітей. Інститутом демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України було спрогнозовано, що населення України за середнім варіантом прогнозу зменшиться до 39195 тисяч у 2050 році та до 37147 тисяч у 2060 році. Низький варіант прогнозу передбачає до 2060 року зменшення чисельності населення України на 35% порівняно з 2011 року до 29836 тисяч осіб, тоді як за високим варіантом це зменшення становитиме лише 3%. За демографічним прогнозом ООН чисельність населення України за середнім прогнозом мала зменшитись до 40 мільйонів наприкінці 2020-х та до 30 мільйонів осіб на початку 2060-х. Проте в Інституті демографії та соціальних досліджень НАН України не погоджуються з таким прогнозом ООН, пояснюючи це тим, що за останні роки війни та окупації в Україні прогнози постійно змінюються оскільки Україна втратила та продовжує втрачати значну кількість території та населення. Тому скороченням населення буде відбуватись швидше, насамперед, з цих причин. [149]

Також, можна спостерігати, що суттєво скорочується кількість жителів сільських та селищних громад в Україні, що спричинає послаблення демографічної спроможності, насамперед, сільських та селищних територіальних громад. Станом на грудень 2020 року, сільських жителів - 31,1%. Фактично за 10 років приблизно на 16% скоротилася чисельність сільського населення. Рівень зайнятості сільського населення у I кварталі 2019 року становив 62,2%, а міського населення - 68,2%. Рівень безробіття серед сільського населення України становить 10,9%, серед міського населення - 9%. [149]

Для розуміння глибин сучасної демографічної кризи і визначення шляхів зменшення її впливу на розвиток українського суспільства слід проаналізувати головні, чинники, які сприяли і можуть сприяти в майбутньому демографічній кризі. Адже демографічні процеси - це сфера, на

яку впливають практично всі діючі в суспільстві фактори, серед яких виділяють основні - соціально-економічні, політичні, демографічні, соціально-психологічні та інші. Негативна дія цих факторів неминуче призводить до демографічної кризи у суспільстві, суть якої у поєднанні двох компонентів - народжуваності і смертності. [154]

На рівень демографічної спроможності громади впливають фактично усі процеси державної та місцевої політики. Адже усі рішення, ухвалені на державному рівні та на рівні МС спрямовані на підвищення рівня життя, якість публічних послуг та рівень задоволеності жителів громад. Місцева влада, здійснюючи власні та делеговані державою повноваження, може застосовувати комплекс різноманітних механізмів аби збільшити та зміцнити власні можливості заради покращення демографічної ситуації – хоча б у межах своєї громади. Аналізуючи основні сфери місцевої політики, можна виділити основні напрями здійснення повноважень органами місцевого самоврядування, спрямовані на зміцнення демографічної спроможності:

У ресурсній сфері:

- ефективність бюджетного процесу та розвиток місцевої економіки,
- якісне довгострокове стратегічне планування розвитку громади,
- розвиток зайнятості населення та стимуляція адекватної оплати праці,
- виважена місцева податкова політика (місцеві податки і збори),
- створення умов для комфортного бізнес середовища та збільшення дохідності домоволодінь,
- забезпечення конкурентоздатності та інноваційності місцевої економіки.

У соціальній сфері:

- надання якісних та доступних публічних послуг у сфері охорони здоров'я, освіти, культури, спорту, соціального забезпечення,
- забезпечення рівних можливостей для якісного відпочинку, занять спортом та дозвілля.

У політичній сфері:

- сприяння інструментам громадянської освіти та участі громадян у формуванні місцевої політики,
- забезпечення гендерної рівності,
- дотримання принципів демократичності, прозорості та відповідальності влади перед жителями громади.

У правовій сфері:

- гарантування рівного застосування норм права,
- дотримання законності та справедливих нормативних правових процедур,
- запровадження рівності щодо юридичної відповідальності, виключення вибіркового правосуддя.
- зважена та послідовна політика прийняття місцевих політичних рішень.

У сфері місцевого господарства та благоустрою:

- надання якісних та доступних послуг з утримання інфраструктури та комунального господарства,
- створення комфортного, безбар'єрного та безпечного життєвого простору у межах території громади,
- впровадження заходів із збереження клімату та дружнього природного середовища.

На підставі дослідження, пропонуємо наступну класифікацію складових демографічної спроможності, що включає, на нашу думку, найважливіші позиції демографічного стану громади (показники демографічної спроможності):

- стан народжуваності;
- стан смертності;
- середня тривалість життя;
- стан динаміки зростання / скорочення кількості жителів громад.

Інституційна спроможність громади має забезпечуватись засобами державної, місцевої політики та зусиллями самих жителів громад. Державні органи на своєму рівні визначають правила та умови організації суспільного

життя на території всіх громад і виконують важливу функцію гарантування рівних можливостей для всіх громад в Україні. Органи місцевого самоврядування, використовуючи особливості своїх ресурсів, можуть спрямовувати свої рішення місцевого значення на найоптимальніше виконання і делегованих державою, і власних повноважень, спрямованих на основну мету - підвищення рівня задоволеності жителів своєї громади. Важливою умовою здійснення своїх повноважень і органами державної влади, і органами місцевого самоврядування є дотримання ними принципів законності, рівності, демократичності і прозорості. Також, досліджуючи аспекти інституційної спроможності, варто зазначити, що крім зусиль влади, важливу роль мають тут і зусилля самих жителів громад. Саме громадяни є споживачами публічних послуг, і саме їх діяльність є рушійною силою для реалізації усіх рішень влади, які для них приймають владні органи. Свідоме та відповідальне ставлення особи як до цілей розвитку громади, так і до цілей власного розвитку, розвитку власної родини, домогосподарства - є основою для зміцнення інституційної спроможності усієї громади. У сукупності, засоби та можливості, які використовують ОМС та, власне, зусилля та можливості жителів громад можуть зміцнювати спроможність громади. Це спільна відповідальність влади та особи. І їх спільна ціль - рівень громадського добробуту, рівня задоволеності осіб, тривалості і якості їх життя.

2.3. Забезпечення правової спроможності громад

В основі спроможної громади, здатної гарантувати захист і дотримання прав та інтересів її жителів лежить принцип верховенства права, і тому, забезпечення правової спроможності є одним з головних завдань громади. Забезпечення та зміцнення правової спроможності розглядається у статті як процес підвищення здатності ОМС у своїй діяльності діяти у межах закону та прав і потреб жителів громад, а також здатності самих жителів громади

користуватися своїми громадянськими правами. Громадянське суспільство необхідно для утвердження демократії, для успішного творення соціально - правової держави. Чим воно більше розвинуто, тим легше громадянам захищати свої права і свободи, тим більше у них можливості для самореалізації в різних сферах громадського життя, і тим менша небезпека узурпації державної влади й здійснення повного контролю за суспільними процесами. [131]

Проблематика правової спроможності громад в Україні вивчається, здебільшого, з огляду на потребу у забезпеченні законності нормативно-правових актів місцевого самоврядування та законності процедур місцевої політики (рішень, актів владних органів та посадових осіб ОМС), але мало вивчається саме проблематика забезпечення прав та інтересів (потреб) жителів громад. Проблема посилення правової спроможності місцевих громад як законність та відповідність місцевої політики інтересам жителів громади надзвичайно мало досліджується і у наукових вітчизняних джерелах, але значні результати її вирішення досягаються завдяки діяльності міжнародних фондів та програм, зокрема Програми розвитку ООН, фонду “Відродження”, тощо, які діють протягом останніх років в Україні.

Впровадження реформи місцевого самоврядування в Україні та створення ОТГ заклали основу для децентралізації, а саме забезпечили передачу владних повноважень органами центральної виконавчої влади - органам місцевого самоврядування. Децентралізація забезпечує та гарантує право громади мати повноваження і бути спроможними їх реалізовувати. Спроможні громади – це громади, що здатні самостійно забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, делегованих повноважень - у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту і власних повноважень - у сфері житлово-комунального господарства, благоустрою, тощо. Спроможні територіальні громади мають забезпечити надання всіх необхідних жителям публічних послуг, забезпечити правомірність усіх процедур місцевої політики та гарантувати захист прав та інтересів жителів

громади. Україна є правовою державою, і місцеве самоврядування в Україні визнається правом і спроможністю територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. [58] І якщо право визначено законом, то питання забезпечення спроможності потребує спеціальної уваги у контексті дослідження методичних засад забезпечення такої спроможності та дотримання правових принципів. Теорія принципів права перебуває сьогодні у стадії становлення й пошуку, формується як складний синтез опосередкування та осмислення багатьох проблем, пов'язаних з політичними, економічними, духовними та іншими процесами, та відбиває рух суспільства, держави до громадянського суспільства і правової держави [166, с. 29]

Відповідальність органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування реалізується, по-перше, як позитивна відповідальність, тобто згідно із законодавством (Конституцією та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”), відповідальна діяльність за рішення питань місцевого значення, по-друге, як негативна відповідальність – відповідальність ОМС і посадових осіб місцевого самоврядування перед жителями громад у результаті втрати його довіри, перед державою у випадку порушення законодавства (Конституції України, інших правових актів), і перед фізичними та юридичними особами в порядку, встановленому законодавством України. Таким чином, особливо актуальним сьогодні є докорінне перетворення владної системи і політики в усіх сферах суспільного життя, зокрема шляхом створення системи самоуправління на різних рівнях соціуму та механізмів відповідальності органів та посадових осіб в Україні. [148, с.135-147]

Відповідальність ОМС та посадових осіб місцевого самоврядування перед жителями громади в результаті втрати довіри передбачає можливість відкликання посадової особи місцевого самоврядування, що не виправдала довіри виборців. Порядок і умови відповідальності зазначених органів і посадових осіб визначаються законом, але їх можливо і варто конкретизувати

у статутах територіальних громад. Також, органи місцевого самоврядування наділені господарською компетенцією та є учасниками інституційно-господарських зобов'язань відповідно до Господарського кодексу України, а тому спори про захист та поновлення порушених прав суб'єктів господарювання та відшкодування їм шкоди внаслідок рішень чи бездіяльності органів, посадових або службових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень вирішуються в судовому порядку, і при цьому, жителі громад мають бути переконані, що механізми судового захисту відповідають принципам законності, справедливості та захисту їх інтересів.

Механізм оскарження дій і рішень органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування є важливою гарантією правопорядку на рівні громад, а відтак, і, їх правової спроможності. Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України та відповідно до положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [122], до адміністративних справ захисту прав жителів громад можуть бути віднесені справи, зокрема: про порушення права громадянина на місцеве самоврядування; про поновлення права громадянина на місцеве самоврядування, що позбавлений можливості повністю або частково здійснювати його згідно із законом або нормативним актом; про скасування незаконно покладеного будь-якого обов'язку або незаконного притягнення до будь-якої відповідальності громадянина на підставі актів ОМС. Акти ОМС та їх посадових осіб з підстав невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку. Принцип юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є основою виникнення, становлення і функціонування багатьох соціально-правових явищ у сфері місцевого самоврядування. [148, 135-147]

Важливим чинником правової спроможності громади є і правомірність нормативно-правових актів ОМС та посадових осіб місцевого самоврядування. Правові норми місцевого значення мають не лише

відповідати інтересам розвитку громади (і цілям стратегічного плану розвитку громади), а й - правовим нормам загальноукраїнського значення. Правові норми місцевого самоврядування – є результатом свідомої творчості законодавця (місцевої ради, голови громади, виконавчого комітету, його органів тощо). Так, як і процедури місцевої політики (прийняття рішень, проведення засідань, громадських слухань, обговорень та інших публічних процедур), правові норми мають бути чітко узгодженими із законодавством та з очікуваннями та потребами жителів громади та усіх інших суб'єктів політики та господарювання у громаді.

Відповідно до частини другої ст.3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Місцеве ж самоврядування своїм головним обов'язком має забезпечення прав та потреб жителів громад не лише у делегованих державою повноваженнях, а й у власних повноваженнях. Зазначене визначає зміст і спрямованість діяльності держави та усіх ОМС щодо дотримання прав і свобод жителів усіх громад в Україні. Сутність змісту та спрямованості державної влади та місцевого самоврядування визначає їх діяльність як професійну діяльність осіб, які займають посади в державних та ОМС та їх апаратах щодо практичного виконання завдань і функцій держави та місцевого самоврядування одержують заробітну плату за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Так, місцеве самоврядування в Україні здійснюється за принципом поєднання місцевих та державних інтересів (щодо власних та делегованих повноважень). При встановленні умов і порядку здійснення владних повноважень, важливе значення має саме основа – потреба місцевого розвитку та правомірність усіх владних рішень та дій, оскільки спроможною у правовому вимірі може бути лише та громада, жителі якої у повній мірі відчувають захищеними та впевненими, що місцева політика здійснюється на користь кожного з них, громади в цілому та відповідає принципам законності, справедливості, рівності (відсутності вибіркової у застосуванні місцевих правил та встановлення відповідальності). Зміцнення

правової спроможності є процесом підвищення здатності жителів громад використовувати громадянські права [57]. В основі цього процесу лежить принцип, за яким правові дії та процедури місцевої політики якісно відображають потреби громади, а жителі громади можуть та здатні ефективно використовувати та захищати свої права. Так, права жителів громад визначені та гарантуються законом, але сама лише декларація про таке визнання не гарантує, що кожен матиме вільний доступ до засобів правового захисту у пошуках справедливості. Зміцнення правової спроможності більш ймовірне, у разі, якщо жителі громад достатньо використовують та захищають свої права, для зменшення бідності, посилення впливу на діяльність влади та її послуги. [177, 105] З метою ефективного посилення правової спроможності необхідно допомагати вразливим групам і створювати для них такі можливості, аби вони вчилися користуватися та обговорювати правові та адміністративні аспекти з метою пошуку конкретних справедливих шляхів розв'язання своїх щоденних проблем. Посилення правової спроможності покликане допомогти людям отримати необхідні можливості для самостійного пошуку справедливості, доступу до правосуддя.

Отже, основними напрямками забезпечення спроможності громад є:

1. Посилення правоспроможності (rights enhancement) - реформування законодавства створення умов, за яких всі жителі громад зможуть впливати на розвиток місцевої політики.
2. Підвищення правової обізнаності (rights awareness) - громадянська освіта як інструмент для посилення спроможності - створення умов, за яких всі жителі громад розуміють свої права і знають шляхи їх реалізації на практиці;
3. Реалізація правових можливостей (rights enablement) - створення рівних можливостей: створення умов, за яких малозахищені громадяни зможуть долати бюрократичні бар'єри та фінансові перешкоди, що обмежують їх доступ до можливостей та розвитку добробуту.

4. Можливості захисту прав (rights enforcement) - захист прав - гарантування того, що жителі громад зможуть захищати свої права і отримати доступ до можливостей та ресурсів за допомогою законних, доступних та справедливих механізмів реалізації прав, договорів та вирішення спорів. [109]

Важливими інструментами забезпечення та зміцнення правової спроможності громад є також програми громадянської освіти для населення, механізми медіації та альтернативного вирішення спорів, а також судові механізми та інформаційні роз'яснювальні кампанії. За оцінкою ООН, близько чотирьох мільярдів людей в усьому світі не мають необхідної правової допомоги, тому вони постійно стикаються із загрозами експлуатації, насильства та бідності. Дієве посилення правової спроможності допомагає вирішити цю проблему шляхом подолання перешкод у доступі до правосуддя та заохочення людей до здобуття навичок, необхідних для отримання ресурсів і можливостей за допомогою використання юридичних та адміністративних процедур. Так, завдяки посиленню спроможності жителів громад до активних дій з метою покращення свого життя ми можемо зробити внесок у подолання корупції, вдосконалення належного врядування.

Ініціативи із забезпечення та зміцнення правової спроможності успішно реалізуються в усіх куточках світу і дають цілком конкретні та сталі результати незалежно від типу суспільства та/або рівня економічного, політичного чи соціального розвитку. Лише територіальні громади із забезпеченою правовою спроможністю здатні розвиватись, забезпечувати правовий захист та дотримання прав та інтересів своїх жителів громад. Як зазначив прем'єр-міністр Великобританії Девід Кемерон, посилення правової спроможності з'єднує усі елементи успішних економік світу: верховенство права, відсутність конфліктів і корупції, наявність майнових прав, сильних інституцій [148, с.3]

Наразі в Україні є можливості для запровадження ініціатив щодо безоплатної правової допомоги, що допомагатиме вразливим верствам

захищати свої права та отримувати рівний доступ до ресурсів та послуг, отримувати необхідні знання і навички з метою захисту своїх прав та законних інтересів. [21] Правова спроможність громади - важлива невід’ємна частина загальної спроможності, за якої громада здатна виконувати делеговані та власні повноваження з метою забезпечення прав і інтересів усіх жителів громади (і інших суб’єктів правовідносин у громаді - її життєдіяльності та господарювання). Сутність поняття правової спроможності - це стан, з якого нормативно-правові акти, процедури та місцеві політики відповідають законодавству, інтересам розвитку громади у цілому та її жителів зокрема, а також, стан, за якого усі жителі громади, навіть з найбільш маргіналізованих, неблагополучних соціальних груп, здатні самостійно використовувати своє право для пошуку конкретних шляхів розв’язання своїх правових проблем, посилення відповідальності й підзвітності влади. Тож, пропонуємо таку класифікацію правової спроможності громади:

Табл.4 Класифікація правової спроможності

Правова	Стан законності рішень ОМС
	Стан законності процедур місцевої політики
	Підзвітність ОМС
	Стан правового режиму надання адміністративних послуг
	Стан надання правової допомоги

Механізми, спрямовані на забезпечення та зміцнення правової спроможності гарантують зацікавленість жителів громади та інших її суб’єктів залишатись жити та працювати у громаді, сплачувати тут податки, забезпечувати її життєдіяльність та розвивати її. А у правовідносинах “місцева влада – жителі громади”, жителі як основні споживачі публічних послуг, які надає влада, завдяки підвищенню правової обізнаності здатні розуміти, оцінювати та використовувати правові й адміністративні процедури, політики, можливості для захисту належних їм прав. А відтак, забезпечення правової спроможності є запорукою розвитку і самої громади, і становлення цивілізованої правової держави.

Висновки до другого розділу

Досліджено три типи загальної спроможності громади: економічна, інституційна, правова. Підкреслено актуальність та виключну важливість визначення класифікації, з огляду на недосконалість сучасного законодавчого тлумачення. Адже, на підставі дослідження законодавства, ми зробили висновок, що спроможність громади сьогодні в Україні тлумачиться, переважно, як рівень бюджетних показників. Натомість, місцевий розвиток залежить не лише від бюджетних показників та рівню фінансування, а й від ресурсного потенціалу, рівня активності громади (ОМС та жителів громади), правового порядку у громаді. Також, зроблено важливий висновок: спроможність громади включає у себе спроможність ОМС та самих жителів, оскільки за розвиток громади несуть відповідальність не лише органи МС, а й жителі громад, і діяльність обох з цих сторін має вплив на місцеву політику та спроможність.

