

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2020.6/15>**Омельчук О.І.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

### ІНСТИТУЦІЙНА СПРОМОЖНІСТЬ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

*Розглянуто та проаналізовано теоретико-методичні підходи до визначення інституційної спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні (надалі – ОТГ). Здійснено огляд тлумачення поняття «інституційна спроможність громади» в сучасних українських наукових дослідженнях. Проаналізовано взаємозв'язок між організаційною здатністю, інституційною спроможністю громади та її загальною спроможністю. Досліджено інституційну спроможність громади як один із ключових аспектів спроможності громади. Основними її складовими частинами визначено інституційну спроможність органів місцевого самоврядування (надалі – ОМС) та інституційну спроможність самих жителів громади. Інституційна спроможність ОМС розглянута як здатність таких органів ефективно здійснювати свою діяльність, передбачену законодавством та правилами громади. У рамках дослідження такої спроможності органів місцевої влади окреслено основні показники, за якими можна здійснювати оцінювання рівня їх спроможності: здійснення ними стратегічного планування, ефективності владних рішень, показники кадрового забезпечення, підвищення кваліфікації посадових та виборних осіб місцевого самоврядування), впровадження розумних технологій та інноваційних підходів), показники відповідності місцевої політики очікуванням жителів громади, показники реалізації стратегії.*

*Інституційна спроможність жителів громади розглянута як здатність осіб реалізувати свої права, не порушуючи правила, встановлені законодавством та громадою, брати участь у реалізації місцевої політики. Інституційна спроможність громади зміцнюється, і місцевий розвиток має позитивну динаміку, де самі жителі громади є інституційно спроможними, володіють достатніми знаннями, навичками, беруть участь у реалізації місцевої політики та сплачують податки. Окреслено основні показники громадянської спроможності: активна участь у процесах управління громадою (бюджет участі, показники явки виборців на місцевих виборах, рівня доступності та залученості жителів громади до громадянської освіти, кількості органів самоорганізації населення, кількості активних місцевих об'єднань громадян).*

**Ключові слова:** спроможність територіальної громади, інституційність спроможність, об'єднана територіальна громада, інституційна спроможність громади, інституційна спроможність жителів громади.

**Постановка проблеми.** У процесі здійснення реформи децентралізації у 2020 році в Україні було завершено визначення меж всіх об'єднаних територіальних громад [8]. Відтак сьогодні є особливо актуальним процес становлення новостворених територіальних громад, зміцнення їх спроможності. Питання забезпечення потенціалу та спроможності громади є завданням та відповідальністю як органів місцевого самоврядування, так і жителів громади. Розбудова міцної місцевої економіки, пла-

нування розвитку потенціалу громади, формування цивілізованого громадянського середовища – є завданнями, спільними для обох сторін. Недоліки інституційної спроможності і органів місцевого самоврядування, і жителів громади можуть стати на заваді місцевого розвитку. Тож пропонуємо розглядати інституційну спроможність громади як інституційну спроможність органів місцевої влади та жителів громади і як головний чинник успішності розвитку громади у цілому.

**Формулювання цілей статті** – визначення поняття інституційної спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні, дослідження аспектів інституційної спроможності ОМС та жителів ОТГ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання інституційного розвитку публічної служби, громадянської свідомості та інституційної спроможності ОМС були предметом досліджень багатьох українських науковців: Ю. Битяка, Л. Гонюкової, А. Кабанця, М. Кармазіної, Т. Мотренка, В. Мельниченка, Ю. Сурміна, О. Сушинського, О. Оболенського, Н. Нижник, та інших. Важливим дослідженням інституційної та інституціональної спроможності місцевого самоврядування є праця української наукової дослідниці Колесніченко Н.М. [2]. Але все ж таки питання інституційної спроможності громади залишається малодослідженим, і невирішеною частиною загальної проблеми визначення спроможності громад є проблема визначення саме її інституційної спроможності як здатності забезпечити життєдіяльність громади та ефективність її рішень.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування – «право і спроможність ОМС здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [7]. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад (надалі – Методика) спроможна громада – здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [9].

Територіальна громада України – первинна базава адміністративно-територіальна одиниця місцевого самоврядування України. Основними її ознаками є спільна територія, наявність спільних інтересів місцевого значення, соціальна взаємодія членів громади в процесі забезпечення цих інтересів, психологічна самоідентифікація кожного члена із громадою, спільна комунальна власність, сплата податків. Основою територіальної громади є її жителі, об'єднані постійним проживанням у межах громади. Інститут органу місцевого самоврядування у статті розглядаються як інститут місцевої ради, її виконавчих органів (виконавчий

комітет місцевої ради, апарат ради та виконавчі органи, створені місцевою радою) та посадових осіб (виборних: голови громади, секретаря місцевої ради, старости та таких, що призначаються: посадових осіб виконавчого комітету місцевої ради).

