

Вольський Олег Іванович

Особливості формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні

УДК 323.172

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2022-1.4>

Вольський Олег Іванович
аспірант кафедри політології
філософського факультету
Львівського національного університету
імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, Львів, Україн

Одним з найголовніших елементів децентралізації в Україні стало формування базового рівня місцевого самоврядування – спроможних, об'єднаних територіальних громад, які за рахунок власних ресурсів, здатні вирішувати питання місцевого значення в інтересах їх жителів, тобто забезпечувати належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо. Метою статті є визначити особливості формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні. Розкрито основні підходи до визначення поняття «децентралізація»: системний і функціональний. Виділено два етапи децентралізації в Україні: 1) 2014–2020 рр.; 2) з 2020 р. – дотепер.

Визначено, що децентралізація має стати ключовою в реалізації важливих цілей суспільних трансформацій в Україні, що стосуються: зміни принципів суспільного розвитку; мотивації членів громад до покращення власного життя та впливу на його якість через механізми місцевого самоврядування; прискорення економічного зростання завдяки повнішому та ефективнішому розпорядженню місцевими ресурсами; становлення колективної ідентичності громади; залучення громад до ухвалення управлінських рішень у контексті регіонального та загальнонаціонального розвитку тощо. З'ясовано, що чинниками формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні були такі: здатність органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні, культурні особливості розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; розвиток інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць; фінансове забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; трудова міграція населення; оптимальні мережі соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сферах.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, субсидіарність, децентралізація, бюджетна децентралізація, (об'єднана) територіальна громада, спроможна територіальна громада.*

Вступ. Важливою складовою політичного й соціально-економічного розвитку країн ЄС є місцеве самоврядування. Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [2]. Це вказує на те, що спроможність є ключовою характеристикою місцевого самоврядування.

При цьому, найголовнішою частиною децентралізації в Україні уряд обрав формування базового рівня місцевого самоврядування – спроможних, ефективних, здатних до розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ), яким можна передати повноваження, ресурси і відповідальність, що означає самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах їх жителів, тобто забезпечувати належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо. Фінансово спроможні ОТГ повинні стати одним із головних каталізаторів економічного

зростання, а відтак, реальних соціальних зрушень в Україні [5, с. 65]. Відповідно, це ставить на порядок денний тему чи проблематику особливостей формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні.

Мета та завдання. Метою статті є визначити особливості формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні. Для досягнення цієї мети треба вирішити такі завдання: 1) розкрити основні підходи до визначення поняття «децентралізація»; 2) виділити основні етапи децентралізації в Україні; 3) з'ясувати чинники формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Децентралізацію в Україні досліджено в роботах таких авторів як: О. Голубчак [33], Л. Гораль [33], Л. Клівіденко [4], Т. Колесник [34], С. Король [33], Н. Мацедонська [4], Л. Пронько [34], М. Рабінович [37], О. Самборська [38], О. Чернеженко [31], Р. Шейко [29], Г. Шелест [37] тощо. Особливості формування спроможних територіальних громад в контексті різних аспектів децентралізації в Україні проаналізували у своїх працях Є. Дударенко [5], Т. Колесник [35], Т. Куценко [5; 6], О. Нижник [9],

Л. Пронько [35], О. Самборська [35], Я. Сіренко [6], М. Трещов [27], О. Чепель [30] тощо.

Результати. В політичній науці виділяють два основні підходи до децентралізації: системний і функціональний. В рамках системного підходу, децентралізація – управлінська політична система, що покликана здійснювати владно значущі практичні рішення, які географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади [6, с. 6; 11]. Відповідно до функціонального підходу, децентралізація визначається як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць чи нижчих органів влади. Реалізація децентралізації на практиці можлива при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Таке поєднання обумовлене оптимізацією та підвищенням управління суспільно важливих справ, найповнішою реалізацією регіональних та місцевих інтересів [6, с. 6; 12]. Ж.-П. Фаге зазначає, що децентралізація – передача центральним (національним) урядом визначених функцій, з усіма необхідними для їх виконання адміністративними, політичними і економічними атрибутами, до місцевих (або) органів влади, які є самостійними одиницями і суверенними в географічних межах або функціональних сферах діяльності, які визначені на законодавчому рівні [32]. Дж. Літвак вказує на те, що децентралізація – передача владних повноважень і відповідальності для виконання державних функцій з центрального уряду до підпорядкованих або напівнезалежних державних органів і/чи до приватного сектору [36]. На думку ж Н. Топпервіна, децентралізація означає передачу політичних, адміністративних і/чи фінансових повноважень підрозділам середнього та/або нижчих рівнів державної ієрархії [26].

