
УДК 347.9

DOI: 10.33663/1563-3349-2025-97-272

Я. Ф. ЖОВНІРЧИК

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено проблеми реалізації структурних перетворень стосовно пріоритетних завдань місцевого самоврядування у забезпеченні спроможності територіальних громад стосовно економічного розвитку на регіональному рівні в системі публічного управління. Висвітлено, що за останні роки у розвинутих країнах світу відбулися суттєві зміни в практиці планування розвитку територіальних громад (місцевого розвитку). З'ясовано, що місцевий розвиток, чи розвиток територіальних громад, у високорозвинутих країнах світу прямо стотсується “місцевого економічного розвитку”. Розвиток адміністративно-територіальної одиниці залежить передусім від ефективної, дієвої, орієнтованої на саморозвиток громади.

Ключові слова: *місцеве 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.*

© ЖОВНІРЧИК Ярослав Федорович – доктор наук з державного управління, професор, в. о. завідувача відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України; ORCID: 0000-0002-1378-9923; e-mail: ya.zhovnirchuk@ukr.net

Zhovnirchik Yaroslav. Ensuring the capacity of territorial communities for the socio-economic development of regions in the public administration system

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 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). 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". The development of an administrative-territorial unit depends primarily on an efficient, effective, self-development oriented community.

Key words: *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.*

На сучасному етапі розвитку України її економічна спроможність та ефективна інтеграція у європейський економічний простір залежить від адекватного вироблення й реалізації такої моделі взаємовідносин із регіонами, яка сприяла б становленню змістовно нових форм співробітництва та відповідала б загальноєвропейській практиці внутрішньої міжрегіональної співпраці. Як складова економічної системи держави, регіон із певним часовим відтермінуванням відображає всі процеси її розвитку. Тому в умовах сучасних викликів Українській державі актуалізується питання формування та реалізації ефективної регіональної політики як інструмента забезпечення післявоєнного відновлення країни, її подальшого стабільного економічного розвитку і конкурентоспроможності на європейському ринку.

Комплекс питань, пов'язаний із необхідністю вирішення проблематики різкої асиметричності економічного стану регіонів України, досить актуальний серед вітчизняних дослідників, особливо останнім часом, коли на загальнодержавному рівні приділяється багато уваги становищу регіонів у період дії правового режиму воєнного стану та прогнозам майбутнього регіонального розвитку. З огляду на це необхідним вбачається продовження нау-

кової дискусії у площині подальшого з'ясування чинників неоднорідності економічного розвитку регіонів, теоретико-прикладних завдань та ефективності використання тих чи інших інструментів у системі публічного управління.

Глобалізація економіки змінила роль основних учасників ринку, перерозподілила відповідальність 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 зменшилася. 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 [1].

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 управління місцевим розвитком. Уся діяльність громад підпорядкована стратегії, яка створюється і реалізується громадою через перманентну плановану проєктну діяльність;

- 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 проєкти 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 питання місце-

вого розвитку – створення нових робочих місць, збільшення зайнятості населення, залучення інвестицій, зростання доходів місцевих бюджетів, покращення якості життя, розвиток благоустрою та інфраструктури.

Феномен явища “місцевий економічний розвиток” виник внаслідок процесів глобалізації, які стають головними чинниками в майбутньому розвитку світової економіки. В українському законодавстві поняття “місцевий розвиток” чи “місцевий економічний розвиток” відсутні. Натомість використовується поняття “регіональний розвиток” (розвиток областей, районів), що пояснюється тривалою історією централізації публічної влади і обмеженими можливостями територіальних громад впливати на свій розвиток.

Місцевий розвиток, чи розвиток територіальних громад, у високорозвинутих країнах прямо стосується “місцевого економічного розвитку”. Насправді місцевий економічний розвиток є об’єктивним і складним багатограним процесом, він стосується відносно завершеної економічної одиниці, в якій проявляються всі сфери життєдіяльності суспільства. Кожен спеціаліст з погляду своєї професії чи ролі у суспільстві – політик, управлінець, бізнесмен, еколог, демограф, архітектор, інженер-проектант, соціолог, географ тощо – інтерпретуватимуть місцевий економічний розвиток з власної позиції.

Аналізуючи спроможність громади, важливо розуміти сутність та зміст об’єкта 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, орієнтованої на саморозвиток громади. Державою мають бути обґрунтовані в нормативно-правовому аспекті можливості розвитку та рамки функціонування такої спільноти. Проблема трактування поняття територіальної громади широко досліджена у вітчизняній літературі, зокрема у пра-

цях Л. Антонової, О. Батанова, О. Бориславської, О. Васильєвої, І. Гринчишина, Я. Жовнірчика, А. Зайця, О. Ільницького, І. Коліушка, В. Куйбіди, Р. Майданика, О. Омельчука та ін.

