

**Світлана Липовська**

начальник відділу підвищення кваліфікації кадрів,  
аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики  
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України

## СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ІНДИКАТОР ЕФЕКТИВНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті аналізуються питання, що стосуються органів місцевого самоврядування, передусім, забезпечення їх спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Розглядається необхідність наділення громад більшими ресурсами та мобілізації їхніх внутрішніх резервів, визначення кола компетентностей та організаційної здатності громади в цілому. Обґрунтовується потреба розгляду загальної ефективності діяльності органів місцевого самоврядування як співвідношення результатів їхньої діяльності (виконання функцій) і вартості ресурсів на їх утримання.

**Ключові слова:** реформа органів публічної влади місцевого рівня, децентралізація влади, об'єднана територіальна громада, організаційна здатність, місцеве самоврядування, спроможність територіальних громад.

**Svitlana Lypovska**

Head of In-Service Department,  
PhD student of the Public Administration and Regional Studies Department,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

## CAPACITY OF LOCAL COMMUNITIES AS AN INDICATOR OF LOCAL SELF-GOVERNMENT EFFICIENCY

The article examines the issues related to the capacity of the local self-government body to manage the efficient use of the resource base of the community within the decentralization process aiming to ensure the appropriate level of services provision to citizens, in particular, in the areas of social protection, education, culture, health care, housing and communal services, taking into account human resources, finance and infrastructure development of the respective local community.

The research of the nature of decentralization, the efficiency of local self-government, the formation of capable local communities, the development of theoretical and methodological principles of reforms are a target of the scientific works of many modern scholars: Yu. Ganushchak, M. Izha, V. Kuybida, Yu. Molodozhen, L. Prykhodchenko, S. Sakhanienko, A. Tkachuk and others.

The objective of the article is to analyze the organizational capacity of local communities that are created as resource-self-sufficient communities, aimed at maximizing the interests of their members by means of the efficient provision of services. The article studies the issues related to local self-government bodies. First of all, the capacity of local self-government bodies to solve independently the issues of local importance, at the expense of their own resources. The need to provide communities with more resources and to mobilize their internal reserves, to determine the range of competencies and organizational capacity of the community as a whole is researched.

The necessity to consider the index of total efficiency of local self-government bodies as a ratio of socially significant outcomes of their activities (outcomes of their functions) and the cost of resources for their maintenance is revealed.

The concept of «efficiency of local self-government bodies» is improved on the basis of the user's assessment, according to which the efficiency is considered from the standpoint of a society and its citizens, community's leadership, other bodies of local self-government and state authorities. Therefore, the publicity of the process is especially important in defining, developing, agreeing goals and ways to achieve them. The trends to develop the organizational capacity of the community are proposed.

The assessment system for the evaluation of local self-government bodies' activities evaluation should be practiced with the implementation of internal control and audit tools; with the use of software; with the involvement of external independent organizations and the public on the assessment of the effectiveness of the activities of local self-government bodies. The assessment systems in evaluating the effectiveness of local self-government bodies' activities should be reflected in the passport of a capable local community.

**Key words:** reform of public bodies of local level, decentralization, consolidated local community, organizational capacity, local self-government, capacity of local communities.

**Светлана Липовская**

начальник отдела повышения квалификации кадров,  
аспирант кафедры публичного управления и регионалистики  
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

## СОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН КАК ИНДИКАТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В статье анализируются вопросы, касающиеся органов местного самоуправления, прежде всего, обеспечение их способности самостоятельно, за счет собственных ресурсов, решать вопросы местного значения. Рассматривается

*необходимость наделения общин большими ресурсами и мобилизации их внутренних резервов, определение круга компетенций и организационной способности общины в целом. Обосновывается необходимость рассмотрения общей эффективности деятельности органов местного самоуправления как соотношения результатов их деятельности (выполнение функций) и стоимости ресурсов на их содержание.*

**Ключевые слова:** реформа органов публичной власти местного уровня, децентрализация власти, объединенная территориальная община, организационная способность, местное самоуправление, способность территориальных общин.

**Постановка проблеми**

Україна знаходиться на шляху незворотного курсу демократичного вибору, про це свідчить підписання Угоди про асоціацію України з ЄС [1]. Щороку Кабінетом Міністрів України затверджується план дій щодо реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [2], у якій одним із пріоритетів є децентралізація та реформа державного управління. Процес об'єднання громад дає можливість досягти спроможності органів місцевого самоврядування належним чином організувати ефективне використання ресурсної бази громади для забезпечення належного рівня надання послуг громадянам, зокрема, у сфері соціального захисту, освіти, культури, охорони здоров'я, житлово-комунального сервісу, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансів та розвитку інфраструктури відповідної територіальної громади.