Відзначено, що спроможність громади є станом розвитку громади, який характеризується рівнем здатності жителів громади та ОМС забезпечувати виконання своїх основних функцій та відповідати очікуванням (сталим показникам спроможності). Враховуючи фінальний етап формування громад в Україні, наголошено на актуальності забезпечення спроможності і, насамперед, новостворених громад.

Досліджено економічну спроможність, як один із видів загальної спроможності громади. Наголошено, що рівень економічної спроможності є результатом реалізації громадою свого економічного потенціалу. І чим активніше та якісніше громада реалізує свій потенціал, тим вищим є рівень її спроможності. Запропоновано розглядати економічну спроможність громади як стан розвитку громади, що характеризується фінансовим станом і станом місцевих ресурсів. До видів економічної спроможності запропоновано відносити фінансову і ресурсну спроможність. З огляду кола суб'єктів, щодо яких запропоновані конкретні показники спроможності, то визначено, що це

не лише ОМС (комунальні ресурси, показники бюджету), а й жителі громад (їх майно, дохід), і, в тому числі, домогосподарства, підприємства, організації, установи, створені жителями громади на її території.

Наголошено на тому, що економічна спроможність громади не може визначатись лише за показниками бюджету, як сьогодні це визначено законодавством, а має відображати у повній мірі весь економічний потенціал громади, включаючи аналіз усіх економічних ресурсів – матеріальних і нематеріальних. Фінансовий стан розвитку громади, має включати і стан бюджету, і стан фінансового розвитку жителів цієї громади, як платників податків, і стан залучення громадою інвестицій. Ресурси громади також запропоновано оцінювати не лише як комунальну власність, а й майно жителів громад, з обсягу якого вони також сплачують податки.

Також, запропоновано наступні показники для визначення рівня бюджетної спроможності: рівень індексу податкоспроможності, доходи і видатки загального фонду на 1-го жителя, стан дотаційності бюджету, рівень питомої ваги капітальних видатків у загальному обсязі видатків.

Досліджено та встановлено взаємозв'язок рівня активності громади у економічних відносинах із рівнем її економічної спроможності. Активні дії жителів громади та ОМС щодо збільшення потужностей місцевої економіки, залучення інвестицій та активізації місцевого підприємництва є важливими передумовами зміцнення і потенціалу, і спроможності, а відтак, і запорука можливості фінансувати впровадження комфортного життєвого середовища для всіх жителів всіх громад, забезпечення оптимальної реалізації їх прав, свобод та інтересів.

Запропоновано розглядати інституційну спроможність громади як стан розвитку громади, що базується на інституційній спроможності органів місцевої влади та жителів громади - їх здатності виконувати свої повноваження, реалізовувати свої права та забезпечувати розвиток громади у цілому. У рамках дослідження інституційної спроможності окреслено наступні її види:

- функціональна спроможність - показники виконання функцій у сферах делегованих та власних повноважень;
- стан здійснення довгострокового стратегічного планування - показники ефективності стратегії розвитку, здійснення системного моніторингу та звітування, тощо;
- кадрова спроможність - показники кадрового забезпечення, підвищення кваліфікації посадових та виборних осіб місцевого самоврядування, тощо;
- стан громадянської активності – показники активності участі жителів громад у прийнятті владних рішень, участі у громадських формуваннях, рівня громадського контролю та моніторингу;
- стан громадянської освіченості – показники доступності, поширеності та використання інструментів громадянської освіти;
- стан впровадження розумних технологій та інноваційних підходів – показники використання;
- стан демографічної спроможності – показники демографічної динаміки у громаді.

Підкреслено, що забезпечення інституційної спроможності і позитивна динаміка місцевого розвитку можливі лише у громадах, жителі яких є інституційно спроможними, володіють достатніми знаннями, навичками, активно беруть участь у формуванні і реалізації місцевої політики та сплачують податки. Також окреслено основні показники громадянської спроможності: активна участь в процесах управління громадою, рівень громадянської освіченості.

Досліджено залежність інституційної спроможності громади від її демографічної ситуації. Демографічну спроможність запропоновано розглядати як здатність громади демонструвати позитивний рівень демовідтворення - такий, який дозволяє громаді безперешкодно функціонувати, мати ресурсну спроможність забезпечувати якісний та доступний рівень послуг жителям громади. Визначені основні показники демографічної спроможності: стан народжуваності, стан смертності, середня

тривалість життя, стан динаміки зростання/ скорочення кількості жителів громади.

Досліджено правову спроможність як вид загальної спроможності громади. Встановлено, що забезпечення і зміцнення правової спроможності є процесом підвищення здатності ОМС у своїй діяльності діяти у межах закону та прав і потреб жителів громад, а також здатності самих жителів громади законно користуватися громадянськими правами, не порушуючи права інших осіб. Визначено, що сутність правової спроможності - це стан розвитку громади, з якого усі нормативно-правові акти, процедури та місцеві політики відповідають законодавству, інтересам розвитку громади у цілому та її жителів зокрема, а також, стан, за якого усі жителі громади здатні самостійно використовувати право для пошуку конкретних шляхів розв'язання своїх щоденних правових проблем, посилення відповідальності і підзвітності влади. Запропоновано класифікацію складових правової спроможності громади: стан законності рішень ОМС, стан законності процедур місцевої політики, підзвітність ОМС, стан правового режиму надання адміністративних послуг, стан надання правової допомоги у громаді. Відзначено, що нормативно-правові механізми, спрямовані на забезпечення та зміцнення правової спроможності гарантують зацікавленість жителів громади та інших її суб'єктів залишатись у громаді, сплачувати податки та забезпечувати її життєдіяльність, почуваячись у безпеці, маючи можливості правового захисту у громаді.

Також, здійснено дослідження щодо зацікавленості у розвитку українських громад. Українська держава очікує від українських громад якісного виконання делегованих повноважень, наповнення державного бюджету і виконання правових приписів. Жителі громади очікують від органів місцевої влади ефективного управління, виконання делегованих державою і власних повноважень МС та створення справедливих правових норм. ОМС очікують від жителів громади наповнення місцевого бюджету та життєдіяльності в межах правових норм (норм державного та місцевого

значення). І більш глобально, очікування спроможності розглянуті з огляду очікувань всього іншого світу - інших держав, жителів громад інших країн, наприклад, які очікують від усіх українських громад екологічності та незаподіяння шкоди навколишньому середовищу.

Основні наукові положення, що викладені у даному розділі, опубліковано в фахових виданнях [18], [86], [88], [91], [92].

РОЗДІЛ III

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

3.1. Принципи застосування механізмів забезпечення спроможності громад

Децентралізаційні зміни в Україні обумовили покладення відповідальності за розвиток громад на самі громади. Аби забезпечити рівні можливості місцевого сталого розвитку для всіх громад, зміцнення їх спроможності має відбуватись за сталими засадами - принципами реалізації механізмів забезпечення їх спроможності - так, аби таким принципам відповідала місцева політика.

Необхідною умовою інституційного забезпечення реалізації державної регіональної політики є перебудова регіонального управління у напрямі розширення прав та самостійності регіонів щодо вирішення питань економічного й соціального характеру. Регіональна ланка управління має забезпечувати створення належних умов для проживання населення, ефективного використання територіальних ресурсів і розвитку взаємовигідних міжрегіональних економічних відносин. Проведення дієвої регіональної політики на основі ринкових механізмів вимагає подальшого вдосконалення нормативно - правових та інституційних засад [17, с.16]

Розкриття сутності та характерних рис спроможності громади як стану її розвитку - неможливе без дослідження принципів, за якими вона досягається та зміцнюється. Такі принципи відображають головні якості цього правового поняття з позиції його змісту і природи. Тому, застосування загальновизнаних принципів місцевого самоврядування є логічним для застосування і до механізмів забезпечення спроможності громад. Загальні принципи місцевого самоврядування чітко сформульовані у міжнародних

правових документах – Всесвітній декларації місцевого самоврядування [20] та Європейській хартії місцевого самоврядування [39].

Діяльність органів місцевого самоврядування України багатовекторна, включає безліч функцій і повноважень. Проте, результати аналізу діяльності ОМС вказують на необхідність перегляду основ, на яких будується система місцевого самоврядування в Україні. Виконання принципів місцевого самоврядування породжує закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність усіх елементів МС. Тобто, принципи місцевого самоврядування – це вихідні начала, що покладені в основу організації і функціонування МС та визначають його властивості, риси та ознаки на сучасному етапі. Вони виступають у вигляді певних правових положень і застосовуються у теорії місцевого самоврядування та у практичній діяльності. [26]

Принципи - це сформовані у процесі еволюції МС основоположні ідеї та правила які є основою діяльності територіальних громад та вибраних ними органів і посадових осіб ОМС для самостійного вирішення місцевих питань. Стаття 4 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, базуючись на положеннях Європейської хартії про місцеве самоврядування, закріплює такі загальні принципи місцевого самоврядування: народовладдя, законність, гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність, підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державна підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судовий захист прав місцевого самоврядування. [122]

Крім загальних принципів місцевого самоврядування, до механізмів забезпечення спроможності пропонуємо застосовувати і наступні принципи:

- принцип сталого розвитку - відповідності стратегічних цілей громади цілям сталого розвитку;
- принцип довгострокового стратегічного планування розвитку громади.

Підґрунттям такої пропозиції є дослідження вітчизняних науковців В. Бакуменка, О.Васильєвої, М.Пітцика. Пов'язуючи реформу децентралізації із підвищенням рівня конкурентоспроможності територіальної громади М. Пітцик зазначає, що реалізувати соціальні, економічні і екологічні аспекти сталого розвитку, і тим самим, покращити якість життя населення можливо за умови концентрації влади на базовому рівні. Тобто, коли ОМС мають можливість витратити значні бюджетні кошти конкретного села, селища, міста на розвиток інфраструктури і сфери послуг за принципом субсидіарності; а також фінансувати наукові проекти та розробки науковців і фахівців з конкретних напрямів, у тому числі спільних з міжнародними організаціями, установами, які в майбутньому компенсують ці втрати позитивним ефектом. [106]

Розподіл повноважень згідно з принципом субсидіарності є одним з головних принципів децентралізації як шляху вирішення проблеми неспроможності громад, відповідно до якого більшими повноваження наділяються ті владні органи, які територіально є найближчими до людей, і яким вирішувати завдань та надавати послуги є більш зручно і менш витратно з огляду на економію ресурсів.

Надзвичайно важливим є відповідність засад місцевого розвитку в Україні загальним засадам сталого розвитку (sustainable development) - загальної концепції стосовно необхідності встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства і захистом інтересів майбутніх поколінь. На Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку у 1992 році було запропоновано наступне визначення сталого розвитку: “це такий розвиток суспільства, який задовольняє потреби сучасності, не ставлячи під загрозу здатність наступних поколінь задовольняти свої власні потреби”. [127] Тож, сталим є розвиток, що задовольняє потреби суспільства, не ставлячи під загрозу спроможність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби. Тобто в основі сталого розвитку лежать права людини на життя та повноцінний розвиток. Це система взаємоузгоджених управлінських,

економічних, соціальних, природоохоронних та інших заходів, які спрямовуються на становлення солідарних, довірливих та партнерських відносин. Проте в Україні на законодавчому рівні не вирішеною залишається проблема унормування сутності сталого розвитку і, відповідно, узгодженість нормативно-правових актів між собою. [16, с.77] Сьогодні основний акцент щодо впровадження ідей і концепції сталого розвитку переноситься на локальний місцевий рівень, в територіальні громади і мова має вестися про сталий місцевий розвиток. [129]

Місцевий розвиток розуміється передусім як розвиток територіальних громад і являє собою процес певних позитивних змін в територіальній громаді, що призводить до покращення якості життя на основі партнерства інтересів громади, бізнесу та органів місцевого самоврядування для підвищення добробуту її жителів. [53, с.368] На місцевому рівні концепція сталого розвитку передусім реалізується у вигляді плану дій, що адаптує загальні наукові підходи до потреб територіальної громади. Вона є основою для розроблення стратегій, місцевих проектів та програм, генеральних планів, логістики громадського транспорту, функціонування системи комунального господарства, націлених на реалізацію місцевої політики. [23,с.9]

Також, важливою передумовою ефективності процесу управління щодо забезпечення розвитку територій, є дотримання принципу стратегічного мислення, який передбачає формування комплексного мислення з елементами орієнтації на довгострокову перспективу успішної діяльності, чітке визначення мети, врахування сильних та слабких сторін, можливостей та ризиків. [131, с.52]. Із збільшенням кола повноважень зріс також її рівень відповідальності перед жителями громади. Саме тому, одним з найвагоміших принципів місцевого розвитку є принцип стратегічного планування. Від того, чи готові громади стратегічно планувати та відповідати такому сучасним викликам розвитку, залежить створення комфортного середовища у громад. Українські громади, тобто ОМС та жителі - спільно формувати своє

стратегічне бачення: оптимально оцінювати власні ресурси, стан поточного розвитку, можливості та загрози.

Узагальнюючи вищезазначене дослідження, пропонуємо наступну класифікацію принципів, які варто застосовувати при реалізації механізмів забезпечення спроможності громад (Додаток 2. Принципи застосування механізмів забезпечення спроможності громад):

Принцип народовладдя передбачає застосування механізмів забезпечення спроможності громад лише з позиції демократичного характеру, природи, суті спроможності громади як стану розвитку у результаті специфічного управління - народовладдя (управління громадою через представницькі ОМС). Основними рисами такого управління є підзвітність та підконтрольність ОМС та посадових осіб - громаді, а також можливість громади безпосередньо вирішувати питання місцевого значення. Варто створювати сприятливі умови для участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Власне, громади на власний розсуд обирають інструменти взаємодії: розвиток ОН, громадські експертизи діяльності влади, консультації з громадськістю, обговорення, громадські ради, загальні збори громадян, тощо. Так, різні форми громадської участі в громадах впливають на ряд процесів місцевого розвитку: розробку стратегії розвитку та програм соціально-економічного розвитку громади, формування місцевого бюджету, проведення робіт з благоустрою, публічні обговорення, тощо.

Принцип законності означає, що всі ОМС, посадові особи ОМС та жителі громад мають діяти, приймати відповідні рішення в межах законодавства - Конституції України, законів України, інших нормативно-правових актів, актів місцевого значення, втілювати їх у життя, забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян, захищати інтереси громади. При чому, ОМС та їх посадовим особам дозволено вчиняти лише те, що прямо передбачено законом, а жителям громад дозволено усе те, що законом прямо не заборонено.

Згідно *принципу гласності (відкритості ОМС)* - ОМС та посадові особи місцевого самоврядування повинні здійснювати свою діяльність абсолютно відкрито, у ефективній комунікації з громадою. Вони мають своєчасно надавати повну достовірну інформацію про свою діяльність громадянам, повідомляти громадян ухвалені рішення. Отже, відкритість влади виявляється у:

- доступності для громадян інформації, що становить суспільний інтерес або зачіпає особисті інтереси жителів громади;
- систематичному, повному та вчасному інформуванні жителів громади про передбачувані та вже прийняті рішення;
- розпорядженні інформацією у громаді у порядку, передбаченому законом та у законних межах;
- здійсненні громадянами контролю за діяльністю органів ОМС, організацій і підприємств, об'єднань громадян, посадових осіб та прийнятих ними рішень, пов'язаних з дотриманням, охороною та захистом прав і законних інтересів жителів громади.

Відкритість влади означає і прозорість правил і порядку використання та обігу інформації, яка може бути корисною з огляду потреб жителів громади. Навіть у тих випадках, коли потребою є необхідність створення певної інформації, такої, наприклад, як облік ресурсів комунальної власності, інвентаризація комунального майна, облік платників податків та зборів, актуальні вибірки інформації, тощо. Посадові та виборні особи ОМС мають не лише дотримуватись вимог прозорості інформації та даних, а й володіти необхідними компетенціями, що дозволяють їм вчасно та у повному обсязі інформацію створювати, розуміти, яка саме інформація чи дані є важливими та корисними з огляду на потреби місцевого розвитку та потреби жителів громад. Також, важливим аспектом є і право ОМС на інформацію від жителів громади - достовірну та повну. Наприклад, влада не повинна приховувати інформацію про ресурси комунальної власності, а жителі громади не повинні приховувати від влади інформацію про обсяг отриманих ними доходів,

володіння нерухомістю, тощо, Адже у цілях місцевого розвитку є відкритість інформації про всі ресурси громади - і ті, що знаходяться у розпорядженні місцевої ради, і ті, які знаходяться у приватному володінні осіб цієї громади і, відповідно до закону, обкладаються податками чи зборами і повністю або частково зараховуються до бюджету громади. [84]

Принцип колегіальності щодо механізмів забезпечення спроможності пропонуємо визначати як засади, що гарантують ефективне, спільне, солідарне прийняття рішень у громаді. ОМС та їх виконавчі структури, посадові особи мають обговорювати питання місцевого значення із жителями громад, ухвалювати рішення, що належать до їхньої компетенції - колегіально, зважаючи на різні думки, погляди, позиції, інтереси меншості. У громадах мають з'являтися та діяти ефективні моделі взаємодії місцевої влади і громадян, побудовані на демократичних та правових засадах. Територіальні громади проходять складний шлях свого становлення, тож, відповідати усім викликам, які стоять сьогодні перед ними, можуть лише громади, де влада та жителі громади, і в тому числі, підприємства, організації, установи, громадські організації, діють спільно, вирішують важливі питання у діалозі. Спільне прийняття рішень, залучення жителів громади до процесу розвитку громади дозволяє мінімізувати конфліктність та створити сталу спільноту, об'єднану спільними інтересами та цілями.

Принцип поєднання місцевих та державних інтересів полягає у важливості врахування загальнодержавних та місцевих інтересів у процесі життєдіяльності та забезпечення спроможності громад. Дбаючи про свій розвиток, громада має зберігати баланс між своїми потребами та інтересами держави. Власне, спроможність громад, також, є загальнодержавним інтересом, адже спроможні та фінансово-спроможні громади є основою державного бюджету та гарантією якості публічних послуг, які надаються громадянам у громадах. Прийняття місцевих владних рішень мають узгоджуватись із державними інтересами та не порушувати права інших громад. Часто досягати балансу виявляється надзвичайно складно,

наприклад, у питаннях екології та шкідливого впливу на навколишнє середовище. Даний принцип ні у якому разі не повинен обмежувати законну конкуренцію між громадами. Кожна громада має право на власний розсуд, у межах закону, задіювати власний потенціал на свою користь та використовувати власні можливості, але не порушувати при цьому права інших громад.

Принцип виборності можливо застосовувати щодо реалізації механізмів забезпечення спроможності громад, з огляду на виключну важливість способу формування місцевої влади: органи, які приймають рішення місцевого значення мають бути виключно представницькими - такими, яких жителі громади сформували на основі виборів. Вибори органів і головних виборних посадових осіб МС є вільними та відбуваються на основі загального, рівного й прямого виборчого права таємним голосуванням. Цей принцип є надзвичайно важливою гарантією спроможності громади, адже вирішувати питання життєдіяльності та розвитку громади має виключно сама громада. Втім, як і нести відповідальність за свій вибір і, відповідно, свій розвиток.

Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством, означає правову самостійність ОМС, передбачається законодавством, статутами територіальних громад. Громади через свої ОМС на власний розсуд вирішують питання місцевого значення, не потребуючи згоди будь яких інших органів. Також, цей принцип означає організаційну самостійність ОМС, що регламентується законодавством. Кожен зі структурних підрозділів системи МС має свої власні форми діяльності. Матеріально-фінансова самостійність ОМС, що регламентується законодавством і базується на власному рухомому і нерухомому майні, на доходах місцевих бюджетів, позабюджетних цільових та інших коштах. Земля, природні ресурси, що є в комунальній власності територіальних громад, а також об'єкти їхньої спільної влади, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, і є

гарантіями їх матеріально-фінансової самостійності. Місцеві бюджети є самостійними, вони не входять до державного бюджету України та інших місцевих бюджетів іншого рівня. Рішення про затвердження та використання місцевого бюджету є рішеннями власне громади.

Принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб гарантує, що органи та посадові особи ОМС є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед своєю громадою. Вони повинні системно інформувати жителів про всю свою діяльність. А у разі негативної оцінки звітів влади, громада може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, у разі якщо вони порушують Конституцію України або інші нормативно-правові акти, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. У разі порушення органами та посадовими особами ОМС Конституції або іншого законодавства вони несуть юридичну та політичну відповідальність. А таких випадках, згідно судових рішень, заподіяна особам шкода відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а у результаті шкоди з вини посадових осіб ОМС, то за рахунок їх власних коштів. Також, спори про поновлення порушених прав осіб, що виникають з вини органів або посадових осіб ОМС, вирішуються у судовому порядку.

Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування означає, що в Україні на рівні Конституції України визнається і гарантується місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування виявляється в наданні громадам та їхнім органам владно - управлінських повноважень. Україна розглядає МС як фундаментальну засаду устрою держави і суспільства. Місцеве самоврядування, по суті, являється формою залучення жителів громад до участі в управлінні місцевими справами. Державною гарантією місцевого самоврядування є, в тому числі і, участь держави у формуванні дохідної частини його бюджетів, компенсація витрат місцевого

самоврядування на виконання делегованих повноважень. Усі суб'єкти місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження.

Принцип судового захисту прав має важливе значення з огляду забезпечення правової, організаційної і фінансової автономності місцевого самоврядування, адже система місцевого самоврядування ніколи не буде повноцінною, якщо не спиратиметься на незалежну судову гілку влади. Європейська Хартія про місцеве самоврядування визначає, що ОМС повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених Конституцією і законодавством принципів місцевого самоврядування.

Водночас органи місцевого самоврядування мають право звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів державних органів, інших органів самоврядування, підприємств, організацій та установ, які обмежують їх повноваження. Ст. 144 Конституції України встановила правило, за яким рішення органів місцевого самоврядування можуть припинятися з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України з одночасним зверненням до суду. Проте це не позбавляє ОМС, як це впливає зі змісту названої статті, зустрічного права звернутися до суду про визнання недійсним рішення, яким було припинено рішення органу місцевого самоврядування, якщо відповідний орган зволікає зі зверненням до суду, або його рішення, на думку органу самоврядування, не є досить обґрунтованим. Таким чином, такий підхід врівноважує позиції державного органу вищого рівня, що припиняє рішення, і органу місцевого самоврядування.

Принцип відповідності цілям сталого розвитку - важливий з огляду спільної мети розвитку усіх громад та держави у цілому - розумне зростання громад, використання ресурсів та забезпечення розвитку, не обмежуючи можливості наступних поколінь. “Розумне зростання громад” - новий для України термін, який сьогодні означає провідну тенденцію до розвитку громад, муніципалітетів, регіонів у Європейському Союзі і увібрав у себе найновіші підходи до зростання, що базуються на розумній спеціалізації,

розумному просторовому плануванні та ощадливому використанні ресурсів. Ідея розумного зростання на пряму пов'язана зі сталим розвитком, тобто таким розвитком, який включає досягнення не лише економічних, але й соціальних та екологічних пріоритетів. Заради реалізації принципів розумного зростання громади мають активізувати усі свої інтелектуальні та громадські ресурси, знаходити власні економічні ніші та визначити стратегічні цілі, адаптуватися до змін клімату, забезпечити поширення відновлювальних джерел енергії. [63, с.95-96]

Важливим питання є також необхідність запровадження концепції “SMART - COMMUNITY” як стратегії розвитку громад. Так, реалізація цієї концепції: [36]

- сталий соціально-економічний розвиток громад;
- обов'язкове стратегічне планування розвитку громад;
- формування потужного кадрового потенціалу та прийняття ефективних управлінських рішень;
- зміцнення значення громадськості в управлінні громадами;
- ефективні моделі публічного управління в громадах;
- просвітництва та підвищення рівня виховання дітей, молоді та дорослих в громадах;
- впровадження інновацій та новітніх технологій у господарстві. [36]

Підтримуючи проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року та результати їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, викладені у Національній доповіді “Цілі сталого розвитку: Україна 2030”, за якою наша держава взяла на себе зобов'язання забезпечувати дотримання Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року. [127] І враховуючи те, що Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року визнані державою орієнтирами для розроблення проектів прогностичних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості

економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України, вважаємо за доцільне - забезпечувати їх досягнення і на рівні місцевого самоврядування, тобто - на рівні кожної громади (Додаток 2 . Співвідношення стратегічних цілей розвитку громад та Цілей сталого розвитку)

Принцип стратегічного планування полягає у важливості та необхідності здійснення довгострокового стратегічного планування розвитку кожної громади. Малоімовірне досягнення спроможності громадою, що не орієнтована фахово, системно та стало планувати свій розвиток. На жаль, практика місцевого самоврядування в Україні до реформи децентралізації характеризувалась двома негативними явищами: патерналістським сприйняттям викликів, коли орган чи посадова особа місцевого самоврядування, зникає до централізованого командного способу планування своєї діяльності; звичкою кризового управління – реагувати лише тоді, коли необхідно вже усувати наслідки загрози, за принципом “долання пожеж”. Такі явища та моделі діяльності були розвинуті за часи централізованої вертикалі державного впливу на місцеве самоврядування. Натомість, за сучасних умов децентралізації, органи та посадові особи МС опановують методики ефективного стратегічного планування, успішно залучаючи до них громадськість. Жителі громад та місцева влада сьогодні самостійно відповідають на запитання: “Якою ми хочемо бачити нашу громаду у майбутньому?”, “Які ресурси ми можемо задіювати ефективніше?”, “Які пріоритети розвитку ми маємо?” Здатність громади здійснювати довгострокове стратегічне планування розвитку громади є визначальною. У переважній частині громад, що діють, стратегічно плануючи, використовують матрицю SWOT та PEST аналізу, що включає як зовнішнє оточення “загрози/можливості/слабкі сторони/сильні сторони”, так внутрішнє середовище, вплив різноманітних факторів та можливості розвитку. При визначенні пріоритетів обов’язково залучають громадськість та управлінців керівного складу, адже саме вони визначають доцільність

використання ресурсів громади. Також, саме вони і мають визначити та затвердити ключові проблеми розвитку та запропонувати альтернативи подальших дій. На місцевому рівні варто не обмежуватись лише поточними цільовими програмами, в тому числі, програмою соціально-економічного розвитку, а формувати стратегію розвитку громади, що передбачатиме довгостроковість, окреслення перспективи, відповідальність, аналіз ефективності використання ресурсів та можливість попередження негативних наслідків і ризиків.

3.2. Удосконалення механізмів забезпечення спроможності територіальних громад

Питання класифікації механізмів щодо забезпечення спроможності громад є недостатньо дослідженим у вітчизняній науці. Та розуміти природу механізмів, обирати саме ті заходи, які варто застосовувати з метою забезпечення спроможності – надзвичайно важливо. Чи є ці механізми - механізмами публічного управління, з огляду на те, що вони застосовуються на підставі норм, створених органами публічного управління? Головні напрями реформ в Україні передбачають децентралізацію публічного управління, в тому числі, і щодо забезпечення спроможності громад. Серед повноважень органів публічного управління - створення правил, на підставі яких реалізується, місцева політика. А розвиток громад і забезпечення їх спроможності, звичайно, є ціллю місцевої політики. Тож, так, ми можемо вважати, що механізми забезпечення спроможності громад мають спільну природу із механізмами публічного управління.

О. Оболенський та О. Борисевич визначають такі види механізмів публічного управління:

- економічний - механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, виробничою діяльністю тощо;

- мотиваційний - сукупність командно-адміністративних і соціально-економічних стимулів, що спонукають посадових осіб до високоефективної роботи;
 - організаційний - об'єкти, суб'єкти публічного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх діяльності;
 - політичний - механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики, тощо;
 - правовий - нормативно-правове забезпечення: закони, постанови, укази, а також методичні рекомендації, правила, норми, інструкції тощо.
- [130]

Л. Приходченко пропонує класифікувати механізми державного управління відповідно до специфіки застосування за такими типами:

- пов'язаність із процесами розроблення та ухвалення;
 - забезпеченість їх практичного втілення (впливу на об'єкти управління);
- активізація реалізації властивостей суб'єктів управління як систем, які здатні до саморозвитку. [111]

Можна стверджувати, що сутність механізму державного управління складають цільовий, нормативно-правовий, організаційний, економічний та інформаційний складові, які формують базові аспекти функціонування системи публічного управління:

- виконання функцій (організаційний);
- дотримання цілеспрямованості (цільовий та нормативно-правовий);
- забезпечення ефективності (економічний);
- можливості функціонування (інформаційний). [111]

Механізми державного управління ми можемо адаптувати і використовувати для розгляду механізмів публічного управління, а деякі з них мають спільні риси та особливості. Забезпечення плідної взаємодії державних органів влади і системи місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного управління в

Україні, адже виникає багато проблем, що пов'язані з перетинанням їх функціональних зон на місцевому рівні управління державою, а також складністю взаємоузгодження інтересів, які вони представляють. Ці механізми мають бути досить гнучкими, урахувати можливість виникнення значного спектру проблемних ситуацій, які вони мають врегульовувати, щоб не виникало потреби постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державного управління та місцевого самоврядування. [81]

Механізм управління може складатись із таких видів механізмів:

- економічного;
- мотиваційного;
- організаційного;
- політичного;
- правового. [144]

Оскільки природа внутрішніх факторів управління є різноманітною (організаційні, структурні, технічні, економічні, адміністративні, матеріальні та інші фактори), можна також виділити такі види механізмів управління, основними з яких є:

- організаційні,
- економічні,
- структурні,
- технічні, адміністративні,
- інформаційні,
- механізми організації управління та інші.

Механізм управління містить у собі такі компоненти, як: цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив заради досягнення цілей, принципи і завдання управління, методи управління, форми та інструменти управління, організаційну структуру управління та його кадровий потенціал, інформацію. [142, с.304]

Запровадження надійного методичного фундаменту, наукове обґрунтування дій є основними вимогами вирішення проблем сталого розвитку. Зменшення невизначеності майбутнього є головним завданням та оюдержавного регулювання сталого розвитку як процесу. Одними з найважливіших аспектів на регіональному місцевому рівні є правила державного планування, зокрема стандарти та принципи, встановлені Європейською Стратегією. Науковий підхід, пристосування до змін, системність, досягнення результату, публічно-приватне партнерство, послідовність, керованість процесом розробки, відкритість та прозорість, поєднання територіального та галузевого аспектів планування, легітимність – усі ці чинники є основною системою принципів, від дотримання яких і залежить успішність та ефективність стратегічного планування сталого розвитку, згідно із узагальненням теоретико-методичних підходів. [14]

Надзвичайно важливо, аби усі вищезазначені механізми застосовувались за принципом, насамперед, сталого розвитку. Вперше ідеї сталого розвитку було сформульовано та оголошено під час Міжнародної конференції з навколишнього середовища і розвитку у Ріо-де-Жанейро, у 1992 році. На цій конференції оточуюче середовище і соціально-економічний розвиток розглядались як взаємопов'язані і взаємозалежні галузі. У головному документі, прийнятому за результатами конференції, “Порядку денному на ХХІ століття”, що розглядався в якості програми всесвітнього співробітництва, сталий розвиток пов'язується з гармонічним досягненням наступних цілей:

- висока якість навколишнього середовища,
- здорова економіка для всіх народів світу,
- задоволення потреб людей,
- збереження сталого розвитку протягом тривалого періоду. [134]

Опираючись на визначення Комісії ООН та науковий аналіз, Г. Дейлі, пояснює термін сталий розвиток як гармонійний, збалансований, безконфліктний прогрес цивілізації, і під час активного розвитку країн, все

одно дотримуються принципи турботи про довкілля, ліквідації дискримінації, бідності голоду, тощо. [60]

Загалом, можна виділити такі поширені форми впливу держави на соціально-економічні процеси: цільові програми, державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку регіонів, установлення особливих організаційно-правових режимів регулювання, сприяння в отриманні кредитів під державні гарантії, бюджетні інвестиції, створення галузевих економічних кластерів, маркетинг і просування регіонів, територій, створення науково-технологічних парків, розвиток політики, спрямованої на трансферт технологій, розробка та реалізація спеціальних програм навчання, підтримка створення нових компаній, надання фінансової підтримки приватним компаніям. [93]

Важливим для країн сталого розвитку є нормативно-правові акти, які затверджені та визначають його засади. Існують такі тенденції, наприклад, ще у середині 90-х років XX ст. європейські країни офіційно описали документи сталого розвитку. Але й до того, такі країни, як: Великобританія, Нідерланди, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Австралія, Канада вже визнавали основи цієї політики. Використання стратегій сталого розвитку є головним для вищезгаданих країн, згідно із конференцією “Ріо+5”, що відбулася у Нью-Йорку. Для нових країн у ЄС та країн, які хотіли вступити у ЄС, стала необхідною наявність екологічних планів розвитку. Розробляючи ці плани, вони орієнтувалися на рекомендації інтеграції екологічної компоненти в секторальну політику ЄС. Окремі з них відразу розробили і затвердили стратегії сталого розвитку (Латвія та Естонія) [80]. Україна офіційно підтримала ряд міжнародних рішень щодо сталого розвитку, таких як: “Повістку дня на XXI століття”, Ріо-де-Жанейро, 1992 року, Декларацію Тисячоліття ООН 2000 року, Йоханессбурзьку декларацію та План реалізації рішень Всесвітнього саміту ООН зі сталого розвитку, Йоганнесбург, 2002 року, “Майбутнє, якого ми прагнемо”, Ріо-де-Жанейро, 2012 року. Проте досі немає загальнонаціонального плану практичного впровадження ідей

сталого розвитку у життя в громадах. Важливою причиною такого стану речей є відсутність дієвої актуальної затвердженої національної стратегії сталого розвитку та плану дій з її реалізації, системних звітів про стан реалізації, а також недостатність імплементації у чинному законодавстві положень міжнародних документів та угод у цій важливій сфері.

Концепція сталого розвитку (sustainable development) значною мірою є продовженням концепції ноосфери, сформульованої академіком В. Вернадським у першій половині XX століття. Її сутністю є обов'язкова узгодженість економічного, екологічного та людського розвитку так, щоб від покоління до покоління не зменшувалися якість та безпека життя людей, не погіршувався стан навколишнього середовища і відбувався соціальний прогрес, який враховує потреби кожної людини. [28]

В Україні здійснення публічної політики, у тому числі місцевого самоврядування реалізовується на основі таких нормативно-правових актів, як:

- Цілі сталого розвитку “Україна – 2030” [127];
- Державна стратегія регіонального розвитку на період 2021-2027 років [118];
- Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” [124] та інші.

Основною із умов реалізації цілей розвитку “Україна - 2030” є суспільний договір між владою, бізнесом та усім громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності. У Стратегії чітко окреслено чотири вектори, згідно із якими здійснюватиметься розвиток, а саме:

- формування конкурентоспроможних умов для бізнесу та інвестицій, відновлення довіри людей до держави;
- виграти конкуренцію за капітал на світовому ринку;
- стимулювати розвиток інновацій і модернізацію секторів економіки для забезпечення їх конкурентоспроможності на міжнародному ринку;

- сприяти розвитку людського потенціалу і виграти конкуренцію за таланти.

Стратегічні цілі України можна, з огляду сфери відповідальності можна трансформувати у цілі розвитку громад:

- розвиток місцевої економіки, що базується на вигідних, справедливих, рівних умов для бізнесу через відновлення довіри місцевого бізнесу до держави і громади;
- підвищувати рівень обсягу та якості товаровиробництва та надання якісних послуг;
- впроваджувати інновації у комунальному господарстві та стимулювати їх впровадження у приватному середовищі – у бізнесі та приватному побуті;
- забезпечувати розвиток людини та особистості в усіх сферах, мотивувати та стимулювати таланти та здібності громадян усіх поколінь.

Підсумовуючи бачення вітчизняних науковців проблематики визначення типології механізмів управління та розвитку, а також, враховуючи узагальнені стратегічні цілі громад сучасного періоду, пропонуємо класифікацію механізмів забезпечення спроможності за аналогією запропонованої типології спроможності громади. Відповідно типів спроможності можна визначити і типи механізмів:

Табл. 5. Класифікації механізмів забезпечення спроможності громад

	Механізми забезпечення спроможності:
1	Економічні механізми
2	Інституційні механізми
3	Нормативно – правові механізми

1. *Економічні механізми* здійснюють такі процеси впливу:

- управління сферою господарства громади;
- координацію різних видів діяльності і процесів економічного розвитку;

- прогнозування та управління бюджетним процесом на місцевому рівні;
- ринкове стимулювання та регулювання господарського потенціалу громади.

2. *Інституційні* механізми здійснюють такі процеси впливу:

- організацію належних управлінських структур і впровадження місцевих правил, процедур на основі запровадження розумних технологій та інноваційних підходів;
- забезпечення виконання повноважень громади у сфері власних та делегованих повноважень;
- забезпечення формування та удосконалення кадрового потенціалу (кадрового потенціалу ОМС, посадових осіб, приватної бізнесової господарської сфери, тощо);
- організацію стратегічного планування розвитку;
- забезпечення громадянської участі та освіченості.

3. *Нормативно-правові механізми* здійснюють наступні процеси впливу:

- запровадження та функціонування системи нормативно-правових актів, які регулюють життєдіяльність громади;
- регулювання усіх сфер суспільних відносин громади (в т.ч. всіх населених пунктів громад);
- забезпечення правового порядку місцевої політики.