У широкому розумінні термін «інституційна спроможність» означає здатність структури ефективно виконувати власні найголовніші функції та контролювати їх виконання від центрального до регіонального рівня. Інституційна спроможність громади включає два компоненти: інституційну спроможність ОМС та інституційну спроможність самих жителів громади.

Ураховуючи, що у 2020 році всі територіальні громади в Україні формально вже були визначені Урядом [8], одним із першочергових завдань є впровадження інструменту визначення спроможності об'єднаних територіальних громад (надалі – ОТГ) в тому числі їхньої організаційної спроможності як здатності виконувати свої функції. Аби оцінити спроможність, необхідно окреслити її межі, сутність та конкретні показники досяжності.

Спроможність ОМС передбачає якісне надання послуг жителям. Для досягнення інституційної спроможності органам місцевого самоуправління необхідно вдосконалювати свої методи здійснення місцевого самоврядування. Інституційна спроможність органу місцевого самоврядування означає здатність управління ресурсами комунальної власності, в тому числі фінансовими ресурсами місцевого бюджету, здатність здійснювати ефективно управління місцевими справами. Тож зміцнення інституційної спроможності ОМС прямо впливає на фактори місцевого розвитку.

Існує ряд умінь та навичок, які допомагають організації успішно реалізувати свою спроможність, виконувати свою місію та розвиватися: вихід за усталені межі (уявлення), навчання, впровадження інноваційних підходів; удосконалення системних поглядів, використання потенціалу, технологій, швидке реагування, творення майбутнього, баланс між незалежністю та взаємозалежністю, управління співпрацею та змагальністю, узгодження організаційної форми і цілей організації [3]. Розвиток організаційної спроможності спрямований на набуття/вдосконалення навичок, умінь організації, які б допомогли їй більш повно виконувати свої функції та найкращим чином представляти інтереси громадян. При визначенні стратегії формування інституційної спроможності влади потрібні: максимальний політичний консенсус, суспільні консолідація і згода щодо основних цілей цієї стратегії

та механізмів її реалізації, базових засад. Значені напрямки роботи є основою формування стратегій інституційного розвитку та посилення інституційної спроможності. Без опори на довгострокову стратегію, яка б ураховувала, з одного боку, об'єктивні закономірності суспільного прогресу, а з іншого – сучасні соціально-економічні та геополітичні реалії і водночас користувалася високою довірою й підтримкою народу, розвиток інституційної спроможності ОМС в Україні не матиме перспективи. У зв'язку із цим стратегія формування інституційної спроможності має бути максимально прагматичною, вільною від стереотипів. Це дуже важливо з погляду зміцнення демократичних інститутів та послідовного розвитку місцевого самоврядування [2, с. 308].

Висока інституціональна спроможність даватиме змогу мінімізувати корупцію на всіх рівнях урядування, запроваджувати однакові для всіх громад стандарти і норми, що є обов'язковими для виконання, ефективно використовувати наявні потенціали. Це є основою формування довіри людей до влади та підвищення їх добробуту. Інституціональна ж слабкість влади дає змогу місцевим елітам «сильних» громад отримувати ренту від близькості до місцевої влади, а також вимагати її від держави, підживлюючи корупцію, спотворюючи ринкове середовище, поглиблюючи нерівність у розподілі ресурсів і доходів уже на національному рівні [4, с. 8].

Можна виділити основні аспекти (сфери) інституційної спроможності ОМС:

- стратегічне планування (якісний показник стратегії розвитку та плану реалізації стратегії);
- навчання та вдосконалення (показники кадрового забезпечення, підвищення кваліфікації посадових та виборних осіб місцевого самоврядування);
- запровадження інноваційних підходів та SMART технологій (показники активного впровадження, в т.ч. електронного врядування);
- ефективне використання ресурсів та потенціалу (показники ефективності владних рішень);
- управління співпрацею та конкурентність (показники міжсекторального співробітництва та рейтингові показники в системі всіх ОТГ);
- узгодження із цілями громади (показники відповідності місцевої політики очікуванням жителів громади, показники реалізації стратегії).

