

**Yaroslav Zhovnirchik**  
**Oleksandr Tyhov**

**MECHANISMS FOR ENSURING SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT OF REGIONS UKRAINE AND  
STRENGTHENING THE CAPACITY OF TERRITORIAL  
COMMUNITIES IN THIS PROCESS**

*The article examines the problems of implementing structural transformations in relation to the priority tasks of local self-government in ensuring the capacity of territorial communities for economic development at the regional level in the public administration system. It was established that in such conditions, local authorities must deeply understand the peculiarities of the dynamics of local economic development, possess the necessary knowledge, information, skills and experience to ensure greater competitiveness of their communities in the complex world of new realities. Today, they cannot wait for decisions «from above», but must independently solve their local development issues – creating new jobs, increasing employment of the population, attracting investments, increasing the income of local budgets, improving the quality of life, developing public works and infrastructure.*

*It has been highlighted that in recent years in the developed countries of the world, there have been significant changes in the practice of planning the development of territorial communities (local development) and these changes relate to three areas: the levels of government responsibility for the implementation of territorial development planning have changed. Territorial communities assumed almost all responsibility for the local situation, for the level of quality of work, education, recreation and life in the community; the methodology of implementing the local development management process has changed. All activities of communities are subordinated to the strategy, which is created and executed by the community, which is implemented through permanent planned project activities subordinated to the strategy; there was a change in the management entity. Through partnership and inter-municipal*

*cooperation, cities began to independently expand the space of their influence in the region, creating local factors of competitive advantages, forming joint projects to increase competitiveness (transport corridors, industrial parks, public-private partnerships, clusters, etc.).*

*It was found that local development, or the development of territorial communities in highly developed countries of the world, is directly related to «local economic development». In fact, local economic development is an objective and complex multifaceted process, it refers to a relatively complete socio-economic unit in which all aspects of the life of society are manifested. The phenomenon of “local economic development” arose as a result of globalization processes, which are becoming the main factors in the future development of the world economy. Analyzing the capacity of the community, the importance of understanding the essence and content of the object of research, the legal nature of the concept of «community» was determined. The development of an administrative-territorial unit depends primarily on an efficient, effective, self-development oriented community. And the state must justify the possibilities of development and the framework of the functioning of such a community in the normative and legal aspect.*

**Keywords:** *local self-government, capacity of territorial communities, meeting the needs of community members, public administration system, local development, economic development at the regional level, quality public services, legal mechanisms of a democratic society, territorial organization of local self-government.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сучасний світ стрімко змінюється. Технологічні винаходи, які здавались неймовірними ще кілька десятиків років тому, сьогодні – буденна реальність, яка вже нікого не дивує. Досягнення науки й техніки стають доступні кожному. Міжнародні системи комунікації – зв’язок, Інтернет, банківські розрахунки – скорочують час і відстані. Монополію на інформацію зруйновано! Тепер кожен може самостійно знайти бізнес-партнера, інвестора чи кредитора, отримати необхідну інформацію, дізнатися про стан ринків, укласти контракти з будь-ким у будь-якому куточку світу.

Глобалізація економіки та ріст інтернаціоналізації буття змінили ролі основних учасників ринку, перерозподілили відповідальності держави, регіонів та громад за економічний розвиток на місцях. Забезпечення позитивного тренду місцевого розвитку стає дедалі більш технологічним і складним. Роль держави як головного гравця в місцевій економіці зменшилась. Тепер суб'єктами міжнародних економічних відносин найчастіше виступають окремі підприємства, регіони та територіальні громади. Ті органи місцевої влади, які прагнуть поліпшити добробут своїх громад, сьогодні чітко розуміють, що задля досягнення успіху їх зусилля повинні бути більш продуманими, стратегічними, планованими, амбітними та інноваційними.

Феномен явища «місцевий розвиток» виник внаслідок процесів глобалізації, які стають головними чинниками в майбутньому розвитку світової економіки. В українському законодавстві поняття «місцевий розвиток» чи «місцевий економічний розвиток» практично не зустрічається і юридично відсутні. Частіше всього ми маємо справу з поняттям «регіональний розвиток» (розвиток областей, районів), що пояснюється довгою історією високого рівня централізації державної влади і обмеженими можливостями територіальних громад впливати на свій розвиток.

