

PUBLIC ADMINISTRATION

Iryna Bondarenko

University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine

INSTITUTIONAL AND FINANCIAL CAPACITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES AS A BASIS FOR SUSTAINABLE LOCAL GOVERNANCE

Abstract. The paper analyses the institutional and financial capacity of territorial communities as an integrated characteristic of local governance. Capacity is interpreted not only as the availability of budget revenues, but also as the ability of local authorities to plan, organise services, manage assets and investments, maintain qualified staff, cooperate with neighbouring communities and respond to changing conditions. Official assessments of financial capacity show significant differentiation among Ukrainian communities, which makes a uniform management model ineffective. The paper proposes a capacity-management approach based on a local indicator dashboard, medium-term planning, prioritisation of services, intermunicipal cooperation, professional development and project portfolio management. Particular emphasis is placed on linking financial indicators with service outcomes rather than evaluating communities only by revenue levels.

Keywords: territorial community, local self-government, institutional capacity, financial capacity, public services, local governance.

Ірина Бондаренко

Університет митної справи та фінансів, Дніпро, Україна

ІНСТИТУЦІЙНА ТА ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ОСНОВА СТІЙКОГО МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Проаналізовано інституційну та фінансову спроможність територіальних громад як інтегровану характеристику місцевого управління. Спроможність трактується не лише як наявність бюджетних доходів, а й як здатність органів місцевого самоврядування планувати розвиток, організовувати послуги, управляти майном та інвестиціями, утримувати кваліфіковані кадри, співпрацювати з сусідніми громадами та реагувати на зміну умов. Офіційні оцінки фінансової спроможності засвідчують суттєву диференціацію громад, що робить неефективним застосування однакової управлінської моделі. Запропоновано підхід до управління спроможністю через локальну систему індикаторів, середньострокове планування, пріоритезацію послуг, міжмуніципальне співробітництво, розвиток кадрів і портфельне управління проектами. Наголошено на необхідності пов'язувати фінансові показники з результатами надання послуг.

Ключові слова: територіальна громада, місцеве самоврядування, інституційна спроможність, фінансова спроможність, публічні послуги, місцеве управління.

Спроможність територіальної громади є однією з ключових передумов якісного місцевого самоврядування. Нормативний підхід визначає спроможну громаду через здатність самотійно або через органи місцевого самоврядування забезпечувати належний рівень публічних послуг з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та інфраструктури [1]. Таке визначення важливе тим, що не зводить спроможність до одного показника доходів бюджету. Громада може мати відносно високі доходи, але слабе планування, дефіцит

спеціалістів або неефективну мережу установ; водночас громада з обмеженими ресурсами може підвищувати якість управління через співробітництво, цифрові рішення та чітку пріоритезацію.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює широке коло власних і делегованих повноважень місцевих рад та їх виконавчих органів [2]. Це означає, що спроможність має оцінюватися через відповідність ресурсів обсягу функцій. Чим більша кількість завдань покладається на громаду, тим важливішими стають професійні кадри, якісні управлінські процедури, фінансове планування, управління активами та достовірні дані про населення і територію. Тому інституційний компонент спроможності фактично визначає, наскільки ефективно фінансовий ресурс перетворюється на суспільний результат.

Офіційна оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками першого півріччя 2025 року охопила 1331 громаду та показала суттєву диференціацію [3]. Розподіл громад за рівнями спроможності наведено в табл. 1.

Таблиця 1. Розподіл територіальних громад за рівнем фінансової спроможності, I півріччя 2025 року

Рівень спроможності	Кількість громад	Частка, %
Високий	443	33,3
Оптимальний	299	22,4
Задовільний	213	16,0
Низький	267	20,1
Критичний	109	8,2
Разом	1331	100,0

Джерело: складено за даними оцінки фінансової спроможності територіальних громад [3].

Наведені дані не означають, що громади з нижчим фінансовим рівнем є неефективними за всіма напрямками, однак вони демонструють різну стартову ресурсну базу. Понад чверть громад у цій оцінці належали до низького або критичного рівня, тоді як 55,7 % мали високий або оптимальний рівень. Для публічного управління це означає необхідність диференційованих рішень: однакові нормативи, інвестиційні вимоги або організаційні моделі можуть створювати непропорційне навантаження на громади з різним потенціалом.

