

УДК 352.07

## САМОДОСТАТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ: ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ ЗАСАДИ

*Кузьменко С. Л.,*

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Розглянуто поняття самодостатності територіальної громади та основні засади реалізації її функціонування. На основі проведеного аналізу визначено фактори, що впливають на рівень самодостатності територіальної громади.

**Ключові слова:** територіальна громада, місцеве самоврядування, самодостатність територіальної громади.

*Kuzmenko S. L.,*

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department,  
KRI NAPA, Kharkiv*

## TERRITORIAL COMMUNITY SELF-SUFFICIENCY: CONCEPTS AND BASIC PRINCIPLES

The article deals with the concept of “self-sufficiency of local communities” and implementing the basic principles of its functioning. Based on the analysis of the factors affecting the level of self-sufficiency of the local community.

**Key words:** local community, local government, local community self-sufficiency.

Одне з найбільш актуальних завдань сучасного розвитку України – це формування самодостатніх територіальних громад, які є основою ефективного розвитку країни. Це пояснюється тим, що розвиток демократії в суспільстві можливий лише за наявності розвиненої системи місцевого самоврядування та самодостатності громад, які є одними з основних ознак демократії.

Проблема створення самодостатніх територіальних громад в Україні тривалий час стоїть досить гостро. Принцип їхньої самостійності, що проголошений у Конституції України, на практиці фактично не виконувався. Переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, не є на це спроможною.

Світовий досвід говорить про те, що тільки самодостатня територіальна громада може ефективно вирішувати місцеві питання, беручи участь в управлінні власними справами безпосередньо або через обрані ними органи, що створює простір для прояву ініціативи й творчості. Отже, актуальним питанням є дослідження особливостей поняття та розвитку територіальних громад з точки зору їхньої самодостатності.

Уже досить тривалий час прискіпливий погляд науковців, управлінців, представників громадських організацій зосереджено на пошуку шляхів удосконалення системи місцевого самоврядування, зокрема на підвищенні ефективності управління нею. Значний внесок у вивчення питань, що стосуються самодостатності територіальних громад, здійснюють такі автори: І. Дробот [14], Ю. Молодожен [1; 2], Б. Заблоцький [3], Я. Жовнірчик [4], І. Боршош [5], Ю. Чернецький [6], Ю. Куц [7; 8; 9], В. Мамонова [17], С. Газарян [8], О. Решевець [9] та ін.

© Кузьменко С. Л., 2017

Вклад учених у вирішенні актуальних проблем функціонування територіальних громад є вагомим, але при цьому слід звернути увагу на об'єктивну необхідність подальшого дослідження питань, що стосуються забезпечення їхньої самодостатності в сучасних умовах розвитку.

Метою статті є дослідження теоретичного визначення та основних засад формування самодостатніх територіальних громад.

Проблемою формування дієвих та самодостатніх територіальних громад в Україні опікуються як науковці, органи державної та місцевої влади, так і жителі територіальних громад сіл, селищ та міст.

Основою місцевого самоврядування в Україні є територіальні громади. Отже, від того, як розвиватимуться територіальні громади, яку роль вони будуть відігравати у житті кожного регіону, кожної людини та всієї держави та як ефективно будуть зроблені відповідні розрахунки під час створення “спроможних” об'єднаних територіальних громад, і залежатиме майбутній розвиток України та успіх реформ.

У Конституції України (ст. 140–143), зокрема, зазначено, що “територіальна громада – це жителі одного чи декількох населених пунктів, які добровільно об'єднуються в одну територіальну громаду для вирішення питань місцевого значення, а саме: обирають сільського, селищного чи міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на засіданнях виконавчого комітету та ради, старост та депутатів ради, які представляють та захищають інтереси всієї громади; управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції...” [10].

У Цивільному кодексі України зазначено, що “територіальні громади є юридичними особами, мають свої рахунки, надходження..., можуть створювати комунальні підприємства, навчальні заклади, підприємницькі товариства, приймати участь в їх діяльності на загальних підставах...” [11].

В Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема, зазначено, що “одним із специфічних суб'єктів місцевого самоврядування є територіальна громада. Її специфіка полягає в тому, що на місцевому рівні можна розглядати перетворення територіальної громади з учасника управління в його первинного суб'єкта. Як відомо, під управлінням розуміють будь-який цілеспрямований вплив суб'єкта управління на об'єкт управління. Але в умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе. Таким чином, є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна – самоуправлінська. Самостійність місцевого самоврядування, яка знаходить свій вияв у організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у рамках компетенції, закріпленої законодавством, самостійній відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування...” [12].

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 6) також надається визначення територіальної громаді, а саме: “...первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і

повноважень є територіальна громада села, селища, міста; територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову; територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом..." [13].

Для того щоб зрозуміти, яку громаду можна називати самодостатньою звернімося, насамперед, до витоків та сутності терміна "самодостатність".

Ще з давніх часів люди намагалися зрозуміти, що ж означає це поняття. Античні філософи Сократ, Антисфен, Платон, Діоген багато своїх праць присвятили міркуванням над сутністю даного поняття. У працях Аристотеля знаходимо, що суспільство, яке складається з кількох поселень, є майже завершеною державою, яка досягає самодостатнього стану та виникає заради потреб життя та існує заради досягнення благого життя. Ідея самодостатності пронизує також і творчий доробок видатного українського філософа XVIII ст. Григорія Сковороди (1722–1794) [14].

Перш ніж аналізувати побудову спроможних територіальних громад, дамо визначення поняття "спроможна територіальна громада". У нормативно-правових актах у сфері реформування місцевого самоврядування це поняття неодноразово використовується, але саме його визначення відсутнє.

Поняття "самодостатній" ототожнюється зі словом "самодовліючий" і визначається у тлумачному словнику української мови: "самодостатній – який має цінність сам по собі; який має цілком самостійне значення" [15]. На мій погляд, дане тлумачення має загальний характер, оскільки не визначає мінімальних меж самостійної значущості. При цьому межі можна визначити як достатність чого-небудь, коли саме існування можливе без серйозної сторонньої допомоги.

Формування самодостатності громад передбачає, що вони володітимуть матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсягах, достатніх для ефективного реалізації завдань та управлінських функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами. Це відповідатиме Європейській хартії місцевого самоврядування, до якої Україна приєдналась у 1997 р., у якій зазначається, що місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей у межах закону та в інтересах місцевого населення здійснювати та управляти часткою державних прав, які належать до їхньої компетенції [16].

Погляди науковців та практиків місцевого самоврядування про самодостатність територіальних громад є доволі різноманітними.

У науці місцевого самоврядування одне з найбільш фундаментальних досліджень самодостатності територіальної громади в контексті сталого розвитку здійснили відомі сучасні вчені І. Дробот та І. Шуляр. Ними були сформульовані чотири критерії самодостатності територіальної громади: «статус первинного суб'єкта місцевого самоврядування; самоокупність економічної системи; наявність території та населення для розширеного відтворення; населення громади репрезентує себе як частинка громадянського суспільства» [17].

Заслуговують на увагу думки М. Пухтинського та О. Власенко: "... вихід полягає в тому, щоб забезпечити принцип повсюдності місцевого

самоврядування, коли не лишиться клаптика української землі поза віданням конкретної територіальної громади, і водночас створити фінансово самодостатню громаду базового рівня” [18].

Під час обговорення проекту Закону про територіальний устрій в Україні ректор Національного технічного університету “ХПІ” Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ зазначив таке: “Сьогодні в Харківській області 381 сільська рада. Реформа передбачає, що кожна структура стане самодостатньою, буде розвиватись за рахунок своїх можливостей. Саме в громаду повинен прийти великий ресурс і великі повноваження. Громада повинна володіти майном, володіти фінансами, землею, всім тим, що розташовано на її території. Громада повинна створювати привабливі умови для інвестицій. Без цього не може бути подальшого розвитку нашої області” [19].

За результатами дослідження В. Мамонової, побудова моделі децентралізації фінансового забезпечення управління територіальним розвитком повинна відбуватися за принципом “4 С” – самостійності, самодіяльності, самодостатності та самобутності територій [20].