Серед *економічних* механізмів доцільно виділити:

- 1.1. Бюджетні механізми
- 1.2. Інвестиційні механізми
- 1.3. Грантові механізми
- 1.4. Кредитні механізми

Інституційні механізми забезпечення спроможності:

- 2.1. Механізми стратегічного планування
- 2.2. Механізми забезпечення кадрового потенціалу
- 2.3. Механізми забезпечення виконання функцій
- 2.4. Механізми забезпечення громадянської освіченості та участі

Нормативно-правові механізми забезпечення спроможності:

- 3.1. Формування нормативно-правової бази актів місцевого значення
- 3.2. Правовий режим адміністративних послуг
- 3.3. Контроль за дотриманням правового режиму актів місцевого значення
- 3.4. Надання безкоштовної правової допомоги

Табл.6 Економічні механізми забезпечення спроможності громад

1. Економічні механізми			
1.1. Бюджетні	1.2 Інвестиційні	1.3. Грантові	1.4. Кредитні
1.1.1.Податки та збори	1.2.1.Корпоратизація комунальних підприємств	1.3.1. Міжнародна технічна допомога	1.4.1. Муніципальні запозичення
1.1.2. Продаж комунального майна	1.2.2. Компенсація негативного впливу	1.3.2. Краудфандинг	1.4.2. Місцеві гарантії
1.1.3. Оренда комунального майна	1.2.3. Державно-приватне партнерство		1.4.3. Кредити міжнародних фінансових організацій
1.1.4. Державні цільові програми	1.2.4. Формування інвестиційної карти громади		
1.1.5. Місцеві цільові програми	1.2.5. Формування маркетингових презентацій потенціалу		
1.1.6. Фінансування проектів з Державного фонду регіонального розвитку			
1.1.7. Співробітництво територіальних громад			

Економічні механізми забезпечення економічної спроможності громади - це сукупність економічних важелів, що впливають на економічні і організаційні параметри місцевої економіки, що, у свою чергу, сприяє формуванню та посиленню організаційно-економічного потенціалу, отриманню конкурентних переваг та спроможності громади.

1. Економічні механізми

1.1. Бюджетні механізми:

1.1.1. Податки та збори – механізм фінансування місцевого соціально-економічного розвитку за рахунок надходжень до бюджету громади.

1.1.2. Продаж комунального майна – механізм, що передбачає передання права власності на комунальні ресурси від громади іншим особам.

1.1.3. Оренда комунального майна – механізм, що передбачає тимчасове передання права користування певними об'єктами комунальної власності за плату, яка має відновлювальний характер, оскільки не призводять до остаточної втрати права власності на відповідні ресурси. Найбільш розповсюдженою формою є довгострокова та середньострокова оренда земельних ділянок.

1.1.4. Державні цільові програми – механізм залучення коштів від центрального бюджету до місцевого з метою вирішення певних місцевих проблем. При цьому такі проблеми мають визнані пріоритетними на загальнодержавному рівні і мають мати системний характер. Ініціаторами та/або співвиконавцями таких програм, можуть бути ОМС.

1.1.5. Місцеві цільові програми – механізм прогнозування, здійсненн планування розвитку громади. Цей механізм застосовується у більшості громад світу, його особливістю є те, що програми планують не лише видатки, а й можливості залучення альтернативного фінансування у вигляді цільових трансфертів з державного бюджету до місцевого, а також від коштів державно-приватного партнерства/інвестицій/кредитів тощо, суттєво збільшуючи дохід бюджету.

1.1.6. Фінансування проектів з Державного фонду регіонального розвитку - механізм програм регіонального розвитку та програм міжмуніципального співробітництва. Стосується програм та проектів, метою яких є розвиток громад, регіонів, створення інфраструктури, індустріальних та інноваційних парків. Усі програми обов'язково мають відповідати пріоритетам Державної стратегії регіонального розвитку та цілям стратегій регіонів, та підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків. Такі проекти мають гарантувати мультиплікаційний ефект.

1.1.7. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво) – заснований на організації співпраці між територіальними громадами. Метою є сталий розвиток у результаті об'єднання ресурсу двох або більше громад. Дає можливість об'єднувати зусилля різних суб'єктів місцевого самоврядування для розв'язання проблем місцевого розвитку. Міжмуніципальне співробітництво зазвичай реалізується такими способами: угоди про співпрацю між громадами, створення єдиного координаційного органу або комунального підприємства. Також, може здійснюватись і на проектній основі, і мати більш регулярний та довгостроковий характер.

1.2. *Інвестиційні механізми:*

1.2.1. Корпоратизація комунальних підприємств – оплатна передача корпоративних прав або частини прав на унітарне комунальне підприємство, - приватним інвесторам. Так здійснюється перетворення підприємства на корпоративне. Використовують у перехідних економіках, де важливо залучати інвестиції. Громада може зберігати право власності на комунальне підприємство, але не відповідати за його договорами та зберегти контроль.

1.2.2. Компенсація впливу – механізм, який дозволяє узгодити динаміку розвитку інфраструктури із динамікою житлової та комерційної забудови. Дає можливість отримувати компенсацію до місцевого бюджету за шкідливий вплив забруднення довкілля, наприклад, промисловими відходами. Механізми, що можуть бути тут задіяні:

- механізм впливу на інфраструктуру – пайова участь (потребує відновлення, адже була скасована з 1 січня 2021 року);
- механізм формуванням фонду охорони навколишнього природного середовища та фінансуванням з нього відповідних природоохоронних заходів;
- механізм використання не за цільовим призначенням земель сільського чи лісгосподарського призначення, що знаходяться на території громади - передбачати відповідні відшкодування.

1.2.3. Державно-приватне партнерство – механізм співробітництва між ОМС та приватними підприємствами заради певних інфраструктурних проектів. У співпраці відбувається розподіл витрат, ризиків і доходу – фактично між публічним і приватним учасникам угоди. Такий механізм дозволяє ОМС вирішувати місцеві проблеми за рахунок інвестицій. Для такого партнерства важливо створювати у громадах сприятливий клімат, аби орган влади, який має намір партнерства, розумів мотиви приватних підприємств реалізовувати угоду. А в той же час, приватне підприємство не очікувало незаконної нагороди у вигляді привілеїв щодо публічних послуг. Перевагою державно-приватного партнерства є можливість для інвестицій у саме ті галузі громади, які раніше вважалися прерогативою державного фінансування.

1.3. Грантові механізми:

1.3.1. Міжнародна технічна допомога - це механізм залучення коштів на основі міжнародних договорів, які надаються донорами - урядами інших держав, уповноваженими організаціями, а також міжнародними організаціями, фондами та співтовариствами, на безоплатній та безповоротній основі. Спрямовуються для вирішення пріоритетних завдань суспільної трансформації та економічного розвитку. Цей засіб відіграє важливу роль особливо щодо країнах, що розвиваються чи знаходяться в стані реформування чи трансформації. Основними характеристиками донора є наступні: напрямки його фінансування, географія інтересів та тип

одержувачів таких грантів. Напрямки фінансування можуть бути загальні сфери діяльності. Наприклад, розвиток громадянського суспільства, екологія та охорона природи, демократичні реформи, медіакомунікації та ін. Грантодавець фінансує проекти з чітко визначеної тематики. Межі проектів - це межі території, в яких донор фінансує проект. Різноманітні джерела обмежують тип одержувачів грантів, наприклад, громадські організації, органи місцевого самоврядування, науково-дослідні інститути, спілки, установи, тощо. Багато донорів позитивно ставляться до проектів на умовах співфінансування, тобто за умови коштів, наприклад, з місцевого бюджету. Ще один важливий фактор - відповідність проектної заявки стратегічному плану розвитку громади чи регіону, наявність такого плану є часто обов'язковою. Частіше перевага надається проектам розвитку, які мають високі шанси на життєздатність на етапі після фактичного завершення донорського фінансування.

1.3.2. Краудфандинг - це колективна співпраця людей, які добровільно об'єднують свої кошти або інші ресурси разом, як правило через соціальні мережі, щоб підтримати зусилля інших людей або організацій.

1.4. Кредитні механізми:

1.4.1. Муніципальні запозичення є джерелами фінансування місцевого економічного розвитку у багатьох країнах світу. Місцеві запозичення – це сукупність відносин між ОМС та фізичними і юридичними особами, здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку та використовуються для створення, оновлення стратегічно важливих об'єктів відновлювального відтворення або об'єктів, які забезпечують виконання завдань ОМС, спрямованих на задоволення інтересів територіальних громад. В обов'язковому порядку, обсяг та умови місцевих запозичень і надання місцевих гарантій погоджуються Міністерством фінансів України. Також, обсяг та умови здійснення місцевих зовнішніх запозичень шляхом отримання кредитів чи позик від міжнародних фінансових установ і надання місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових

зобов'язань суб'єктів господарювання, що виникають за кредитами чи позиками від міжнародних фінансових організацій, вважаються погодженими, за мовчазною згодою держави. Основні їх форми:

- кредити, що залучаються ОМС від банківських та інших фінансових установ;
- облігаційні позики, які передбачають емісію муніципальних облігацій;
- вексельна позика, яка передбачає емісію короткострокових казначейських векселів та казначейських зобов'язань (в Україні – тільки держава);
- взаємні позики органів місцевого самоврядування (в Україні не застосовуються),
- казначейські позики - середньострокові позики з єдиного казначейського рахунку.

Зазвичай, кредити використовуються для фінансування недорогих та короткострокових проектів в громадах, облігаційні позики – для фінансування довгострокових капіталовкладень, вексельні позики – для покриття дефіциту бюджету поточного року, тоді як взаємні і казначейські позики – покривають короткострокові касові розриви місцевого бюджету. Облігаційна позика передбачає розміщення облігацій ОМС на внутрішньому чи зовнішньому фондовому ринку на умовах строковості, платності та поверненості. А безоблігаційні позики – залучають кошти від комерційних банків, установ муніципального кредитування, фінансових установ на умовах платності, строковості й поворотності. На практиці, в країнах Європейського Союзу через безоблігаційні позики формується близько 10 – 15 відсотків місцевих бюджетів, а в українських містах цей показник у середньому не перевищує навіть 5 відсотків.

1.4.2. Місцеві гарантії - залучення коштів від осіб публічного та приватного сектору. Надаються на умовах платності, строковості та майнового забезпечення за рішенням ОМС. Місцеві гарантії широко

використовуються громадами у економічно розвинутих країнах для підтримки розвитку місцевого бізнесу.

1.4.3. Кредити міжнародних фінансових організацій – механізм залучення коштів від позики міжнародних фінансових організацій. Спрямовуються - на потреби місцевого економічного розвитку громад. Зазвичай характеризуються пільговими умовами кредитування – за нижчими ставками, пільгами щодо погашення, довгим строком користування і цільовістю коштів.

Таблиця 7. Інституційні механізми забезпечення спроможності громад

2. Інституційні механізми			
2.1. Механізми стратегічного планування	2.2. Механізми забезпечення кадрового потенціалу	2.3. Механізми забезпечення виконання функцій	2.4. Механізми забезпечення громадянської освіченості та участі
2.1.1. Оцінка поточного стану розвитку, SWOT, STEP аналіз	2.2.1. Підвищення кваліфікації посадових осіб	2.3.1. Механізми забезпечення функцій у сфері делегованих повноважень	2.4.1. Система громадянської освіти (діти, дорослі)
2.1.2. Формування стратегічних цілей та плану реалізації	2.2.2. Зовнішнє незалежне оцінювання рівня підготовки посадових та виборних осіб	2.3.2. Механізми забезпечення функцій у сфері власних повноважень	2.4.2. Механізми відкритості та підзвітності влади
2.1.3. Визначення думки жителів громади - соціологічні опитування	2.2.3. Система індикаторів ефективності посадових осіб		2.4.3. Механізми участі жителів громади у реалізації місцевої політики

Інституційні механізми забезпечення спроможності – система засобів, що впливають на інституційну спроможність громади як здатність виконувати свої функції. Інституційні механізми спрямовані на побудову якісної системи місцевих правил та процедур на основі запровадження розумних технологій, інноваційних підходів та з оптимальним плануванням, надання якісних публічних послуг, забезпечення участі жителів громад.

2.1. *Механізми стратегічного планування:*

2.1.1. Оцінка поточного стану розвитку, SWOT, STEP аналіз. У процесі стратегічного планування розвитку громади, оцінка поточного стану є надзвичайно важливим механізмом, адже дозволяє ідентифікувати, аналізувати та демонструвати дійсний актуальний стан розвитку тієї чи іншої сфери. Найбільш поширеними методами такої оцінки є SWOT аналіз та STEP аналіз. SWOT аналіз застосовується з метою аналізу: Strengths - сильні сторони; Weakness - слабкі сторони; Opportunities - можливості; Threats – загрози. STEP аналіз застосовується з метою визначення впливу зовнішнього середовища: політичних факторів (P – political), економічних (E – economic), соціальних (S – social) і технологічних (T – technological).

2.1.2. Формування стратегічних цілей та плану реалізації. Основою формування стратегічних цілей розвитку громади є визначення пріоритетів, актуальності цілей та їх взаємозалежність. Стратегічні цілі розподіляються на операційні цілі, які, в свою чергу, розподіляються на завдання, проекти, тощо. Система стратегічних цілей – комплекс необхідних дій громади, заради досягнення стратегічного бачення, на основі оптимального аналізу та уявлення про свої можливості та унікальні конкурентні переваги. План реалізації стратегії складається із дій, які потрібно виконати, аби досягти цілей. Формувати цілі та план їх реалізації мають спільно ОМС та жителі громади. Ця умова є обов'язковою, адже відповідальність за реалізацію стратегії покладається на владу у частині організації та створення умов, а на жителів громади (організації,

підприємства, установи, спільноти тощо) – у частині активних дій їх життєвого циклу, із використанням умов, створених владою.

2.1.3. Визначення думки жителів громади - соціологічні опитування - є важливим механізмом з'ясування дійсної актуальної позиції та думки громади як важливої умови інституційної спроможності громади. Опитування у сучасному періоді є поширеним способом ідентифікації, демонстрації та фіксації потреб і першочерговості здійснення тих чи інших кроків планування та реалізації стратегії.

2.2. Механізми забезпечення кадрового потенціалу:

2.2.1. Підвищення кваліфікації посадових осіб - має відбуватись системно і стосуватись всіх категорій посадових осіб ОМС. Не менш важливий аспект - підвищення кваліфікації виборних осіб ОМС. Голови, депутати місцевих рад, секретарі рад, старости також потребують додаткового навчання у сфері місцевого самоврядування. Позитивною практикою у громадах в Україні є відрядження виборних осіб ОМС на навчальні курси, семінари, тренінги тощо, а також, організація таких заходів на місцях. Професіоналізація службовців місцевого самоврядування є не тільки опорою для стабільності розвитку місцевого самоврядування, а й покликана сприяти завершенню розпочатої децентралізації та зміцненню місцевого самоврядування, його реальної здатності здійснювати повноцінне управління на місцевому рівні. [4]

2.2.2. Зовнішнє незалежне оцінювання рівня підготовки посадових та виборних осіб. Сьогодні українські громади особливо потребують спроможних та компетентних виборних осіб місцевого самоврядування. Місцевий розвиток не можливий без активних та освічених кадрів, які будуть приймати незалежні ефективні рішення, та які, балотуючись на виборах, довели, що здатні це робити. Так, необхідною умовою інституційної спроможності громади є достатній рівень професійної компетентності виборних осіб: голів громад, депутатів місцевих рад, старост. На жаль, якість їх підготовки у громадах досі залишається недостатньою.

Рівень їх фахової підготовки часто не відповідає специфіці політичної діяльності та викликам місцевого розвитку, які постають перед ними. ЗНО - комплекс організаційних процедур (тестування) спрямований на визначення рівня професійної теоретичної підготовки кандидатів у депутати місцевих рад та голів громад в Україні з *основ місцевого самоврядування та публічного управління*. Допущення кандидатів до участі у процесі місцевих виборів може прямо залежати від успішного проходження ними ЗНО (так само, як і від внесення ними, наприклад, виборчої застави, тощо). [85]

2.2.3. Механізм використання індикаторів ефективності посадових осіб дозволяє досягти інституційної спроможності через підвищення ефективності роботи посадових осіб ОМС. Індикатори дозволяють відповісти на питання: “Чи є посадова особа органу МС інституційно спроможною? Наскільки вона є ефективною чи не ефективною? Яким чином це вимірювати?” Практика українських громад демонструє, що індикатори можуть застосовуватись у виконавчих комітетах (апаратах рад) щодо посадових осіб ОМС і мати позитивний ефект використання.

2.3. Механізми забезпечення виконання функцій

2.3.1. Механізми забезпечення функцій у сфері делегованих повноважень – є засобами, що дозволяють громаді ефективно виконувати свої функції у різних сферах: освіти, охорони здоров’я, культури, спорту, соціального захисту, тощо. Враховуючи позицію держави щодо покриття витрат громад лише у частині оплати заробітної плати працівникам бюджетної сфери делегованих повноважень, надзвичайно важливо посилювати інституційну спроможність громад саме у частині забезпечення матеріально-технічної бази цих сфер. Застаріла інфраструктура у багатьох громадах, на жаль, є перешкодою у наданні якісних послуг у цих сферах. Капітальні видатки на вирішення цієї проблеми – це відповідальність виключно громади і її власних коштів. Щодо механізмів забезпечення функцій, то крім рівня матеріально-технічного забезпечення, також розглядаємо і рівень якості всіх публічних послуг сфери делегованих

державою повноважень. Їх класифікація – надзвичайно містка, і становить потребу подальших досліджень та пропозицій у цьому напрямку.

2.3.2. Механізми забезпечення функцій у сфері власних повноважень є засобами, які може використовувати громада, прагнучи забезпечити свою інституційну спроможність у таких сферах: благоустрій, природоохоронні заходи, комунальні мережі та послуги, господарювання комунальних підприємств, установ, територіальне планування та урбаністика, безпека життєдіяльності, тощо. Класифікація цих механізмів також, надзвичайно є місткою та потребує подальшого дослідження. Важливо запропонувати таку їх класифікацію, яка б відображала їх розподіл за сферами життєдіяльності громади. І це заплановано здійснити у наступних етапах подальших досліджень цієї тематики.

2.4. Механізми забезпечення громадянської освіченості та участі

2.4.1. Запровадження системи громадянської освіти та участі для дітей та дорослих - є дієвим механізмом забезпечення інституційної спроможності громади. Адже основа розвитку громад – це освічені та активні громадяни - виборці, що розуміють зміст місцевого самоврядування, здатні оцінювати, аналізувати місцеву політику, а, відтак, мають обґрунтовані очікування від кандидатів на місцевих виборах та роблять обґрунтовані висновки про роботу ОМС у міжвиборчий період, активно беруть участь у реалізації місцевої політики. І громадянська освіта має розпочинатись в Україні вже у середній школі – із роз'яснення елементарних базових засад громадянського устрою, державного та місцевого управління, статусу громадян та спільної відповідальності за розвиток громад. Також, важливим аспектом для територіальних громад, є формування громадянського усвідомлення себе членами єдиної громади як родини. Особливо це важливо при об'єднанні двох чи більше населених пунктів. Без розвиненого громадянського суспільства, яке стає дієвим чинником державотворення, сильна держава неможлива. І також, неможлива за умови без конструктивного та соціально відповідального діалогу з

державою. Важливо, щоб як представники громадянського суспільства, так і представники органів публічної влади ОМС були націлені на досягнення консенсусу та формування системи цінностей, які б об'єднували суспільство.[5]

2.4.2. Механізмами відкритості та підзвітності влади є система засобів забезпечення можливості для жителів громад розуміти суть дій місцевої політики, отримувати достовірну, вчасну і зрозумілу інформацію про їх діяльність, брати участь у реалізації місцевої політики та контролювати ефективність роботи ОМС, результати реалізації стратегії розвитку громади. Також, важливо забезпечувати інформаційну відкритість - прозорість правил і порядку використання та обігу інформації, яка може бути корисною з огляду на потреби жителів громади. До механізмів відкритості та підзвітності ОМС можна віднести:

- доступ до публічної інформації;
- безперешкодний доступ до процедур місцевої влади;
- інформатизація даних та відкритий доступ до них;
- системне звітування ОМС та їх посадових осіб.

