

СПРОМОЖНА ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК ФУНДАМЕНТ ВІТЧИЗНЯНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Юрій Калиновський,

e-mail: kalina_uu@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0081-8107>

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77

Проаналізовано основні ознаки та шляхи розвитку спроможних територіальних громад. Досліджено сутність принципів деконцентрації, децентралізації, субсидіарності та деволюції як базових для розбудови спроможних територіальних громад в Україні. Розкрито взаємозв'язок між становленням спроможних територіальних громад та інтенсифікацією державотворчих процесів у нашій країні. Визначено роль політико-правової культури субсидіарності у посиленні спроможності територіальних громад.

Ключові слова: спроможна територіальна громада, децентралізація, державотворення, субсидіарність, деконцентрація, політико-правова культура

Вступ. Як демонструє досвід західних країн, розбудова демократичної України має спиратися на розвинені та ефективні структури місцевого самоврядування, зокрема на спроможні територіальні громади. Утворення спроможних ОТГ (об'єднаних територіальних громад) є проявом горизонтальних, самоорганізаційних процесів на теренах України, що мають стати питомим тлом для пришвидшення соціальноорієнтованих трансформацій. Вочевидь, визначення стратегічних векторів демократичних перетворень, «наближення держави до людини» неможливе без розвитку інституцій місцевого самоврядування як первинної ланки народовладдя.

Загалом, у сучасних наукових дослідженнях значна увага приділяється проблемам децентралізації, розвитку спроможних територіальних громад, посиленню ролі місцевого самоврядування у розбудові вітчизняної демократичної держави. Так, у роботі Г. Гичка йдеться про визначення та сутнісне наповнення умов формування спроможних територіальних громад, а у науковому дослідженні В. Кравченко наголошується на тих проблемах, що виникають в процесі здійснення реформи децентралізації в Україні.

Низка фахівців, зокрема Л. Ієвлева, О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик та інші, аналізують особливості взаємодії територіальних громад з органами влади різних рівнів, розкриваючи у цьому контексті основні ознаки принципів субсидіарності, деконцентрації та децентралізації у їх логічному взаємозв'язку.

Також вітчизняні науковці й експерти зосередили дослідницьку увагу на фінансово-економічних, організаційних, кадрових та інших проблемах, які виникли в Україні в процесі утворення спроможних ОТГ. Вищеозначені проблемні питання функціонування спроможних територіальних громад знайшли своє відображення у наукових розвідках Г. Макарова, В. Захарченка, Я. Олійника, П. Остапенка, О. Вагонової, С. Ісікова, Л. Тимошенко, Ю. Літвінова.

Разом з тим, у проаналізованих наукових публікаціях не повною мірою показано взаємозв'язок розвитку місцевого самоврядування та загальних державотворчих процесів у нашій країні, що обумовило мету даного дослідження – визначити хара-

ктер впливу спроможних територіальних громад на розбудову демократичної, європейської України.

Методи та прийоми дослідження. У даному дослідженні застосовано низку взаємопов'язаних методів та прийомів, які сприяли досягненню максимального евристичного ефекту. Зокрема, такі методи як аналіз, синтез, аналогія були покладені в основу розкриття різноманітних точок зору на проблеми розвитку місцевого самоврядування, здійснення реформи децентралізації в Україні. У свою чергу, діалектичний метод дозволив розкрити причинно-наслідковий зв'язок між становленням спроможних територіальних громад та державотворчими процесами у сучасній Україні. Порівняльний метод надав можливість дослідити закордонний досвід щодо функціонування територіальних громад та співставити його з вітчизняними реаліями.

Результати та дискусії. Спроможна територіальна громада є уособленням не тільки прямого народовладдя, а й підґрунтям для демократичних перетворень у країні, фактором зміцнення комунікативної взаємодії громадян і владних структур.

Зміцнюючи місцеві громади, надаючи їм більш широкі повноваження та ресурси ми наближаємо «державу» до громадян, розвиваємо демократичні традиції та процедури володарювання на місцях. Спроможна територіальна громада – це самокерована (до певної міри самодостатня), адміністративна одиниця в межах своїх потреб, ресурсів та повноважень, яка своєю діяльністю зміцнює горизонтальні соціальні зв'язки у демократичній державі.