Проаналізуємо особливості децентралізації в Україні. 1 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що передбачила такі завдання: 1) визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази; 2) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; 3) розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності. Принцип субсидіарності – наріжний камінь організації публічної влади на місцях, відповідно до якого на базовому рівні виконуються усі повно-

важення, окрім тих, які виконати неможливо чи неефективно та які з цих причин передаються на вищий рівень; 4) розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; 5) запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг; 6) максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; 7) удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [21; 24, с. 7–8].

В рамках *першого етапу* реформи децентралізації (2014–2020 рр.) ключовими нормативно-правовими актами щодо спроможності громад були такі: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (№ 157-VIII від 05.02.2015) та Методика формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 – далі Методика) [16; 17]. У 2016 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад», якою врегульовано питання внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, подання таких змін на розгляд уряду, а також офіційного підтвердження складу об'єднаних територіальних громад, включених до відповідного перспективного плану [13]. У 2020 р. на виконання вимог Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» до Методики було внесено зміни [14]. Відповідно до Методики спроможні територіальні громади – це «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання 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» [28]. 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 [28].

Т.Д. Левітас і Я. Джикіч підкресливши значущість спроможності громад до надання базових публічних послуг, зазначили, що український «...уряд має більше хвилювати достатність масштабу об'єднаних територіальних громад для належного й раціонального управління шкільними мережами та відповідною інфраструктурою, ніж їх фінансова самодостатність» [7].

Формування структури органів місцевого самоврядування ОТГ залежить від наявного кадрового ресурсу та потреб жителів ОТГ [3; 10]. Під час упровадження реформи децентралізації Кабінетом Міністрів України було ухвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, а також План заходів щодо реалізації зазначеної Концепції, розрахований на 2018–2020 рр. [19; 22].

Одним з головних аспектів спроможності ОТГ є фінансова спроможність, певний рівень якої є, насамперед, результатом бюджетного та податкового реформування. Українські дослідники Т. Куценко та Я. Сіренко вказують на те, що показник фінансової спроможності ОТГ не є вичерпним, виокремивши інституціональний, нормативно-правовий та ресурсний аспекти спроможності ОТГ [6, с. 127].

Найважливішою складовою децентралізації стало надання саме фінансових (бюджетних) повноважень ОТГ, тобто проведення бюджетної децентралізації [5, с. 65]. В рамках бюджетної децентралізації розмежування повноважень між центральними і місцевими органами влади передбачало два взаємопов'язаних процеси: 1) розподіл видаткових зобов'язань і дохідних джерел за рівнями бюджетної системи: державний, регіональний, місцевий; 2) визначення обсягу повноважень, у межах яких органи влади могли визначати свої видатки і доходи. Реальний рівень децентралізації в політичному, адміністративному та фінансовому аспектах залежав від рівня завершеності цих процесів [6, с. 127]. Т. Куценко та Я. Сіренко зауважують, що низький фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування з перекладанням на них делегованих функцій без компенсації видатків бюджетними надходженнями, обмежував їхню повноцінну участь у бюджетному процесі, а також виступав стримувальним фактором розвитку територій. Таким чином, бюджетна децентралізація стала найбільш ефективним та дієвим способом забезпечення усіх аспектів спроможності громад [6, с. 128].

Вагомим результатом реформи бюджетної децентралізації стало закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів, та розширення дохідних джерел загального фонду місцевих бюджетів, що стосується й бюджетів ОТГ: 1) встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету; 2) відмінено індикативне планування Міністерством фінансів показників місцевих бюджетів; 3) передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду; 4) розширено перелік джерел доходів загального фонду; 5) замінено систему балансування доходів

і видатків місцевих бюджетів системою вирівнювання податкоспроможності територій [5, с. 70].