Як зазначає український науковець Н. Пігуль, спираючись на досвід розвитку зарубіжних країн, оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливі без проведення децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні [3].

Децентралізацію можна визначити як передання функцій державного управління центральних органів влади місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та розширення повноважень нижчих органів влади за рахунок вищих. У процесі децентралізації мобілізуються ресурси на місцевому рівні, створюються партнерські відносини між різними соціальними групами, які набувають досвіду соціальної єдності при розробці та прийнятті рішень в управлінні громадою.

Тому актуальними є на сьогодні подальші дослідження, які доцільно зосередити на аналізі організаційної, правової та економічної складових, що впливають на ефективне використання ресурсної бази громади при децентралізації влади.

Дослідженню сутності реформи децентралізації влади, ефективності діяльності місцевого самоврядування, формуванню спроможних територіальних громад, формуванню теоретико-методологічних засад реформування в цілому присвячено наукові праці багатьох сучасних українських вчених. Зокрема, можна відзначити праці Ю. Ганущака, Л. Голинської, М. Іжі, В. Куйбіди, Ю. Молодожен, Л. Приходченко, С. Саханенко, А. Ткачука та ін..

Поняття «децентралізація» визначається в різних джерелах, серед яких є такі: самостійність у підходах до управління [4]; передання частини функцій дер-

жавного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади [5]; передача частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим та ослаблення або скасування централізації [6]; процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями [7].

Спроможність громад в теоретико-прикладному аспекті розглядалась українським науковцем О. Ольшанським, яким було запропоновано ресурсне забезпечення тлумачити як сукупність методів, засобів і заходів органів влади щодо створення умов для найповнішого задоволення потреб територіальної громади, гарантування збалансованості завдань органів публічного управління та ресурсів, наявних для їхнього виконання.

Тобто, в кожній територіальній громаді формується певна ресурсна платформа як сукупність основних її компонентів – видів ресурсів, пов'язаних між собою у процесі забезпечення функціонування та розвитку території [8].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми**

Український науковець Л.Голинська, досліджуючи питання фінансової децентралізації, зосереджує свою увагу на питаннях фінансової спроможності громад [9]. На підставі аналізу сучасних підходів до створення моделей оцінювання розвитку території (в тому числі спроможних громад), можна зробити висновок, що такі моделі мають відповідати вимогам європейських стандартів рівня життя, бути зорієнтовані на потреби громадян, сталий розвиток, включати громадський моніторинг. У складі моделі використовується індекс спроможності місцевої влади, індикатори фінансової спроможності громад. Для оцінювання динаміки розвитку об'єднаних територіальних громад та їх спроможності за методологічне припущення береться те, що така модель може будуватися на основі системи збалансованих показників. Однак, на нашу думку, комплексний аналіз організаційної спроможності громад як індикатор ефективності діяльності громади залишається малодослідженим.

**Мета**

Мета статті: аналіз організаційної здатності та спроможності територіальних громад, що створюються як ресурсно самодостатні громади, зорієнтовані на максимальне задоволення інтересів їх членів шляхом ефективної організації надання послуг.

**Вклад основного матеріалу**

Проаналізуємо питання, що стосуються органів місцевого самоврядування, передусім, забезпечення їх спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питан-

ня місцевого значення, з метою мобілізації їхніх внутрішніх резервів, визначення кола компетентностей та організаційної здатності громади в цілому.

Поняття «ефективність діяльності органів місцевого самоврядування» можна по різному оцінити: за ознаками користувача, відповідно до якого ефективність розглядається з позиції суспільства і громадян; власного керівництва громади; інших органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Отже, особливо важливою є публічність процесу визначення, розробки, узгодження цілей розвитку громади та способів їх досягнення. Загальну ефективність діяльності органів місцевого самоврядування можна визначити як співвідношення результатів їхньої діяльності і вартості ресурсів на їх утримання.

Нормативними підставами реформування місцевого самоврядування є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10] та документи, ухвалені Кабінетом Міністрів України: «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Розпорядження КМУ № 333-р)» [11], «Методика формування спроможних територіальних громад (Постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 – далі – Методика)» [12].