Разом з тим, у сучасних вітчизняних реаліях існує низка питань щодо утворення спроможних територіальних громад, котрі потребують першочергового законодавчого врегулювання:

- 1) визначення критеріїв спроможності територіальних громад;
- 2) встановлення підстав скасування рішення Кабінету Міністрів про визнання територіальної громади спроможною, що має наслідком припинення надання їй державної фінансової допомоги;
- 3) визначення способів формування спроможних територіальних громад, а саме шляхами: а) добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад; б) об'єднання (приєднання) територіальних громад за рішенням Кабінету Міністрів України;
- 4) визначення умов, порядку та термінів завершення процесу формування спроможних територіальних громад, з одного боку, шляхом добровільного об'єднання, добровільного приєднання, з другого, за рішенням Кабінету Міністрів України;
- 5) визначення умови державної фінансової підтримки спроможних територіальних громад та підстав її припинення¹.

Як засвідчив досвід європейських країн, реформування територіальної організації влади, зміцнення фінансових засад та компетенції місцевого самоврядування стало дієвим механізмом стимулювання економічної активності, розробки ефективних стратегій регіонального й місцевого розвитку, підвищення якості надання послуг населенню. Це забезпечується, насамперед, завдяки реалізації принципу субсидіарності у розподілі повноважень між рівнями управління. Традиційно у центральних органів державної влади залишаються лише ті повноваження, які потрібні для вирішення загальнодержавних завдань (національна безпека, великі інфраструктурні проекти, розвиток науки тощо), тоді як всі завдання забезпечення життєдіяльності громад вирішуються безпосередньо на місцях. Це надає місцевим органам влади більшої фінансової незалежності і дозволяє ефективніше використовувати місцеві ресурси для стимулювання економічного розвитку. Саме такий підхід закладено у концептуальних засадах реформування територіальної організації влади в Україні².

¹ Кравченко, В. (2017). Окремі правові аспекти формування спроможних (об'єднаних) територіальних громад. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*, 2, 79.

² Павлюк, А. (2016). Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. *Стратегічні пріоритети. Серія : Економіка*, 1, 139.

Дослідження реформування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня в країнах ЄС дозволило визначити такі ключові аспекти утворення спроможних територіальних громад:

– сформовані територіальні громади базового рівня мають представляти єдину економічну та соціальну систему, яка іноді є результатом тривалого історичного процесу («ефект спадщини»). Прикладом таких громад є французькі комуни, формування яких розпочалося в період Великої французької революції;

– територіальна громада має бути максимально «придатна» до управління нею органами місцевого самоврядування, характеризуючись наявністю людських, матеріальних та фінансових ресурсів;

– територіальна громада має бути місцем вираження потреб її населення, участі в управлінні територією та контролю за цим процесом³.

Важливим аспектом розбудови спроможних територіальних громад в Україні є фінансово-економічна дієвість, здатність акумулювати наявні ресурси, створювати нові та раціонально ними розпоряджатися. Враховуючи європейський досвід, фахівці наголошують на необхідності при реформуванні системи місцевих фінансів та міжбюджетних відносин базуватися на «європеїзації» місцевих бюджетів України. Європеїзація розглядається як визначальний процес, який спроможний втілити якісні зміни в політичній системі та економічному житті. Інституційна європеїзація, зосереджена насамперед на органах державного управління та їх інституціях в бюджетній системі, має здійснюватись на основі нормативного підходу шляхом прийняття сукупності спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання країнами, які прагнуть стати членами ЄС. Грузія, Молдова та Україна вже почали впроваджувати законодавство ЄС у бюджетній сфері з урахуванням зобов'язань, узятих на себе стосовно реалізації умов щодо повноважень органів місцевого самоврядування, розширення можливостей транскордонного співробітництва, впровадження програмно-цільового методу управління місцевими бюджетами тощо. Важливо скористатись інструментами, запропонованими ЄС, з метою зміцнення інституційного потенціалу та приведення засад діяльності фіскальних інститутів у відповідність з європейськими стандартами. Експерти наголошують на тому, що існуюча система місцевих бюджетів в Україні є недієвою за кількісним наповненням структури, тому необхідне зменшення кількості місцевих бюджетів з 12 тис. до 5-6 тис. Для підвищення дієвості бюджетної системи України необхідно переходити від орієнтації на кількість до орієнтації на якість місцевих бюджетів. Інакше кажучи, видається доцільним, не проводячи складну адміністративну реформу, зменшити кількість місцевих бюджетів України за рахунок встановлення умовного обмеження для місцевих бюджетів відповідно до мінімальної кількості населення певної території (наприклад 6 тис. осіб)⁴.