Найвищі показники доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у 2020 р. було зафіксовано у м. Києві та Дніпропетровській області, а найнижчі – в Луганській і Чернівецькій областях (див. табл. 1). Найвищі частки надходжень до місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів характерні для м. Києва, Дніпропетровської, Полтавської, Харківської та Київської областей, а найнижчі – для Закарпатської та Чернівецької областей (див. табл. 1).

В межах *другого етапу* реформи децентралізації в Україні, який розпочався у 2020 р., було зосереджено увагу на потребі підвищення спроможності ОТГ насамперед до надання публічних послуг. Хоча принцип добровільності об'єднання продовжував зберігатися, уряд здійснював підготовчі кроки для застосування адміністративних стимулів. Відповідно до урядового Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, що був ухвалений 23 січня 2019 р., було задекларовано ціль – до 1 травня 2020 р. розробити і внести зміни до перспективних планів формування територій громад областей, які би повністю покривали території відповідних регіонів, ураховуючи при цьому урядову Методику формування спроможних територіальних громад [18].

Якщо ОТГ було сформовано без урахування рекомендацій затвердженого КМУ перспективного плану області, то Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не порушувався: після схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання відповідна місцева рада могла подавати зазначений проект до обласної державної адміністрації для надання висновку щодо його відповідності Конституції та законам України. У випадку позитивного висновку місцеві ради приймали рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. Натомість, у випадку негативного висновку відповідна обласна державна адміністрація повертала проект на доопрацювання. Якщо рішення про добровільне об'єднання територіальних громад було ухвалено, то місцеві ради зверталися до обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії щодо призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому порядку. Відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» ОТГ вважалася утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад [16, с. 11; 24]. Натомість, якщо ОТГ була

Частки надходжень до місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів (з трансфертами) у 2020 р. [8]

Назва області	Надходження до місцевих бюджетів, (млн грн)	Трансферти з державного бюджету, (млн грн)	Усього доходи місцевих бюджетів (загальний фонд), (млн грн)	Частка надходжень до місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів, (%)
Вінницька	9 977,40	5 574,90	15 552,30	64,20%
Волинська	5 318,30	4 940,30	10 258,70	51,80%
Дніпропетровська	30 242,80	9 801,20	40 044,00	75,50%
Донецька	13 578,50	5 753,60	19 332,00	70,20%
Житомирська	7 457,50	4 656,10	12 113,70	61,60%
Закарпатська	5 352,00	6 601,10	11 953,10	44,80%
Запорізька	13 186,20	5 473,70	18 660,00	70,70%
Івано-Франківська	6 422,50	6 300,40	12 722,90	50,50%
Київська	17 143,00	6 244,40	23 387,50	73,30%
Кіровоградська	6 392,00	3 420,70	9 812,60	65,10%
Луганська	3 816,90	2 847,90	6 664,80	57,30%
Львівська	17 045,00	9 431,80	26 476,80	64,40%
Миколаївська	7 525,50	4 277,20	11 802,70	63,80%
Одеська	17 812,10	8 127,80	25 939,90	68,70%
Полтавська	12 165,20	4 047,30	16 212,50	75,00%
Рівненська	5 869,70	5 605,50	11 475,20	51,20%
Сумська	7 008,30	3 291,80	10 300,10	68,00%
Тернопільська	4 957,80	4 442,90	9 400,70	52,70%
Харківська	20 827,50	7 566,30	28 393,80	73,40%
Херсонська	5 552,00	4 375,80	9 927,80	55,90%
Хмельницька	7 520,00	4 570,40	12 090,30	62,20%
Черкаська	7 853,90	4 184,40	12 038,30	65,20%
Чернівецька	3 632,80	4 460,10	8 092,90	44,90%
Чернігівська	6 704,30	3 472,90	10 177,20	65,90%
м. Київ	46 753,60	6 370,10	53 123,70	88,00%
Україна	290 114,80	135 838,70	425 953,40	68,10%

сформована не згідно із затвердженим КМУ перспективним планом формування територіальних громад області, то уряд не був зобов'язаний визнавати відповідну ОТГ спроможною. Відповідно, така ОТГ могла не отримати очікуваних повноважень та фінансових ресурсів [1, с. 12].