Необхідними для розвитку громади знаннями та навичками мають володіти не лише посадові та виборні особи органів місцевого самоврядування, а й самі жителі громади. Налагодження професій-

ного кадрового моніторингу і кадрового аудиту, кадрових процесів і відносин, впровадження стратегічного управління професійною підготовкою кадрів відповідно до потреб суспільства, системний підхід до управління всіма ланками кадрової сфери, починаючи від профорієнтації молоді, профвідбору, профпідготовки і закінчуючи технологіями професійного розвитку на робочому місці, забезпечення подальшого інституційного розвитку – сприятимуть професіоналізації практично усіх сфер суспільно корисної діяльності та професійній самореалізації працюючих в них кадрів [1, ст. 18–20]. Важливою умовою зміцнення спроможності громади є взаємовідносини та взаємо відповідальність ОМС та жителів громади. Громадяни мають чітко та активно висловлювати свої очікування, а органи влади – ухвалювати рішення лише на підставі розуміння та аналізу висловлених очікувань. Незважаючи на те, що в Україні створені правові передумови побудови ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства з місцевого самоврядування щодо забезпечення участі громадськості у процесах формування і реалізації державної та регіональної політики, органи влади демонструють неготовність враховувати думку громадськості під час розроблення політики. Інформація, яку влада доносить до громадянського суспільства часто є декларативною, а не конкретною. Зокрема, під час оголошення політичних рішень суспільна проблема, на вирішення якої спрямовані ці рішення, не розглядається взагалі або описується не конкретно, без ідентифікації заінтересованих осіб і причинно-наслідкових зв'язків, без формулювання моделі причинності. Це призводить до прийняття таких політичних рішень, які не усувають причини проблем, що розглядаються [6, с. 12].

Стратегія покращення якості публічної політики за допомогою залучення громадськості має розроблятися після формування образу майбутнього (бачення) стану комунікативного зв'язку «влада – громадськість». Органи влади, які формують публічну політику, будуть мати експертів, здатних виробляти ефективну публічну політику, використовуючи публічні комунікації, зокрема консультації, а громадянське суспільство буде розвинене до такого рівня, що його інститути будуть спроможні брати активну участь у розробленні публічної політики та оцінюванні її результатів і наслідків [5].

З огляду на можливості інституціональної спроможності жителів громади (громадянська спроможність) можна виділити найважливіший аспект – бажану активну участь у процесах управ-

<b>Сфера спроможності</b>	<b>Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування</b> (місцевої ради, апарату та виконавчих органів ради, виконавчого комітету, посадових осіб, в тому числі виборних)	<b>Інституційна спроможність жителів громади</b> (в тому числі організацій, які створюються жителями громади та/або ведуть діяльність на території громади)
<b>Стратегічне планування розвитку</b>	Організують та реалізують довгострокове стратегічне планування розвитку громади. Об'єктивно оцінюють поточний стан розвитку. Визначають та використовують конкурентні переваги громади. Не ігнорують процес моніторингу. Звітують за стратегією. Під час прийняття владних рішень дотримуються стратегії.	Беруть активну участь у соціологічних дослідженнях та вивченні громадської думки, стратегічному плануванні. Схвалюють стратегію на громадських обговореннях. У своїй життєдіяльності в тому числі в господарській дотримуються стратегії.
<b>Знання, навички, свідомість</b>	Мають належне кадрове забезпечення. Забезпечують профільне професійне навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування (працівників виконавчих органів місцевої ради), в тому числі виборних (голова громади, секретар ради, старости, депутати).	Освічені, залучені до громадянської освіти, мають достатньо знань, а відтак можливість об'єктивно оцінювати ефективність місцевої влади та її поточних рішень. Цікавляться місцевою політикою. Не ігнорують місцеві вибори та інші інструменти громадського волевиявлення.
<b>Ефективне управління ресурсами</b>	Створюють дружнє, комфортне бізнесове середовище. Ефективно використовують місцеві ресурси в тому числі кошти місцевого бюджету відповідно до стратегії розвитку. Упроваджують бюджет «розвитку», а не бюджет «проїдання». Звітують про управління ресурсами, демонструють прозорі публічні процедури.	Ведуть бізнес, та/або працюють, та/або здійснюють власні побутові витрати переважно в межах території своєї громади. Сплачують податки, не приховують власну господарську діяльність та власне майно, що обкладаються податками. Контролюють ефективність місцевих бюджетних рішень.
<b>Ефективне управління громадою, виконання делегованих та власних повноважень</b>	Надають якісні послуги власних та делегованих повноважень. Приймають ефективні рішення місцевого значення, спираючись на реальні потреби жителів громади. Не ігнорують право громадян брати участь у прийнятті владних рішень у тому числі право доступу до публічної інформації. Здійснюють свою діяльність відкрито та прозоро.	Активно беруть участь у прийнятті владних рішень (не ігнорують громадські обговорення, подають ініціативи, петиції, реалізують бюджети участі тощо). Активно реалізують своє право на об'єднання громадян у тому числі органів самоорганізації населення, звітують про свою діяльність.
<b>Інноваційність та екологічність</b>	Упроваджують інноваційні підходи та SMART технології (в т. ч. електронне врядування). Рішення влади – спрямовані на підвищення інклюзивності/доступності публічних послуг, інформації та екологізацію життєвого простору та природного середовища.	Користуються SMART технологіями (в т. ч. електронними інструментами моніторингу та звітування щодо актуальних владних рішень). Використовують розумні технології у побуті, ощадливо використовують ресурси громади та утримуються від діянь шкідливого впливу навколишньому середовищу.