Безсумнівно, що об'єднана громада одразу отримує більше можливостей для підвищення рівня конкурентоспроможності завдяки збільшенню ресурсів, об'єднанню зусиль, розширенню повноважень, виникненню нових перспектив розвитку. Разом із тим залишаються невирішеними чимало питань правового забезпечення формування та функціонування інституту комунальної власності об'єднаної громади (перш за все – землі), що вимагає їхнього врегулювання на законодавчому рівні. Необхідно активізувати широкий суспільний діалог з громадою не лише на етапі підготовки до об'єднання, а й після нього – з метою залучення громадських організацій, науково-освітніх установ до співпраці під час формування різноманітних проєктів і програм розвитку. Нагальним є обґрунтування механізмів реалізації стратегічного планування, бенчмаркінгу, проєктного менеджменту в об'єднаній громаді, а також підходів до

³ Патицька, Х. (2018). *Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування: дис... канд. економ. наук.* Львів, 51.

⁴ Ковбасюк, Ю., Ващенко, К., Толкованов В. (ред.). (2014). *Міське самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп.* Київ: Національна академія державного управління при Президентові України, 18-19.

управління об'єктами права комунальної власності, розширення джерел фінансування місцевого розвитку через опрацювання новітніх механізмів (наприклад, ендаументу) й ін.⁵

На переконання вітчизняних експертів, найкращі результати демонструє та громада, яка використовує у плануванні своєї діяльності сучасні методи, зокрема метод бенчмаркінгу. Бенчмаркінг охоплює комплекс засобів, що дозволять систематично вивчати кращий досвід у практиці конкурентів, порівнювати його із вибраним еталоном та власними результатами, виявляти і використовувати для свого бізнесу те, що інші роблять краще. Цей метод аналізу допомагає органам місцевого самоврядування оцінити свою роботу у різних сферах: інституційної спроможності, прозорості, залученні громади в якості надання послуг, конкурентоспроможності, залученні інвестицій, бюджетному забезпеченні економічного, соціального та екологічного стану розвитку громади, і загалом, оцінити позиціонування своєї громади стосовно інших громад⁶.

До проблеми розвитку спроможних територіальних громад варто підходити комплексно з урахування як регіональних, так і загальнодержавних інтересів. На сьогоднішній день ОТГ не завжди здатні самостійно вирішувати різноманітні проблеми, які накопичувались роками.

З точки зору С. Коваленко, сьогодні потребують вирішення не лише проблеми фінансової неспроможності місцевих бюджетів та підвищення ефективності управління грошовими ресурсами на місцевому рівні, а й відсутність якісної системи контролю з боку споживачів адміністративних послуг, якість надання яких в окремих областях залишає бажати кращого; значна зношеність житлового фонду та занепад теплових, каналізаційних мереж, водопостачання та інших базових інфраструктурних послуг; відсутність прозорої діяльності органів місцевого самоврядування для місцевого населення; неефективне володіння об'єктами комунальної власності та землею; нерозвиненість побутових, культурних, інформаційних послуг для населення окремих регіонів; демографічні проблеми та старіння населення окремих регіонів; неспроможність та відсутність досвіду населення відстоювати права й інтереси громади та вирішувати проблеми регіонального рівня. Зазначені проблеми на місцях існують переважно через недостатню кваліфікацію спеціалістів на місцях та дефіцит посадових осіб, які б мали достатній рівень знань та досвіду у технічній, управлінській та фінансовій сферах, що помітно відбивається на якості надання суспільно значущих послуг. Вирішення цих проблем можливе шляхом матеріального зацікавлення та стимулювання кваліфікованих спеціалістів працювати в сільській місцевості, а не шукати джерела отримання доходів у великих містах. Отже, серед першочергових завдань бюджетної децентралізації є вирішення зазначених проблем шляхом створення спроможної територіальної громади⁷.