Місцевий розвиток, чи розвиток територіальних громад у високорозвинених країнах світу має пряме відношення до «місцевого економічного розвитку». Насправді місцевий економічний розвиток є об'єктивним і складним багатогранним процесом, він стосується відносно завершеної суспільно економічної одиниці, в якій проявляються всі сторони життєдіяльності суспільства. Кожен спеціаліст з погляду своєї професії чи ролі у суспільстві – політик, управлінець, бізнесмен, еколог, демограф, архітектор, інженер-проектант, соціолог, географ тощо – інтерпретуватимуть розвиток з власної позиції.

Аналізуючи спроможність громади, важливо розуміти сутність та зміст об'єкту дослідження, правову природу поняття «громада». Адміністративно-територіальна одиниця низового рівня не може бути штучно виокремленою частиною території країни, а повинна володіти ознаками мікрорегіону як цілісності територіально-

природного, демографічно-соціального та економіко-господарського компонентів, сформованого з дотриманням критеріїв історичної визначеності, національно-етнічної однорідності та соціально-економічної доцільності.

Розвиток адміністративно-територіальної одиниці залежить передусім від ефективної, дієвої, орієнтованої на саморозвиток громади. І державою мають бути обґрунтовані в нормативно-правовому аспекті можливості розвитку та рамки функціонування такої спільноти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема трактування поняття територіальної громади широко досліджена у вітчизняній літературі, зокрема, у працях Л. Антонової, О. Васильєвої, І. Гринчишина, Я. Жовнірчика, В. Іванишина, В. Куйбіди, І. Леськів, О. Омельчук, О. Сизоненка, А. Стельмашука, О. Штирьова та ін.

Ця багатогранність і комплексність процесу місцевого розвитку вимагає запровадження складних системних підходів, залучення значної кількості спеціалістів з різних галузей та врахування і узгодження позицій, адже їх бачення можуть бути такими, що суперечать один одному, а іноді й навіть цілком протилежними. Адже розвиток – це процес перманентних перетворень та змін наявного стану суб'єкту в досконаліший стан з вищими параметрами якісних характеристик, які виникають як накопичений результат зростання відповідних кількісних показників.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є на основі теоретичного аналізу дослідити проблематику забезпечення сталого розвитку регіонів України та окреслити можливості посилення спроможності територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** 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» [11] 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 [8]. Таке тлумачення категорії «територіальна громада» у вітчизняній політико-правовій практиці відповідає історичній традиції українського народу.

Розуміння цього поняття українською політичною та правовою думкою при цьому відповідає сформованим міжнародним стандартам. Європейська хартія про місцеве самоврядування трактує її як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, здійснюючи свою діяльність у рамках закону, під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення [4]. У західній політико-правовій практиці увага приділяється не самому поняттю «територіальна громада» в нашому розумінні, а дослідженню територіальних колективів, комун, тобто спільнот. Вивчення позиції науковців щодо цих категорій дозволяє виділити як мінімум п'ять підходів до їх характеристики - вивчаються взаємозв'язки різних секторів економіки, домогосподарств і підприємств (підходи до визначення сутності поняття «територіальна громада»):

– якісний підхід – дослідження професійного складу населення, визначенню джерел і розподілу доходів, ресурсів, наявних у територіальній громаді;

– економічний підхід – вивчення спільноти як об'єднання в природно-географічному просторі. Увага звертається передусім на просторове розміщення, вплив природних факторів на характер та умови діяльності, взаємозв'язки всередині об'єднання та з іншими спільнотами;

– етнографічний підхід – відбувається вивчення громади як певного способу життя з акцентуацією уваги на культурних особливостях її розвитку;

– соціологічний підхід – розгляд спільноти як соціальної системи. Перевага у вивченні суті громади надається дослідженню соціальних відносин, характерних для конкретних груп і більш великих соціальних утворень як всередині самої спільноти, так і у відносинах з зовнішнім середовищем;

– економічний підхід – вивчаються взаємозв'язки різних секторів економіки, домогосподарств, установ, підприємств. Увага приділяється дослідженню професійного складу населення, визначенню джерел і розподілу доходів, ресурсів територіальної громади [9].

Радянська державницько-правова доктрина використовувала поняття територіальної громади, констатує її як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, та при цьому замінюючи правову природу її членів (на місцевому рівні вони є не стільки громадянами держави, скільки жителями певної територіальної одиниці).

Українська дослідниця О. Омельчук зазначає, що до сучасної української науки термін «територіальна громада» увійшов з книги польського науковця Я. Щепанського «Елементарні поняття соціології» як синонім категорій «територіальний колектив» і «місцеве співтовариство». Я. Щепанський територіальною громадою визначає групу людей, члени якої «прив'язані узами спільних відносин до території, на якій вони мешкають, і узами відносин, що випливають з факту проживання на спільній території» [9].