Конфігурація моделі включає чотири компоненти, які створюють єдиний ланцюг, що забезпечує досягнення поставленої цілі – адекватність функцій та фінансових ресурсів щодо їхньої реалізації для вирівнювання диспропорції в рівні життя територіальних громад.

Самостійність розглядається як незалежність від зовнішніх впливів та перш за все передбачає: правову гарантію незмінності встановлених у законодавстві правил щодо формування основних параметрів місцевих бюджетів; забезпечення стабільності джерел їхніх доходів; закріплення за місцевими органами управління прерогативи визначення напрямів використання бюджетних коштів, у т. ч. вільних, отриманих за рахунок перевищення фактичних надходжень над прогнозними, з метою стимулювання зацікавленості органів управління у перевиконанні планових показників із доходів.

Самодостатність трактується як наявність коштів відповідно до завдань, що ставляться перед органами управління територіальним розвитком, та визначає тотальне забезпечення державою делегованих повноважень (тобто повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування), кількість яких лише за Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” на 13,8% перевищує кількість власних повноважень, у першу чергу в таких сферах, як освіта, охорона здоров’я, культура, фізична культура і спорт; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього середовища; оборонна робота; забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян. Крім того, у повному обсязі повинна здійснюватись компенсація втрат місцевих бюджетів, пов’язаних із державними рішеннями (наприклад, щодо встановлення пільг окремим категоріям громадян на проїзд у міському транспорті, включаючи електротранспорт, що відноситься до об’єктів комунальної власності та отримує дотації з міського бюджету), а також законодавчо встановлюватись обмеження щодо вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету.

Самодіяльність інтерпретується як схвалення ініціативи місцевих органів управління щодо пошуку резервів надходжень до місцевих бюджетів, наприклад додаткове оподаткування одного із загальнодержавних податків (податку на доходи з фізичних осіб, акцизного збору) у певному діапазоні (від 0 до 0,5 %); підвищення ефективності використання коштів місцевих

бюджетів через скорочення необґрунтованих витрат та забезпечення результативності бюджетного фінансування через застосування програмно-цільового методу складання й виконання бюджету.

Самобутність тлумачиться як урахування місцевих особливостей, оригінальності території під час розроблення бюджетної політики, а саме: певна свобода у встановленні місцевих податків і зборів; формування фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на основі стандартів соціальних послуг, надання яких держава може гарантувати, введення зрозумілих коригувальних коефіцієнтів до таких нормативів залежно від своєрідності соціальної інфраструктури, її розгалуженості та просторового розташування; зміна функціональної спрямованості міжбюджетних трансфертів із підтримки на стимулювання з одночасним посиленням відповідальності місцевих органів управління за розвиток території.

За своєю змістовною сутністю запропонована модель є інтерактивною, тому що передбачає рухливу участь усіх акторів бюджетного процесу та місцевого розвитку: від законодавчої влади до члена територіальної громади, від державного до сільського бюджету. Її впровадження зумовить певну стабільність та передбачуваність бюджетних вимірів, приведе до поліпшення фінансового забезпечення управління територіальним розвитком.

Аналізуючи матеріали публікацій, бачимо, що кожен автор має власне уявлення про самодостатність, тим більше, що наукові напрацювання у сфері досліджень самодостатності територіальних громад свідчать про неоднозначність поглядів із визначення самодостатності. Аналіз вітчизняних наукових публікацій засвідчив, що переважна більшість учених розглядають самодостатність територіальних громад переважно з позицій її ресурсного забезпечення, найбільш характерним є визначення самодостатності як економічної або фінансової складової діяльності органів місцевого самоврядування.

Однак, акцентуючи зусилля на необхідності тільки розвитку самодостатності територіальних громад сіл, селищ, міст, за результатами яких виникнуть як самодостатні громади, так і ті, що потребують відповідної допомоги, залишається проблема – належного взаємозв'язку між відповідними громадами, органами місцевого самоврядування та структурами, уповноваженими здійснювати управління майном відповідних громад; загальна система підготовки управлінських кадрів тощо.