Загалом, розширення фінансово-економічних можливостей територіальних громад значно підвищить рівень їх спроможності щодо реалізації інфраструктурних проєктів, вирішення поточних соціально-економічних проблем тощо. Інституції спроможних територіальних громад, які створюють належний бізнес-клімат та робочі місця на своїх територіях, залучають інвестиції є питомим тлом для зміцнення економічної безпеки держави, посилюють її ефективність у соціально-економічній площині.

На наше переконання, розвиток спроможних територіальних громад потребує нової філософії державного управління, яка базується на принципах субсидіарності, деконцентрації та децентралізації. Дані принципи знаходяться у діалектичному взаємозв'язку, тому їх втілення створює максимальний позитивний ефект для державотворчих процесів лише у комплексному застосуванні.

⁵ Ольшанський, О. (2015). Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності. *Актуальні проблеми державного управління*, 2, 98-99.

⁶ Цаль-Цалко, Ю., Мороз, Ю. (2018). Статистична і фінансова звітність в системі інформаційних ресурсів для оцінювання розвитку бізнесу територіальних громад. *Наукові горизонти*, 6, 44.

⁷ Коваленко, С. (2017). Зміцнення місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми економіки*, 6, 189-190.

Зокрема, принцип субсидіарності заснований на тому, що вищий рівень управління може втручатися в дії нижчого лише тією мірою, якою останній виявив свою нездатність до ефективного управління. Втручання вищих рівнів управління в діяльність нижчих допускається тільки за наявності певних умов, за яких воно може вважатися законним і доцільним. Виходячи з цього втручання вищого рівня влади в справу нижчого є обов'язковим і здійснюється тільки з метою надання необхідної допомоги нижчому рівню влади у вирішенні його завдань⁸.

Натомість, деконцентрація в умовах централізованого публічного управління розглядається як проміжний і необхідний етап на шляху до децентралізації. Однак деконцентрація відбувається шляхом передачі повноважень, відповідальності за їх реалізацію та ресурсів від центральних органів державної влади до регіональних, а від них до субрегіональних. Деконцентрація є засобом пом'якшення негативних наслідків централізації публічної влади. Згідно із системою деконцентрації, повноваження місцевого рівня передаються органам державного управління, які виконують їх у межах окремих територіальних одиниць. Контроль здійснюється шляхом запровадження фінансових і дисциплінарних заходів. У поєднанні з парламентським управлінням, деконцентрація зазвичай має важливий централізуючий вплив, адже саме прем'єр, у разі, необхідності, приймає рішення щодо політики управління та децентралізації. Натомість децентралізація передбачає передачу повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних колективів, причому останні не мають прямої відповідальності ні перед урядом, ні перед його органами⁹.

У свою чергу, децентралізація є специфічним методом управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку самоврядування. У вітчизняній літературі її розглядають як перерозподіл повноважень між центром та регіонами на користь останніх, делегування і субделегування функцій і повноважень регіонам тощо. Децентралізація є характерним явищем для сфери державного управління, яке обумовлене об'єктивними і суб'єктивними факторами, і перш за все через розподіл функцій між центральними інстанціями і місцевим самоврядуванням. Так, формування місцевих державних адміністрацій розглядають як складову децентралізації, тоді як місцеве самоврядування визначають як прояв деконцентрації. Процес децентралізації державних функцій складається з таких компонентів як деконцентрації та деволуції. Деволуція – це надання прав органам самоврядування приймати рішення і здійснювати самостійну фінансову та управлінську діяльність, якщо не передбачено реалізації єдиної державної політики. Тобто органи місцевого самоврядування за законодавством набувають незалежного статусу. Деконцентрація – це адміністративна децентралізація, що передбачає створення на місцях спеціальних урядових органів та наділення їх повноваженнями із здійснення виконавчої влади. Її інколи виділяють як форму децентралізації або вид централізації, адже територіальні органи державної влади залишаються підпорядкованими центральним¹⁰.