Слід зазначити, що українські науковці намагаються сформувані нове розуміння поняття «територіальної громади», побудоване на основі історичного сприйняття громади та усвідомлення громадянами своєї участі у формуванні та розвитку громади, самоідентифікації себе її частиною. Науковці по різному підходять до визначення суті поняття «територіальна громада». Такі дослідники поняття, як О. Васильєва [2], І. Гринчишин [3], акцентують увагу на соціальній взаємодії всередині громади, визначаючи суть поняття, акцентують увагу на територіальній приналежності членів громади.

Так, територіальна громада – це природно сформована людська спільнота, членами якої є фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, переміщені особи), які проживають, працюють чи володіють нерухомим майном на спільній території, у межах одного або кількох населених пунктів з єдиним адміністративним центром, характеризується сукупністю сталих зв'язків і спільних інтересів у питанні життєзабезпечення та є представником місцевої спільноти на політичній арені, є власником

комунального майна на цій території та платником місцевих податків і зборів. Досліджуючи погляди науковців у питанні виділення основних ознак, які характеризують територіальну громаду, у підсумку варто виділити такі ознаки громади:

– територіальна – територіальна громада формується на певній території, її членами є фізичні особи, які або/та проживають на цій території, або/та працюють, або/та володіють нерухомим майном;

– соціально-психологічна – територіальна громада існує за умови самоідентифікації кожного члена громади її частиною та усвідомлення спільності інтересів у громаді. При чому, громада – це передусім система постійних комунікативних зв'язків між членами спільноти;

– історично-культурна – громада існує та розвивається в часі, тому при обранні напряму її розвитку необхідним є врахування історичних аспектів еволюції спільноти, її культурних і звичаєвих особливостей, які характеризуються впливом і на психологічний клімат у громаді;

– політична – територіальна громада є суб'єктом правовідносин і представником місцевої спільноти на політичній арені держави/регіону;

– економічна – місцева спільнота є власником комунального майна, розміщеного на її території, а її члени є платниками податків до місцевого бюджету. Громада функціонує для забезпечення її членів якісними громадськими послугами, може бути учасником виробничих процесів та є колективним споживачем;

– природна – територіальна громада формується та діє на основі самоорганізації, соціальної, економічної активності та потреби в постійному розвитку, за принципом саморегулювання;

– організаційно-функціональна – територіальна громада – це система з горизонтальною організованістю політичних і соціальних мереж, яка діє спираючись на демократичні принципи розвитку та за умови участі її членів у вирішенні питань свого життєзабезпечення і розвитку з можливістю утворення внутрішніх організаційних структур [12]. Комплексний аналіз поняття «територіальна громада», його визначення, не спростовують той факт, що хоча і в юридичному аспекті існування територіальної громади обґрунтоване та конкрет-

но визначені рамки її функціонування як суб'єкта управлінських відносин і економічного розвитку, проте фактично територіальні громади володіють лише «муніципальною правоздатністю», маючи комплекс муніципальних прав та свобод, але повноцінно не усвідомлюючи себе носіями цих прав і свобод. Право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого розвитку в більшості спільнотах залишається нереалізованим, а задеклароване у законодавстві самоврядування територіальної громади трансформується в самоврядування органів влади [1].

Тенденції розвитку місцевого самоврядування визначені впливом періоду становлення радянських часів, які характеризувались такими особливостями: політичною невизначеністю, зародковим станом політичних відносин на рівні громад; недостатністю та нерозвиненістю громадського сектору; індивідуалізацією та схильністю членів громади самостійно вирішувати свої проблеми; низьким рівнем довіри до органів влади та представників органів місцевого самоврядування, які обираються тощо [7].

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;
- проведення місцевих референдумів;
- утворення, реорганізація та ліквідація підприємств, організацій і установ комунальної власності та контроль за їх діяльністю тощо [1].

Відповідно до цього можна визначити ключові функції, реалізацію яких має забезпечувати громада: планування розвитку громади; бюджетно-фінансова; матеріально-технічна; функція соціального контролю; нормотворча; інформаційна; соціокультурна [3].