12 червня 2020 р. Кабінет Міністрів України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, що мав забезпечити в Україні повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування в межах території кожної з утворених спроможних територіальних громад [25]. Було затверджено 1470 територіальних громад. Зауважимо, що 12 серпня 2020 р. Соколівська громада Черкаської області була включена до Жашківської [15; 20]. Таким чином, громад стало 1469 (у т.ч. 31 територіальна громада знаходиться на тимчасово окупованих територіях України, без врахування міст із спеціальним статусом Києва та Севастополя). Затвердження адміністративних центрів і територій територіальних громад АР Крим має бути виконане після деокупації. Зазначимо, що 17 липня 2020 р. постановою Верховної Ради України було утворено

нові райони – 136 районів (у т.ч. 17 знаходяться на тимчасово окупованих територіях України) [23].

Згідно з п. 3 Методики (в редакції від 24 січня 2020 р.) формування спроможних територіальних громад здійснювалося з урахуванням таких чинників: 1) здатність органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 2) історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні, культурні особливості розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 3) розвиток інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 4) фінансове забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 5) трудова міграція населення; 6) результати попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад; 7) оптимальні мережі соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сферах [14].

Як видно з табл. 2 спроможними громадами вважаються такі, де проживає не менше ніж

Таблиця 2

Критерії попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад [14]

№	Найменування критерію	Показник	Числове значення критерію
1.	Чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади	до 3 тис. осіб	0,3
		від 3 до 7 тис. осіб	0,6
		більш як 7 тис. осіб	1
2.	Чисельність учнів, які здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади	до 300 осіб	0,3
		від 300 до 500 осіб	0,6
		більш як 500 осіб	1
3.	Площа території спроможної територіальної громади	до 200 км ²	0,3
		від 200 до 400 км ²	0,6
		більш як 400 км ²	1
4.	Індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади	до 0,3	0,3
		від 0,3 до 0,9	0,6
		більш як 0,9	1
5.	Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади	до 20%	0,3
		від 20 до 40%	0,6
		більш як 40%	1

3 тис. осіб та враховується індекс податкоспроможності громади не менше як 0,3. Це означає, що у спроможній ОТГ обсяг надходжень від податку на доходи фізичних осіб на одну людину має становити не менше ніж 30% від обсягу надходжень від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) на одну особу загалом по країні. Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, який визначає рівень спроможності наповнення податками відповідного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по Україні (у розрахунку на одну людину за надходженнями ПДФО). Частка місцевих податків та зборів не менше як 10% означає, що така частка у власних доходах ОТГ має бути не нижчою однієї десятої частини від усіх надходжень цього бюджету [1, с. 13].

Висновки. Децентралізація має стати ключовою в реалізації важливих цілей суспільних трансформацій в Україні, що стосуються мотивації членів громад до покращення власного життя та впливу на його якість через механізми місцевого самоврядування. Чинниками формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні визначено такі: здатність органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні, культурні особливості розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; розвиток інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць; фінансове забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; трудова міграція населення; оптимальні мережі соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сфе-

рах. В подальших дослідженнях проаналізуємо специфіку формування і функціонування інституту старости в системі місцевого самоврядування в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наукова доповідь / О. Шевченко та ін. ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 22.11.2021).
3. Інституційна спроможність ОТГ України: аналітична записка. Київ, 2019. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf (дата звернення: 22.11.2021).
4. Клівіденко Л., Мацедонська Н. Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження в сучасних умовах. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 8. С. 613–618.
5. Куценко Т., Дударенко Є. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. *Економіка та держава*. 2017. № 3. С. 64–70.
6. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. *Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні* : матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми 281 «Публічне управління та адміністрування» за 2017–2018 рр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана», Ф-т економіки та упр., Каф. нац. економіки та публічного упр. ; редкол.: І. Й. Малий (голова) та ін. Київ : КНЕУ, 2019. С. 125–152.
7. Левітас Т., Джикіч Я. Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні: 2014–2018 роки. *SKL International/SIDA*. 2019. URL:

https://www.researchgate.net/publication/336927634_Reforma_vraduvanna_na_subnacionalnomu_rivni_ta_finansi_organiv_miscevogo_samovraduvanna_v_Ukraini_2014-2018_roki (дата звернення: 22.11.2021).

8. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (станом на 10 лютого 2021 р.). URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf> (дата звернення: 22.11.2021).