Як відомо існує декілька форм децентралізації, а саме територіальна, функціональна та предметна. Для розбудови спроможних територіальних громад особливої актуальності набуває перша з визначених форм децентралізації. В межах територіальної децентралізації фахівці виокремлюють три її системоутворюючі компоненти:

1) політичну (публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого са-

⁸ Онупрієнко, А. (2010). Принцип субсидіарності в системі місцевої влади: актуальні питання. *Проблеми законності*, 108, 6.

⁹ Ієвлева, Л. (2013). Деконцентрація і децентралізація публічної влади: розуміння категорій. *Від громадянського суспільства – до правової держави: Тези VIII Міжнародної наукової Інтернет-конференції студентів та молодих вчених*. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 189.

¹⁰ *Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування*. (2007). Київ: ПРООН/ МПВСР, 7-8.

моврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави);

2) адміністративну (на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території);

3) фінансову (наявність власних фінансових та матеріальних засобів і означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад)¹¹.

Продовжуючи вищеозначену логіку, О. Квасній підкреслює, що найважливішими ознаками ОТГ має бути правова, організаційна, матеріальна та фінансова автономія. Під правовою автономією розуміється наділення органів місцевого самоврядування своїми власними повноваженнями, у межах яких вони мають повну свободу дій відповідно до Конституції України та чинного законодавства. Організаційна автономія органів місцевого самоврядування означає можливість самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру відповідно до місцевих потреб та забезпечувати ефективне управління їхнім розвитком. Контроль над органами місцевого самоврядування проводиться виключно для забезпечення законності їхніх дій. Під матеріальною та фінансовою автономією органів місцевого самоврядування слід розуміти їх право володіти і розпоряджатися коштами та майном територіальної громади для реалізації своїх функцій та повноважень. Із погляду систем територіальна громада асоціюється з живою істотою, що складається з різних частин, які мають специфічні функції, дії чи інтереси, кожна з яких працює в певних межах для задоволення потреб громади. Для того щоб громада добре функціонувала, кожна частина повинна ефективно виконувати свою роль стосовно всього її організму. У здоровій громаді добре пов'язані, взаємозалежні сектори, які поділяють відповідальність за визнання і вирішення проблем та підвищення його добробуту. Успішне вирішення складних проблем громади вимагає інтеграції, співпраці та координації ресурсів з усіх боків¹².

На переконання фахівців, розбудова спроможних територіальних громад в Україні неможлива без демократичних трансформацій у політико-правовій культурі всіх суб'єктів цього процесу. Зокрема, у наукових дослідженнях йдеться про становлення та розвитку правової та політичної культури субсидіарності як підґрунтя подальших реформ у місцевому самоврядуванні України.

Так, правова культура субсидіарності передбачає усвідомлення суб'єктами необхідності раціонального розподілу функцій, прав та обов'язків між всіма рівнями влади. В цьому контексті, система управління у регіонах України повинна мати на меті надання реальної можливості для людини отримати максимальну кількість послуг від органів влади. Це завдання буде реалізоване за багатьох умов, однією з яких є підвищення рівня правової культури субсидіарності управлінських кадрів шляхом подолання наявних деформацій правосвідомості. Через активну участь місцевих громад у суспільних справах можна поліпшити якість управління як окремими територіями України, так і державою в цілому. Для України вкрай важливим є становлення інституту місцевого самоврядування як невід'ємного атрибуту громадянського суспільства й інноваційного суб'єкта державотворення. Разом з тим, для якісного зростання рівня правової культури субсидіарності можновладців місцевих громад важливі позитивні зміни у їхній правосвідомості, підвищення рівня особистої відповідальності за прийняття управлінських рішень. Розвиток правової культури субсидіарності на місцевому рівні сприятиме вирішенню наступних завдань:

¹¹ Бориславська, О., Заверуха, І., Школик, А. (2012). *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України*. Київ: Москаленко О.М., 13.