Правильне тлумачення, визначення ключового алгоритму дії громади та врахування при цьому усіх факторів впливу та



точок відхилення дозволяють усвідомити роль і вплив громади в питанні реалізації ефективної політики місцевого розвитку. У юридичній літературі запропоновано нову муніципально-правову категорію — самоуправлінський статус особи, який відображає місце і роль людини в системі місцевого самоврядування як жителя та інтегрує політико-економічні моменти життя фізичних осіб як індивідуальних і спільних учасників самоврядних відносин. Тому, як зауважує О. Васильєва, до самоуправлінського статусу додаються і права особи, і колективні права всіх членів громади, які сукупно володіють територіальними (місцевими) правами і свободами [2].

Як зазначає Конституція України у ст. 3: «головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи і їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а вона відповідає перед людиною за свою діяльність» [8]. Тобто права і свободи людини є ключовим аспектом, на забезпечення реалізації якого і працює держава. Надання громадам реальних можливостей розвитку, і в нормативно-правовому порядку, і у вигляді фінансових ресурсів дозволяє сформуванню ефективну систему місцевого самоврядування з територіальними громадами як первинними суб'єктами управління на місцях [5].

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 має здатність акумулювати необхідні ресурси для ефективного надання публічних послуг та виконання своїх функцій. І з огляду на зазначене актуалізуються питання засад функціонування територіальних громад з виокремленням критеріальних ознак досягнення їх спроможності, суб'єктної приналежності, елементів функціональної спроможності [12].

Поняття «спроможна територіальна громада» було застосовано у контексті реформи адміністративно-територіального устрою і територіальної організації влади. Теоретичне обґрунтування суті спроможної територіальної громади визначається єдністю

двох понять: «територіальна громада» та «спроможність». Так, Я. Жовнірчик [5] виокремив територіальну громаду з трьох позицій – як соціальну спільноту, як базову ланку адміністративно-територіального устрою і як суб'єкт місцевого самоврядування та запропонував системний підхід до визначення територіальної громади як комплексне поєднання трьох попередніх.

Л. Антонова 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 [1].

А. Стельмашук визначає більш широкий підхід до трактування сутності поняття «територіальна громада» і зосереджує свою увагу на наявності та важливості спільних ресурсів у жителів громади і на потребу в активній участі жителів при вирішенні питань її функціонування [7].

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 в Україні» [11]. Аналіз цих документів дозволяє встановити, що територіальна громада:

- наділена правом вирішувати питання місцевого значення;
- є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, носієм його функцій і повноважень;
- становить територіальну основу для реалізації місцевого самоврядування.

Багато вітчизняних науковців у своїх дослідженнях оперують нормативно-правовим визначенням «спроможна територіальна громада», однак, виключність такого формулювання піддається сумніву та потребує додаткової аргументації. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає потребу у формуванні спроможних громад із-за «проблеми погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності

переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження, а також недостатня розвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до спільних чи солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади». Очікуваними результатами реалізації цієї Концепції реформування місцевого самоврядування є «утворення територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» [10].

У Концепції закладено широкий підхід до розуміння суті територіальних громад та їх спроможності через проблематику функціонування органів місцевого самоврядування (ОМС) та низького рівня громадської участі при вирішенні питань місцевого значення. Методика формування спроможних громад визначає спроможними територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні ОМС – забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, враховуючи кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвиток інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [13].

Отже, у Методиці відображено більш звужений підхід до визначення спроможних територіальних громад, ніж задекларований концептуально. Слід також звернути увагу на теоретичну неузгодженість багатьох типів спроможності територіальних громад, адже в згаданій вище Концепції вживаються терміни правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування: правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування.

Пропонується розглядати внутрішню і зовнішню спроможність територіальної громади, вказуючи, що «фундаментальним посилом при цьому має бути відповідність завдань та можливості виконання їх, що спирається на потенціал громади як сукупність ресурсів

громади». І. Леськів звертає увагу, що поняття спроможності територіальної громади зведено до здатності надання на належному рівні послуг населенню, і наводить аргументи щодо необхідності врахування механізмів економічного розвитку територіальної громади. Також стверджує, що варто розрізняти три види спроможності: потенціальну/розрахункову спроможність; спроможність, яка юридично визнається законодавством; реальну спроможність [7].

І. Гринчишин обґрунтовує теорію «добробуту громад», вважаючи, що, розрахункова спроможність скоріше характеризується як наявність умов для формування спроможних громад, адже в процесі функціонування схожі територіальні громади, обираючи різні інструменти досягнення результатів, у кінцевому випадку можуть характеризуватись різними рівнями досягнення спроможності або ж взагалі виявитись неспроможними. Варто розрізняти спроможність територіальної громади та спроможність органів влади. Одним із найбільш вдалих визначень спроможності органів влади є обґрунтування цього терміну, що трактується як здатність муніципалітету (ОМС) забезпечити надання послуг на постійній основі для досягнення місцевих і регіональних цілей [3].