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

Метою статті є дослідження реалізації структурних перетворень стосовно пріоритетних завдань місцевого самоврядування у забезпеченні спроможності територіальних громад щодо економічного розвитку на регіональному рівні в системі публічного управління.

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” [2] 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 [3]. 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 полі-

тико-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, визначення 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 із 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 [5].

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

Український дослідник О.І. 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 впливають з факту проживання на спільній території” [5].

Науковці по-різному підходять до визначення суті поняття “територіальна громада”. Такі дослідники, як О.І. Васильєва [6], І.М. Гринчишин [7], акцентують увагу на соціальній взаємодії всередині громади, визначаючи суть поняття, акцентують увагу на територіальній належності 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, 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. Причому громада – це передусім система постійних комунікативних зв’язків між членами спільноти;

- історично-культурна – громада існує та розвивається в часі, тому при обранні напрямку 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 подат-

ків 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 як 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 [5].

Комплексний аналіз поняття “територіальна громада”, його визначення не спростовують той факт, що, хоча в юридичному аспекті існування територіальної громади обґрунтоване та конкретно 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 спільнот залишається нереалізованим, а задеклароване у законодавстві самоврядування територіальної громади трансформується в самоврядування органів влади.

Тенденції розвитку місцевого самоврядування характеризувались такими особливостями: політичною невизначеністю, зародковим станом політичних відносин на рівні громад; недостатністю та нерозвиненістю громадського сектора; індивідуалізацією та схильністю членів громади самостійно вирішувати свої проблеми; низьким рівнем довіри до органів влади та представників органів місцевого самоврядування, які обираються, тощо [8].

Визначивши сутність поняття “громада”, важливо з’ясувати сутність поняття повноважень громади – що саме є у її компетенції та функціях. Стосовно законодавства до таких повноважень громади належать: управління комунальним майном; затвердження програм соціально-економічного розвитку; затвердження місцевих бюджетів і контроль за їх виконанням; встановлення місцевих податків і зборів; проведення місцевих референдумів; утворен-

ня, реорганізація та ліквідація підприємств, організацій і установ комунальної власності та контроль за їх діяльністю тощо.

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 [7].

Правильне тлумачення, визначення ключового алгоритму дії громади та врахування при цьому всіх факторів впливу на суспільні процеси, дозволяють усвідомити роль громади в питанні реалізації ефективної політики місцевого розвитку. В юридичній літературі запропоновано нову муніципально-правову категорію – самоуправлінський статус особи, який відображає місце і роль людини в системі місцевого самоврядування. Тому, як зауважує О.І. Васильєва, до самоуправлінського статусу додаються і права особи, і колективні права всіх членів громади, які сукупно володіють територіальними (місцевими) правами і свободами [6].

Відповідно до Конституції України (ст. 3) головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, а також встановлюється принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а вона відповідає перед людиною за свою діяльність [3]. 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 сформувати 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 із 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 про засади функціонування територіальних громад з виокремленням критеріальних ознак досягнення їх спроможності, суб'єктної приналежності, елементів функціональної спроможності [5].

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, Л.В. Антонова [9] виокремила територіальну громаду з трьох позицій – як соціальну спільноту, як базову ланку адміністративно-територіального устрою і як суб’єкт місцевого самоврядування – та запропонувала системний підхід до визначення територіальної громади як комплексного поєднання трьох попередніх. Вона розглядає якісний, екологічний, етнографічний, соціологічний, економічний підходи і наводить власне визначення територіальної громади, що відрізняється від інших підходів акцентом на потребі забезпечення інтересів кожного жителя громади, території та безпосередньо територіальної громади [9].

В.С. Куйбіда 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 потребі в активній участі жителів при вирішенні питань її функціонування [8].

Усі ці підходи використовуються залежно від контексту дослідження. Додаткового обґрунтування потребує і законодавче визначення територіальної громади. Законодавчу основу сутності терміна “територіальна громада” закріплено в Конституції України, Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2]. 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. Адже існують “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 низький рівень 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. Слід також звернути увагу на теоретичну неузгодженість багатьох типів спроможності територіальних громад [10].