За Європейською хартією місцевого самоврядування [13], яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення». Головним документом для формування спроможних територіальних громад є Перспективний план формування територій громад, який розробляється і затверджується відповідно до статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і має чітко відповідати вимогам Методики. Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади.

Для забезпечення належного рівня надання послуг громадянам, зокрема, у сфері соціального захисту, освіти, культури, охорони здоров'я, житлово-комунального сервісу структури органів місцевого самоврядування (особливо у сільській місцевості) мають менше повноважень та велику відповідальність, їм бракує практичного досвіду в управлінні та вирішенні цих питань. Отже, щоб краще вирішувати ці проблеми, ліквідувати кадрові прогалини та розширити організаційні можливості, необхідно мати статистично-аналітичні розрахунки; проводити відкриті для всіх громадян зустрічі щодо формування та обговорення стратегічних планів та пріоритетів місцевої політики, залучати організації громадянського суспільства на основі принципів соціальної справедливості, інтеграції та точних розрахунків.

Потрібно врахувати негативний досвід окремих європейських країн, який проявився у період світової економічної кризи, коли держава намагається скоротити публічні витрати шляхом передачі повноважень (та ресурсів) з вищого на нижчий рівень управління, але це наражає громадян на небезпеку погіршення

якості публічних послуг. Тому, в деяких країнах спостерігаються процеси, протилежні децентралізації (Ірландія, Угорщина, Фінляндія, Чехія, Греція та ін. [14]). Це відбулося через слабку спроможність і недостатню технічну можливість місцевих органів влади, порушення умов справедливості надання публічних послуг, диспропорції їх надання на різних територіях, що негативно впливає на інвестиційну привабливість громад та на їх економічний розвиток у цілому.

Згідно з аналізом, зробленим Світовим банком, «децентралізація нерідко відбувається на фоні політичних потрясінь. Навіть коли децентралізація відбувається в менш драматичному контексті, виникають питання стратегії розвитку. Експериментування, тестування, регулювання, перевірка як основні методи децентралізації в регіоні... явно не є основними для децентралізації. Багато залежить від початкових умов у країні та особливих політичних інтересів, які підтримують чи протидіють децентралізації» [15].

Одночасно слід вирішувати проблему оцінювання успішності розвитку будь-якої складної соціально-економічної системи, яка полягає у виборі конкретних індикаторів, за допомогою яких потрібно здійснювати контроль виконання визначених стратегічних показників. Правильний добір цих індикаторів сприяє кращому усвідомленню стратегічних цілей, підвищує загальну управлінську відповідальність у громаді, збільшує ймовірність досягнення мети.

Також існує проблема набору індикаторів для коректного визначення обсягу суспільно корисних благ, які досягаються в результаті реалізації стратегії розвитку громади, оскільки велика кількість індикаторів результату залишається на якісному, тобто слабо вимірюваному рівні, при тому, що суспільна значущість оцінюється громадськістю як висока.

Тому для побудови системи оцінювання спроможності громад потрібен блок індикаторів, що описують цілі розвитку громади; індикатори для умов порівняння різних варіантів об'єднання територіальних громад; експертний моніторинг і громадський моніторинг динаміки розвитку.

Оцінювання організаційної ефективності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування є постійним процесом моніторингу та аналізу всіх структур і напрямків діяльності територіальної громади, голови територіальної громади, виконавчого комітету, депутатського корпусу, інших виконавчих органів ради, посадових осіб органів місцевого самоврядування, з метою формулювання висновків про стан і функціонування системи управління з використанням кількісних і якісних індикаторів [16].

Об'єктами оцінювання можуть бути посадові особи місцевого самоврядування, які обираються на місцевих виборах (голова, старости); посадові особи місцевого самоврядування, які обираються (затверджуються) радою (секретар ради, члени виконавчого комітету, голова обласної (районної) ради, заступники голови обласної (районної) ради); посадові особи місцевого самоврядування, які призначаються головою громади, головою обласної (районної) ради; депутати місцевої ради; депутатські комісії; виконавчі органи ради (виконавчий комітет, відділи, управління та інші виконавчі органи ради), а також апарат ради та його виконкому; органи самоорганізації населення; громадські органі-

зації (у частині делегування їм адміністративних повноважень з боку органів місцевого самоврядування).