Загалом 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. Як зазначають В. Іванишин, А. Стельмашук та І. Леськів, словосполучення «спроможна територіальна громада» вказує на носія спроможності, однак не відображає, що саме має робити ця громада [7].

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. Так, Міністерство розвитку громад та територій України щорічно проводить оцінювання фінансової спроможності територіальних громад і за результатами формує їх рейтинг. Позиція Міністерства полягає в тому, що цей рейтинг може бути використаний «для здійснення аналізу

щодо ефективності мобілізації власних ресурсів, раціональності використання бюджетних коштів та прийняття ефективних владних рішень». В оцінці враховуються окремі показники, зокрема, власні доходи на одного мешканця, рівень дотаційності та капітальних видатків на одного мешканця без субвенцій з держбюджету, питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах.

Виходячи з базового визначення спроможної територіальної громади критеріальними показниками мали б слугувати, насамперед, показники надання публічних послуг. Наступним напрямом оцінювання спроможності є параметризація ознак розвитку громади, наприклад встановлення порогових значень обсягу капітальних видатків та інших показників. Таким чином, важливо розрізнити спроможність, по-перше, як здатність задовольняти потреби і надавати послуги, а по друге, як можливості соціально-економічного розвитку. Спроможність громади визначається здатністю, можливостями та створенням передумов для «розвитку громади в довгостроковій перспективі» [7].

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. Гринчишин, спроможність територіальної громади – це наявність умов (фінансових, інфраструктурних та кадрових), на основі яких визначається здатність територіальної громади надавати публічні послуги, а також можливість задіяти невикористаний, прихований потенціал (інвестиційний, економічний, людський, управлінський, фінансовий, громадської участі) задля розумного, сталого та інклюзивного розвитку територіальної громади [3]. Надзвичайно важливо окреслити концептуальні напрями розвитку спроможних територіальних громад. Практика європейських країн вказує на кілька альтернативних підходів до зміцнення спроможності громад:

– базується на діагностиці проблем та їх усуненні (корекція рівня спроможності);

– побудований на аналізі «сильних» та «слабких» сторін, ризиків, можливостей.

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.

О. Сизоненко визначив механізм місцевого самоврядування (МС) складовою механізму держави і у структурно-організаційній системі держави, і в механізмі здійснення державних функцій. Адже, за сферою діяльності виокремлюють таку внутрішню складову функції держави, як політична. За своїм призначенням політична функція держави передбачає «створення та забезпечення функціонування правових механізмів демократичного суспільства» [12].

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

Л. Антонова, Я. Жовнірчик вважають, 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 органів місцевого самоврядування визначається ним як комплексна системна категорія, яка є сукупністю правових, організаційних, матеріальних, фінансових засобів, і без якої неможлива практична реалізація муніципальної влади [6].

Я. Жовнірчик 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 [5].

Відповідно до трактування Міністерством 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 [10].

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

1) «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;

2) «спроможність громади» – це стан реалізації здатності органів місцевого самоврядування і жителів громад забезпечувати розвиток громади та вирішувати питання місцевого значення, передбачених законодавством;

3) «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 місцевого самоврядування.

У квітні 2021 року Міністерство розвитку громад та територій України презентувало інформаційно-аналітичний портал спроможності громад – стартового майданчика великої інформаційної бази, який дасть змогу аналізувати та оцінювати економічний, інфраструктурний, соціальний потенціал кожної громади. У базі містяться дані за наступними показниками:

– демографія (населення громад, кількість учнів, що навчаються в закладах загальної середньої освіти громади, кількість дошкільнят у закладах дошкільної освіти громад);

– інфраструктурний розвиток (площа громад, кількість закладів загальної середньої освіти в громадах, кількість закладів дошкільної освіти у громадах, кількість закладів, що надають первинну медичну допомогу);

– фінансове забезпечення (всього надходжень до місцевого бюджету по загальному фонду, частка місцевих податків у дохідній частині бюджету загального фонду, індекс податкоспроможності, базова та реверсна дотація громад, надходження акцизу грн/на 1 жителя, надходження єдиного податку грн/на 1 жителя, надходження плати за землю грн/на 1 жителя, частка витрати на оплату праці загальнодержавних функцій від дохідної частини бюджету загального фонду). Впровадження такої інтерактивної карти даних – позитивний крок у напрямі пошуку шляхів визначати та відстежувати спроможність, але, нажаль, зазначені показники також не є системними і не відображають повну картину спроможності громад. Тож, цей напрям є надзвичайно актуальним для подальших наукових пошуків.