ління громадою (показники явки виборців на місцевих виборах, рівня доступності та залученості жителів громади до громадянської освіти, кількості органів самоорганізації населення, кількості активних місцевих об'єднань громадян тощо).

Ураховуючи принциповість позиції спільної відповідальності за місцевий розвиток органів влади та громадян, пропонуємо огляд взаємозв'язку між інституційною спроможністю обох сторін (табл. 1).

**Висновки.** Розглядати питання інституційної спроможності громад можна з огляду очікувань розвитку громади: з боку української держави,

самої громади (жителів громади та органів місцевої влади) та навіть інших держав. Українська держава очікує від українських громад якісного виконання делегованих повноважень, наповнення державного бюджету та виконання правових приписів. Жителі громади очікують від органів місцевої влади ефективного управління, виконання делегованих державою і власних повноважень місцевого самоврядування та створення прозорих, справедливих правових норм. Органи місцевого самоврядування очікують від жителів громади наповнення місцевого бюджету та життєдіяльності в правових межах. І більш гло-

бально спроможність можна розглядати з огляду очікувань всього іншого світу – інших держав, жителів громад інших країн, наприклад, які очікують від усіх українських громад екологічності та незаподіяння шкоди навколишньому середовищу. Отже, інституційна спроможність громади

як здатність жителів громади та ОМС забезпечувати виконання своїх основних функцій та відповідати очікуванням (показникам спроможності) є важливою складовою частиною забезпечення загальної спроможності громади та місцевого розвитку в цілому.

#### Список літератури:

1. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ / авт. кол.: І.В. Козюра, А.О. Краснейчук, О.В. Слобожан та ін. ; за заг.ред. Ю.П. Сурміна, І.В. Козюри. Київ : НАДУ, 2013. 52 с.
2. Колесніченко Н.М. Інституційна та інституціональна спроможність місцевого самоврядування: сутність та особливості визначення. URL : [file:///C:/Users/user/Downloads/tppd\\_2015\\_16\\_22%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/tppd_2015_16_22%20(2).pdf). С. 296-309.
3. Литвинова А. Організаційна спроможність. URL : <http://cd-platform.org/blogs/entry/orhanizatsiina-spromozhnist>.
4. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення : наук. доп. / авт. кол.; за заг. ред. В.С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2018. 180 с.
5. Чемерис О. Інституалізація спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації державної політики. *Науковий вісник Демократичне врядування*. 2015. Вип. 15. URL : [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnyk15/fail/Chemerys.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk15/fail/Chemerys.pdf).
6. Чемерис О.М. Теоретико-правові засади взаємодії органів влади і громадськості при формуванні та реалізації державної політики. *Ефективність державного управління*. Вип. 42. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2015.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Київської області» від 12 червня 2020 р. № 715-р. URL : <https://kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-a715r>.
9. Методика формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

#### Omelchuk O.I. INSTITUTIONAL CAPACITY UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

*Theoretical and methodological approaches to determining the institutional capacity of united territorial communities in Ukraine are considered and analyzed. An overview of the interpretation of the concept of "institutional capacity of the community" in modern Ukrainian research. The relationship between organizational capacity, institutional capacity of the community and its overall capacity is analyzed. Institutional capacity of the community as one of the key aspects of community capacity is studied. Its main components are: the institutional capacity of local governments and the institutional capacity of the residents of the community. The institutional capacity of local governments is seen as the ability of such bodies to carry out their activities effectively, as required by law and local community rules. The research of this capacity of local authorities outlines the main indicators by which to assess the level of their capacity: their implementation of strategic planning, effectiveness of government decisions, staffing indicators, training of officials and elected officials of local government), the introduction of smart technologies and innovative approaches), indicators of compliance of local policy with the expectations of community residents, indicators of strategy implementation. The institutional capacity of community residents is seen as the ability of individuals to exercise their rights without violating the rules established by law and the community, to participate in the implementation of local policies. The institutional capacity of the community is strengthened and local development has a positive dynamics, where the residents of the community are institutionally capable, have sufficient knowledge, skills, participate in the implementation of local policies and pay taxes. The main indicators of civic capacity are outlined: active participation in community management processes (participation budget, voter turnout in local elections, level of accessibility and involvement of community residents in civic education, number of self-organizing bodies, number of active local associations).*

**Key words:** capacity of territorial community, institutional capacity, united territorial community, institutional capacity of the community, institutional capacity of community residents.