

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА**

**Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політології та державного управління**

**Формування спроможних територіальних громад: на прикладі
Чернівецької області**

Кваліфікаційна робота

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)

Виконав:

студент 2 курсу, 627 групи

Микитюк Дмитро Володимирович

Керівник:

кандидат політичних наук,

доцент Молочко П.О.

До захисту допущено

на засіданні кафедри

протокол № _____ від _____ 2024 р.

Зав. кафедрою _____ проф. Круглашов А.М.

Чернівці – 2024

Анотація

Микитюк Д.В. Формування спроможних територіальних громад: на практиці Чернівецької області. Кваліфікаційна робота рівень вищої освіти – другий (магістерський) за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» - Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. Кафедра «Політології та державного управління» - Чернівці, 2024 – магістерське дослідження відповідно до поставленої мети і завдань складається з вступу, трьох розділів, що у свою чергу поділяються на підрозділи, висновків, а також списку використаних джерел. Загальний об'єм магістерського дослідження становить 121 сторінку, з яких 14 сторінок – список використаних джерел. Обсяг текстової частини роботи становить 106 сторінок.

В роботі висвітлено процес децентралізації у Чернівецькій області і формування спроможних об'єднаних територіальних громад, досліджено еволюцію наукових ідей адміністративного управління державою, проаналізовано зміст базових моделей організації влади на місцях, що сформувалися у світовій управлінській практиці, визначено теоретичні і методологічні принципи проведення децентралізації в Україні, вивчено процес імплементації реформи децентралізації у Чернівецькій області та досліджено рівень спроможності об'єднаних територіальних громад Чернівецької області.

В роботі використано наукові методи, що складають широкий комплекс загальнонаукових і фахових методик, а саме: методи аналізу, синтезу та узагальнення, використані автором для вивчення об'єкту наукових студій; метод наукового узагальнення, використаний магістрантом з метою аналізу теоретичного підґрунтя досліджуваного об'єкту; компаративний метод і метод систематизації використаний з метою вивчення юридичного врегулювання проведення децентралізації адміністративно-територіального устрою України; аналіз документів – для вивчення змісту нормативно-правових актів і законів, що регулюють проведення реформи децентралізації

і створення об'єднаних територіальних громад у Чернівецькій області; метод системного аналізу з метою всебічного вивчення процесу децентралізації у Чернівецькій області; емпіричний метод – з метою фіксації і аналізу конкретних фактів, що стосуються процесу формування ОТГ у Чернівецькій області і демонструють рівень їхньої спроможності; метод функціонального аналізу використаний з метою з'ясування повноважень органів державного управління і місцевого самоуправління у ході реалізації керівництва територіальними утвореннями в реаліях децентралізації.

Значення отриманих результатів магістерської роботи зумовлене його систематичною обґрунтованістю, досягнутій завдяки опрацюванню значної кількості нормативно-правових і законодавчих актів, фахової наукової літератури, присвяченої різним аспектам децентралізації у Чернівецькій області, формування і розвитку спроможності об'єднаних територіальних громад. Запропоновані рекомендації можуть бути використані державними виконавчими органами і місцевого самоврядування, навчальними установами для підготовки фахівців за професійним спрямуванням «Державна служба».

Ключові слова: імплементація, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, добровільна об'єднана територіальна громада, місцева влада, повноваження, делегування.

Abstract

Mykytyuk D.V. Formation of capable territorial communities: in the practice of Chernivtsi region. Qualification work, level of higher education - second (master's) in specialty 281 "Public management and administration" - Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University. Department of "Political Science and Public Administration" - Chernivtsi, 2024 - master's research in accordance with the set goal and objectives consists of an introduction, three sections, which in turn are divided into subsections, conclusions, as well as a list of sources used. The total

volume of the master's research is 121 pages, of which 14 pages are a list of sources used. The volume of the text part of the work is 106 pages.

The work highlights the process of decentralization in Chernivtsi region and the formation of capable united territorial communities, explores the evolution of scientific ideas of administrative state management, analyzes the content of basic models of local government organization that have been formed in world management practice, determines the theoretical and methodological principles of decentralization in Ukraine, studies the process of implementing the decentralization reform in Chernivtsi region, and investigates the level of capacity of united territorial communities of Chernivtsi region.

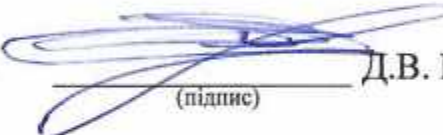
The work uses scientific methods that constitute a wide range of general scientific and professional methods, namely: methods of analysis, synthesis, and generalization used by the author to study the object of scientific studies; the method of scientific generalization used by the master's student to analyze the theoretical basis of the object under study; the comparative method and the method of systematization used to study the legal regulation of the decentralization of the administrative-territorial structure of Ukraine; document analysis – to study the content of regulatory legal acts and laws regulating the implementation of the decentralization reform and the creation of united territorial communities in Chernivtsi region; the method of system analysis for the purpose of comprehensively studying the decentralization process in Chernivtsi region; the empirical method – for the purpose of recording and analyzing specific facts related to the process of forming ATCs in Chernivtsi region and demonstrating the level of their capacity; the method of functional analysis was used to clarify the powers of state administration and local self-government bodies in the implementation of management of territorial entities in the realities of decentralization.

The significance of the obtained results of the master's thesis is due to its systematic validity, achieved through the processing of a significant number of regulatory legal and legislative acts, professional scientific literature devoted to

various aspects of decentralization in Chernivtsi region, the formation and development of the capacity of united territorial communities. The proposed recommendations can be used by state executive bodies and local governments, educational institutions for training specialists in the professional field of "Public Service".

Keywords: implementation, decentralization, administrative-territorial structure, voluntary united territorial community, local government, powers, delegation.

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів наукових досліджень інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and strokes, positioned above a horizontal line.

(підпис)

Д.В. Микитюк

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Теоретико-методологічні аспекти дослідження децентралізації	7
1. 1. Децентралізація у науково-дослідницькому дискурсі	7
1. 2. Децентралізація як управлінська модель	19
1. 3. Теоретичні засади імплементації децентралізації в Україні	31
РОЗДІЛ 2. Реалізація реформи децентралізації у Чернівецькій області: очікування і результати	37
2. 1. Нормативно-правове забезпечення проведення реформи децентралізації в Україні	37
2. 2. Реалізація децентралізації у Чернівецькій області	41
2. 3. Децентралізація в оцінках експертів і мешканців Чернівецької області	54
РОЗДІЛ 3. Специфіка формування спроможних громад у Чернівецькій області	68
3.1. Теоретичні аспекти формування спроможних громад	68
3. 2. Аналіз спроможності об'єднаних територіальних громад Чернівецької області	72
ВИСНОВКИ	103
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	109

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Як свідчить досвід передових західних країн, будівництво демократичної Української держави повинно ґрунтуватися на розвинених і ефективних структурах місцевого самоуправління, в першу чергу на спроможні територіальні громади. Формування спроможних об'єднаних територіальних громад засвідчує розвиток горизонтальних, самоорганізаційних процесів в Україні, що визначають загальний фон для прискорення соціально орієнтованих перетворень. Цілком очевидно, що виокремлення стратегічних напрямів демократичних трансформацій перетворень, «наближення держави до людини» є неможливим без розвитку органів місцевого самоврядування як первинного осередку народовладдя.