Поточні моніторинги стану громад у 2026 році також фіксують одночасний вплив змін законодавства, кадрової політики, фінансових ресурсів, управління майном, міжнародного фінансування та місцевої демократії [4; 5]. Така багатofакторність підтверджує, що спроможність доцільно управляти як портфелем взаємопов'язаних ресурсів, а не як окремою бюджетною категорією. Критичним є питання організаційної стійкості: чи може громада виконувати основні функції у разі кадрових змін, збільшення навантаження або необхідності швидко запустити нову послугу.

Практичним інструментом може бути локальна панель спроможності, яка містить обмежений набір індикаторів у п'яти блоках: фінанси, кадри, послуги, інфраструктура та управління. До фінансового блоку доцільно

включати не лише доходи на одного жителя, а й частку власних доходів, витрати на утримання управлінського апарату, капітальні видатки, боргове навантаження та стабільність надходжень. Кадровий блок може відображати укомплектованість ключових підрозділів, плинність персоналу, середній вік і професійне навчання. Блок послуг має фіксувати доступність, час очікування, собівартість та задоволеність користувачів.

Особливої уваги потребує зв'язок між бюджетними витратами та фактичним результатом. Наприклад, збільшення видатків на певну сферу саме по собі не доводить покращення послуги. Управлінське рішення має спиратися на показники результативності: охоплення населення, фізичну доступність, якість, час реагування, енергоефективність об'єктів, витрати на одного користувача. Такий підхід дозволяє порівнювати альтернативи: утримувати власну установу, закуповувати послугу, створювати спільний орган із сусідніми громадами або переводити частину процесів у цифровий формат.

Міжмуніципальне співробітництво є одним зі способів компенсувати обмежений масштаб окремої громади. Не кожній громаді економічно доцільно створювати окремий високоспеціалізований підрозділ або утримувати складний інфраструктурний об'єкт. Спільні проекти, комунальні підприємства, центри компетенцій чи закупівлі можуть забезпечити ефект масштабу. Водночас таке співробітництво потребує чітких договорів, прозорого розподілу витрат і результатів, спільних стандартів даних та системи контролю.

Інституційна спроможність також залежить від якості стратегічного і середньострокового планування. Стратегія громади має бути пов'язана з бюджетом, програмами, просторовим плануванням та портфелем інвестиційних проєктів. Поширеною управлінською проблемою є наявність великої кількості декларативних цілей без визначеного фінансування, відповідальних виконавців і вимірюваних показників. Раціональнішим є обмежений перелік пріоритетів, для яких визначено очікуваний результат, джерело коштів, строк і відповідальну команду.

Кадрова політика є не менш важливою, ніж бюджетна. Фінансовий ресурс не забезпечує автоматично якісного управління, якщо органу місцевого самоврядування бракує спеціалістів з фінансів, закупівель, просторового планування, управління проєктами, цифровізації та комунікацій. Тому розвиток спроможності має включати регулярну оцінку компетентностей, навчання, обмін практиками, створення міжвідомчих команд та стандартизацію процесів, щоб критичні функції не залежали від однієї людини.

Отже, стійке місцеве управління доцільно будувати на інтегрованому розумінні спроможності. Фінансові показники є необхідною, але не достатньою умовою. Вони мають аналізуватися разом із якістю інституцій, кадровим потенціалом, здатністю управляти даними, інфраструктурою та результатами послуг. Для громад із різними стартовими умовами потрібні різні траєкторії розвитку, але спільним має бути принцип: кожен додатковий ресурс повинен бути пов'язаний із чітко визначеним суспільним результатом і вимірюваною якістю місцевих послуг.

REFERENCES / СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/214-2015-%D0%BF> (дата звернення: 27.09.2026).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.09.2026).
3. Оцінка фінансової спроможності громад за підсумками I півріччя 2025 року // Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/20052> (дата звернення: 27.09.2026).
4. Моніторинг громад – січень 2026 // Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/20456> (дата звернення: 27.09.2026).
5. Моніторинг громад – квітень 2026 // Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/20719> (дата звернення: 27.09.2026).