Таким чином, 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. 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.

Всі ці визначення та інші характеризують місцевий розвиток наступними ознаками:

- це процес, діяльність, а не стан; це спільна діяльність громади; це партнерство влади громади та бізнесу;

- суб'єктом діяльності з місцевого розвитку місцева громада це: населення території або декілька місцевих громад, об'єднаних єдиними цілями;

- рушійною силою розвитку є фактори місцевих конкурентних переваг; двигуном розвитку територіальної громади є економіка;

- критерієм розвитку є задоволення потреб членів громади, підвищення життєвого рівня населення, зростання стандартів життя.

Що повинна робити влада в місцевому економічному розвитку?

- займатись організаційними питаннями об'єднаних територіальних громад: планувати, реалізовувати плани, конкурувати за інвестиції та кращі робочі місця тощо.

- розробити, донести виразне і стимулююче економічне бачення напрому;

- використовувати місцевий ресурс громади для створення конкурентних переваг;

- забезпечити мотивацію та спроможність «ключових учасників» використовувати переваги і ефективно співпрацювати;

- створювати і підтримувати інституції, що сприяють використанню інтелектуального потенціалу, постійній модернізації та інноваціям;

- забезпечити бажання та спроможність ключових установ пристосуватись до викликів глобальної економіки [13].

Місцевий економічний розвиток неможливий без спільної діяльності громад. Він пов'язаний з діями, програмами та проектами, здійснення яких дозволяє громаді підвищити конкурентоздатність та поліпшити економіку свого середовища. Конкуруючи з іншими

містами у створенні найсприятливішого середовища для бізнесу, що включає інфраструктуру та послуги якомога вищої якості за якомога нижчу вартість для підприємств, міста можуть забезпечити значний розвиток існуючого бізнесу, стимулювати створення нових підприємств і залучати інвестиції.

Наявність якісніших послуг та інфраструктури дозволяють підприємствам встановлювати нижчі ціни на продукцію і послуги, що сприятиме збільшенню обсягів продажу, створенню робочих місць та податкових надходжень. Збільшення податкових надходжень у результаті зростання бізнесу та більшої зайнятості означає, що міста можуть, у свою чергу, підвищити якість послуг і інвестувати в розвиток інфраструктури, стаючи таким чином ще більш привабливими для бізнесу та далі підвищуючи якість життя своїх громадян. Місцевий економічний розвиток позитивно впливає на всю громаду включно з місцевою владою, бізнесом і громадянами.

За останні роки такий підхід до місцевого економічного розвитку у США та Європі набув значного поширення. Це є відображенням суттєвого відходу від практики прямого втручання урядів у справи бізнесу, яка була поширена в США та багатьох країнах Європи протягом тривалого часу і донедавна у країнах з перехідною економікою в Центральній і Східній Європі. У минулому управління місцевим розвитком здійснювалося шляхом втручання національних влад у економіку через компанії, контрольовані державою. Як свідчить досвід останніх років, непрямі методи управління місцевим і регіональним економічним розвитком можуть бути більш ефективними [7].

**Висновки.** За останні роки у розвинутих країнах світу відбулися суттєві зміни в практиці планування розвитку територіальних громад (місцевого розвитку) і ці зміни стосуються трьох напрямів:

- змінилися рівні відповідальності влади за здійснення планування розвитку територій. Територіальні громади взяли практично всю відповідальність на себе за місцеву ситуацію, за рівень якості праці, навчання, відпочинку та життя у громаді;

- змінилася методологія здійснення процесу управління місцевим розвитком. Уся діяльність громад підпорядкована стратегії, яка створюється і виконується громадою, яка реалізовується через

перманентну плановану проектну діяльність, підпорядковану стратегії;

– відбулася зміна суб'єкта управління. Міста через партнерство та міжмуніципальне співробітництво почали самостійно розширювати простір свого впливу в регіоні, створюючи місцеві фактори конкурентних переваг, формуючи спільні проекти для зростання конкурентоспроможності (транспортні коридори, індустріальні парки, публічно приватні партнерства, кластери, тощо).