Досвід європейських країн демонструє, що перебудова територіальної організації влади, посилення фінансових засад та повноважень місцевого самоуправління стало ефективним інструментом заохочення економічного розробки, створення дієвих стратегій місцевого розвитку, покращення якості надання послуг населенню. Все це забезпечується, у першу чергу, завдяки втіленню принципу субсидіарності, (принцип управління суспільством повинен формуватися «знизу вгору»: усі проблеми, що можуть ефективно вирішуватися на місцевому рівні, мають знаходитись у компетенції муніципальних інституцій як найближчих до жителів) у розподілі повноважень між різними рівнями управління. Як правильно у компетенції центральних органів державної влади знаходяться тільки ті компетенції, що потрібні для розв'язання завдань загальнодержавного рівня (проблеми національної безпеки, масштабні інфраструктурні проекти, еволюція науки та ін.), водночас усі питання забезпечення функціонування громад вирішуються на місцевому рівні. Означені факти надають регіональним владним інститутам значної фінансової самостійності і дає можливість більш ефективно використати місцеві ресурси для стимуляції господарського

розвитку. Власне такий підхід сформульований в концептуальних засадах децентралізації в Україні.

Метою дослідження є висвітлення процесу децентралізації у Чернівецькій області і формування спроможних об'єднаних територіальних громад. Виходячи з мети, **завданнями** дослідження є:

- висвітлити еволюцію наукових ідей адміністративного управління державою;
- проаналізувати зміст базових моделей організації влади на місцях, що сформувалися у світовій управлінській практиці;
- визначити теоретичні і методологічні принципи проведення децентралізації в Україні;
- вивчити процес імплементації реформи децентралізації у Чернівецькій області;
- дослідити рівень спроможності об'єднаних територіальних громад Чернівецької області.

Об'єкт дослідження складає процес реалізації реформи децентралізації державного устрою у Чернівецькій області.

Предмет дослідження – вплив процесу децентралізації на формування спроможних територіальних громад у Чернівецькій області.

Методи дослідження. У ході написання роботи, магістрант використав наукові методи, що складають широкий комплекс загальнонаукових і фахових методик, а саме: методи аналізу, синтезу та узагальнення, використані автором для вивчення об'єкту наукових студій; метод наукового узагальнення, використаний магістрантом з метою аналізу теоретичного підґрунтя досліджуваного об'єкту; компаративний метод і метод систематизації використаний з метою вивчення юридичного врегулювання проведення децентралізації адміністративно-територіального устрою України; аналіз документів – для вивчення змісту нормативно-правових актів і законів, що регулюють проведення реформи децентралізації і створення об'єднаних територіальних громад у Чернівецькій області; метод системного

аналізу з метою всебічного вивчення процесу децентралізації у Чернівецькій області; емпіричний метод – з метою фіксації і аналізу конкретних фактів, що стосуються процесу формування ОТГ у Чернівецькій області і демонструють рівень їхньої спроможності; метод функціонального аналізу використаний з метою з'ясування повноважень органів державного управління і місцевого самоуправління у ході реалізації керівництва територіальними утвореннями в реаліях децентралізації.

Наукова новизна отриманих результатів дослідження полягає в тому, що:

- уперше комплексно висвітлено процес децентралізації у Чернівецькій області;
- отримало наступний розвиток наукове узагальнення результатів соціологічних досліджень процесу реформування адміністративно-територіального устрою Чернівецької області у контексті імплементації загальнодержавної реформи;
- охарактеризовано досвід підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад Чернівецької області з різним кадровим, інвестиційним та ресурсним потенціалом,
- розроблено рекомендації теоретичного характеру стосовно підвищення рівня спроможності ОТГ Чернівецької області.

Практичне значення отриманих результатів магістерської роботи зумовлене його систематичною обґрунтованістю, досягнутій завдяки опрацюванню значної кількості нормативно-правових і законодавчих актів, фахової наукової літератури, присвяченої різним аспектам децентралізації у Чернівецькій області, формування і розвитку спроможності об'єднаних територіальних громад. Запропоновані рекомендації можуть бути використані державними виконавчими органами і місцевого самоврядування, навчальними установами для підготовки фахівців за професійним спрямуванням «Державна служба».

Структура магістерського дослідження відповідно до поставлених мети і завдань складається з вступу, трьох розділів, що у свою чергу поділяються на підрозділи, висновків, а також списку використаних джерел. Загальний об'єм магістерського дослідження становить 121 сторінку, з яких 14 сторінок – список використаних джерел. Обсяг текстової частини роботи становить 106 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1. 1. Децентралізація у науково-дослідницькому дискурсі. Впродовж останніх декількох десятиліть в багатьох державах було реалізовано низку реформ, метою яких було підвищення дієвості державного управління. Тому цілком закономірно, що ці заходи називають «управлінською революцією». Глобальні соціально-політичні та економічні, соціокультурні та технологічні зміни стали викликом для сучасних систем державного і адміністративного управління. Результатом пошуку нових принципів в організації комплексу керівництва державою визначив відмову від усталеного формату раціонального менеджменту і актуалізації механізмів самоорганізації і самоуправління соціальних систем і покращення соціальної результативності керівництва державою. Сучасні теорії публічного управління і адміністрування зосереджують увагу на результативності державного адміністрування, політичному множинності у ході прийняття рішень, делегуванні компетенцій на нижні ланки управлінської системи, більш зрівноваженому поділі влади, підпорядкованості, розвитку і розширенні громадянської участі.

Теорія нового публічного управління має на меті перерозподіл керівництва шляхом збільшення компетенцій та відповідальності місцевих управлінських органів. Головна функція уряду – це надання місцевим об'єднанням можливості вирішувати своїми питання власними зусиллями і здійснювати контроль за якістю наданих публічних послуг. Вищеописана концепція близька до основних цінностей місцевого самоврядування – автономії (децентралізоване управління), демократії (громадянська участь) та ефективності (близькість влади до населення). Держава здійснює передачу повноважень у сфері представлення публічних послуг недержавним установам, однак залишає у своїй компетенції функцію здійснювати контроль і визначати глобальну стратегію. Такий формат децентралізації дає

можливість забезпечувати більшу компромісність і дієвість керівництва, і посилює суперництво між тими установами, що надають послуги, актуалізує відповідальність як окремих громадян, так і суспільства в цілому.

З епохи античності і до поч. XVII ст. проблема еволюції управлінської ланки, особистісних якостей менеджерів були предметом зацікавлень знаменитих мислителів – Аристотеля, Платона, Томаса Гоббса, Шарля-Луї Монтеск'є та ін. Проте їхній доробок не носив системного наукового характеру, а був всього лиш звичайним узагальненням емпіричного досвіду. У той період історії державні органи управління ще не були остаточно сформовані, суспільні відносини ґрунтувались на звичаєвій основі. Головними функціями політичного менеджменту було врегулювання конфліктних ситуацій у суспільстві, нагляд за дотриманням правопорядку, оподаткування населення і унормування його функціонування [48, с. 101].

У XVII ст. з'являється камералістика, що вивчала процеси адміністративного управління. Предметом наукового дослідження цієї науки було дослідження способів отримання максимального прибутку, у тому числі зокрема з камерального майна. Знаними спеціалістами у даному виді наукових студій були Фейт Людвіг фон Зекендорф (1626–1692), Вільгельм фон Шрьодер (1640-1688), Йоганн Генріх Готліб фон Юсті (1717-1771), Йозеф Зонненфельс (1732-1817). В 1752 р. було створено кафедри у Відні, у 1755 р. – у Геттінгені. Загалом було написано чимало наукових досліджень переважно практично-інструментального характеру, в яких автори аналізували проблеми підвищення «ефективності» менеджменту, посилення і розширення владних повноважень держави, протекції господарського розвитку і загального процвітання [48, с. 101]. Упродовж XVII-XIX ст. дедалі більшого поширення набувають засади патерналізму (з лат. *paternus* – батьківський), коли суспільство стає повністю підконтрольним, держава контролює не лише народ, але особистість. Водночас створюються органи державної адміністрації, формуються правила поведінки громадян.