Таким чином, під самодостатньою слід розуміти таку територіальну громаду, що має визначену територію, розвинену соціальну інфраструктуру, необхідний кадровий потенціал, матеріальні та фінансові ресурси, достатні для вирішення питань місцевого значення в інтересах жителів громади, виконання власних та делегованих повноважень місцевими органами влади. На підставі викладеного вище можна стверджувати, що проблема з визначення самодостатності територіальних громад є актуальною і потребує проведення комплексних досліджень. Досягнення максимально можливої самодостатності територіальної громади є основою місцевого і регіонального розвитку будь-якої країни. Це також є ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування. Єдиний шлях виконання цього завдання та забезпечення вирішення проблем гармонізованого розвитку суспільства – запровадження сучасної, найбільш поширеної у світі концепції розвитку, класичне означення якої таке: це такий розвиток, який дає змогу сучасним поколінням задовольняти свої потреби, не створюючи загроз майбутнім поколінням.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі можуть бути дослідження щодо субсидіарності в забезпеченні самодостатності територіальної

громади, її фінансової автономії, впливу децентралізації державного управління на забезпечення самодостатності територіальної громади.

#### Список використаних джерел\*

1. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: обґрунтування актуальності напрямку наукових досліджень // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. № 3 (39). С. 181–185.
2. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.
3. Заблоцький Б. Економічна самодостатність регіону // Регіональна економіка. 2001. № 1. С. 40–50
4. Жовнірчик Я. Ф. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування // Вісник Хмельн. ін-ту регион. управління та права. 2004. № 4. С. 353–355.
5. Боршош І. С. Особливості розвитку малих міст: закордонний досвід. Доступне в PDF: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/03.pdf>.
6. Чернецький Ю. О. Стратегічне управління як інструмент забезпечення соціальної стабільності територіальної громади // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. 2002. № 3 (13): у 2-х ч. Ч.1.
7. Сталій розвиток територіальних громад: управлінський аспект: монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін.; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2008. 236 с.
8. Куц Ю. О. Якість надання управлінських послуг як чинник ефективності місцевого управління // Державне будівництво: електрон. наук. фах. вид. 2011. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/index.html>.
9. Куц Ю. О. Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління // Територіальна громада: управління розвитком : монографія / С. І. Чернов, Ю. О. Куц, О. В. Безуглий та ін.; за ред. Ю. О. Куца, О. В. Решевець. Харків: Константа, 2013. 540 с. (С. 5–14).
10. Конституція України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print\\_1473849831326174](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print_1473849831326174).
11. Цивільний кодекс України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
12. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. / ратиф. Законом № 452/97-ВР від 15 лип. 1997 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97 від 21 трав. 1997 р. // ВВР України. 1997. № 24. Ст. 170.
14. Шаталова Л. С. Теоретичні основи визначення категорії "самодостатність" як дефініції державного управління. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/2122>.
15. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда; АН УРСР, Ін-т мовознавства. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 9. 1978. 820 с.
16. Бугай С. М., Жовнірчик Я. Ф. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/5904/14-Bugaj.pdf?sequence=1>.
17. Дробот І. Сутнісні ознаки самодостатньої територіальної громади в умовах сталого розвитку суспільства: понятійно-термінол. аспект / І. Дробот, І. Шуляр. Доступне в PDF: [http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc\\_Gum/Apdu\\_o/2009\\_1/R\\_4/Drobot.pdf](http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_1/R_4/Drobot.pdf).
18. Пухтинський М., Власенко О. Місцеве самоврядування: сучасні проблеми та перспективи. URL: [http://www.municipal.gov.ua/data/loads/10slyh\\_statta\\_pyh\\_vlasenko.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/10slyh_statta_pyh_vlasenko.doc).
19. Щодо розробки проекту моделі організації територій Харківської області з урахуванням положень проекту закону України "Про територіальний устрій України": за доп. ректора Нац. техн. ун-ту "ХПІ" ТОВАЖНЯНСЬКОГО Л. Л. / Харк. обл. держ. адміністрація. URL: <http://www.kharkivoda.gov.ua/show.php?page=596>.
20. Мамонова В. В. Теоретико-методологічні засади управління територіальним розвитком: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.04 "Місцеве самоврядування" / В. В. Мамонова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2006. 32 с.

\*Список побудовано в порядку посилань.

Надійшла до редколегії 26.04.2017 р.