У таких умовах місцеві органи влади повинні глибоко розуміти особливості динаміки місцевого економічного розвитку, володіти необхідними знаннями, інформацією, навичками та досвідом, щоб забезпечити більшу конкурентоспроможність своїх громад у складному світі нових реалій. Вони не можуть сьогодні чекати рішень «згори», а повинні самостійно розв'язувати свої питання місцевого розвитку – створення нових робочих місць, збільшення зайнятості населення, залучення інвестицій, зростання доходів місцевих бюджетів, покращення якості життя, розвиток благоустрою та інфраструктури.

**Стаття надійшла до редакції: 19.01.24**

## **МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ ТА ПОСИЛЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*У статті досліджено проблематику реалізації структурних перетворень місцевого самоврядування у забезпеченні спроможності територіальних громад щодо економічного розвитку на регіональному рівні в системі публічного управління. Встановлено, що у таких умовах місцеві органи влади повинні глибоко розуміти особливості динаміки місцевого економічного розвитку, володіти необхідними знаннями, інформацією, навичками та досвідом, щоб забезпечити більшу конкурентоспроможність своїх громад у складному світі нових реалій. Вони не можуть сьогодні чекати рішень «згори», а повинні самостійно розв'язувати свої питання місцевого розвитку – створення нових робочих місць, збільшення зайнятості населення, залучення інвестицій, зростання*

доходів місцевих бюджетів, покращення якості життя, розвиток благоустрою та інфраструктури.

Висвітлено, що за останні роки у розвинутих країнах світу відбулися суттєві зміни в практиці планування розвитку територіальних громад (місцевого розвитку) і ці зміни стосуються трьох напрямів: а) змінилися рівні відповідальності влади за здійснення планування розвитку територій (територіальні громади взяли практично всю відповідальність на себе за місцеву ситуацію, за рівень якості праці, навчання, відпочинку та життя у громаді); б) змінилася методологія здійснення процесу управління місцевим розвитком (уся діяльність громад підпорядкована стратегії, яка створюється і виконується громадою, яка реалізовується через перманентну плановану проектну діяльність, підпорядковану стратегії); в) відбулася зміна суб'єкта управління (міста через партнерство та міжмуніципальне співробітництво почали самостійно розширювати простір свого впливу в регіоні, створюючи місцеві фактори конкурентних переваг, формуючи спільні проекти для зростання конкурентоспроможності (транспортні коридори, індустріальні парки, публічно приватні партнерства, кластери, тощо)). Аналізуючи спроможність громади, наголошено щодо важливості розуміння сутності та змісту об'єкту дослідження, правову природу поняття «громада».

З'ясовано, що розвиток територіальних громад у високорозвинених країнах світу корелюється із досяжністю цілей «місцевого економічного розвитку». У статті місцевий економічний розвиток розглядається як об'єктивний і складний багатогранний процес, що залежить передусім від ефективної, дієвої, орієнтованої на саморозвиток громади.

**Ключові слова:** *міське самоврядування, спроможність територіальних громад, задоволення потреб членів громади, система публічного управління, місцевий розвиток, економічний розвиток на регіональному рівні, якісні громадські послуги, правові механізми демократичного суспільства, територіальна організація місцевого самоврядування.*

**Received: 19.01.24**

## References

1. Antonova, L.V., & Shtyrov, O.M. (2020). Komunikatyvni tekhnolohii v protsesi vzaiemodii orhaniv publichnoi vlady z institutamy hromadianskoho suspilstva [Communication technologies in the process of interaction between public authorities and institutions of civil society]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 6. Retrieved from: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1899> [in Ukrainian].
2. Vasylieva, O.I., & Omelchuk, O.I. (2021). Metodolohichni aspekty zabezpechennia pravovoi spromozhnosti obiednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini [Methodological aspects of ensuring the legal capacity of united territorial communities in Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 8. Retrieved from: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7421&i=11> [in Ukrainian].
3. Hrynchyshyn, I.M. (2018). Spromozhnist terytorialnykh hromad: teoretychnyi dyskurs [Capability of territorial communities: theoretical discourse]. *Sotsio-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy – Socio-economic problems of the modern period of Ukraine*, 6 (134), (pp. 51-56). Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu\\_2018\\_6\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_6_10) [in Ukrainian].
4. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European charter of local self-government]. (n.d.). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036) [in Ukrainian].
5. Zhovnirchuk, Ya.F. (2005). Formuvannia samodostatnykh terytorialnykh hromad i stratehiia yikh ekonomichnoho samorozvytku [Formation of self-sufficient territorial communities and the strategy of their economic self-development]. *Universytetski naukovy zapysky – University scientific notes*, 1-2, (pp. 324-331). Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2005\\_1-2\\_54](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2005_1-2_54) [in Ukrainian].
6. Zhovnirchuk, Ya.F., & Antonova L.V. (2021). Rol instytutu prefekta ta prefektur u zabezpechenni spromozhnosti terytorialnykh hromad v Ukraini [The role of the prefect's institute and prefectures in ensuring the capacity of territorial communities in Ukraine]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public administration and regional development*, 1, (pp. 190-215). Mykolaiv: Vyd-vo ChNU im. Petra Mohyly. Retrieved from: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/issue/archive> [in Ukrainian].
7. Ivanyshyn, V.V., Stelmashchuk, A.M., & Leskiv, I.Yu. (2018). Instytutsiino-innovatsiine zabezpechennia rozvytku spromozhnykh silskykh