Відомий американський історик, політолог, а також президент Сполучених Штатів Америки (1913-1921) Вудро Вільсон у своїй монографії «Дослідження адміністрації» (1887 р.) запровадив до наукового обігу терміни «публічне управління» і «публічна адміністрація». Він також розробив ключові основи системи політичного менеджменту. Вчений акцентував, що наука управління це насамперед наукове вивчення функціонування уряду, паралельно відбувається пошук механізмів, за допомогою яких це функціонування буде максимально дієвим, при мінімальних фінансових видатках і структурує організацію управління [120, р. 200-201]. У відповідності з даною теорією, державною службою мають займатися високоосвічені фахівці. Дослідник констатував наявність потреби у реформуванні держапарату, наукового дослідження засад його функціонування. Як окрема галузь науки, ці студії включаються до навчальних програм американських і західноєвропейських університетів, створюються інститути і дослідні установи адміністративно-державної діяльності.

У Франції, дослідженню формування політичного менеджменту сприяла та обставина, що багато ресурсів спрямовувалось на забезпечення королівського двору. Олександр Франсуа Вів'єн сформулював свою теорію управління у монографії «Нариси про адміністрацію» (1845 р.). З урахуванням результатів дослідження Вів'єна в країні було сформовано перші міністерства, прийнято закони про держслужбовців, складені правила вступу на державну службу [71, с. 69].

На рубежі XVIII – XIX ст. взаємини між державою і соціумом набували все більш конституційного і демократичного характеру. Німецький науковець Лоренц фон Штайн (1815-1890 рр.) головну роль відводив виконавчій владі. Основні ідеї державного управління були викладені науковцем у праці «Вчення про управління» (1865-1868) На думку вченого дії виконавчої влади в управлінні державою мають детермінований характер. У соціумі, в якому існують несправедливість, соціальна диференціація,

прагнення багатих отримати домінування над бідними, держава як найвищий орган управління повинна вирішувати означені суперечності, забезпечувати належний матеріальний та духовний рівень життя кожного громадянина. Воля держави не має відображувати волю політичної сили чи соціального стану, вона має відповідати загальній всього суспільства. Згідно концепції Штайна, тільки держава спроможна піднести маси знедолених до рівня заможних і впливових, відродити особисту свободу і рівність, були сформовані задовго до появи суспільства [48, с. 102]. Вчений переконаний, що соціальний чинник є ключовим, тому упорядкування функціонування публічної сфери (менеджменту) відноситься до компетенції держави, яка повинна забезпечувати соціальний добробут населення [47, с. 27].

Питаннями ефективного управління державою займався також відомий німецький соціолог і філософ Юрген Хабермас (1929-2008). Вчений наголошував, що «публічність – це асоціативний простір, сфера колективності, де групуються за різними ознаками члени суспільства, погляди й емоції яких виникають шляхом колективізації, створюються й функціонують партії та рухи, творчі та інші союзи, громадські організації, тобто так формується публічний простір» [3, с. 69]. Згідно концепції Хабермаса мешканці мають володіти інформацією у достатньому об'ємі про діяльність управлінського апарату, адже саме інформація є визначальною у розв'язанні проблем або конфліктних ситуацій, що виникають у суспільстві. Німецький мислитель акцентував на обов'язковості і необхідності освіти для створення нового формату публічності для того, щоб громадяни мали можливість говорити про свої потреби і дискутувати з владою, здійснювати контроль за ходом виконання поставленого запитання.

Для другої половини XX ст. характерний наступний етап розвитку Public Administration. Французький соціолог Ален Турен (1925-2023) розглядав публічність, в умовах якої безпосередня участь громадян у соціальному управлінні реальна і необхідна. В свою чергу, Пітер Фердинанд Друкер (1909-2025) акцентував на тому, що розподіл владних повноважень в

керівництві є принциповим, він потребує посиленої уваги і перебудови, а суб'єкти громадськості грають ключову роль в управлінській структурі країни, стосунки з якими потрібно вибудовувати на взаємній довірі і повазі [48, с. 102]. Використання Інтернет-технологій сприяє поширенню змін у соціальному та економічному аспектах. Влада завдяки обміну інформацією стає продуктивнішою, людство виходить на якісно новий етап своєї еволюції. Іспанський соціолог Мануель Кастельс (1942) вивчає і доводить дієвий вплив web-технологій на процес формування публічності, що у свою чергу, сприяє виникненню нових інструментів у розв'язанні соціальних проблем [3, с. 20].

Як переконані дослідники, з початком XXI ст. децентралізація стала феноменом глобального управління. Деякі науковці зазначають, що на активне впровадження державами цього принципу впливають такі чинники:

- а) тиск з боку міжнародних фінансових інститутів;
- б) поширення демократії та багатопартійних політичних систем;
- в) необхідність задоволення суспільних потреб;
- г) проблема етнічної та географічної різноманітності;
- д) зростаюче невдоволення населення низькою якістю державного управління [102, р. 7].

Прихильники децентралізації підкреслюють її значний внесок у поліпшення демократичного управління на місцях, зокрема у сфері надання послуг населенню, а також те, що вона підвищує ефективність, якість і легітимність демократії. На думку Д. Коена, «децентралізація, на місцевому рівні, є одним з аспектів стратегії з усунення неефективної та невиразної спадщини централізованої економіки, скорочення роздутих, дорогих і неефективних публічних секторів управління» [102, р. 22]. У свою чергу, М. Гріндл стверджує, що якість здійснення публічного управління, особливо на місцях, є знаним чинником щодо поліпшення надання послуг населенню [107, р. 7].

Невід'ємною частиною ефективною публічної влади вважається демократичне місцеве самоврядування. Виділяють наступні переваги

децентралізованого управління перед централізованим. По-перше, децентралізація сприяє поліпшенню зворотного зв'язку між державою і суспільством. На відміну від високоцентралізованих держав, які Л. Даймонд вважає непристосованими до вирішення потреб місцевого населення, децентралізовані органи влади є більш демократичними, вони ближчі до населення. У централізованих державах органи влади віддалені й ізольовані як в географічному, так і в соціально-економічному аспектах. У зв'язку з цим державні службовці перебувають у більшій залежності від безпосереднього керівництва, ніж від суспільства загалом. Принцип децентралізації передбачає поліпшення якості здійснення публічної влади, оскільки така форма управління надає громадянам можливість безпосередньо взаємодіяти з державними службовцями, тоді як у централізованих системах державні службовці занадто віддалені від місцевого населення, якому вони покликані служити [107, р. 8].

По-друге, децентралізація посилює відповідальність держави перед суспільством, що виражається у підвищенні рівня підзвітності та відповідальності публічних органів влади перед населенням. Приміром, Дж. Коен стверджує, що участь населення у здійсненні влади є більш ніж пересічною ознакою публічної влади, тому що «посилює її відповідальність унаслідок демократизації цих відносин» [102, р. 5].

Централізоване управління дедалі частіше піддається критиці за обмеженість відповідальності. Децентралізація розглядається як засіб «подолання десятиліть нерухомості в розвитку, що призвело до високого рівня корупції у сфері державного управління» [107, р. 7]. Ті, хто рішуче виступає за таке розосередження влади між центром і регіонами, підкреслюють важливість інституту відповідальності. Вони стверджують, що децентралізація підвищує підзвітність органів державного управління, оскільки наближає їх до інтересів місцевого населення [107, р. 7].