2.4.3. Механізми участі жителів громади у реалізації місцевої політики - впливають на ряд процесів місцевого розвитку: розробку стратегії та цільових програм, в т.ч. програми соціально-економічного розвитку, місцевий бюджет, проведення робіт з благоустрою, публічні обговорення, консультації тощо. Так, місцевий розвиток великою мірою залежить від результативності спільних зусиль органів місцевої влади та громадськості, спільною ціллю яких і є зміцнення спроможності громади в усіх сферах життєдіяльності. А відтак, і відповідальність за місцевий розвиток покладається на обидві ці сторони – владу громади та її жителів. До позитивних форм громадянської участі можна віднести:

- місцеві референдуми (слід відновити, адже інститут був фактично нівельовано в Україні з 2012 року);
- громадські збори, слухання, обговорення, консультації;

- бюджети участі;
- місцеві ініціативи;
- електронні петиції, тощо.

Таблиця 8. Нормативно-правові механізми забезпечення спроможності громад

3. Нормативно-правові механізми			
3.1.Формування нормативно-правової бази актів місцевого значення	3.2. Правовий режим адміністративних послуг	3.3. Контроль за дотриманням правового порядку актів місцевого значення	3.4. Надання безкоштовної правової допомоги

3. *Нормативно правові механізми забезпечення спроможності громад:*

3.1. Формування нормативно-правової бази актів місцевого значення

– впровадження нормативно-правових актів - створення правил життєдіяльності громади в усіх сферах. Такі акти є загальнообов’язковими до виконання на всій території громади та мають відповідати принципам місцевого самоврядування та інтересам розвитку громади. Впровадження нормативної бази має відбуватись на таких засадах:

- дерегуляція дозволів і послуг;
- відповідність загальнонаціональному законодавству, інтересам громади;
- проведення експертиз проектів;
- аналізу регуляторного впливу;
- дотримання правового режиму оприлюднення проектів та прийнятих актів, рішень.

3.2. Правовий режим адміністративних послуг:

- Уніфікація та стандартизація адміністративних та соціальних послуг відповідно до принципу їх максимальної доступності для споживача;
- Спрощення процедур отримання публічних адміністративних послуг.

3.3. Контроль за дотриманням правового порядку актів місцевого значення:

- Боротьба із корупцією в ОМС;
- Системний нагляд за виконанням норм, приписів та процедур місцевої політики;
- Застосування заходів впливу, доступних ОМС, відповідно до законодавства.

3.4. Механізми забезпечення безкоштовної правової допомоги:

- Запровадження центрів первинної правової допомоги у громадах - максимально близько до споживачів;
- Підвищення якості та доступності послуг з вторинної правової допомоги.

Механізми забезпечення спроможності формуються та застосовуються із врахуванням діяльності суб'єктів застосування та інструментів управління - цілей, принципів, методів. З метою покращення якості життя жителів громади, ОМС формують механізми впливу на місцеву економіку, її потенціал, внутрішні та зовнішні управлінські процеси, умови життєдіяльності громади.

Перелік механізмів забезпечення спроможності громад, які сьогодні фактично використовуються в Україні, є досить широким. Кожна громада має притаманний лише їй, набір можливостей та проблем, тому має застосовувати індивідуальний підхід до вибору ефективних механізмів забезпечення своєї спроможності.

3.3. Методичні підходи до оцінювання спроможності територіальних громад

У 2021 році процес формування громад в Україні знаходиться на фінальному етапі. Результатом реформи децентралізації стало отримання новоствореними об'єднаними громадами більше повноважень, ресурсів, та, відповідно, і відповідальності. Також, із рівнем відповідальності, зріс рівень конкуренції між громадами, з огляду їх фактичного господарювання та рівня надання послуг жителям громад. Тож, для забезпечення успішності та ефективності громади, оцінювання її спроможності і конкурентоспроможності відносно інших громад, вважаємо об'єктивною необхідністю.

В Україні неодноразово робились спроби запровадити систему оцінювання стану розвитку територій та регіонів. Потреба здійснювати оцінювання розвитку регіонів на законодавчому рівні була обгрунтована давно, ще у 2000 році - у Постанові Кабінету Міністрів України “Методика визначення комплексної оцінки результатів соціально-економічного розвитку регіонів” [113]. У Методиці було здійснено спробу обгрунтувати потребу застосування “показників соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці”. Ще пізніше, у 2009 році у Постанові Кабінету Міністрів “Методика оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів” було визначено механізм проведення оцінки та порівняльного аналізу економічного стану та якості життя населення регіонів, районів, міст з метою прийняття відповідних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівні, спрямованих на розв’язання проблеми міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, районів, громад. [116]

Спроможність громад в теоретико-прикладному аспекті розглядалась багатьма українськими науковцями. Наприклад науковцем О.Ольшанським

було визначено зміст категорії “потенціал території”, запропоновано тлумачити ресурсне забезпечення спроможності громади як сукупність методів, засобів і заходів органів влади з метою створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади. [82].

Науковець Л.Голинська, досліджуючи питання спроможності громад, обґрунтовує потребу оцінювання фінансової спроможності громад [22]. Важливі дослідження питання оцінювання спроможності територіальних громад та визначення критеріїв здійснюються наразі також і у рамках міжнародних проектів. Особливістю діяльності таких проектів є те, що їх експерти впроваджують практичні публічні обговорення, а їх тематичні публікації, що публікуються, в тому числі, і у соціальних мережах, привертають жваву увагу до обговорення та розуміння проблематики найважливішу аудиторію – жителів українських громад. Також, дослідження питання критеріїв спроможності громад здійснюється експертами Проекту Української асоціації районних та обласних рад: “Моделювання адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні”, що реалізовується за підтримки Програми Ради Європи “Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні”. [73] Практичне обговорення критеріїв спроможності громад активно та систематично здійснюється експертами проекту швейцарсько-українського проекту “Підтримка децентралізації в Україні” [32], програми Агентства США з міжнародного розвитку - USAID, “Децентралізація приносить кращі результати та ефективність” (DOBRE) - Місцевий економічний розвиток – МЕР. [72].

На заключному етапі формування територіальних громад, особливо актуальним завданням є законодавчо закріпити нові ключові критерії та індикатори їх спроможності. З огляду на це, дискусійною є думка одного з провідних європейських експертів - Цезарі Трутковскі, голови правління Фонду розвитку місцевої демократії (Польща), висловлена під час дискусії в Українському кризовому медіа-центрі, організованої Програмою USAID DOBRE: “...для визначення критеріїв спроможності громади важливо

визначитися, яка головна мета реформи з децентралізації в Україні: досягти економічного зростання, посилення демократії чи якості послуг на місцевому рівні”. [152] Вважаємо, що всі визначені цілі є важливими та не взаємовиключними. При визначенні критеріїв та індикаторів спроможності громади, важливо усвідомлювати, що основною ціллю процесу децентралізації є забезпечення та зміцнення спроможності громад. Складовими ж спроможності є і економічне зростання, і посилення демократії, і покращення якостей публічних послуг на місцевому рівні. Тож, усі ці складові і мають скласти основу для нових показників (індикаторів) спроможності громад, потреба дослідження та формування яких є особливо актуальною сьогодні. Крім процесу оцінювання, не менш важливим аспектом є і визначення подальшого сценарію дій держави щодо тих громад, які за результатами оцінювання будуть визнані не спроможними/недостатньо спроможними. На жаль, це питання досі не вирішено на законодавчому рівні, а також поки що недостатньо досліджено. Надзвичайно важливо визначити, які наслідки матимуть результати оцінювання, адже саме держава, насамперед, зацікавлена у оптимізації потенціалу всіх громад в Україні, і саме держава може гарантувати заходи підтримки тим громадам, які опинились у такому становищі неспроможних. Розглядаючи цю, невирішену раніше частину загальної проблеми оцінювання, варто зосередити увагу не лише на варіантах алгоритмів можливої підтримки, а й на причинах від’ємного статусу громад. Адже часто це, не лише несприятливі географічні, економічні умови, тощо, а й особливі недоліки управління, наприклад, такі як, відсутність довгострокового стратегічного планування розвитку, закритість та безвідповідальність влади, пасивність громади та місцевого бізнесу, тощо. Тож, очевидно, що заходи з корекції спроможності та самі алгоритми підтримки неспроможних громад мають відповідати конкретним об’єктивним причинам неспроможності.

Цікавим, на нашу думку, є досвід вимірювання “спроможності” - в країнах з ринковою економікою, у яких, за рекомендацією ООН,

використовується агрегований показник досягнутого рівня і якості життя - індекс людського розвитку. Такий індекс включає наступні індикатори: дійсний ВВП на душу населення, середня тривалість життя, рівень освіченості населення, рівень безробіття і рівень бідності. Індекс є інтегральним показником сталого розвитку і за ним визначається рейтинг країни у світі, порівняно з іншими країнами. З огляду на важливість вимірювання таких показників як, наприклад, тривалості життя, частки валового продукту, що виробляється на конкретній території, пропонуємо використовувати деякі такі показники і у вимірюванні спроможності українських громад.

Відповідно до п.7 Методики, оцінка рівня спроможності громади сьогодні проводиться на основі критеріїв, що характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток відповідної територіальної громади. Критеріями оцінки рівня спроможності, відповідно до Методики є наступні:

- чисельність населення, яке постійно проживає на території громади;
- чисельність учнів, загальної середньої освіти на території територіальної громади;
- площа території спроможної територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету територіальної громади;
- частина місцевих податків та зборів у доходах бюджету громади.

Визначається рівень громад за сумою числових значень показників оцінки:

1. низький рівень спроможності: від 1,5 до 2,1;
2. середній рівень спроможності: від 2,2 до 3,8;
3. високий рівень спроможності: від 3,9 до 5.

Держава прагне того, аби число громад з низьким рівнем спроможності не перевищувало 10% від загальної кількості спроможних територіальних громад області у цілому.

Протягом 2019 року громади здійснювали аналіз своєї діяльності за трьома основними блоками: фінансова самодостатність (доходи бюджету громади на 1 жителя громади; капітальні видатки громади на 1 жителя громади; частка видатків на утримання апарату ради; рівень ротаційності бюджетів), економічна ефективність (обсяг надходжень до бюджету громади від сплати ПДФО на 1 жителя громади; обсяг надходжень до бюджету громади від плати за землю на 1 жителя громади; обсяг надходжень до бюджету громади від сплати акцизного податку на 1 особу наявного населення; обсяг надходжень до бюджету громади від сплати податку на нерухоме майно на 1 жителя громади; наявність в громаді посади інспектора праці; обсяг освоєних коштів інфраструктурної субвенції; участь у програмі “U-LEAD з Європою по розбудові мережі ЦНАП; наявність чи відсутність Стратегії розвитку громади та якість і доступність публічних послуг.

Використання конкретних показників/ індикаторів ефективності у місцевому самоврядуванні запозичене з бізнесового середовища, де відстежувати ефективність підприємств та конкурентні переваги бізнесу завжди було ключовим завданням управління. Сучасному українському місцевому управлінню притаманні такі риси: децентралізації управління, демократизація політичних процесів на місцевому рівні, конкурентність громад, підвищення рівня умов проживання в них, рівня якості публічних послуг. Тож, логічно, що принципи та індикатори, що застосовуються у системах вільної економічної конкуренції можуть трансформуватись також і у систему місцевого управління. Сьогодні в українському місцевому самоврядуванні вже використовуються індикатори ефективності. Наприклад, при здійсненні стратегічного планування свого розвитку, громади визначають індикатори ефективності, які сприяють усвідомленню дійсних стратегічних цілей: що і наскільки має бути виконане чи досягнуто за певний період часу. Такі індикатори є частиною планів реалізації стратегії розвитку громади, наприклад у місті Києві, Львові, Вінниці та інших, переважно, великих містах. Використання індикаторів ефективності здійснюється

сьогодні і у деяких виконавчих комітетах міських радах щодо посадових осіб апарату місцевої ради, як, наприклад у місті Маріуполь. Так, індикатори ефективності визначаються на рівні організаційних підрозділів та посадових осіб виконавчого комітету місцевої ради.

Оцінку фінансової спроможності громад Т. Куценко та Я. Сіренко пропонують проводити за такими етапами аналізу: аналіз кількісних характеристик та фінансової спроможності бюджету громади, аналіз практичних проблем бюджетування на рівні громади, оцінка використання бюджетних коштів, аналіз боргоспроможності бюджету громади, зокрема місцевих запозичень, місцевих гарантій та муніципального боргу, аналіз використання цільових бюджетних та позабюджетних фондів, результат оцінювання здатності формування своїх ресурсів та пошуку додаткових джерел бюджету громади. [61, с. 144– 145]

Враховуючи, що у 2020 році всі територіальні громади (1469 громад) формально вже створені, одним з першочергових завдань Уряду та Верховної ради України є впровадження нового інструменту оцінювання спроможності всіх, в тому числі і новоутворених громад, прогнозування їх та підтримка і корекція малоспроможних/ неспроможних.

Ефективність процесу оцінювання спроможності розвитку громади залежить, насамперед, від вибору вірних індикаторів, за якими буде здійснюватися оцінювання. [171] На підставі стислого аналізу потенційних моделей оцінювання, вбачається, що індикатори спроможності – це загальні *цифрові* значення, які варто визначити з метою порівняння бажаних результатів активності громади із наявними, допомогти спрогнозувати розвиток громади, в рамках впровадження нею діяльності у всіх сферах. Індикатори дозволяють відповісти на питання: “Чи всі громади є спроможними? Як це виміряти? Тож, індикатори повинні бути:

- чіткими;
- доцільними;
- повинна бути можливість їх періодичного визначення;

- індикатори повинні бути вимірювані в числах або відсотках;
- тлумачення, розуміння індикаторів має бути доступним та легким.

Децентралізація, розширення повноважень територіальних громад, кризи спричинили ще більшу складність задач ОМС. Коло повноважень громад різко збільшилось, у всіх сферах (формування бюджету, економічний розвиток, залучення інвестицій, розвиток підприємництва, управління земельними та іншими ресурсами, освіта, охорона здоров'я первинного рівня, культури, благоустрій, соціальний захист, надання адміністративних послуг, планування розвитку громади, надання дозволів на будівництво, прийняттям завершених будівель в експлуатацію... Відтак, успішність громади звичайно залежить від наявності досвідчених кадрів, що мають необхідні компетенції. Останні роки, у період формування громад в Україні спостерігається гостра конкуренція громад – конкурують за ресурси та кадровий потенціал. І тому, часто ефективність ОМС дуже залежить не тільки від макроекономічних умов або/ та можливостей громад, а й від вигідного територіального розташування, ресурсів, активних підприємств, здатності кадрового ресурсу відповідати на непрості виклики часу. Тож, у зв'язку із завершенням реформи децентралізації, важливо запровадити систему базових індикаторів оцінювання функціонування органів місцевого самоврядування та індикатори ефективності, насамперед, посадових осіб місцевого самоврядування.

При цьому всі ключові показники мали би відповідати SMART - критеріям, а саме: конкретними, вимірюваними, досяжними, відповідними, обмеженими у часі.

Система індикаторів - це інструменти, які дозволяють оцінити поточну ситуацію, зрозуміти їх природну еволюцію і оцінити актуальний стан реалізації рішень. Отже, предметом аналізу індикаторів є послуги, які надають ОМС та посадові особи, їх якість та доступність, а також комплексність та ефективність. Жителів громади цікавлять досягнуті результати діяльності посадових осіб як розуміння вірності обраного шляху

розвитку, так і оцінка результативності місцевих виборів. Об'єктом аналізу є не сам орган місцевого самоврядування, а результат його діяльності та ефективність управління. Орган управління є лише інструментом, що забезпечує отримання необхідного результату діяльності. Можна застосувати дві виокремити дві характеристики в підходах: компетенції та ресурси. Компетентність та ефективність органів місцевого самоврядування визначається у якісному наданні публічних послуг місцевому населенню. А наявність ресурсів складає ресурсний потенціал.

Формуючи критерії оцінки насамперед варто враховувати вартість послуг, витрати на ресурси та надання послуг: наприклад, – на 1 жителя, на 1 га площі, на 1 квадратний метр приміщення школи, на 10 тисяч населення і т. ін. Інші критерії- це видатки на ресурси матеріальні, кадрові, медійні: людино- години, людино- дні, кількість людино- годин. Отже, основні критерії оцінки є такими:

- результат, досягнення цілей;
- ефективність з огляду на витрачені ресурси;
- продуктивність: рівень надання послуг за умови досягнення певного результату. [48]

Оцінювання за індикаторами дає можливість визначити ключові позиції високої спроможності, задовільної спроможності, критичної неспроможності громади – трирівнева шкала розвитку. Однією з пропозицій щодо шкали якісної оцінки рівня розвитку громади українськими науковцями пропонується і наступна - чотири рівні розвитку: високий, середній, низький та критичний. Результати комплексного оцінювання розвитку громад дозволяють у подальшому ранжувати їх за рівнем соціально-економічного розвитку, визначати середній показник інтегрованої оцінки, який може слугувати підставою для оцінювання рівня депресивності територіальної соціально-економічної системи громади та потреби її підтримки з боку держави. [30]

Варто зазначити, що індикатори спроможності доцільно застосовувати Урядом з метою визначення і власне урядової політики щодо спроможності/ неспроможності окремих громад. Натомість, набір індикаторів, що варто використовувати самим громадам – набагато більш широкий і в межах організаційних метрик, і в межах фінансових показників. Важливо лише, аби усі додаткові індикатори відповідали стратегічним цілям, визначеним громадою, і навпаки.

Одним із ключових завдань органів місцевого самоврядування є формування дієвого механізму результативного і раціонального використання бюджетних коштів задля вирішення соціально-економічних проблем громад та надання якісних публічних послуг [45, с. 90]. Особливо важливо, аби індикатори спроможності враховували також і ресурсну базу громади, і ефективність владних рішень щодо розумного використання місцевих ресурсів. У процесі децентралізації, держава суттєво збільшила ресурсну базу громад. Але разом із тим, суттєвою залишається частка і тих громад, які мають низькі показники спроможності - які є “хронічно дотаційними”. Важливою метою наразі є розробка механізму підтримки таких громад, які потраплять до категорії “критично не спроможні”. Але підтримки, не у вигляді “ще більше дотацій”, а рекомендацій та практичної підтримки у здійсненні антикризових заходів, спрямованих на зміцнення та розвиток потенціалу таких громад. Таких, як: створення та реалізації стратегії розвитку громади, заходи з громадянської та бізнесової освіти, заходи із зміцнення інвестиційної привабливості та залучення інвестицій, тощо.