Оцінювання проводиться для визначення ступеня досягнення запланованих результатів діяльності та організаційної ефективності діяльності, як співвідношення значень фактичних і розрахунково-нормативних показників виконуваних органами місцевого самоврядування операцій (функцій) з використання певного обсягу організаційних ресурсів (системи звітності, планування, контролю, формальних і неформальних зв'язків всередині органу тощо).

Зовнішнє оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування призначено для отримання інформації про якість виконання покладених на них функцій та покликане сприяти підвищенню відкритості і прозорості діяльності органів, посадових осіб місцевого самоврядування.

Результати зовнішнього оцінювання можуть бути використані для складання рейтингів органів місцевого самоврядування експертними установами та органами державної влади. Зовнішнє оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється за результатами проведення опитувань мешканців, анкетування експертів і отриманих відповідей на запити на публічну інформацію. Перелік запитань, що включаються до анкети, затверджується зовнішнім суб'єктом оцінювання.

До засобів зовнішнього оцінювання належать:

- проведення опитувань мешканців, які здійснюються для отримання інформації від жителів громади, з дотриманням принципів добровільності та анонімності на одноразовій або постійній основі;
- проведення анкетування експертів, яке здійснюється для отримання інформації від респондентів, які володіють фаховими знаннями та навичками щодо аналізу процесів функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- направлення запитів на публічну інформацію, яке здійснюється шляхом направлення зовнішніми суб'єктами оцінювання запитів на адресу органів та посадових осіб місцевого самоврядування та, за необхідності, до органів державної влади.

#### Висновки

Системи оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування мають проводитися з впровадженням інструментів здійснення внутрішнього контролю і аудиту; із застосуванням програмного забезпечення; із залученням зовнішніх незалежних організацій та громадськості з оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Системи оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування повинні знайти відображення в паспорті спроможної територіальної громади.

На добровільній основі не завжди можна досягнути вдалого формування спроможних територіальних громад, тому потрібно дотримуватися визначених принципів і критеріїв об'єднання, без великих відхилень у демографічних та просторових параметрах. Це дозволить зробити оптимальним процес створення нових центрів з надання адміністративних послуг, забезпечити транспортне сполучення периферійних територій з

центром громади, оптимізувати сферу надання освітніх і медичних послуг.

На підставі аналізу різних груп фінансових показників, а також демографічних, економічних та інших, формування профілю спроможності майбутньої громади, потрібно обчислювати можливість створення громади, яка зможе самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання сталого розвитку. Проведення цього оцінювання, за якими критеріями воно має проводитися, які інституції та структури повинні долучитися до проведення комплексного оцінювання спроможності громад, які планують об'єднання – ось питання для перспектив подальших наукових досліджень.

#### Література.

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30.11.2015, підстава v2980321-15. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011)
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Пігуль Н.Г. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. №9. С. 684–688.
4. Одінцева Г. С., Мостовий Г. І., Амосов О. Ю. та ін. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у таб. і схемах; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. Харків: ХарPI УДАУ, 2002. С. 112.
5. Державне управління та державна служба: словн.-довід.; уклад. О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. С. 111.
6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн. І виправл. Київ: Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. С. 51.
7. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ. 2003. Вип. 27. С. 201.
8. Ольшанський О.В. Ресурсне забезпечення розвитку території: двовимірний підхід. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць. Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: ДокН-пукДержУпр. 2013. Вип. 4 (16). С. 220–225.
9. Голинська О. В. Добровільне об'єднання територіальних громад: чинники спротиву, об'єктивні позиції та переваги. URL: <https://oridu-nadu.livejournal.com/881.html/>
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/print1481122407197565>.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-п. URL: <http://old.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-teritorialnoyorganizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/zakonodavchi-akti-shvaleni-kabinetom-ministriv-ukrayini-275073/rozporyadzhennyakabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r--n-333-r-pro-shvalennya>

концепції-реформування-місцевого-самоврядування-189628/.

12. Методика формування спроможних територіальних громад: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п/print1481122407197565>.

13. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL:[http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

14. Decentralization at a cross roads. Territorial reforms in Europe in times of crisis. CEMR. October 2013. P. 10.

15. Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry, William R. Dillinger The World Bank, Beyond the Center: Decentralizing the State, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoint. Washington, D.C., 1999. P. 33.

16. Саханько С. Є., Колісниченко Н. М., Попов М. П. та ін. Методика дослідження організаційної ефективності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Одеса, 2017. 36 с.