terytorialnykh hromad v umovakh yevrointehratsii [Institutional and innovative support for the development of capable rural territorial communities in the conditions of European integration]. *Stalyi rozvytok ekonomiky – Sustainable development of the economy*, 1(38), (pp. 5-15). Retrieved from: [https://www.uniep.km.ua/images/uploads/\\_1\\_2018.pdf](https://www.uniep.km.ua/images/uploads/_1_2018.pdf) [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrainy Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 r. No. 254k/96-vr [Law of Ukraine of June Constitution of Ukraine 28, 1996 No. 254k/96-vr]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> [in Ukrainian].

9. Omelchuk, O.I. (2020). Instutytsiina spromozhnist obiednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini [Institutional capacity of united territorial communities in Ukraine]. *Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V.I. Vernadskoho. Sektsiia «Mistseve samovriaduvannia» – Academic notes of the Tavri National University named after V.I. Vernadskyi. Section «Local self-government»*, (Vol. 31 (70)), 6, (pp. 93-97). Retrieved from: [http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/6\\_2020/17.pdf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2020/6_2020/17.pdf) [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad vid 05.02.2015 No. 157-VIII [Law of Ukraine On voluntary unification of territorial communities dated February 5, 2015 No. 157-VIII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini vid 21.05.1997 r. No. 280/97-VR [Law of Ukraine On local self-government in Ukraine dated May 21, 1997 No. 280/97-VR]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> [in Ukrainian].

12. Syzonenko, O.V. (2018). Problemy formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad v umovakh protsesu detsentralizatsii [Problems of forming capable territorial communities in the conditions of the decentralization process]. Proceedings from ETDSN '18: *Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiya «Eksperymentalni ta teoretychni doslidzhennia v suchasnykh naukakh» – International scientific and practical conference «Experimental and theoretical research in modern sciences»*. (pp. 92-95). Retrieved from: [http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/2114/1/05.08.2018\\_Tom\\_2-93-96.pdf](http://eprints.mdpu.org.ua/id/eprint/2114/1/05.08.2018_Tom_2-93-96.pdf) [in Ukrainian].

13. Yak vyznachyty spromozhnist hromady, yak yii pidvyshchuvaty, ta shcho bude dali z detsentralizatsiieiu? [How to determine community capacity, how to increase it, and what will happen next with decentralization?]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/11895> [in Ukrainian].

## **Відомості про авторів / Information about the Authors**

Ярослав Жовнірчик, д. держ. упр., професор, в.о. завідувача відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України, м. Київ, Україна. E-mail: [ya.zhovnirchuk@ukr.net](mailto:ya.zhovnirchuk@ukr.net), orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1378-9923>

Yaroslav Zhovnirchik, Doctor of Public Administration, Professor, Acting Head of the Department of Public Administration and Administrative Law at the V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine. E-mail: [ya.zhovnirchuk@ukr.net](mailto:ya.zhovnirchuk@ukr.net), orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1378-9923>

Олександр Тигів, аспірант відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України, м. Київ, Україна. E-mail: [tigov71@icloud.com](mailto:tigov71@icloud.com), orcid: <https://orcid.org/0009-0003-5414-6742>

Oleksandr Tyhov, PhD-student of the Department of Public Administration and Administrative Law of the V. M. Koretsky Institute of State and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine. E-mail: [tigov71@icloud.com](mailto:tigov71@icloud.com), orcid: <https://orcid.org/0009-0003-5414-6742>

Zhovnirchik, Ya., & Tyhov, O. (2024). Mechanisms for ensuring sustainable development of regions Ukraine and strengthening the capacity of territorial communities in this process. *Public Administration and Regional Development*, 23, 266-288. <https://doi.org/10.34132/pard2024.23.14>