¹² Квасній, О. (2018). Автономія територіальних громад – запорука вирішення «місцевих питань» стосовно забезпечення місцевого та суспільного розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*, 20 (2), 26.

- покращенню захисту прав і свобод громадян;
- підвищенню вимогливості до кандидатів у депутати на місцях та до діяльності органів місцевого самоврядування взагалі;
- створенню комфортних умов для розвитку громадян за рахунок справедливого перерозподілу коштів місцевих бюджетів та прийняття збалансованих рішень з урахуванням інтересів громад;
- впровадженню філософії партнерства у трикутнику центральна влада-органи місцевого самоврядування-громадянин¹³.

Політико-правова культура субсидіарності базується, в першу чергу, на регіональній ідентичності («місцевий патріотизм») та при адекватній державній політиці стає підґрунтям для формування національної ідентичності, сприяє посиленню державотворчих процесів.

Як справедливо зазначає Т. Панченко, локальна, як й регіональна ідентичності, є основою для відповідних політичних культур й організації політичного життя у територіально обмежених просторах. Високий рівень відповідних ідентичностей означає готовність до дій на користь колективу – відповідної територіальної спільноти, у тому числі інноваційних заходів, й навпаки велика дистанція по відношенню до локального та регіонального пов'язана не лише з пошуком інших груп та систем, але й відмову від набуття елементарних навичок участі у прийнятті суспільнозначущих рішень. Високий рівень локальної й регіональної ідентичності – необхідна умова для субсидіарних політичних відносин, які будуються з низу до гори, але не достатня. Вони вимагають з боку носіїв відповідних ідентичностей особливого відношення до зовнішніх змін, у тому числі тих, що викликані глобалізацією¹⁴.

Безсумнівно, спроможність територіальної громади визначається не тільки фінансово-економічними можливостями та людськими ресурсами, але й високим рівнем політико-правової культури – навичками взаємодії з органами влади, усвідомленням механізмів захисту своїх прав та свобод, громадянською активністю тощо.

У вітчизняних реаліях проблема полягає в тому, що отримавши більше прав, об'єднані територіальні громади не завжди можуть якісно ними розпорядитись. Громадяни не завжди мають досвід використання механізмів прямої демократії, які закладені у законодавстві про ОТГ. В цьому контексті питання управлінської спроможності територіальних громад є над актуальним в умовах вітчизняного сьогодення. Як відомо найбільш поширеними формами прямої демократії, що можуть використовуватися на рівні територіальних громад є: місцеві референдуми; громадські слухання; загальні збори громадян; місцеві ініціативи; електронні петиції; бюджет участі; консультації з громадськістю та інше¹⁵. Реалізуючи вищезначені форми демократичного врядування, громадяни не тільки посилюють спроможність громади, але й стають активними учасниками розбудови сучасної європейської України.

Отже, обрана останніми роками стратегія державотворення, що спирається на механізми децентралізації дала поштовх зміцненню органів місцевого самоврядування. У свою чергу спроможна територіальна громада поступово стає важливою складовою у розбудові європейської України, інституційною формою втілення демократичного державотворення.

Разом з тим, на думку дослідників, варто посилити наукову та прогностичну складові розвитку спроможних територіальних громад, що дозволить розкрити їх потен-

¹³ Калиновський, Ю., Жданенко, С. (2012). Роль правової культури субсидіарності у розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки: Збірник наукових праць*, 1, 39.

¹⁴ Панченко, Т. (2010). Регіональна і локальна ідентичності як складові культури субсидіарної демократії. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*, 4, 76.

¹⁵ Берданова, О., Вакулєнко, В., Гринчук, Н., Колтун, В., Куйбіда, В., Ткачук, А. (2017). *Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі*. Київ, 2017, 10.

ціал не тільки у підвищенні якості життя на певних територіях, а й сприятиме максимальному використанню їх можливостей у державотворчому процесі.