9. Нижник О. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2016. № 3. С. 56–62.

10. Підходи до формування ефективних організаційних структур для ОТГ: посібник. Київ, 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/474/7.10.19.pdf> (дата звернення: 22.11.2021).

11. Політологічний енциклопедичний словник / упорядник В. П. Горбатенко. 2-е вид., доп. і перероб. Київ, 2004. 736 с.

12. Політологія : навчальний енциклопедичний словник-довідник для студентів ВНЗ I–IV рівнів акредитації / за ред. Н. М. Хоми. Львів : «Новий Світ – 2000», 2014. 779 с.

13. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 601. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.11.2021).

14. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.11.2021).

15. Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 728 : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2020 р. № 996-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2020-%D1%80#Text>

16. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 22.11.2021).

17. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10> (дата звернення: 22.11.2021).

18. Про затвердження Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 22.11.2021).

19. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 342-р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 22.11.2021).

20. Про окремі питання організації та проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 р. в Черкаській області: Постанова ЦВК від 18 серпня 2020 р. № 181. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0181359-20#Text> (дата звернення: 22.11.2021).

21. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 22.11.2021).

22. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text> (дата звернення: 22.11.2021).

23. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 22.11.2021).

24. Сербіна А., Козіна В., Бризіцький М. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації: посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад. Київ, 2019. 40 с.

25. Те, чого ніколи не було в Україні: уряд затвердив адмінтерустрій базового рівня, що забезпечить повсюдність місцевого самоврядування. *Децентралізація дає можливості*. 12.06.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/admin/articles/12533.html> (дата звернення: 22.11.2021).

26. Топпервін Н. Дієве місце самоврядування як запорука успішної децентралізації публічної влади: швейцарський досвід. *DESPRO: Аналітичний вісник*. 2012. № 2. URL: https://despro.org.ua/media/articles/av_despro_02__v_pechat_.pdf (дата звернення: 22.11.2021).

27. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2(25). С. 60–69.

28. Формування спроможних територіальних громад: практичний посібник (видання друге) / Пітчик М. та ін. Київ, 2016. URL: <http://auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf> (дата звернення: 22.11.2021).

29. Шейко Р. Децентралізація державної влади в Україні в контексті суб'єктивного сприйняття позитивних та негативних наслідків: соціологічний аналіз проблеми. *SOCIOPROSTIP : міждисциплінарний збірник наукових праць з соціології та соціальної роботи*. 2011. № 1(2). С. 29–32.

30. Chepel O. Combining Of Local Communities In Measures Of Decentralization In Ukraine. *European Journal of Law and Public Administration*. 2015. Vol. 2. No. 3. P. 37–43.

31. Chernenchenko E. Local self-government in Ukraine: current state and main directions of development. *Legea și Viața*. 2018. No. 11/2(323). P. 138–143.

32. Faguet J.-P. Decentralization and Local Government Performance. *Technical Consultation on Decentralization* (Rome, 16–18 December 1997). URL: <http://www.fao.org/3/ad697e/ad697e.pdf> (Last accessed: 22.11.2021).

33. Holubchak O., Horal L., Korol S. Research of Theoretical and Practical Aspects of Decentralization as a New Management System in Ukraine. *Technology Audit and Production Reserves*. 2018. No. 6/5(44). P. 4–10.

34. Kolesnik T., Pron'ko L. Decentralization of Public and Local Authorities in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2016. Vol. 2 No. 1. P. 96–100.

35. Kolesnik T., Pron'ko L., Samborska O. Activities of United Territorial Communities As a Body of Local Government in the Conditions of Power Decentralization in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. No. 2. P. 184–190.

36. Litvack J., Ahmad J., Bird R. Rethinking decentralization in developing countries. Washington, D.C.: The World Bank, 1998. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/938101468764361146/pdf/multi-page.pdf> (Last accessed: 22.11.2021).

37. Rabinovych M., Shelest H. Decentralization, Regional Diversity, and Conflict: The Case of Ukraine. Cham : Palgrave Macmillan, 2020. 373, [15] p.

38. Samborska O. Decentralization in Ukraine: current state and prospects. *Norwegian Journal of Development of the International Science*. 2020. No 45. P. 60–66.