В.С. Куйбіда 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. Вчений також стверджує, що варто розрізняти три види спроможності: потенційну/розрахункову спроможність; спроможність, яка юридично визнається законодавством; реальну спроможність [8].

І.М. 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 підсумку можуть характеризуватися різними рівнями досягнення спроможності або взагалі виявитися неспроможними. Варто розрізняти

спроможність територіальної громади та спроможність органів влади. Одним із найбільш вдалих визначень спроможності органів влади є здатність муніципалітету (ОМС) забезпечити надання послуг на постійній основі для досягнення місцевих і регіональних цілей [7].

Загалом функціональна спроможність територіальних громад визначається сукупністю ресурсів, процесів і результатів, що дозволять зробити висновок щодо рівня досягнення спроможності чи неспроможності територіальної громади. Як зазначають О. Бориславська, А. Заєць, О. Ільницький, Р. Майданик, словосполучення “спроможна територіальна громада” вказує на носія спроможності, однак не відображає, що саме має робити ця громада [8].

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 розрізняти спроможність, по-перше, як здатність задовольняти потреби і надавати послуги, по-друге, як можливості соціально-економічного розвитку. Спроможність громади визначається здатністю, можливостями та створенням передумов для “розвитку громади в довгостроковій перспективі” [8].

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 тривалому розвитку. Для кожної громади це вибір, що визначається багатьма політичними, економічними, соціальними факторами. На думку І.М. 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 [7].

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.

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.

В.С. Куйбіда 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” [8].

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 самоврядуван-

ня. А динамічна форма є сукупністю механізмів здійснення функцій МС, що за призначенням є інструментом механізму місцевого самоврядування та механізму здійснення політичної державної функції.

На нашу думку, поняття “механізм” 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 як комплексна системна категорія, яка є сукупністю правових, організаційних, матеріальних, фінансових засобів і без якої неможлива практична реалізація муніципальної влади [9].

Деякі науковці називають механізмом місцевого самоврядування структуру місцевого самоврядування, яка одночасно виступає механізмом здійснення функцій місцевого самоврядування і охоплює суб’єкти, об’єкти місцевого самоврядування, способи, засоби та умови його здійснення [6].

Відповідно до трактування Міністерством розвитку громад та територій України спроможна територіальна громада – це громада, в 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 неповною мірою відображають сутність поняття спроможності, з огляду на взаємну відповідальність 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. 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 і жите-

лів громад забезпечувати розвиток громади та вирішувати питання місцевого значення, передбачені 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 (здатність, 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 пошуку шляхів визначення та відстежування спроможності. Проте зазначені показники також не є системними і не відображають повної картини спроможності

громад. Тож цей напрям є надзвичайно актуальним для подальших наукових пошуків.

Результатом реформи децентралізації стало отримання новоствореними об'єднаними територіальними громадами більше повноважень, ресурсів та загалом відповідальності. Також із рівнем відповідальності зріс рівень конкуренції між територіальними громадами, з огляду на їх господарювання та надання публічних послуг жителям територіальних громад.

Це і визначає завдання об'єднаних територіальних громад у сфері місцевого економічного розвитку, а саме: питаннями планувати, реалізовувати плани, конкурувати за інвестиції та кращі робочі місця тощо; розробити, донести виразне і стимулююче економічне бачення напряму; 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 територіальних громад пристосуватись до викликів глобальної економіки [10].

Місцевий економічний розвиток неможливий без спільної діяльності громад. Він пов'язаний з діями, програмами та проектами, здійснення яких дозволяє громаді підвищити конкурентоспроможність та поліпшити економіку свого середовища. Конкуруючи з іншими осередками у створенні найсприятливіших умов для бізнесу, що включає інфраструктуру та послуги якомога вищої якості за якомога нижчу вартість для жителів відповідної території, можуть забезпечити значний їх розвиток, стимулювати створення нових підприємств і залучати інвестиції.

Наявність якісніших послуг та інфраструктури дає змогу 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 громади 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 та її жителями.

За останні роки такий підхід до місцевого економічного розвитку в США та Європі набув значного поширення. Це є відображенням суттєвого відходу від практики прямого втручання урядів у справи бізнесу, яка була поширена в західних країнах протягом тривалого часу і донедавна у країнах з перехідною економікою в Центральній і Східній Європі. У минулому управління місцевим розвитком здійснювалося шляхом втручання у економіку через компанії, контрольовані державою. Як свідчить досвід останніх років, непрямі методи управління місцевим і регіональним економічним розвитком можуть бути більш ефективними [10].