З цього приводу Є. Удод зауважує, що інтеграція стратегічного та проектного підходів щодо підсилення спроможності територіальних громад дозволить забезпечити управління такими основними ризиками децентралізації: ризик виокремлення часткових цілей, що не відповідають (чи можуть суперечити) стратегічним пріоритетам розвитку території; ризик реалізації одиничних амбіцій; загроза цілісності реалізації державної регіональної політики у відповідних сферах; імовірність дезінтеграції діяльності органів публічного управління щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень на відповідній території; ускладнення координації, труднощі узгодження цілей; зростання ризиків із впливу на прийняття рішень неналежної компетентності посадових осіб¹⁶.

Висновки. Досвід українського державотворення наочно демонструє актуальність реформи децентралізації, необхідність посилення ролі місцевих громад – набуття ними фінансово-економічної, управлінської та ресурсної спроможності. Територіальна громада має стати локомотивом вітчизняних демократичних перетворень, втіленням справжнього народовладдя. Створюючи спроможні територіальні громади в Україні, варто ретельно вивчати й творчо застосовувати досвід західних країн. Розбудова спроможних територіальних громад базується з одного боку на ефективному законодавстві, а з другого боку передбачає посилення самоорганізації населення, підняття рівня їхньої політико-правової культури, зростання громадянської активності та управлінської дієвості. Перші кроки здійснення децентралізації в Україні показали важливість більш активного застосування наукових підходів у цій царині, необхідність ретельного стратегічного планування та подальший розвиток законодавства, що регулює утворення й життєдіяльність ОТГ.

REFERENCES

- Berdanova, O., Vakulenko, V., Hrynychuk, N., Koltun, V., Kuibida, V. & Tkachuk, A.** (2017). *Upravlinnia rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad na zasadakh hromadskoi uchasti: navch. posib.* [Management of United Territorial Community Development on a Community Engagement Framework: Educ. tool]. Kyiv [in Ukrainian].
- Boryslavska, O., Zaverukha, I. & Shkolyk, A.** (2012). *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeyskykh krain ta perspektyvy Ukrainy.* [Decentralization of public power: experience of European countries and prospects of Ukraine]. Kyiv: Moskalenko O.M. [in Ukrainian].
- Detsentralizatsiia ta efektyvne mistseve samovriaduvannia: navchalnyi posibnyk dlia posadovtsiv mistsevyykh ta rehionalnykh orhaniv vlady ta fakhivtsiv z rozvytku mistsevoho samovriaduvannia.* (2007). [Decentralization and effective local self-government: a guide for local and regional government officials and local government development professionals]. Kyiv: PROON/ MPVSR [in Ukrainian].
- Ilievieva, L.** (2013). *Dekontsentratsiia i detsentralizatsiia publichnoi vlady: rozuminnia katehorii. Vid hromadianskoho suspilstva – do pravovoi derzhavy: theses of scientific Internet-conference.* [From civil society to the rule of law]. Kharkiv: KhNU imeni V.N. Karazina, 188-190 [in Ukrainian].
- Kalynovskiy, Yu. & Zhdanenko, S.** (2012). *Rol pravovoi kultury subsydiarnosti u rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. Suchasne suspilstvo: politychni nauky, sotsiologichni nauky, kulturolohichni nauky: Zbirnyk naukovykh prats – Modern Society: political science, sociological sciences, cultural sciences: Collection of Scientific Works, 1, 33-41* [in Ukrainian].
- Kovalenko, S.** (2017). *Zmitsnennia mistsevyykh biudzhetyv v umovakh detsentralizatsii. Aktualni problemy ekonomiky – Actual Problems of Economics, 6, 186-195* [in Ukrainian].
- Kovbasiuk, Yu., Vashchenko, K. & Tolkovanov, V.** (Red). (2014). *Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: suchasnyi stan ta osnovni napriamy modernizatsii: nauk. dop.* Kyiv: Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezidentovi Ukrainy. [in Ukrainian].
- Kravchenko, V.** (2017). *Okremi pravovi aspekty formuvannia spromozhnykh (obiednanykh) terytorialnykh hromad. Visnyk Akademii pratsi, sotsialnykh vidnosyn i turyzmu – Journal of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism, 2, 78-80* [in Ukrainian].