REFERENCES:

1. Detsentralizatsiia i formuvannia polityky rehionalnogo rozvytku v Ukraini : naukova dopovid [Decentralization and policy development of regional development in Ukraine: a scientific report] / O. Shevchenko ta in.; za nauk. red. d-ra ekon. nauk Y. Zhalila. Kyiv : NISD, 2020. 153 s. [in Ukrainian].

2. Evropeiskakhartiiamistsevohosamovriaduvannia vid 15 zhovtnia 1985 roku [European Charter of Local Government of 15 October 1985]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (date of access: 22.11.2021) [in Ukrainian].

3. Instytutsiina spromozhnist OTH Ukrainy: analychna zapyska [Institutional capacity of OTG of Ukraine: analytical note]. Kyiv, 2019. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf (date of access: 22.11.2021).

4. Klividenko L., Matsedonska N. Detsentralizatsiia v Ukraini ta osnovni shliakhy yii vprovadzhennia v suchasnykh umovakh [Decentralization in Ukraine and the main ways of its implementation in modern conditions.]. *Economy and society*. 2017. Vyp. 8. S. 613–618.

5. Kutsenko T., Dudarenko Y. Obiednani terytorialni hromady v Ukraini: korotkyi analychnyi ohliad [United territorial communities in Ukraine: a brief analytical review]. *Economy and state*. 2017. № 3. S. 64–70.

6. Kutsenko T., Sirenko Y. Zabezpechennia finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad yak priorytet detsentralizatsii upravlinnia [Ensuring the financial capacity of local communities as a priority of decentralization of management]. *Makroekonomichne otsiniuvannia publicnogo sektoru v antykrizovomu upravlinni* : materialy nauk. prykladnykh doslidzh.

osvit.-prof. prohramy 281 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» za 2017–2018 rr. / M-vo osvity i nauky Ukrainy, DVNZ «Kyiv. nats. ekon. un-t im. V. Hetmana», F-t ekonomiky ta upr., Kaf. nats. ekonomiky ta publicnogo upr.; redkol.: I. Y. Malyi (holova) ta in. Kyiv : KNEU, 2019. S. 125–152.

7. Levitas T., Dzhykych Y. Reforma vriaduvannia na subnatsionalnomu rivni ta finansy orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: 2014–2018 roky. SKL *International/SIDA*. 2019. URL: https://www.researchgate.net/publication/336927634_Reforma_vriaduvanna_na_subnatsionalnomu_rivni_ta_finansi_organiv_miscevogo_samovriaduvanna_v_Ukraini_2014-2018_roki (date of access: 22.11.2021).

8. Monitorynh reformy mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady (stanom na 10 liutoho 2021 r.) [Monitoring of the reform of local government and territorial organization of power (as of February 10, 2021)]. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf> (date of access: 22.11.2021).

9. Nyzhnyk O. Teoretychni aspekty vplyvu detsentralizatsii na rozvytok derzhavy ta terytorialnykh hromad [Theoretical aspects of the impact of decentralization on the development of the state and territorial communities]. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Series: Public Administration*. 2016. № 3. S. 56–62.

10. Pidkhody do formuvannia efektyvnykh orhanizatsiinykh struktur dlia OTH: posibnyk [Approaches to the formation of effective organizational structures for OTG: a guide]. Kyiv, 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/474/7.10.19.pdf> (date of access: 22.11.2021).

11. Politolohichni entsyklopedychnyi slovnyk [Political Science encyclopedic dictionary] / uporiadnyk V. P. Horbatenko. 2-e vyd., dop. i pererob. Kyiv, 2004. 736 s.

12. Politolohiia: navchalnyi entsyklopedychnyi slovnyk dovidnyk dlia studentiv VNZ I-IV rivniv akredytatsii [Political Science: educational encyclopedic dictionary reference book for university students of I–IV levels of accreditation] / za red. N. M. Khomy. Lviv : «Novyi Svit – 2000», 2014. 779 s.

13. Pro vnesennia zmin do Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 veresnia 2016 r. № 601. [On amendments to the Methodology for the formation of capable territorial communities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 8, 2016 № 601]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-2016-%D0%BF#Text> (date of access: 22.11.2021).

14. Pro vnesennia zmin do Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 sichnia 2020 r. № 34 [On Amendments to the Methodology of Formation of Able Territorial Communities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 24, 2020 № 34]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text> (date of access: 22.11.2021).