По-третє, децентралізація підвищує продуктивність та ефективність здійснення органами місцевого самоврядування своїх владних повноважень.

Децентралізація уповноважує регіональні та місцеві органи влади і надає їм певну автономію при наданні послуг населенню [112, р. 1124].

В експертному середовищі прийнято виділяти такі види децентралізації: 1) політична; 2) адміністративна; 3) фінансова (податкова) децентралізація [117, р. 7-17].

Політичну децентралізацію іноді називають демократичною в тому розумінні, що вона передбачає обрання місцевих органів влади, які відповідають за місцеві виборчі округи і мають повноваження щодо видання підзаконних актів у межах своєї юрисдикції.

У науковій літературі зазвичай виокремлюють взаємозв'язок, що існує між політичною децентралізацією та наданням послуг населенню. Окремі автори вважають, що політична децентралізація має сенс тоді, коли вона підтримується розширенням форм участі населення у здійсненні влади на місцях [102, р. 28]. Відповідно, збільшується можливість вибору громадянами своїх представників в органах місцевої влади, які будуть більш уважними та відповідальними до їхніх потреб та інтересів.

На думку П. Геллера, багато вчених вважають політичну децентралізацію необхідною умовою для поширення децентралізації загалом, вона має передувати адміністративній, а також фінансовій (податковій) децентралізації, тим самим надаючи місцевим представникам можливість формалізувати ці процеси [108, р. 143]. Всі політичні структури проводять організацію і об'єднання інтересів в єдину сукупність через належні установи, що визначають і доносять їхню суть до держави. Проте відрізняється механізм реалізації. Деякі складові політичного організму – політичні об'єднання, визначають і шляхом проведення виборів доносять інтереси суспільства до органу, що репрезентує державу. Інші представницькі інституції функціонують за допомогою громадських організацій, спілок і рухів. В окремих випадках представлення інтересів здійснюється шляхом безпосередніх переговорів з державним апаратом, як от підписання генеральних і галузевих домовленостей з профспілковими

організаціями. Всі складові політичного організму, репрезентують інтереси, що пов'язані з державними установами, тому що лише формулює правила існування політичної системи, окреслює перелік питань, що можуть бути «політизованими» і в який спосіб.

У тих державах, в яких наявна політична централізація, регіональні представництва влади формуються державними органами і їх можна притягнути до відповідальності за опосередкованою допомогою виборців. Разом з тим в державах, в яких розвинута децентралізація, місцеві суб'єкти влади обираються за безпосередньої участі населення, і якраз на локальному рівні можуть вирішуватись ключові проблеми, а місцеві політичні органи є доволі багатогалузевими і у певній мірі не залежать від тих інституцій, які функціонують на рівні держави [88, с. 63].

Стосовно політичного розподілу владних повноважень, то найбільш очевидною її ознакою є виборча практика регіональних об'єднань і на рівні об'єднання місцевого самоуправління. Разом з тим варто відзначити, що політична автономізація, змінюючи рівень самостійності і відповідальності органів місцевого самоуправління, в меншій мірі впливає на повноваження, тому що політична децентралізація як така не розширює компетенції вибраних органів [88, с. 63].

У XIX столітті французький правник Анрі Батбі зазначав що в реаліях «політичної і адміністративної централізації центр витягує з регіонів всі інтелектуальні ресурси, в результаті чого над виснаженим тілом країни височіє столиця» [36, с. 37]. В XX столітті про перерозподіл владних повноважень в схожому сенсі писав Валері Жискар д'Естен: «Століття надмірної централізації тяжіють над нами. Ми завдячуємо їм надмірністю столиці і занепадом певних деяких провінцій, надмірною регламентацією і відсутністю адекватної відповідальності в регіонах. Розв'язання на горі тих питань, які можна вирішити на місцях, не відповідають засадам ліберальної влади» [15, с. 78].

В сучасних реаліях в усіх розвинених країнах еволюція централізаторських процесів викликає потребу «прихильності» з боку місцевої спільноти до громадських інтересів. В такий спосіб виник могутній засіб впливу, до котрого варто віднести залежність у фінансовому плані, юридичне врегулювання, загальнонаціональну практику наділення компетенціями і т.д.

Дж. Кoen та С. Петерсон заявляють, що «адміністративна децентралізація зосереджується на ієрархічному та функціональному розподілі повноважень і функцій між центральними та місцевими рівнями влади» [102, р. 202]. Така децентралізація зумовлює те, наскільки ключові управлінські функції центральної влади зосереджені на рівні місцевого самоврядування. Приміром, чи можуть органи місцевого самоврядування призначати та звільняти своїх співробітників без попереднього узгодження з центральним органом влади. У деяких випадках адміністративна децентралізація делегує місцевим органам влади повноваження визначати кількість, якість і розподіл публічних послуг. Делегування функцій з надання послуг місцевому органу влади може бути необґрунтованою дією тоді, коли вони розділені між сферами державного управління, де кожна сфера має певний ступінь автономії. Це особливо актуально в унітарній державі, коли центральний орган влади хоче зберегти певний контроль і підтримувати систему ієрархії.

Ще однією властивістю адміністративної децентралізації виступає покращення бюджетного процесу, управління коштами, здійснення контролю за ними в залежності від ступеню податкової децентралізації в державі. Даний формат децентралізації включає взаємини з адміністративними органами як вищого так і нижчого рівня, що знаходяться на одному організаційному і юридичному рівні, та засоби комунікації з головними суб'єктами приватного права [36, с. 37].

Історично склалося так, що існують різні підходи до генезису та функціонування влади на місцевому рівні. Прихильники суспільних

концепцій (перший підхід), розглядають місцеве самоврядування як явище, що історично передуює виникненню держави, бо воно є результатом природного розвитку людських взаємовідносин. У зв'язку з цим місцеве самоврядування має першорядне право регулювати життя місцевої спільноти.

Прихильники іншої позиції (державної теорії) стверджують, що в межах території країни вища суверенна влада належить державі, і тільки вона як носій вищої влади може наділяти повноваженнями органи територіальної одиниці, що входить до її складу. Обидві теорії не позбавлені раціональності. Однак у сучасних умовах держава відіграє значну (якщо не провідну) роль у розвитку інституту місцевого самоврядування, а питання співвідношення і взаємного впливу центральної та місцевої влад не втрачали своєї важливості ніколи і стають особливо актуальними в перехідний період. Взаємодію держави і місцевого самоврядування розглядають через поняття «централізація», «деконцентрація» і «децентралізація» [24, с. 133].

Значний внесок у розробку зазначених понять зробили французькі вчені, зокрема, відомий фахівець з питань управління Ж. Ведель. Принцип централізму реалізується в державах, де управління здійснюється вертикально з єдиного центру влади. Послабленню централізації можуть сприяти два процеси: децентралізація і децентрація. Обидва є способом переміщення владних повноважень з центрального рівня на місця. Під децентрацією, яка є простішим процесом, слід розуміти передання центральною владою значного обсягу своїх повноважень на регіональний (і нижчий) рівень влади, а точніше – до компетенції місцевих адміністративних органів, які перебувають у безпосередньому підпорядкуванні в центральній владі. У цьому випадку повноваження залишаються в рамках виконавчої вертикалі влади, однак спускаються на нижні її рівні.