За період з 2014 по 2019 рік - власні доходи загального фонду місцевих бюджетів зросли в 3,9 рази, що зумовлено діями Уряду, спрямованими на фінансову децентралізацію. Так, нові умови підвищили зацікавленість ОМС збільшувати надходження до місцевих бюджетів, здійснювати стратегічне планування розвитку. За таких умов, держава прагне демонструвати спроможність громад як доказ ефективності курсу децентралізації, а громади

прагнуть демонструвати свою спроможність як доказ результативності своїх зусиль заради добробуту жителів громад. А демонстрація результативності та ефективності можлива лише за умови їх вимірюваності - у числовому виразі, часі, на певній території. Так і впровадження ефективної форми вимірювання спроможності - залежить від коректного набору ключових індикаторів спроможності.

Висновки до третього розділу

Досліджено принципи застосування механізмів забезпечення спроможності громад в Україні, спрямовані на її забезпечення та зміцнення. Такі принципи відображають головні якості спроможності з позиції її змісту та природи. У розробленні їх класифікації, запропоновано скористатись, аналогією з принципами місцевого самоврядування як основними, базовими, передбаченими Всесвітньою декларації місцевого самоврядування та Європейською хартією місцевого самоврядування: принцип народовладдя (принцип громадянської участі та відповідності місцевої політики – інтересам жителів громади), законності (принцип відповідності усіх дій нормам права), гласності (принцип відкритості, прозорості влади), колегіальності (принцип спільних рішень та солідарності у діях), поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, підзвітності ОМС та взаємоідповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування, субсидіарності, стратегічного планування розвитку, сталого розвитку.

Особливу увагу зосереджено на дослідженні принципу відповідності стратегічних цілей розвитку громад - цілям сталого розвитку. Досліджено суть резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25

вересня 2015 року № 70/1 щодо глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року та, прийняті, відповідно, Україною - Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року - як концепцію проектів прогностичних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України, в тому числі і у сфері місцевого самоврядування. На підставі зазначеного дослідження, запропоновано забезпечити відповідність досліджуваних принципів - на рівні кожної громади - сімнадцяти принципам сталого розвитку (sustainable development):

1. Подолання бідності (підвищувати дохідності жителів громад, збільшувати чисельності робочих місць у громаді);
2. Подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства (розумно використовувати наявні земельні ресурси комунальні/приватні, активізувати виробництво продуктів харчування рослинного та тваринного походження у громаді);
3. Забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці (впроваджувати та популяризувати здоровий спосіб життя серед жителів громади, забезпечувати якісні медичні послуги, розвивати спорт, культуру та дозвілля - для всіх вікових категорій споживачів у громаді);
4. Забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх (забезпечувати якісну освіту у громаді: дошкільну, загальну, професійну, альтернативну);
5. Забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчат (гарантувати рівні права та можливості жителів громад, незалежно від статі в усіх сферах життєдіяльності громади, в тому числі, і у гендерному бюджетуванні);

6. Забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією (розумно та ощадливо використовувати водні ресурси громади, поводитись з відходами, тощо);
7. Забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх (розумно використовувати наявні енергетичні виробництва, впроваджувати альтернативні відновлювальні джерела енергії у громаді);
8. Сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх (спільно та системно здійснювати стратегічне планування розвитку громади, реалізовувати стратегію солідарно: влада та жителі громади);
9. Створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям (активізовувати індустріальний виробничий розвиток та реалізовувати інфраструктурний розвиток з урахуванням сучасних потреб жителів, застосовуючи інновації);
10. Скорочення нерівності (впроваджувати політику рівності прав та можливостей щодо жителів громад, їх організацій, підприємств; боротьба із корупцією);
11. Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів (впроваджувати політики цивілізованої урбаністики, екології, міської мобільності та територіальної організації);
12. Забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва (реалізовувати політику розумного виробництва та споживання у громаді);
13. Вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками (впроваджувати ефективні політики запобігання забрудненню середовища та змін клімату; посилення заходи контролю та відновлення);
14. Збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку (впроваджувати політики запобігання

забрудненню водних просторів; посилити заходи контролю та відновлення у громаді);

15. Захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття (впроваджувати ефективні місцеві політики розумного використання земельних та зелених ресурсів; посилити заходи контролю за використанням та заходи із відновлення земельних та зелених ресурсів);

16. Сприяння побудові миролюбного и відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях (розвивати громаду у дусі толерантності та терпимості; сприяти обороноздатності України та вихованню патріотичного виховання; пропагувати правову державу та законні механізми захисту; толерувати повагу до прав людини як найвищої цінності держави та громади);

17. Зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку (толерувати повагу до інших країн та нетерпимість до країн агресорів; забезпечувати потреби розвитку власної громади з урахуванням потреб розвитку та збереження цивілізації у цілому).

Відповідно до бачення вітчизняних науковців проблематики визначення типології механізмів управління та розвитку, а також, враховуючи узагальнені стратегічні цілі громад сучасного періоду, запропоновано класифікацію механізмів забезпечення спроможності за аналогією запропонованої типології спроможності громади: економічні, інституційні, нормативно – правові.

Склад економічних механізмів: бюджетні механізми, інвестиційні механізми, грантові механізми, кредитні механізми. Склад інституційних механізмів: механізми стратегічного планування, механізми забезпечення

кадрового потенціалу, механізми забезпечення виконання функцій, механізми забезпечення громадянської освіченості та участі. Склад нормативно-правових механізмів: формування нормативно-правової бази актів місцевого значення, правовий режим адміністративних послуг, контроль за дотриманням правового режиму актів місцевого значення, надання безкоштовної правової допомоги у громаді.

Досліджено можливості оцінювання спроможності громад, як результату застосування механізмів забезпечення спроможності. Доведено, що впровадження ефективної форми оцінювання спроможності залежить від коректного набору ключових індикаторів (показників) спроможності. Індикатори доцільно застосовувати з метою визначення власне урядової політики щодо спроможності/ неспроможності окремих громад. Важливо лише, аби усі додаткові індикатори відповідали стратегічним цілям, визначеним громадою. Тож, впровадження системної практики оцінювання та корекції спроможності громад здатне забезпечити сталий розвиток громад, підвищити розуміння сучасних викликів самими громадами, адже, на жаль, поки що значна частина громад мають невисокі показники спроможності. Це проблема і національного характеру і проблема місцевого рівня. З одного боку, держава очікує від громад активності, виявлення ініціативи, збільшення потужності місцевої економіки та підвищення якості послуг жителям громади. Натомість, держава забезпечує громади необхідним ресурсом. З другого боку, громада очікує від держави справедливого, рівного ставлення, прозорих та відкритих правил. Натомість громада виявляє свій потенціал через запровадження рівних та справедливих правил на своєму місцевому рівні, виявляє активність у розвитку всіх сфер місцевого рівня. І за умови дієвості системи оцінювання за ключовими індикаторами, баланс очікувань “держави від громади – громади від держави” може бути досягнутий.

Основні наукові положення, що викладені у даному розділі, опубліковано автором у фахових виданнях [87], [174].

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення актуального наукового завдання в галузі науки “Державне управління”, що полягає в обґрунтуванні концептуального підходу до забезпечення спроможності громад, що базується на принципах застосування механізмів забезпечення спроможності громад, визначенні типів їх спроможності, механізмів її забезпечення та практичних рекомендацій щодо застосування в Україні.

1. Здійснено аналіз та узагальнено положення законодавства України, напрацювання вітчизняних і зарубіжних науковців у сфері дослідження спроможності територіальних громад з метою визначення стану розробленості зазначеної проблематики. В українському законодавстві поняття “спроможність територіальної громади” тлумачиться як здатність органів місцевого самоврядування якісно надавати усі необхідні населенню послуги, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства. При чому показниками спроможності визначаються лише: чисельність населення територіальної громади, чисельність учнів загальної середньої освіти, площа території, індекс податкоспроможності, показник частки місцевих податків та зборів у доходах бюджету територіальної громади, що не відображає повну картину спроможності громади у всіх сферах її життєдіяльності. Також, спроможність громади у законодавстві України тлумачиться як здатність органів МС, що не повною мірою відображає сутність поняття спроможності з огляду взаємної відповідальності за розвиток територіальних громад з боку органів МС та самих жителів. Запропоновано визначати спроможність територіальної громади як стан реалізації здатності забезпечувати розвиток територіальної громади та вирішувати питання місцевого значення - і органів місцевого самоврядування, і жителів територіальних громад.

2. Уточнено сутнісні характеристики та зміст понять “територіальна громада”, “спроможність територіальної громади”, “механізм забезпечення спроможності територіальної громади”. Територіальна громада - жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. Спроможність територіальної громади – стан реалізації здатності органів місцевого самоврядування та жителів територіальної громади забезпечувати розвиток територіальної громади та вирішувати питання місцевого значення, передбачених законодавством. Механізм забезпечення спроможності – сукупність фінансово-матеріальних, інституційних (організаційних) та правових засобів практичної реалізації функцій територіальної громади і забезпечення її життєдіяльності та розвитку. Питання забезпечення потенціалу та спроможності громади є завданням та відповідальністю як органів місцевого самоврядування, так і жителів громади. Місцевий розвиток, формування цивілізованого громадянського середовища – є завданнями, спільними для обох сторін. А відтак, і поняття спроможності громади включає спроможність і органів МС і жителів громад. Забезпечення спроможності громад є одним з найбільш пріоритетних завдань місцевого самоврядування. Спроможна територіальна громада має здатність та акумулювати і використовувати необхідні ресурси для ефективного надання публічних послуг. Розвиток адміністративно-територіальної одиниці залежить передусім від ефективної, дієвої, орієнтованої на саморозвиток громади.

3. На підставі вивчення та порівняння досвіду децентралізації та забезпечення спроможності громад країн Європи із українським досвідом, відзначено, що Україна обрала вірний напрямок децентралізації і наступними перспективами у даному напрямку є забезпечення спроможності громад через дієві механізми, що відповідають європейським, демократичним, правовим цінностям. Встановлено, що успішність процесу забезпечення

спроможності громад залежить і від наступних бажаних законодавчих змін (зміни до Конституції України та закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, проект закону України “Про засади адміністративно-територіального устрою України”, проект закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, зміни до законодавства щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування, проект закону України “Про місцевий референдум”). Узагальнено європейський досвід децентралізації та формування спроможних територіальних громад та підготовлено практичні рекомендації органам державної влади та ОМС щодо адаптації кращих практик у вітчизняному законодавстві:

- формування переліку рекомендацій органам державної влади та ОМС щодо удосконалення процесу децентралізації, забезпечення спроможності територіальних громад на підставі узагальнення європейського досвіду, а саме:
- дотримуватись принципу добровільності, не застосовувати командно-адміністративні методи реорганізації територіальних громад та відмовитись від застосування єдиного кількісного критерію обов’язкової мінімальної кількості населення у територіальних громадах, за прикладом досвіду Франції. Натомість, розробити та застосовувати фінансові стимули для об’єднання і подальшого злиття територіальних громад із населенням чисельністю менше ніж оптимально визначена кількість жителів, або для їх приєднання до більших територіальних громад – у разі неспроможності менш чисельних, за прикладом Італії та Естонії;
- стимулювати та заохочувати утворення нових територіальних громад у разі реорганізації – навколо міст, за прикладом досвіду Швеції, і навколо торгівельних зон та центрів тяжіння в кооперації ресурсів – за моделлю децентралізації Данії;
- продовжувати пошуки оптимальних варіантів територіального планування у разі потреби реорганізації територіальних громад – на основі

врахування різниці між відносно нижчою спроможністю сільських та вищою спроможністю міських територіальних громад, аби пом'якшити і мінімізувати зростання розриву між відносно і найбільш успішними регіонами та країною у цілому, за прикладом Польщі;

- продовжувати впровадження організаційних реформ, що передбачають: посилення ролі голів територіальних громад та місцевих рад; забезпечення публічності і демократичності усіх процесів та процедур місцевої політики, розширення участі громадськості у прийнятті місцевих рішень, впровадження методу стратегічного планування розвитку територіальних громад, за прикладом досвіду Італії, Великої Британії, тощо;
- забезпечувати відповідність стратегічних цілей розвитку територіальних громад – глобальним цілям сталого розвитку, затвердженим Генеральною Асамблеєю ООН.

4. Запропоновано концептуальний підхід до забезпечення спроможності територіальних громад, який базується на системі принципів застосування механізмів забезпечення спроможності територіальних громад та встановленні типів спроможності територіальних громад. Визначено основні принципи застосування механізмів забезпечення спроможності громад: принцип народовладдя (принцип громадянської участі та відповідності місцевої політики – інтересам жителів громади); законності (принцип відповідності усіх дій нормам права); гласності (принцип відкритості, прозорості влади); колегіальності (принцип спільних рішень та солідарності у діях); поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності; підзвітності ОМС та взаємоідповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування; стратегічного планування розвитку; сталого розвитку. Відзначено, що застосування механізмів забезпечення спроможності має відбуватись у відповідності до сімнадцяти Цілей сталого розвитку, передбаченими резолюцією Генеральної Асамблеї

Організації Об'єднаних Націй щодо глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року та, прийнятих Україною - Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року – як концепції проектів прогнозних і програмних документів, проектів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України, в тому числі і у сфері місцевого самоврядування.

5. Розроблено та запропоновано класифікацію типів спроможності територіальних громад: економічна, інституційна та правова спроможність. Економічна спроможність включає у себе фінансову та ресурсну спроможність. Інституційна спроможність включає у себе: функціональну, кадрову, демографічну, стан здійснення стратегічного планування розвитку, стан громадянської активності та освіченості, стан впровадження розумних технологій та інноваційних підходів. Правова спроможність включає у себе: стан законності рішень ОМС, стан законності процедур місцевої політики, стан правового режиму надання адміністративних послуг та стан надання правової допомоги. Фінансова спроможність складається з: бюджетної, інвестиційної та стану доходів жителів територіальної громади. Бюджетна спроможність, в свою чергу визначається за показниками місцевого бюджету та фактично відображає стан ефективного фіскального накопичення та використання коштів бюджету територіальної громади (показники доходів загального фонду, видатків загального фонду, рівень дотаційності бюджету, питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків, індекс податкоспроможності, тощо). Інституційна спроможність складається за такою класифікацією: функціональна; кадрова; стан здійснення стратегічного планування розвитку; стан громадянської активності, освіченості; стан впровадження розумних технологій та інноваційних підходів; демографічна спроможність. Інституційна спроможність територіальної громади, по суті, є спроможністю органів МС та жителів територіальних громад. Інституційна спроможність ОМС – це здатність таких органів ефективно здійснювати свою діяльність, передбачену законодавством та правилами територіальної

громади. Інституційна спроможність жителів територіальної громади – це їх здатність здійснювати свою життєдіяльність, спрямовану на розвиток своєї особистості, забезпечення свого добробуту та реалізацію своїх законних прав та інтересів – їх здатність реалізовувати свої права, не порушуючи правила, встановлені законодавством та територіальною громадою, брати участь у реалізації місцевої політики. Правова спроможність територіальних територіальні громади складається з: стану законності рішень ОМС, стану законності публічних процедур місцевої політики, підзвітності ОМС, стану правового режиму надання адміністративних послуг. Механізми, спрямовані на забезпечення та зміцнення правової спроможності гарантують зацікавленість жителів територіальної громади та інших її суб'єктів залишатись жити та працювати у територіальній громаді, сплачувати тут податки та забезпечувати її життєдіяльність.

6. Удосконалено систему механізмів забезпечення спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні та сформовано практичні рекомендації органам місцевого самоврядування щодо їх застосування: економічні, інституційні та нормативно – правові механізми. Склад економічних механізмів: бюджетні механізми, інвестиційні механізми, грантові механізми, кредитні механізми. Склад інституційних механізмів: механізми стратегічного планування, механізми забезпечення кадрового потенціалу, механізми забезпечення виконання функцій, механізми забезпечення громадянської освіченості та участі. Склад нормативно-правових механізмів: формування нормативно-правової бази актів місцевого значення, правовий режим адміністративних послуг, контроль за дотриманням правового режиму актів місцевого значення, надання безкоштовної правової допомоги.

7. Удосконалено методологічні підходи до оцінювання спроможності громад як результату застосування механізмів забезпечення спроможності. Доведено, що впровадження ефективної форми вимірювання спроможності залежить від коректного набору ключових індикаторів спроможності

(вимірюваних числових показників, які дозволяють оцінити поточну ситуацію, оцінити вплив вибраних рішень). Впровадження системної практики оцінювання та можливостей корекції спроможності громад здатне забезпечити сталий розвиток територій, підвищити розуміння сучасних викликів самими громадами, адже, на жаль, поки що значна їх частина мають невисокі показники спроможності. Впровадження такої системи оцінювання дозволить більш ефективно виявляти причини економічної неспроможності окремих громад та створювати, відповідно, правила та умови підвищення їх спроможності. Адже, головною метою децентралізації є сприяння у підвищенні спроможності громад та оптимально можливе вирівнювання міжрегіональних фінансових диспропорцій з метою забезпечення громадян усіх громад належним рівнем послуг.