¹⁶ Удод, Є. (2015). Проектний підхід щодо підсилення спроможності територіальних громад в умовах децентралізації. *Аспекти публічного управління, 4, 11.*

- Kvasnii, O.** (2018). Avtonomiia terytorialnykh hromad – zaporuka vyrishennia «mistsevykh pytan» stosovno zabezpechennia mistsevoho ta suspilnoho rozvytku. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove gospodarstvo – Scientific Bulletin of UNU. Series: International Economic Relations and World Economy*, 20(2), 25-28 [in Ukrainian].
- Olshanskyi, O.** (2015). Obiednannia terytorialnykh hromad yak mekhanizm zabezpechennia yikh resursnoi spromozhnosti. *Aktualni problemy derzhavnogo upravlinnia – Pressing problems of public administration*, 2, 92-99 [in Ukrainian].
- Onupriienko, A.** (2010). Pryntsyp subsydiarnosti v systemi mistsevoi vlady: aktualni pytannia. *Problemy zakonnosti – Problems of Legality*, 108, 3-10 [in Ukrainian].
- Panchenko, T.** (2010). Rehionalna i lokalna identychnosti yak skladovi kultury subsydiarnoi demokracji. *Naukovyi chasopys NPU imeni M.P. Drahomanova. Serii 22: Politychni nauky ta metodyka vykladannia sotsialno-politychnykh dystsyplin – Scientific Journal of Drahomanov NPU. Series 22: Political science and methods of teaching socio-political disciplines*, 4, 72-77 [in Ukrainian].
- Patytska, Kh.** (2018). *Formuvannia finansovo-ekonomichnoho potentsialu terytorialnykh hromad v umovakh realizatsii reformy mistsevoho samovriaduvannia: Candidate's thesis*. [Formation of financial and economic potential of territorial communities in the conditions of realization of local government reform]. Lviv [in Ukrainian].
- Pavliuk, A.** (2016). Ekonomichni aspekty formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukraini. *Stratehichni priorityety. Serii: Ekonomika – Strategic Priorities. Series: Economy*, 1, 137-146 [in Ukrainian].
- Tsal-Tsalko, Yu. & Moroz, Yu.** (2018). Statystychna i finansova zvitnist v systemi informatsiinykh resursiv dlia otsiniuvannia rozvytku biznesu terytorialnykh hromad. *Naukovi horyzonty – Scientific horizons*, 6, 36-46 [in Ukrainian].
- Udod, Ye.** (2015). Proektnyi pidkhid shchodo pidsylennia spromozhnosti terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Public administration aspects*, 4, 6-13 [in Ukrainian].

Yurii Kalynovskyi,

Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0081-8107>

Capable territorial community as a basic of domestic state-building

The basic features and ways of capable territorial communities development are analyzed. It was noted that financial and economic efficiency, ability to create new and accumulate available resources, rationally manage them are important aspects of building capable territorial communities in Ukraine.

The essence of the principles of deconcentration, decentralization, subsidiarity and devolution as basic for the development of capable territorial communities in Ukraine is investigated. These principles are in a dialectical interrelation, so their implementation creates the maximum positive effect for state-building processes only in complex practice. There are several forms of decentralization, specifically territorial, functional and substantive. The first of the identified decentralization forms is particularly relevant for the development of capable territorial communities.

The interrelation between the formation of capable territorial communities and the intensification of state-building processes in our country is revealed. It has been proved that the strategy of domestic state-building, based on the mechanisms of decentralization, chosen in recent years, has given impetus to the strengthening of local self-government bodies. In its turn, the capable territorial community is gradually becoming an important component in the development of European Ukraine and the institutional form of democratic state formation.

The role of subsidiarity political and legal culture in strengthening the capability of territorial communities has been defined. It is emphasized that the development of capable territorial communities in Ukraine is impossible without democratic transformations in the political and legal culture of all subjects related to this process. In particular, scien-

tific research is about the formation and development of subsidiarity legal and political culture as the basis for further reforms in Ukraine local self-government. The subsidiarity political-legal culture is primarily based on regional identity («local patriotism»), and with an adequate state policy, it becomes the basis for the national identity formation, contributes to the strengthening of state-building processes.

Keywords: *capable territorial community, decentralization, state-building, subsidiarity, deconcentration, political and legal culture*