На відміну від децентрації децентралізація полягає у передачі компетенцій влади не чиновникам і установам, що репрезентують верховну владу, а іншим інституціям, незалежним від неї, що зазвичай обираються

місцевими мешканцями [36, с. 38]. Головною відмінністю процесу децентралізації від деконцентрації є те, що повноваження передають від центрального уряду виборним органам, які не перебувають у його підпорядкуванні, а не нижчим державним службовцям. Термін «децентралізація» у французькому законодавстві використовується для позначення місцевого самоврядування [36, с. 38].

Згідно вищезгаданого терміну сенс влади полягає у тому, щоб акцентувати на тому, що функції влади не передаються громадянам, а здійснюється деякий поділ влади за ланками урядового управління. Передбачена тільки передача компетенцій вищими державними органами нижчим. Жорж Ведель трактує деконцентрацію як «організаційний принцип, значення якого зводиться до того, що значні владні повноваження передаються державним службовцям, які представляють центральну владу на місцях, поставленим на чолі різних адміністративних кіл або різних державних служб» [24, с. 135].

В багатьох країнах демократичного світу органи місцевого самоврядування самі розв'язують поточні найбільш важливі проблеми. Це визначає доволі значний управлінський інтерес і активне включення представників громади в діяльність місцевого управління. Крім того безпосереднє долучення громадян в управлінські процеси громади, села, району, міста, чи виробничого об'єднання не потребує фахової підготовки та управлінської відповідальності, необхідної для керування в загальнодержавних масштабах. Все це визначає позитивні обставини для широкої реалізації засад самоврядування в межах місцевої територіальної одиниці [18, с. 101].

Під деконцентрацією владних повноважень мають на увазі «передачу повноважень призначуваним із центру органам місцевої адміністрації» [24, с. 133]. Деконцентрацією владних повноважень називають і «ослаблену форму централізації, що передбачає наявність місцевих органів, залежних від уряду

функціонально і в порядку підпорядкованості їхніх посадових осіб» [24, с. 133].

Спорідненим, проте не тотожним, в цьому аспекті є дефініція «деволюція», тому що носить локальний характер і порівнюється з передачею центральною владою компетенцій певним регіонам країни (субнаціональним об'єднанням) за умови повного збереження суверенітету столиці. В цьому випадку виділяють законотворчу (передача регіональним інституціям законотворчої функції) і адміністративну деволюцію (трансфер установам певного субнаціонального об'єднання законотворчої функції і реалізації політики, визначеної в центрі, узгоджуючи її відповідно до особливостей загальнодержавної політики) [87, с. 292].

Протилежним аспектом централізації в її гіпертрофованому вигляді виступає тотальний контроль. Алексіс де Токвіль стверджував, що «доведена до крайності централізація має на меті послабити в людей общинний дух» [87, с. 292].

Більшість апологетів ліберальної течії займають позицію за якою надмірна централізація не проходить марно ні соціуму ані країни. У даному випадку науковці підтримують позицію Алексіса де Токвіля про те, що «централізація хороша у тих випадках, коли певний етап суспільного розвитку вимагає швидкої концентрації всіх сил нації. У нормальних же умовах централізація адміністративної влади сковує творчий потенціал народу, заважає його оновленню» [87, с. 293].

Фінансова децентралізація має відношення до розподілу фінансових повноважень і функцій на нижчих рівнях управління. Система контролю та розподілу фінансових прибутків є основним компонентом фіскальної децентралізації, незалежно від того, чи формується такий прибуток на місцевому рівні, чи спрямовується центральним органом управління.

Фіскальна децентралізація пов'язана з розподілом податкових обов'язків і подальшою взаємодією державних і місцевих органів влади. Вона охоплює систему міжбюджетних трансфертів, згідно з якою доходи від

податків, що надходять до центрального органу управління, спрямовують місцевим органам влади, і ступінь, у якій муніципалітети можуть запозичувати фінансові кошти в приватних фінансових установ. Це також стосується фінансування місцевих органів влади та ступеня субсидування місцевих послуг [107, р. 7].

Передача фінансових повноважень нижчим рівням органів управління знижує контроль центрального уряду за державними витратами. Це передбачає трансфер влади місцевому самоврядуванню для ухвалення самостійних рішень про стратегію збирання податків і контролю за витратами. За такої автономії місцеві органи влади самі управляють відшкодуванням витрат за рахунок зборів і податку на майно [107, р. 7].

1.2. Децентралізація як управлінська модель. Історично склалося кілька базових моделей організації влади на місцях, що відрізняються одна від одної різним ступенем і механізмами централізації/децентралізації.

Англосаксонська модель набула поширення в країнах з англосаксонською системою права (Велика Британія, США, Нова Зеландія та інші колишні британські колонії). Принцип децентралізму в зазначеній моделі проявляється в тому, що в якості субнаціональних органів влади діють представницькі органи, що обираються населенням, які, як правило не знаходяться в ієрархічній співпорядкованості одне з одним [13, с. 26].

Водночас у країнах з англосаксонською моделлю під час організації влади на місцях використовується так званий принцип позитивного регулювання, суть якого полягає в тому, що місцева влада має право чинити лише ті дії й регулювати ті питання, які прямо відносяться до її компетенції законом [13, с. 26].

Найпоширенішою у світі є інша базова модель – континентальна (французька, романо-германська, або горизонтальна система), що існує в країнах, які належать до відповідної сім'ї права (Франція, Італія, Фінляндія та інші європейські держави, а також країни франкомовної Африки та Близького Сходу). Істотною відмінністю цієї моделі місцевої влади від

англосаксонської є поєднання на місцях двох систем: прямого державного управління в особі представників центральної влади і самоврядування в особі органів управління, що обираються населенням. Призначувані центральною владою представники, а також ієрархічна організація обох систем органів роблять дану модель організації місцевої влади більш централізованою, проте застосування принципу негативного регулювання повноважень органів місцевого самоврядування надає останнім більше простору для дій [76, с. 102]. Зазначений принцип характеризує розширена компетенція місцевого самоврядування, тобто право здійснювати всі дії, стосовно яких немає прямої заборони в законі [76, с. 102].

Крім названих англосаксонської та континентальної моделей, виокремлюють низку змішаних, а також іберійську і радянську, проте більшість авторів сходяться на думці, що англосаксонська і континентальна моделі є базовими варіантами, які в чистому вигляді практично не трапляються, а всі інші моделі є лише варіаціями [36, с. 39].

У західних країнах, які називають розвинутими демократіями, відмінності між двома описаними вище моделями не мають принципового характеру. Деякі автори відзначають певне зближення між ними. Навіть у країнах, які традиційно відносяться до англосаксонської моделі (США, Великобританія), у деяких адміністративно-територіальних одиницях крім органів самоврядування можуть діяти представники центральної влади.

Отже, незалежно від моделі організації на місцевому рівні можуть діяти дві різні системи органів, об'єднані загальним поняттям «місцева влада». Найбільш очевидна відмінність двох систем полягає у формуванні органів управління за допомогою призначення «згори», а органів самоврядування – обранням «знизу». Однак з огляду на той факт, що так чи інакше органи місцевої влади включені до загальнодержавного механізму управління, розв'язують, крім суто місцевих, і деякі загальнодержавні питання, не можна сказати, що там, де немає представників центральної влади, повністю відсутнє місцеве управління. У цьому контексті велике

значення у виявленні відмінностей між управлінням і самоврядуванням може мати різниця в повноваженнях, що закріплюються за ними. На місцевий рівень влади, як правило, покладаються обов'язкові та факультативні (власні) повноваження. Крім того, повноваження можуть бути делеговані місцевим органам іншими органами влади. Необхідно зазначити, що самоврядні засади більшою мірою проявляються саме в реалізації факультативних повноважень, тобто тих, що можуть виконуватися на розсуд органів самоврядування залежно від ситуації та потреб населення. На противагу факультативним обов'язкові, як і делеговані повноваження, покладаються на місцеві органи (управління або самоврядування) державою і не передбачають виконання їх на власний розсуд. У межах обов'язкових або делегованих повноважень здійснюється місцеве управління. Держава покладає на місцеві органи певний мінімум компетенцій, обов'язкових до виконання [76, с. 103].