Зазначені висновки, пропозиції та рекомендації є методичним підґрунтям для вдосконалення механізмів забезпечення спроможності громад в Україні та подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування ("good governance") / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. А. Пухтецька // *Форум права*. - 2006. - № 2. - С. 4-12. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
2. Агломерації, міжнародний досвід, тенденції, висновки для України. Аналітична записка. 2017. 136 с. URL : <https://www.csi.org.ua/books/aglomeratsiyi-mizhnarodnyj-dosvid-tendentsiyi-vysnovky-dlya-ukrayiny-analitychna-zapyska/>
3. Академічний тлумачний словник з української мови : в 11 т. Т. 9. Київ, 1978. 605 с.
4. Антонова Л. В., Козлова Л. В. Професіоналізація державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування як напрям реалізації теорії лідерства в публічному управлінні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 1. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1921> DOI: 32702/2307-2156-2020.1.4
5. Антонова Л. В., Штиршов О. М. Комунікативні технології в процесі взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 6. – URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1899>
6. Баймуратов М. О. Феноменологія місцевого самоврядування: синергізм національного та міжнародного правопорядків / М. О. Баймуратов // *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. - 2009. - № 2. - С. 24-29. - URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npna_u_2009_2_7
7. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навчальний посібник. – К.: Міленіум, 2003. – 256с. URL: <http://www.ua.z-pdf.ru/7mehanika/823350-1-bakumenko-nadolishniy-pi-teoretichni-organizaciyni-zasadi-derzhavnogo-upravlinnya-navch-posibnik-k-milenium-2003-113-12.php>

8. Батанов О. Муніципальне право України: підручник / Батанов О.; відп.ред. М.О.Баймуратов. – Х. : Одиссей, 2008. – с.398.- (Серія «Інноваційні освітні технології у муніципальному праві»). URL: http://librarium.cc.ua/pravo/%D0%BC%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%86%D0%B8%D0%BF%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B5_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE_%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8_%D0%B1%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2_%D0%BF%D1%96%D0%B4%D1%80%D1%83%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%BA.html
9. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. Батанов // *Вісник Центральної виборчої комісії*. – 2008. – №2. – С. 51-57.328.
10. Беновська Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. *Регіональна економіка*. 2018. №1. С. 30-39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2018_1_5
11. Березинський В. П. Територіальна громада як агент політичної самоорганізації [Електронний ресурс] / В. П. Березинський // *Вісник Дніпропетровського університету*. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія. – 2013. – Т. 21. – Вип. 23(1). – С. 77-84. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vdufsp_2013_21_23\(1\)_17.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vdufsp_2013_21_23(1)_17.pdf)
12. Бібік Н.В., Шаповал Г.М. Аналіз міжнародного досвіду розвитку територіальних громад та визначення напрямків його впровадження в Україні. *Сучасний стан наукових досліджень та технологій в промисловості*. 2019. № 2 (8) 6 ст.5-14 URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/171730-Article%20Text-379388-2-10-20190627.pdf>
13. Борщ Г. А, Вакуленко В. М., Гринчук Н. В., Дехтяренко Ю. Ф., Ігнатенко О. С., Куйбіда В. С., ТкаА. Ф., Юзофович В. Ф. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навчальний посібник. Київ : Національна академія державного управління при

Президентів України, 2017. URL:
<https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/204/%D0%A0%D0%B5%D1%81%D1%83%D1%80%D1%81%D0%BD%D0%B5-%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%9E%D0%A2%D0%93.pdf>

14. Бурик З. Механізм державного регулювання процесу сталого розвитку: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Ефективність державного управління*. 2016. вип. 1/2 (46/47). Ч. 1 с. 153-161. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2 S21P03=FILA=&2 S21STR=efdu 2016 1-2\(1\) 19](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2 S21P03=FILA=&2 S21STR=efdu 2016 1-2(1) 19)

15. Буряченко А. Є., Філімошкіна І. О. Фіскальна децентралізація та фінансова спроможність місцевого самоврядування в Україні. *Фінанси України*. 2018. № 5. С. 56–68. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/197270196.pdf>

16. Васильєва О. І., Васильєва Н. В.. Концептуальні засади сталого розвитку територіальних громад. *Інвестиції: практика та досвід* №8/201874-78 URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=6049&i=14>

17. Васильєва О.І. Інституційне забезпечення державної регіональної політики в Україні. *Наукові розвідки з державного та муніципального управління*, 2014, № 1 с.7-18. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image file name=PDF/Nrzd 2014 1 3.pdf

18. Васильєва О.І., Омельчук О.І. Методологічні аспекти забезпечення правової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. Київ, 2021. № 8. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7421&i=11>

19. Від еволюційного етапу об'єднання громад переходимо до об'єднання за принципом спроможності, – Альона Бабак. URL:

<http://www.minregion.gov.ua/press/news/vid-evolyutsiynogo-etapu-ob-yednannya-gromadperekhodimo-do-ob-yednannya-za-printsipom-spromozhnosti-alona-babak/>

20. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. URL: https://pidru4niki.com/15931106/pravo/vsesvitnya_deklaratsiya_mistseвого_samovryaduvannya

21. Галіахметов І.А., Кожушко С.І., Основні засади та принципи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: муніципально-правовий аспект \\\ *Питання юридичної теорії і практики* // “Вісник Вищої ради юстиції”, вип. 2 (6) 2011, с.140. URL: http://www.vru.gov.ua/Docs/visnik06_13.pdf

22. Голинська О. В. Добровільне об’єднання територіальних громад: чинники спротиву, об’єктивні позиції та переваги. URL: <https://oridunadu.livejournal.com/881.html/>

23. Гордєєв О.К. Забезпечення місцевого сталого розвитку: підходи, принципи, складові. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/DeBu_2012_2_45.pdf

24. Гринчишин І.М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. *Соціо-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018 Випуск 6 (134) ст.51-56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_6_10

25. Гринчишин І.М. Фінансова спроможність територіальних громад у контексті оцінювання результатів адміністративно-фінансової децентралізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2019. Випуск 5 (139). С.26-32. URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20195\(139\)/sep20195\(139\)_026_HrynychshynI.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20195(139)/sep20195(139)_026_HrynychshynI.pdf)

26. Грищенко І. М. Характеристика принципів діяльності органів місцевого самоврядування України / І. М. Грищенко // *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу*

"Києво-Могилянська академія"]. Сер. : Державне управління. - 2012. - Т. 202, Вип. 190. - С. 85-90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2012_202_190_15

27. Грищенко І.М. Зарубіжний досвід управління регіональним розвитком. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. №5. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/5.pdf

28. Гріневська С. М. Перспективи сталого розвитку регіону [Електронний ресурс] / С. М. Гріневська. — URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/econpr_2011_4_44.pdf

29. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва. URL : <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>

30. Грузд М.В. Комплексне оцінювання та аналіз соціально-економічного становища об'єднаних територіальних громад. *Наукові записки Національного університету “Острозька академія”, серія “Економіка”*, № 17(45), червень, 2020 р., с.48. URL: [https://ecj.oa.edu.ua/assets/files/NZ_ek_Vyp_17\(45\).pdf](https://ecj.oa.edu.ua/assets/files/NZ_ek_Vyp_17(45).pdf)

31. Гургула Т.В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. 2017. Випуск 1(7). С.132-136. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvmdue_2017_1_23

32. Децентралізація в дії: підвищення спроможності громад у наданні послуг: сайт DESPRO Підтримка децентралізації в Україні. URL: <https://despro.org.ua/news/detail.php?ID=2156>

33. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив. URL : <http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05>

34. Децентралізація дає можливості. Глосарій.: сайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/glossary>

35. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2020. – 153 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf
36. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док. Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : *Інститут законодавства Верховної Ради України*, 2015. – 766 с. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31581.docx>
37. Дорох В.В., Черній О.В. Форми участі громадськості в процесах прийняття рішень: Навч.- метод. посіб. – Вінниця: ТОВ “ТВОРИ”, 2018. – 104 с.
38. Дробуш І.В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні: монографія / І.В.Дробуш. – К.: Ін-т держави і права ім.В.М. Корецького НАН України, 2003. – с.100. URL: <http://lib.univd.edu.ua/?controller=service&action=downloadRep&id=91912>
39. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036
40. Євсюкова О. В. Концепція сервісно-орієнтованого розвитку держави на засадах формування механізмів управління процесами сервісного спрямування органів публічної влади. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. № 5. С. 46 – 52. URL: http://pag-journal.iei.od.ua/archives/2018/5-2018/5_2018.pdf
41. Євсюкова О.В. Система принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правова необхідність. *Державне управління: удосконалення та розвиток* № 5, 2014. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=830>
42. Єсімов С. Право на доступ до інформації – ключовий елемент громадського контролю / С. Єсімов // *Вісник Національного університету*

“Львівська політехніка”. Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць. – 2016. – № 855. – С. 63–72. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/handle/ntb/37398>

43. Жовнірчик Я. Ф. Формування самодостатніх територіальних громад і стратегія їх економічного саморозвитку. *Університетські наукові записки*. 2005. № 1-2. С. 324–331. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2005_1-2_54

44. Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. *Зовнішня політика та національна безпека*. 2014. Вип. 3 (46). С. 251–257. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_3_35

45. Зверяков М. І., Ковальов А. І., Сментина Н. В. Стратегічне планування збалансованого розвитку територіальних соціально-економічних систем в умовах децентралізації : монографія. Одеса : Одес. нац. екон. ун-т, 2005. URL: <https://scholar.google.com/scholar?oi=bibs&hl=ca&q=related:zpE9mr6-xHUI:scholar.google.com/>

46. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації (посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад). Київ, 2019. С. 11 / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/436/25.08.2019.pdf>

47. Іванишин В. В., Стельмахук А. М., Леськів І. Ю. Інституційно-інноваційне забезпечення розвитку спроможних сільських територіальних громад в умовах євроінтеграції. *Сталий розвиток економіки*. 2018. №1(38). С. 5-15. URL: https://www.uniep.km.ua/images/uploads/_1_2018.pdf

48. Індикатори успішності та їх інструменти в системі управління місцевими громадами. За заг.ред. В.Андрусів, Є.Мироненко. Український інститут майбутнього. К: 2020. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/610/indykatory_cmprsd .pdf

49. Інституційна спроможність ОТГ України / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf

50. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ / авт. кол. :І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, О. В. Слобожан та ін. ; за заг.ред. Ю. П. Сурміна, І. В. Козюри. – К. : НАДУ, 2013. – 52 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Nayk_rozrob/dbb6e59c-c5ae-4b42-a0f1-1ec0e08b2d95.pdf

51. Калашнікова О. Діалог та чіткі правила гри: як ефективно управляти великими ОТГ/ ВГО “Асоціація сприяння самоорганізації населення”/ проєкт “Відкрита громада – сильна громада”: Українська правда. Київ, 2015. <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/04/23/7178399/>

52. Ковенко О. Ю. Адміністративна реформа як крок до створення успішних територіальних громад / О. Ю. Ковенко // *Теорія та практика державного управління* [зб. наук. пр. Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України]. – 2012. – Вип. 2. – С. 362-368. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_2_55

53. Кожина А. В. Стратегічні пріоритети та особливості публічного управління сталим місцевим розвитком. Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування : колективна монографія / заг. ред. Чечель А. О., Хлобистов Є. В. Бельско-Бяла, Польща : Вища школа економіки та гуманітаристики, 2017. С. 364–382. URL: www.dsum.edu.ua/storage/documents/konf/monografiya_chechel.pdf

54. Козловський С. В. Концепція управління стійкості сучасної економічної системи як основа забезпечення її розвитку / С. В. Козловський, О. В. Рудковський, А. В. Козловський // *Економіка та держава*. – 2017.– № 12. – С. 4 – 8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2017_12_3

55. Козловський С. В. Теоретичні аспекти демографічної стійкості / С. В. Козловський, Непиталюк А.В// *Економіка та організація управління*. –

2019.— № 3 (35). — С.59 — 68. URL:
<https://jeou.donnu.edu.ua/article/view/7742/7740>

56. Колесніченко Н.М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність та особливості визначення. — с.296-309 — URL:
[file:///C:/Users/user/Downloads/tppd_2015_16_22%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/tppd_2015_16_22%20(2).pdf)

57. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. — URL:
<http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63807/08-Kolodiy.pdf?sequence=1>

58. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-вр. Законодавство України: сайт. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

59. Копейчиков В.В. Правознавство / Копейчиков В.В. // URL:
www.ebk.net.ua/book/BookPravothnavstvo/glava2/rlg2par3.htm

60. Кошман О. В. Енергозбереження як важлива складова сталого розвитку / О. В. Кошман // *Вісник Сумського державного університету* — 2008. — № 2. — Т. 1. — С. 106—110. — (Серія: Економіка). URL:
<https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/1165>

61. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації // Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні : матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми 281 “Публічне управління та адміністрування” за 2017–2018 рр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана”, Ф-т економіки та упр., Каф. нац. економіки та публічного упр. ; [редкол.: І. Й. Малий (голова) та ін.]. — Електрон. текст. дані. — Київ : КНЕУ, 2019. — С. 125–152. URL:
https://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/МО_2019_7.pdf

62. Лафта Д.К. Менеджмент / Д.К.Лафта. — М.: ПБОЮЛ Григорян А.Ф., 2002. — 264 с. URL: <https://may.alleng.org/d/manag/man162.htm>

63. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К. : – 2017. – 110 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/202/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%B5-%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D1%80%D1%8F%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B2-%D1%83%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%85-%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97.pdf>
64. Литвинова А. Організаційна спроможність [Електронний ресурс]. – URL: <http://cd-platform.org/blogs/entry/orhanizatsiina-spromozhnist>
65. Лунина І.О. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті європейських тенденцій. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2016. № 2. С. 155-171. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/znpnudps_2016_2_14.pdf
66. Лунина І.О. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наук. доп.; / за ред. д-ра екон. наук І.О. Луниної ; НАН України, ДУ “Ін.-т екон. та прогнозів. НАН України”. – К., 2016. – 70 с. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/znpnudps_2016_2_14.pdf
67. Лютий І.О. Оцінка фінансової спроможності об’єднаних територіальних громад / І. О. Лютий, Н. Я. Спасів // *Фінанси України*. - 2019. - № 7. - С. 92-112. URL: http://finukr.org.ua/?page_id=723&aid=4633

68. Мельник М. І., Лещух І. В., Яремчук Р. Є. Ефективність адміністративно-фінансової децентралізації в регіоні: інвестиційний вимір. *Фінанси України*. 2019. № 3. С. 103-117. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2019_3_9
69. Мендел. Т. Свобода информации: Сравнительное правовое исследование / Мандел Т. – 2-изд., исправ. и допол. – Paris, UNESCO, 2008. – 176 с. URL: <https://ifap.ru/library/book270.pdf>
70. Методика формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF>
71. Міжмуніципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний досвід: Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ, Deutsche Gesellschaft fu.r Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проект “Реформа управління на сході України“, 2017. 202 с. URL: https://www.ims-ukraine.org/sites/default/files/IMC_0.pdf
72. Місцевий економічний розвиток (MEP): матеріали сайту Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE). URL: <https://donors.decentralization.gov.ua/project/dobre>
73. Моделювання адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні: сайт проекту Української асоціації районних та обласних рад та Програми Ради Європи. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11777>
74. Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України. *Вісник Донецького національного університету*. 2010. № 3. С. 32. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2010-11/moldovan_book-47fc9.pdf
75. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf>

76. Мохорт Н. В. Методологічні аспекти побудови моделі оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Н. В. Мохорт // *Державне управління та місцеве самоврядування*. - 2018. - Вип. 1. - С. 141-147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2018_1_20

77. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти / Л. Муркович // *Державне управління та місцеве самоврядування*. - 2010. - Вип. 2. - URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_2/10mliuta.pdf

78. На шляху до спроможності: як оцінювати прогрес громад: круглий стіл, присвячений обговоренню критеріїв та індикаторів оцінки спроможності громад. Асоціація сприяння самоорганізації населення, 10 грудня 2019. URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2019/12/11/na-shlyahu-do-spromozhnosti-yak-otsinyuvati-progres-gromad/>

79. Нападовська Г. Ю. Міжнародний досвід формування та просторове впорядкування територіальних громад, 2017. URL : http://ekhsuir.kspu.edu/bitstream/123456789/3816/1/Napadovskaya_s%20%d0%93%d0%be%d0%bc%d0%b5%d0%bb%d1%8c.pdf

80. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. акад. НАН України, д. т. н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б. Є. Патона. — К. : Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України”, 2012. — 72 с. URL: http://ecos.kiev.ua/share/upload/Dopovid_nacionalna_paradygma_stalogo_rozvytku.pdf

81. Неділько А.І. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм публічного управління / *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/8.pdf

82. Ольшанський О. В. Ресурсне забезпечення розвитку території: двовимірний підхід / О. В. Ольшанський // *Публічне управління: теорія та практика*. - 2013. - Вип. 4. - С. 220-225. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_4_37

83. Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. 2016. Вип. 4(55). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/3/02.pdf>

84. Омельчук О.І. Вплив відкритості місцевої влади на спроможність громади. Громадянське суспільство як чинник модернізації сучасної держави : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 20 квіт. 2021 р.) Київ: Київський регіональний центр НАПрН України, 2021. URL: https://krc.academy/wp-content/uploads/KRC_conf_April_2021_Pechat-GS.pdf

85. Омельчук О.І. Зовнішнє незалежне оцінювання кандидатів у депутати місцевих рад і виборних осіб місцевого самоврядування. *100 ідей для Президента та Уряду України: проєктні ініціативи у сфері публічного управління* : зб.наук.пр. : у 2 т. /редкол.: Н.І.Обушна, А.П. Рачинський, С.К.Хаджирадєва (голова). Київ : НАДУ, 2020. Т.1. ст. 195-198 URL: <http://academy.gov.ua/manage/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=8>

86. Омельчук О.І. Інституційна спроможність об'єднаних територіальних громад в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Секція «Місьцеве самоврядування». Київ, 2020. Том 31 (70). № 6. С. 93–97. URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/6_2020/17.pdf

87. Омельчук О.І. Методологічні аспекти оцінювання спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. Секція «Місьцеве самоврядування». Київ, 2020. № 19. С. 88–93. URL: <http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/19-2020/18.pdf>

88. Омельчук О.І. Методологічні аспекти оцінювання фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. Секція «Регіональне управління та місцеве самоврядування». Київ, 2020. № 4 (27). С. 107–113. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2020/4/19.pdf>

89. Омельчук О.І. Методологічні аспекти спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. Теорія та практика публічного управління та адміністрування у XXI сторіччі : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю здобувачів вищої освіти та молодих вчених в рамках заходу “Школа розвитку молоді” (Київ, 25 листоп. 2020 р.) / за заг. ред. А. Савкова, М. Білинської, О. Петроє, І. Дегтярьової. Київ : НАДУ, 2020. 312 с. – С. 180-181. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/198/files/55044765-9cd6-4c36-8900-7e315e7fd33b.pdf>

90. Омельчук О.І. Співпраця із громадськістю як інструмент формування практико-орієнтованих компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування. Актуальні питання підготовки фахівців у сфері публічного управління та адміністрування : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 1–2 листоп. 2018 р.) : у 2 т. / ред. колегія : В. С. Куйбіда, А. П. Савков, І. О. Дегтярьова та ін. – Київ : НАДУ, 2018. – Т. 1. С.290-294. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/223/files/78e51432-a52f-47e2-8559-61b513dfec60.pdf>

91. Омельчук О.І. Стратегічне мислення як умова професійної відповідності посадової особи місцевого самоврядування у контексті реформи децентралізації. Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 100-річчю держ. служби в Україні (Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ : НАДУ, 2018. – Т. 3. С. 66-67. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/14f27a28-8cac-44c9-ae47-ded7c0bd7141.pdf>

92. Омельчук О.І. Участь громадськості в ухваленні владних рішень в громадах. Юридичні науки: дослідження та європейські інновації : матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Ченстохова, Республіка Польща, 23–24 квітня 2021 р.) URL: file:///C:/Users/user/Downloads/conf_Cz%C4%99stochowa_law_%D0%90%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BB%D1%8C_2021.pdf

93. Орел Ю. Л. Сучасні механізми державної підтримки економічного розвитку регіонів / Ю. Л. Орел // *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. С.180—189. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_3_27

94. Орзіх М. П. Конституційна модернізація та реформування в Україні / М. П. Орзіх // *Наукові праці Національного університету “Одеська юридична академія”*. - 2010. - Т. 9. - С. 21-31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nponyua_2010_9_4

95. Ортинський В. Л. Удосконалення державної політики у сфері інформаційних технологій у контексті діяльності органів виконавчої влади / В. Л. Ортинський // *Вісник Національного університету “Львівська політехніка”*. Серія: Юридичні науки. – 2016. – 2014. – № 801. – С. 3–8. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_801_3

96. Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій. URL: <https://www.minregion.gov.ua>

97. Оцінка фінансових показників бюджетів 872 ОТГ: рейтинг за I півріччя 2020 року. Міністерство розвитку громад та територій. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12748>

98. Оцінка фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад за 2017 р. Децентралізація в Україні: сайт. лютий 2018 р. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file_/177/Буклет_-_Рейтинг_фін._спром_366_ОТГ_за_2017.pdf

99. Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. Стратегічні пріоритети: наук. аналіт. зб.