Загалом в Україні спостерігаються суттєві відмінності стосовно темпів та напрямів руху її регіонів, що потребує більш детального моніторингу і розробки механізмів управління і забезпечення сталого розвитку країни. Зменшення регіональних економічних та соціальних диспропорцій відноситься до ключових завдань державної регіональної політики української держави, яка обов'язково має враховувати наслідки повномасштабного вторгнення військ російської федерації на територію України. Сьогодні регіони України у своєму соціально-економічному розвитку мають забезпечувати економічне зростання за допомогою такої господарської діяльності, яка і за своєю структурою, і за своїм змістом не суперечила б принципам сталого розвитку, сприяла б створенню необхідних умов для життя та соціального благополуччя населення, рівень якого визначається не лише економічними досягненнями, а й ступенем соціальної захищеності. Саме тому, сьогодні забезпечення спроможності об'єднаних територіальних громад є актуальною метою їх жителів.

1. Zhovnirchuk Y., Chernov S., Larina N., Lukashuk M., Antonova L. Strategic Planning for the Sustainable Development of Territorial Communities. *International Journal of Sustainable Development and Planning*. Vol. 18, No. 7. P. 2097-2105. URL: <https://doi.org/10.18280/ijssdp.180712> 2. 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> 3. 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-в> 4. Європейська хартія місцевого самоврядування.

URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 5. Омельчук О.І. Інституційна спроможність об'єднаних територіальних громад в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Секція "Місцеве самоврядування"*. Київ, 2020. Т. 31 (70). № 6. С. 93–97. URL: http://www.pubadm.vernadskeyjournals.in.ua/journals/2020/6_2020/17.pdf 6. 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> 7. Гринчишин І.М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. *Соціо-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2018. Вип. 6 (134). Ст. 51–56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_6_10_4

8. Бориславська О.М., Заєць А.П., Ільницький О.В., Куйбіда В.С., Майданик Р.А. Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду: монографія / За заг. ред. А.П. Зайця. Передмова І.Б. Коліушка. Київ: ЦППР ТОВ "Франко ПАК", 2024. 494 с. 9. Жовнірчик Я.Ф., Антонова Л.В. Роль інституту префекта та префектур у забезпеченні спроможності територіальних громад в Україні. *Публічне управління та регіональний розвиток*. Миколаїв: Вид-во ЧНУ імені Петра Могили, 2021. Вип. 1. С. 190–215. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/issue/archive> 10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

References

1. Zhovnirchik Y., Chernov S., Larina N., Lukashuk M., Antonova L. Strategic Planning for the Sustainable Development of Territorial Communities. *International Journal of Sustainable Development and Planning*. Vol. 18. No. 7. Pp. 2097–2105. URL: <https://doi.org/10.18280/ijstdp.180712>. 2. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. No. 280/97-VR zakon.rada.gov.ua. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>. 3. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 r. № 254k/96-vr. Law of Ukraine of June Constitution of Ukraine 28, 1996 No. 254k/96-vr. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>. 4. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036. 5. Omelchu O.I. Instutytsiina spromozhnist obiednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini. *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». 2020. T. 31 (70)). № 6. P. 93–97. URL: http://www.pubadm.vernadskeyjournals.in.ua/journals/2020/6_2020/17. 6. Vasylieva O.I., Omelchuk O.I. Metodolohichni aspekty zabezpechennia pravovoi spromozhnosti obiednanykh terytorialnykh hromad v Ukraini. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2021. №8. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7421&i=11>. 7. Hrynchyshyn, I.M. Spromozhnist

terytorialnykh hromad: Teoretyc.Sotsio-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy. 2018. Vup.6 (134). Pp. 51-56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_6_10. **8.** Boryslavska O.M., Zaiets A.P., Ilnytskyi O.V., Kuibida V.S., Maidanyk R.A. Hromada yak yurydychna osoba publichnoho prava: Ukraina v konteksti yevropeiskoho i svitovoho dosvidu: monohrvfiia. Kyiv: TOV «Franko PAK». 2024. 256 s. **9.** Zhovnirchik, Ya.F., & Antonova L.V. Rol instytutu prefekta ta prefektur u zabezpechenni spromozhnosti terytorialnykh hromad v Ukraini. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok*. 2021. № 1. P. 190-215. **10.** Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015. No. 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

Zhovnirchik Yaroslav. Ensuring the capacity of territorial communities for the socio-economic development of regions in the public administration system

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. The state must justify the possibilities of development and the framework of the functioning of such a community in the normative and legal aspect.

Key words: 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.