Виходячи з проведеного аналізу, можна зробити наступні висновки:

- 1) децентралізовані органи влади демократичніші, вони ближчі до населення. У централізованих державах органи влади віддалені й ізольовані як у географічному, так і в соціально-економічному відношенні;
- 2) децентралізація підвищує продуктивність і ефективність здійснення органами місцевого самоврядування своїх владних повноважень;
- 3) децентралізація посилює відповідальність держави перед суспільством, що виражається в підвищенні рівня підзвітності та відповідальності публічних органів влади перед населенням.

Наразі в політології нагальною є проблема ефективного перерозподілу засобів для покращення ефективності державного управління, що досягається шляхом перерозподілу владних повноважень між центром і адміністративно-територіальними утвореннями, що підпорядковуються центру в рамках однієї держави, а також врівноваження відцентрових і доцентрових тенденцій у владних взаємовідносинах. Ці механізми зазвичай відносять до системи децентралізованого управління, що набула великого поширення не тільки у

федеративних, а й також в унітарних країнах (В'єтнам, Іспанія, Італія, Франція, Філіппіни та ін.).

Проте відсутність конвенційного розуміння явища децентралізації утруднює застосування цього терміну в межах емпіричних студій, тому варто визначити, які саме процеси у ході історичного поступу світових політичних систем зумовили появу такої форми організації влади, і виробити підхід до визначення цього поняття.

Термін «централізація» уперше згадується в Французькому тлумачному словнику (1794 р.) для означення нового типу організації державної влади. До англійської мови термін «централізації» увійшов в першій третині XIX ст. У цей же час з'являється і його антонім «децентралізація». Відомий французький мислитель А. де Токвіль відзначав, що Велика французька буржуазні революція розпочалася як намагання децентралізувати систему державного управління, однак зрештою спричинила саме посилення централізованої влади [115, р. 10].

На початку своєї появи децентралізація могла викликати у можновладців побоювання втрати влади, саме тому на її еволюцію вони відповідали засобами, спрямованими на посилення централізації [115, р. 11]. Беззаперечно, таке прагнення до зосередження влади ставало закономірним наслідком недовіри до місцевого населення, котре час від часу вдавалося до рішучих з метою впливу на центральну і верховну владу. Устремління до надмірної централізації як правило давалися взнаки у періоди політичних криз, що супроводжувалися посиленням політичної активності на місцях. Сильні і впевнені у собі політичні лідери, навпаки, досить прихильно відносились до чимраз більшої локальної демократії та трансферу частини владних повноважень для вирішення проблем на місцях.

Наприклад, у Франції після революційних подій 1848 р. спроби децентралізації управління були нівельовані надмірною централізацією. Після того як Луї Наполеон III став імператором у 1852 р., відбулася зміна порядку денного і посилення центральної влади. Це підтверджується

запровадженням «Закону про муніципалітети», прийнятого у 1855 р., який проголошував призначення мерів у малих комунах префектами, а у великих комунах – самим імператором. Як результат, децентралізація виродилася на символ революційного руху, затребуваний у полеміці з чинною владою і відкинутий у процесі післяреволюційного зміцнення влади центру, безвідносно того, успішним чи неуспішним виявлявся революційний рух.

Про сприйняття децентралізації як тимчасового деструктивного способу організації влади свідчить позиція Моріса Блока, який вважав, що вона спрямована на ослаблення і руйнування централізації як форми концентрації влади. Це перше визначення децентралізації було опубліковано в 1863 р. [109, р. 256]. На думку М. Блока, децентралізація зовсім не передбачає повного відходу від централізованої системи ухвалення політичних рішень. Ба більше, певна частка централізації навіть необхідна для забезпечення єдності, підзвітності і, як наслідок, високої якості державного управління [109, р. 256].

М. Блок задається питаннями, як визначити межі допустимого централізму, чи можуть ці межі залежати від території держави, її населення та внутрішньої політики, і чи варто розрізняти політичну та адміністративну централізацію [109, р. 256]. Він вказує на низку сфер життя держави, в яких централізована система управління просто необхідна, наприклад – безпека та оборона. Ніхто ж не хоче, щоб армія була децентралізована і кожне локальне територіальне утворення володіло правом призначення власних воєначальників. До аналогічних сфер М. Блок відносить сферу управління державними фінансами (національними фондами), а також сферу юстиції та права, припускаючи, що буде абсолютно несправедливо, якщо закони і принципи здійснення правосуддя будуть відрізнятися на різних територіях однієї держави.

Водночас не всяка централізація несе в собі лише позитивне начало. Найчастіше її необхідно послаблювати за допомогою деяких нових, децентралізованих форм організації влади. Тут М. Блок вводить нове

розуміння децентралізації як способу організації влади окремих територіальних одиниць у рамках єдиного державного утворення. Іншими словами, децентралізацію він сприймав як самоврядування, протилежне надмірному («опікунському», у термінах М. Блока) централізму. Учений доходить висновку, що централізація є найбільш природною формою організації влади для більшості держав. Якщо існує запит на зниження рівня централізації і передачу низки повноважень у питаннях надання суспільних благ на місця, центру слід проявляти певну гнучкість [109, р. 257].

Другий значний етап в еволюції концепту децентралізації належить до початку XX ст., а саме до періоду трансферу європейських ідей децентралізації до США, коли прийшло розуміння, що у визначенні структурних особливостей політичних систем дихотомії «унітарний – федеративний» і «централізований – децентралізований» є такими, що перетинаються, а не дублюють одна одну.

Основна ідея цього етапу полягала в необхідності делегування та розмежування повноважень між центральними і регіональними, або локальними, представниками влади. Дискусію викликали лише межі такого розмежування. Чи повинна децентралізація стосуватись лише управлінських питань, чи вона може бути присутня на рівні ухвалення політичних рішень? Чи варто використовувати децентралізовану систему у військових або фінансових питаннях? При вирішенні цих завдань децентралізація стала сприйматися як форма організації влади, здатна поєднуватися з централізованим управлінням у певних питаннях і приводить тим самим до підвищення ефективності реалізованого політичного курсу [22, с. 76].

XX століття докорінно трансформувало політичну карту світу. Падіння імперій і розпад колоніальної системи визначили структурну реорганізацію держав, що не могло не стимулювати розвиток процесів децентралізації. На даному етапі децентралізація остаточно перестала ототожнюватися з поняттями «самоврядування» і «місцеве самоврядування» [22, с. 76].

Третій етап еволюції поняття децентралізації пов'язаний з потребами сучасного суспільства в ефективній реалізації наявних у нього ресурсів. Спочатку децентралізація розглядалася як засіб посилення ефективності та здатних до конкуренції локальних груп, але згодом в подальшому значну увагу починають приділяти її соціально-економічним спроможностям. Зокрема, Р. Даль підкреслював, що децентралізація може сприяти підвищенню економічної ефективності держав [103, р. 89], оскільки вона протиставляється державному регулюванню економіки, яке, як правило, тягне за собою масштабну корупційну складову. Дж. Белл відзначає, що в наразі відбувається зміна у розумінні соціальної і політичної одиниці, і водночас й одиниці прийняття політичних рішень. У подібній ситуації децентралізація виконує досить важливу функцію наділення повноваженнями малих управлінських одиниць, об'єднуючи їх водночас під егідою єдиного центру [100, р. 319].