15. Pro vnesennia zmins u dodatok do rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12 chervnia 2020 r. № 728: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12 serpnia 2020 r. № 996-r [On amendments to the appendix to the order of the Cabinet

of Ministers of Ukraine of June 12, 2020 № 728: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 12, 2020 № 996-r]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2020-%D1%80#Text> (date of access: 22.11.2021).

16. Pro dobroviline obiednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 №157-VIII [On voluntary association of territorial communities: Law of Ukraine of 05.02.2015 №157-VIII]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (date of access: 22.11.2021).

17. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 8 kvitnia 2015 r. № 214 [On approval of the Methodology for the formation of capable territorial communities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 8, 2015 № 214]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10> (date of access: 22.11.2021).

18. Pro zatverdzhennia Planu zakhodiv z realizatsii novoho etapu reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini na 2019–2021 roky: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 sichnia 2019 r. № 77-r. [On approval of the Action Plan for the implementation of the new stage of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine for 2019-2021: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 23, 2019 № 77-r.]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text> (date of access: 22.11.2021).

19. Pro zatverdzhennia Planu zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii reformuvannia systemy profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhadministratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10 travnia 2018 r. № 342-r. [On approval of the Action Plan for the implementation of the Concept of reforming the system of professional training of civil servants, heads of local administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 10, 2018 № 342-r.] URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D1%80#Text> (date of access: 22.11.2021).

20. Pro okremi pytannia orhanizatsii ta provedennia mistsevykh vyboriv 25 zhovtnia 2020 r. v Cherkaskii oblasti: Postanova TsVK vid 18 serpnia 2020 r. № 181 [On certain issues of organizing and holding local elections on October 25, 2020 in Cherkasy region: CEC Resolution of August 18, 2020 № 181]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0181359-20#Text> (date of access: 22.11.2021).

21. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. [On approval of the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 1, 2014 № 333-r.]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (date of access: 22.11.2021).

22. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia systemy profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh

osib mistsevoho samovriaduvannia ta deputativ mistsevykh rad: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 hrudnia 2017 r. № 974-r. [On approval of the Concept of reforming the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local government officials and deputies of local councils: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 1, 2017 № 974-r.]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text> (date of access: 22.11.2021).

23. Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17 lypnia 2020 r. № 807-IX [On the formation and liquidation of districts: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of July 17, 2020 № 807-IX]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (date of access: 22.11.2021).

24. Serbina A., Kozina V., Bryzitskyi M. Zmist, pryntsyipy ta meta reformy z detsentralizatsii: posibnyk dlia suddiv, yaki rozghliadaiut spory, poviazani iz oskarzhenniamy protsesiv dobrovilnoho obiednannia ta pryiednannia terytorialnykh hromad [Content, principles and purpose of decentralization reform: a guide for judges dealing with disputes related to appeals against voluntary amalgamation and association of territorial communities]. Kyiv, 2019. 40 s.

25. Te, choho nikoly ne bulo v Ukraini: uriad zatverdvyv adminterustrii bazovoho rivnia, shcho zabezpechyt povsiudnist mistsevoho samovriaduvannia [What has never been the case in Ukraine: the government has approved a basic level administrative structure that will ensure the universality of local government]. *Decentralization provides opportunities*. 12.06.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/admin/articles/12533.html> (date of access: 22.11.2021).

26. Toppervin N. Diive mistseve samovriaduvannia yak zaporuka uspishnoi detsentralizatsii publichnoi vlady: shveitsarskyi dosvid [Effective local government as a guarantee of successful decentralization of public power: the Swiss experience]. *DESPRO: Analytical Bulletin*. 2012. Nr. 2. URL: https://despro.org.ua/media/articles/av_despro_02__v_pechat_.pdf (date of access: 22.11.2021).

27. Treshchov M. Detsentralizatsiia yak zasib resursnoi samodostatnosti terytorialnykh hromad: teoretychnyi aspekt. lady: shveitsarskyi dosvid [Decentralization as a means of resource self-sufficiency of territorial communities: theoretical aspect]. *Public administration and local government*. 2015. Vyp. 2 (25). S. 60–69.

28. Formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: praktychnyi posibnyk (vydannia druhe) [Formation of capable territorial communities: a practical guide (second edition)] / Pittsyk M. ta in. Kyiv, 2016. URL: http://auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk_tergrweb.pdf (date of access: 22.11.2021).

29. Sheiko R. Detsentralizatsiia derzhavnoi vlady v Ukraini v konteksti subiektyvnoho spryiniattia pozytyvnykh ta nehatyvnykh naslidkiv: sotsiolohichniy analiz problemy [Decentralization of state power in Ukraine in the context of subjective perception of positive and negative consequences: a sociological analysis of the problem]. *SOCIOПОСТІР: interdisciplinary collection of scientific papers on sociology and social work*. 2011. Vol. 1(2). S. 29–32.

30. Chepel O. Combining Of Local Communities In Measures Of Decentralization In Ukraine. *European*

Journal of Law and Public Administration. 2015. Vol. 2. No. 3. P. 37–43.

31. Chemezhenko E. Local self-government in Ukraine: current state and main directions of development. *Legea și Viața*. 2018. No. 11/2(323). P. 138–143.

32. Faguet J.-P. Decentralization and Local Government Performance. *Technical Consultation on Decentralization* (Rome, 16–18 December 1997). URL: <http://www.fao.org/3/ad697e/ad697e.pdf> (Last accessed: 22.11.2021).

33. Holubchak O., Horal L., Korol S. Research of Theoretical and Practical Aspects of Decentralization as a New Management System in Ukraine. *Technology Audit and Production Reserves*. 2018. No. 6/5(44). P. 4–10.

34. Kolesnik T., Pron'ko L. Decentralization of Public and Local Authorities in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2016. Vol. 2 No. 1. P. 96–100.

35. Kolesnik T., Pron'ko L., Samborska O. Activities of United Territorial Communities As a Body of Local Government in the Conditions of Power Decentralization in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. No. 2. P. 184–190.

36. Litvack J., Ahmad J., Bird R. Rethinking decentralization in developing countries. Washington, D.C.: The World Bank, 1998. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/938101468764361146/pdf/multi-page.pdf> (Last accessed: 22.11.2021).

37. Rabinovych M., Shelest H. Decentralization, Regional Diversity, and Conflict: The Case of Ukraine. Cham : Palgrave Macmillan, 2020. 373, [15] p.

38. Samborska O. Decentralization in Ukraine: current state and prospects. *Norwegian Journal of Development of the International Science*. 2020. No 45. P. 60–66.

The specifics of the formation of capable territorial communities in the context of decentralization in Ukraine

Vol'skyi Oleh Ivanovych

Postgraduate Student at the Department of Political Science at Faculty of Philosophy
Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska str., 1, Lviv, Ukraine

One of the most important elements of decentralization in Ukraine is formation of a basic level of local government, i.e. capable and united territorial communities. At the expense of their own resources, they must be able to solve the issues of local importance in the interests of their inhabitants, i.e. to ensure the appropriate level of education, culture, health care, social protection, housing and communal services, etc. Therefore, the purpose of the article is to determine the specifics of the formation of capable territorial communities in the context of decentralization in Ukraine. The author revealed the main approaches to the definition of «decentralization», i.e. systemic and functional ones. In addition, there are two stages of decentralization in Ukraine: 1) in 2014–2020; 2) from 2020 – until now.

The researcher identified that decentralization should become the key attribute in the implementation of important systemic goals of social transformation in Ukraine, relating to: changes in the basic principles of social development; motivating community members to improve their own lives and influence their quality through different local government mechanisms; accelerating economic growth through fuller and more efficient use of local development resources; formation of the collective identity of community; involvement of communities into governance decisions in the context of regional and national development. It was found that the factors of formation of capable territorial communities in the context of decentralization in Ukraine are as follows: the ability of local government to solve public issues that fall within their competence to meet the needs of the population of the respective administrative and territorial units; historical, geographical, socio-economic, natural, ecological, ethnic and cultural features of the development of the respective administrative and territorial units; the development of the infrastructure of the respective administrative and territorial units; financial support of the respective administrative and territorial units; labor migration of the population; optimal networks of social infrastructure and accessibility of public services in the relevant areas.

Key words: local government, the principle of subsidiarity, decentralization, budget decentralization, united territorial community, capable territorial community.