2016. №1(38). С. 162-168. URL: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/15-1474017754.pdf>

100. Панухник О.В. Адміністративно-територіальна реформа як чинник зміцнення місцевої економіки [Електронний ресурс] / О. В. Панухник // *Інноваційна економіка*. – 2014. – № 3. – С. 76-83. – URL: http://nbuv.gov.ua/j-df/inek_2014_3_10.pdf

101. Патицька Х. О. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 4(108). С. 320-328. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2014_4_41

102. Пігуль Н. В., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 685–689. URL: <http://global-national.in.ua/archive/9-2016/140.pdf>

103. Підкуйко О. О. Потенціал самоврядування сучасної територіальної громади: теоретико-методологічний підхід [Електронний ресурс] / О. О. Підкуйко // *Теорія та практика державного управління* [зб. наук. пр. Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України]. – 2010. – Вип. 1. – С. 196-202. – URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Tpdu_2010_1_29.pdf

104. Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні. ОЕСР: сайт. 2018. URL: <https://read.oecdilibrary.org/urban-rural-and-regionaldevelopment/9789264301481>

105. Підходи до формування ефективних організаційних структур для ОТГ / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/474/7.10.19.pdf>

106. Пітцик М. Децентралізації може завадити політичне середовище, яке не хоче змін / М. Пітцик. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/2357>

107. Податковий кодекс України від 02.12.2010, 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

108. Портал спроможності громад. URL:
https://tdukr.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=47f24b79311f44e2863eabe27ccbd81&fbclid=IwAR3NdmVaXZD_ojyJnqt41UF01jJ5eOuNZLfJALashZLhfl2mg8w5cdv0ohk
109. Посилення правової спроможності громад: Простір. URL:
https://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2016/07/Info_legal_empowerment_final.docx
110. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад / за заг. ред. : С. М. Серьогіна. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 164 с.
http://www.dridu.dp.ua/biblioteka/doc/posibnyk_formuvannya_spromozhnykh_terytorialnykh_gromad.pdf
111. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. - 2009. - Вип. 2. - С. 105-112. URL:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_2_14
112. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 715-р. URL:
<https://kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-a715r>.
113. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 берез. 2000 р. Законодавство України: сайт. URL:
<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
114. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

115. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011, 2939-VI. Законодавство України: сайт. URL: www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17/ed20110113#Text

116. Про запровадження оцінки міжрегіональної та внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 трав. 2009 р. № 476. Законодавство України: сайт. – URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>

117. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

118. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова КМУ від 5 серпня 2020 р. № 695. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

119. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. №214. Законодавство України: сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>

120. Про затвердження Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. Законодавство України: сайт. URL: www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki

121. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 08 листопада 2019 р. № 837/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837/2019#Text>

122. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

123. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014. 1508-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
124. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 02.12.2012 2850-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text>
125. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р. Законодавство України: сайт. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
126. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>
127. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України №722/2019 Законодавство України: сайт. URL: www.president.gov.ua/documents/7222019-29825
128. Проект Закону про засади адміністративнотериторіального устрою України. Зареєстровано 22.02.2018 р. №8051. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508
129. Проекти концепції сталого розвитку України: можливість їх вдосконалення та застосування [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / Національний інститут стратегічних досліджень. — URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1566>
130. Публічне управління: опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни наук. Розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.
131. Пухкал О.Г. Правова держава і громадянське суспільство: питання взаємодії та взаємозв'язку. Збірник тез доповідей наукових читань, «Стратегічні детермінанти соціально - економічного розвитку в умовах трансформаційних перетворень», присвячених пам'яті В.П.Череваня : ВНЗ

"Київський університет ринкових відносин". – Київ, 2018. с. 108-113
<http://kumr.edu.ua/wp-content/uploads/2017/04/ZBIRNYK-MATERIALIV.pdf#page=107>

132. Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні: 2014–2018. С. 6 / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/498/PolicyBrief-UKR-FINAL.pdf>

133. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол.; за заг. ред. В. С. Куйбіди. – Київ : НАДУ, 2018. 180с. (с.8) URL: <http://www.dut.edu.ua/ru/lib/1/category/1177/view/1399>

134. Романко С. М. Принцип сталого розвитку у використанні природних ресурсів / С. М. Романко // *Dynamika Naukowych badan* – 2013 [Tekst] : Miedzynarodowej naukowipracticznej konferencji. — Vol. 5. — Prawo. — Przemysl : Nauka I studia. — S. 42—47. URL: <http://194.44.152.155/elib/local/1310.pdf>

135. Русанова С. Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація [Електронний ресурс] / С. Ю. Русанова // *Форум права*. – 2009. – № 2. – С. 369–374. URL: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09rcjptk.pdf>

136. Сизоненко О. В. Проблеми формування спроможних територіальних громад в умовах процесу децентралізації. Експериментальні та теоретичні дослідження в сучасних науках: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 5 серпня 2018 р. у м. Суми. 2018. Т. 2. С. 92-95. URL: http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/2114/1/05.08.2018_Tom_2-93-96.pdf

137. Спасів Н. Я. Фінанси об'єднаних територіальних громад: детермінанти та пріоритети розвитку : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 480 с. URL: http://finukr.org.ua/?page_id=775&lang=ru&aid=4633

138. Спроможність. Академічний словник української мови: сайт. 2018. URL: <http://sum.in.ua/s/spromozhnosti>
139. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017: Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report. 2018. URL : <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>
140. Сторонянська І. Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь. Львів: ІРД НАНУ, 2018. 144 с. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20180705.pdf>
141. Сухарська Л. В. Організація фінансового забезпечення розвитку територіальних громад: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 / Національна академія державного управління при Президентіві України. Київ, 2019. 23 с. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2016_1_17
142. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравціва В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с. (Серія “Проблеми регіонального розвитку”). URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20200001.pdf>
143. Тимечко І. Р. Узагальнення підходів щодо сутності територіальної громади України. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. Сер.: Економіка: зб. наук. пр. 2017. Вип. 1(7). С. 164-170. URL: <http://www.msu.edu.ua/visn/wpcontent/uploads/2017/05/1-7-1-2017-27.pdf>
144. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. 2008, вип. 1. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf
145. Фінансова спроможність бюджетів ОТГ. Порядок розрахунку / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/290/finance.pdf>

146. Чемерис О. Інституалізація спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації державної політики. *Науковий вісник Демократичне врядування* – 2015. Вип.15. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk15/fail/Chemerys.pdf

147. Чемерис О. М. Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики / О. Чемерис // *Ефективність державного управління*. — Вип. 42. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/efdu_2015_42_6.pdf

148. Черчатий О. 2017 Механізми зростання правової спроможності територіальних громад: досвід Полтавщини // *Державне управління та місцеве самоврядування* – Вип. 3(34) 2017, с.158 -164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_3_24

149. Чисельність населення (за оцінкою) на 1 квітня 2021 року та середня чисельність у січні–березні 2021 року: Головне управління статистики у Київській області. URL: <http://kyivobl.ukrstat.gov.ua/content/p.php3?c=114&lang=1>

150. Шевченко А. Є., Гапоненко Л. В. Спроможна територіальна громада як учасник демократичної трансформації у сучасному суспільстві. *Вісник Конституційного Суду України*. 2017. № 3. С. 81–87. URL: <http://ir.nusta.edu.ua/jspui/handle/123456789/2255>

151. Як визначити спроможність громади, як її підвищувати, та що буде далі з децентралізацією? / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11895>

152. Як визначити спроможність громади, як її підвищувати, та що буде далі з децентралізацією?: Матеріали дискусії Програмою USAID DOBRE, 26 листопада 2019 року. Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11895>

153. Якими будуть наступні місцеві вибори – думки експертів / Децентралізація дає можливості : офіц. сайт. нац. проєкту. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11784>
154. Яковенко Т.В. Особливості сучасної демографічної кризи в Україні// *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*. – 2014. - № 1122 – 79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhISD_2014_1122_33_14
155. Ясинська Н.А. Результативність наповнення та використання місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні. *Економіка та держава*. №4. 2020. С.91-95. URL: <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=4573&i=15>
156. Ahmad, E, Bordignon, M. and Brosio, G. (2016), Multi-level finance and the Euro crisis. Causes and Effects, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA. URL: <https://publires.unicatt.it/en/publications/multi-level-finance-and-the-euro-crisis-10>
157. Allain-Dupré, D. (2017), Decentralisation trends in OECD countries: a comparative perspective for Ukraine, Presentation Regional Development Policy Division: OECD. URL: <https://www.oecd.org/regional/regionaldevelopment/Decentralisation-trends-in-OECD-countries.pdf>
158. Anand, S., & Sen, A. K. (1996). Sustainable human development: concepts and priorities. In ODS Discussion Paper Series, vol. 1. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/237917>
159. Bloom, D. E., & Freeman R. B. (1988). Economic Development and the Timing and Components of Population Growth. *Journal of Policy Modeling*, vol. 10 (1), pp. 57–81
160. Carniti, E., Cerniglia, F., Longaretti, R., Michelangeli A. (2019), “Decentralization and economic growth in Europe: for whom the bell tolls“, *Regional Studies*, vol.53, Issue 6, P. 775–789. URL: <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1494382>

161. Chapman M., Kirk K. Lessons for Community Capacity Building: A Summary of Research Evidence. Research Department Scottish Homes, 2001. URL: <http://docs.sciesocialcareonline.org.uk/fulltext/scothomes30.pdf>
162. Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., Rose, L. E. (2014). Size and Local Democracy. Northampton: Edward Elgar Publishing. URL : <https://research.utwente.nl/en/publications/size-and-local-democracy>
163. Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. (2019). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. Local Government Studies. №45 (1) (p. 3). URL : <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2018.1530660>
164. Escolano, J., Eyraud, L., Moreno B. M., Sarnes, J. and Tuladhar, A. (2012), “Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries”, IMF Working Papers, Vol. 12, URL : <https://doi.org/10.5089/9781463936464.001>
165. George Soros. 2013. “Legal Empowerment, Justice, and Development” Justice Initiatives: Open Society Initiatives. URL : <https://namati.org/resources/justice-initiatives-legal-empowerment/>
166. Justine Greening, “Why Support Legal Empowerment” 2013. Justice Initiatives: Open Society Initiatives, 3. <https://namati.org/resources/justice-initiatives-legal-empowerment/>
167. Kartashov E. G. European lessons of decentralization, Public management : collection. № 1 (11) January 2018. Kyiv : 2018. P. 175-184.
168. Kelley, A. C., & Schmidt, R. M. (1995). Aggregate population and economic growth correlations : the role of the components of demographic change. Demography, vol. 32 (4), pp. 543–555. URL : <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/8925946/>
169. Kubiv S., Bobro N., Lopushnyak G., Lenher Y., Kozhyna A. Innovative Potential in European Countries: Analytical and Legal Aspects. International Journal of Economics and Business Administration (IJEBA), Volume

VIII, Issue 2, p. 250–264, 2020. (Scopus). URL : <https://www.ijeba.com/journal/457>

170. Mathie, A., & Cunningham, G. From clients to citizens: Asset-based Community Development as a strategy for community-driven development. 2010. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0961452032000125857>

171. McMichael, A. J., Butler, C. D., & Folke, C. (2003). New visions for addressing sustainability. *Science*, vol. 302 (5652), pp. 1919–1920. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/14671290/>

172. Municipal Capacity: strategy paper. Chicago Metropolitan Agency for Planning. 2017. 51 p. URL: https://www.transformillinois.org/wpcontent/uploads/2018/03/MunicipalCapacityStrategyPaper_November-2017.pdf

173. Oakerson, R. (1999). *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Oakland, CA: ICS Press. OECD (2014). *OECD Regional Outlook: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. Paris: OECD. URL: <https://www.amazon.com/Governing-Local-Public-Economies-Metropolis/dp/1558155120>

174. Omelchuk O.I. (2020) Methodological aspects of providing the demographic capacity of the community. *Krakowskie Studia Małopolskie*. Vol.4 (28). pp.45-57 URL: <https://marszalek.com.pl/sklep/pl/glowna/4806-krakowskie-studia-malopolskie-2020-nr-4-28.html>

175. Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon&Schuster. URL: <https://www.socialcapitalgateway.org/content/book/putnam-r-d-2000-bowling-alone-collapse-and-revival-american-community-new-york-simon-sc>

176. Simon, J. L., & R. Gobin. (1980). The Relationship between Population and Economic Growth in LDCs. *Research in Population Economics*, vol. 2, pp. 215–234

177. Stephen Golub, 2009. "The Commission on Legal Empowerment of the Poor: One Big Step Forward and a Few Steps Back for Development Policy and Practice," *Hague Journal on the Rule of Law* 1:1, 105.

178. Swianiewicz, P. (2002). Size of local government, local democracy and efficiency in delivery of local services – International context and theoretical framework'. In: Swianiewicz, P. (Ed.). Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe. URL: http://pdc.ceu.hu/archive/00006908/01/LGI_Consolidation-or-Fragmentation_2002.pdf

179. World Bank Open Data [Electronic Resources] / URL: <https://data.worldbank.org/>

Додаток 1. Інституційна спроможність ОМС та жителів громад

Сфера спроможності	Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування (місцевої ради, апарату та, виконавчих органів ради, виконавчого комітету, посадових осіб, в тому числі виборних)	Інституційна спроможність жителів громади (в тому числі, організацій, які створюються жителями громади та/або ведуть діяльність на території громади)
Стратегічне планування розвитку	Організують та реалізують довгострокове стратегічне планування розвитку громади. Об'єктивно оцінюють поточний стан розвитку. Визначають та використовують конкурентні переваги громади. Не ігнорують процес моніторингу. Звітують по стратегії. При прийнятті владних рішень, дотримуються стратегії.	Беруть активну участь у соціологічних дослідженнях та вивченні громадської думки, стратегічному плануванні. Схвалюють стратегію на громадських обговореннях. У своїй життєдіяльності, в тому числі, у господарській, - дотримуються стратегії.
Знання, навички, свідомість	Мають належне кадрове забезпечення. Забезпечують профільне професійне навчання та підвищення кваліфікації – посадових осіб місцевого самоврядування (працівників виконавчих органів місцевої ради), в тому числі виборних (голова громади, секретар ради, старости, депутати).	Освічені, залучені до громадянської освіти, мають достатньо знань, а відтак, можливість об'єктивно оцінювати ефективність місцевої влади та її поточних рішень. Цікавляться місцевою політикою. Не ігнорують місцеві вибори та інші інструменти громадського волевиявлення.
Ефективне управління ресурсами	Створюють дружнє, комфортне бізнесове середовище. Ефективно використовують місцеві ресурси, в тому числі, кошти місцевого бюджету, відповідно до стратегії розвитку. Впроваджують бюджет “розвитку”, а не бюджет “проїдання”. Звітують про	Ведуть бізнес та/або працюють та/або здійснюють власні побутові витрати переважно в межах території своєї громади. Сплачують податки, не приховують власну господарську діяльність та власне майно, що обкладаються податками.

	управління ресурсами, демонструють прозорі публічні процедури.	Контролюють ефективність місцевих бюджетних рішень.
Ефективне управління громадою, виконання делегованих та власних повноважень	Надають якісні послуги власних та делегованих повноважень. Приймають ефективні рішення місцевого значення, спираючись на реальні потреби жителів громади. Не ігнорують право громадян брати участь у прийнятті владних рішень, в тому числі - право доступу до публічної інформації. Здійснюють свою діяльність відкрито та прозоро.	Активно беруть участь у прийнятті владних рішень (не ігнорують громадські обговорення, подають ініціативи, петиції, реалізують бюджети участі, тощо). Активно реалізують своє право на об'єднання громадян, в тому числі, органів самоорганізації населення, звітують про свою діяльність.
Інноваційність та екологічність	Впроваджують інноваційні підходи та SMART технології (в т. ч. електронне врядування). Рішення влади – спрямовані на підвищення інклюзивності/доступності публічних послуг, інформації та екологізацію життєвого простору та природного середовища.	Користуються SMART технологіями (в т. ч. електронними інструментами моніторингу та звітування щодо актуальних владних рішень). Використовують розумні технології у побуті, ощадливо використовують ресурси громади та утримуються від діянь шкідливого впливу на навколишнє середовище.

Додаток 2. Співвідношення стратегічних цілей розвитку громад та Цілей сталого розвитку.

Співвідношення стратегічних цілей розвитку громад та Цілей сталого розвитку		
	Цілі сталого розвитку	Цілі громади (ОМС та жителів громад)
1	Подолання бідності	Підвищення дохідності жителів громад, зростання чисельності робочих місць.
2	Подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства	Розумне використання наявних земельних ресурсів (комунальних та приватних), активізація виробництва продуктів харчування рослинного та тваринного походження.
3	Забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці	Впровадження та популяризація здорового способу життя, Забезпечення якісних медичних послуг, розвиток спорту, культури та дозвілля (для всіх вікових категорій споживачів).
4	Забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх	Забезпечення якісної освіти: дошкільної, загальної, професійної, альтернативної.
5	Забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчат	Гарантія рівності прав та можливостей жителів громад, незалежно від статі – в усіх сферах життєдіяльності громади, в тому числі, гендерне бюджетування.
6	Забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією	Розумно та ощадливо використовувати водні ресурси, поводитись з відходами.
7	Забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх	Розумно використовувати наявні енергетичні виробництва, впроваджувати альтернативні відновлювальні джерела енергії.

8	Сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх	Спільно та системно здійснювати стратегічне планування розвитку громади, реалізовувати стратегію солідарно – влада та жителі громади.
9	Створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям	Активізовувати індустріальний (виробничий) розвиток та реалізовувати інфраструктурний розвиток з урахуванням сучасних потреб жителів громад, застосовуючи інновації.
10	Скорочення нерівності	Впроваджувати політику рівності прав та можливостей щодо жителів, організацій, підприємств, тощо. Боротьба із корупцією.
11	Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів	Впроваджувати політики цивілізованої урбаністики, екології, міської мобільності та територіальної організації громад.
12	Забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва	Реалізовувати політику розумного виробництва та споживання.
13	Вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками	Впроваджувати політики запобігання забрудненню середовища та змін клімату. Посилити заходи контролю та відновлення.
14	Збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку	Впроваджувати політики запобігання забрудненню водних просторів. Посилити заходи контролю та відновлення.
15	Захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття	Впроваджувати місцеві політики розумного використання земельних та зелених ресурсів. Посилити заходи контролю за використанням та заходи із відновлення земельних та зелених ресурсів.

16	Сприяння побудові миролюбного и відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях	Розвивати громаду у дусі толерантності та терпимості. Сприяти обороноздатності України та вихованню патріотичного виховання. Пропагувати правову державу та законні механізми захисту. Толерувати повагу до прав людини як найвищої цінності держави та громади.
17	Зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку	Толерувати повагу до інших країн та нетерпимість до країн агресорів. Забезпечувати потреби розвитку власної громади з урахуванням потреб розвитку та збереження цивілізації.