Не дивно, що низка держав стала повсюдно реалізовувати подібну форму організації влади не тільки на регіональному, а й на локальному рівні. За останні сорок років практика децентралізованої системи управління поширилася по всьому світу, що неминуче вплинуло на розуміння цього концепту. Якщо раніше децентралізацію сприймали як руйнівний нестандартний процес, що веде до знищення суверенітету держави, то в другій половині XX ст. вона перетворилася на формальний політичний інститут з певними правилами гри [111, р. 72].

Ще на початку 1970-х рр. кількість країн з очевидною децентралізацією (без урахування федерацій) була доволі невеликою, проте в останні кілька десятиліть – після розпаду колоніального світу і початку «третьої хвилі демократизації» – процеси децентралізації торкнулися більшості демократій світу. Це має відношення не лише до розвинутих західних країн, а й азіатських, латиноамериканських і африканських. На сьогодні в Європі Італія та Іспанія провели низку реформ, що дають змогу збільшити автономію регіональної влади, а Франція і Польща визнали неминучість регіоналізації,

що призвело до введення прямих виборів до регіональних асамблей. Велика Британія, Італія, Іспанія та Португалія законодавчо закріпили передачу частини повноважень від центру до регіонів. Таким чином, децентралізація торкнулася унітарних держав Західної Європи.

Незважаючи на те що децентралізація була фактично породжена Великою французькою революцією, а тому набула поширення саме в Європі, подібна практика почала застосовуватися і в низці азіатських країн, таких як В'єтнам, Індонезія, Китай і Філіппіни. Ці держави визнали необхідність хоча б часткової автономії регіонів. При цьому характер проведених реформ і змін у цих країнах сильно варіюється: від радикального реформування системи державного управління (Індонезія, 1999) до повільної і ступінчастої трансформації взаємовідносин між центром і регіонами, як у випадку Китаю, де регіональна та місцева влада досить довго домагалися своєї економічної та фінансової автономії [28, с. 61].

Африканський регіон, який через свою політичну історію вважають оплотом централізму, зазнав серйозних трансформацій у цьому напрямі. Сьогодні регіональний рівень управління існує, наприклад, у Нігерії, Уганді та ПАР. Процеси децентралізації призвели до політичних та адміністративних трансформацій, зокрема й у федеративних державах. Так, наприклад, нова хвиля децентралізації була відзначена в 1992 р. в Індії, а наприкінці 1980-90-х рр. – у Бразилії та Мексиці. У 1980-х рр. у середньому на субнаціональні уряди припадало 15 % виручки і 20 % витрат від загальної чисельності виручки та витрат у бюджетах країн. Однак уже до кінця 1990-х рр. ці показники зросли до 19 % і 25 % відповідно. У деяких регіонах було зафіксовано збільшення цих показників удвічі [105, р. 327].

Ефект від передачі низки повноважень від центру до регіонів зазвичай простежується за реакцією громадян. У середині 1990-х рр. низка «нових регіоналістів» виступали з ідеєю, що за умов сильної політичної децентралізації громадяни схильні більшою мірою підтримувати свої регіональні уряди та локальну владу [99, р. 189], розраховуючи на те, що

передача низки повноважень, зокрема у сфері економічної політики, регіональній і локальній владі може сприяти більшій адміністративній та економічній ефективності як окремого регіонального або локального територіального утворення, так і держави в цілому. Загальнонаціональний ефект децентралізованої системи управління також спостерігається в регіонах із серйозними регіональними та етнічними рухами (наприклад, у Бретані, Країні Басків, на Корсиці). Як демонструє Д. Бранкаті, децентралізація здатна зменшити кількість етнічних конфліктів і знизити сецесіоністські настрої в суспільстві, насамперед завдяки збільшенню кількості регіональних етнічних партій, які в процесі децентралізації посилюються і отримують реальний шанс на проходження до загальнонаціонального парламенту [101, р. 140].

Розвиток децентралізації як нової інституційної форми форми призвів до її активного вивчення в 1990-ті рр. і появи кількох підходів до концептуалізації поняття. Так, наприклад, за сферою дії, у межах якої відбувається передача влади на місця, виокремлюють три типи децентралізації – фіскальну, адміністративну та політичну [106, р. 132]. Фіскальна, або бюджетна, децентралізація утворює таку систему, за якої регіони отримують свою автономію у фінансовому плані, тобто вони здатні формувати свій бюджет шляхом власної податкової бази. Їм дозволено встановлювати свої податки та визначати рівень видатків на суспільні блага. У рамках бюджетної децентралізації виокремлюють децентралізацію державних доходів, що передбачає збільшення розміру трансфертів, переданих від центру до регіональних і локальних територіальних утворень, і децентралізацію витрат, що передбачає децентралізовану систему управління соціальної сфери [80, с. 17].

Адміністративна децентралізація передбачає, що загальнонаціональний уряд передає низку управлінських повноважень у регіональні органи влади і призначає для цього своїх представників, які, з одного боку, розвивають регіони, а з іншого боку, тримають їх під своїм контролем [88, с. 62].

Під політичною децентралізацією розуміється така система, за якої ухвалення рішень з низки питань перебуває в безпосередньому віданні регіонів [118, р. 67]. Вважається, що таке розуміння децентралізації співвідноситься з поняттями федералізму і федеративних держав, коли йдеться про можливе законодавче розмежування повноважень між центром і регіонами. Політична, або демократична, децентралізація передбачає передачу влади акторам та інститутам, підзвітним населенню в межах своєї юрисдикції. Як правило, факт підзвітності гарантується виборністю цих акторів [113, р. 1865]. Адміністративна, політична та фіскальна децентралізації, незважаючи на розмежування і деяку варіативність, перебувають у тісному зв'язку одна з одною. Найчастіше виникнення одного типу децентралізації призводить до розширення сфери децентралізації та появи інших її типів [118, р. 68].

У літературі також виокремлюють типологію децентралізації на основі масштабів переданих повноважень. До такої класифікації відносять деконцентрацію, делегацію і деволюцію [119, р. 1-24]. Деконцентрація являє собою деякий аналог адміністративної або бюрократичної децентралізації, коли повноваження від центру передаються спеціально призначеним офіційним особам на місцях [113, р. 1865]. Іншими словами, повноваження опиняються у віданні представників центральної влади на місцях, що дає змогу центральному апарату здійснювати контроль над якістю виконання ухвалених рішень. Політична децентралізація може трансформуватися в бюрократичну у формі деконцентрації. Це відбувається в тому разі, коли регіональна та локальна влада виявляються підзвітною не стільки своєму електорату, скільки вищим центральним органам влади [113, р. 1866].

Дж. Рібот, який вивчав концепт *discretionary authority* [113, р. 1866] (набір повноважень, переданий на розсуд і реалізацію регіональним і локальним органам влади) зазначає, що передача повноважень на місця при регулюванні їх реалізації за допомогою, наприклад, утримання ресурсів, робить це делегування неефективним. По суті, делегування являє собою таку

систему управління, коли під чітким керівництвом центрального апарату управління частина повноважень передається громадським організаціям і корпораціям, які не входять в адміністративно-політичну структуру організації влади [113, р. 1882].

Розуміння децентралізації в контексті регіоналізації призвело до появи кількох типів децентралізації, що реалізуються на різних рівнях владної ієрархії. Децентралізація першого рівня передбачає розмежування повноважень між центром і регіонами [114, р. 101], другого рівня – між регіональними і підзвітними їм локальними територіальними утвореннями [98, р. 123]. Також можливий розподіл владних повноважень між більш нижчими рівнями влади.

Сучасне розуміння децентралізації має релятивістський характер, тобто вона визначається стосовно центральної влади. Децентралізація влади – це така система, в якій центральна влада відіграє меншу роль і володіє меншими засобами у в політичній, адміністративній і/або фінансовій площині, аніж регіональна і місцева влада, які також володіються широкою адміністративною самостійністю широким діапазоном політичної відповідальності [116, р. 35]. У тому разі якщо регіональні утворення у фактичній і юридичній площині переважають над загальнонаціональним центром, можемо вести мову про децентралізацію влади.

Вважається, що децентралізація сприяє вирішенню проблем країн, що розвиваються, оскільки вона пришвидшує еволюцію регіональної політики і посилює політичну участь громадян, завдяки потребі вироблення і реалізації політичних рішень в регіонах. Все це обумовлює значну підтримку процесів перерозподілу влади з боку діаметрально протилежних політичних сил. Так, зокрема, праві підтримують децентралізацію, вважаючи, що вона сприятиме збільшенню ефективності державної влади, а ліві зацікавлені в самому факті перерозподілу влади [116, р. 35]. Наприклад, у Перу децентралізація стала порятунком від сформованого військового правління в стилі буржуазної демократії, в той час як у Сенегалі децентралізація була запропонована

представниками ліберального уряду, який прийшов до влади після здобуття незалежності в 1960 р. [104].

При вивченні децентралізації вдалося виявити також негативні наслідки передачі управлінських повноважень на місця. Д. Медісон зазначає, що малі територіальні об'єднання можуть становити небезпеку руйнування підвалин демократичного устрою, коли чиновники нехтують інтересами електорату задля задоволення власних приватних амбіцій. Б. і Н. Нойрдорфери, порівнявши різні моделі децентралізації, дійшли висновку, що грамотний розподіл повноважень між центром і регіонами може перешкоджати корупції, тоді як регіональне самоврядування, яке самостійно ухвалює рішення з низки питань, навпаки, збільшує ймовірність виникнення мереж корупційних взаємовідносин. Це ще раз підтверджує тезу федералістів, які виступали за розподіл повноважень і одночасне спільне бачення з певної низки питань, у той час як повна самостійність регіональних еліт і відсутність контролю над їхньою діяльністю дають змогу регіональним посадовцям бути втягнутими в корупційну діяльність [110, р. 25]. Зростанню корупції також сприяє надмірна фрагментація політичної системи, що спричиняє невизначеність при розподілі відповідальності між окремими рівнями влади. Сильно централізовані структури, навпаки, можуть забезпечувати підзвітність завдяки функціонуванню стійкої партійної системи та нефрагментованої бюрократії [110, р. 27].

Ровиток децентралізації визначив багатоаспектність і нечіткість самого терміну. Протилежне значення терміна «децентралізація» – «централізація» є чітким і загальновизнаним. Водночас централізація зазвичай пов'язується з такими поняттями як єдність, цілісність і суверенна влада. В свою чергу, децентралізація за визначенням є альтернативою такої організації влади, відповідно, за своєю суттю передбачає розподіл, розмежування, роз'єднаність і роздробленість. Осмислення децентралізації починається в післяреволюційній Франції, коли в ній побачили стимулюючий поділ повноважень і появу місцевого самоврядування, а також передачу низки

повноважень громадянам на місцях. Другий етап пов'язаний з розвитком регіоналізації, підтримуваної ідеями національної ідентичності та прагненням до самовизначення малих груп в окремо взятих регіонах. Третій етап привів до синтезу перерозподілу, делегування і самоврядування, сформувавши нове розуміння децентралізації як багатовекторного процесу передання повноважень різним рівнями організації влади – регіональним і локальним – у політико-адміністративній та фінансово-економічній сфері.

1.3. Теоретичні засади імплементації децентралізації в Україні.

Окреслення теоретичних і методологічних принципів децентралізації в Україні в результаті змін взаємовідносин між центральними і місцевими органами влади є дуже важливим етапом для наступного формування демократичних цінностей в державі. Процес реалізації реформи, спрямованої на перерозподіл владних повноважень, здійснюючи вплив на зміну стосунків у сфері публічної влади, відбувається паралельно зі складними і суперечливими явищами.

Не зважаючи на те, що, реалізація реформи супроводжується зростанням якості і оперативності функціонування місцевих органів влади, тим самим реагуючи на злободенні проблеми соціально-економічного і соціально-політичного змісту територіальних громад, тим не менш з'являється диспропорція у розрізі з'ясування повноважень на підставі теоретико-методологічних принципів реорганізації територіального устрою і управлінських засад.

Децентралізацію слід визначити як багатоаспектне явище і процес стосовно якості представлення публічних послуг з боку центрального до нижчих владних структур. Дане визначення є актуальним зважаючи на концептуалізацію самого поняття «децентралізація».

Слід уточнити, що сама децентралізація не існує поза межами держави, реалізується самими державними владними структурами, однак за специфічними правилами. Перерозподіл влади на місцях є усвідомленою диспозицією компетенцій владних органів влади на різних щаблях ієрархії, а

також значним обмеженням бюрократичної специфіки стосовно специфіки стосовно представлення звітності і відповідальності за прийняті рішення на рівні територіальної громади.

Механізм набуття повноважень органами державної влади чітко визначений і регламентований Конституцією і законами України, у той же час потребує дослідження проблема набуття компетенцій органами місцевого самоуправління. Вищезазначені питання є важливими досить актуальними тому, що досить часто між вищезазначеними органи виникають конфлікти ситуації під час вирішення питань розподілу повноважень.

Викликає дискусію питання з'ясування об'єму повноважень, що передаються від органів державної влади органам регіонального самоуправління і у зворотному порядку врядування і навпаки в порядку ст. 143 Основного закону. Актуальним є те, що у сфері повноважень інституцій місцевого самоуправління головну роль мають відігравати повноваження, що мають забезпечувати в першу чергу розв'язання проблем місцевого характеру.

В тексті «Концепції адміністративної реформи в Україні» наявна теза про те, що передача компетенцій не є формою їхнього повного трансферу і що вони завжди належать органу, що здійснює їхню передачу, але при цьому не втрачає право приймати рішень з тих питань, що входять до кола даного делегування. Дане питання виступає предметом розгляду «Концепції адміністративної реформи», що передбачає запровадження якісно відмінних підходів до визначення ролі, статусу, і порядку роботи інституцій виконавчої влади і органів місцевого самоуправління [64, с. 33].

Реалізація функцій держави тільки на рівні її центральних органів управління неможливе, оскільки структурою державного механізму передбачено доволі багато вертикальних та горизонтальних зв'язків між її представництвами на місцях, що мають виконувати її функції, однак уже в рамках відповідного адміністративно-територіального утворення. Реалізацію зазначених функцій можна забезпечити через наділення їх правом

прийняття власних управлінських рішень, передавши при цьому достатній обсяг відповідних повноважень [64, с. 33].

Як зазначав свого часу А. Никончук, якісної децентралізації і ефективності внаслідок її реалізації можна досягнути у тому випадку, коли повноваження будуть передаватись органам державної влади, що перебувають у прямому (організаційному) підпорядкуванні, тобто коли відбувається передача державних компетенцій місцевим органам, що не знаходяться в організаційному підпорядкуванні органам державної влади.

Дослідник наголошував на необхідності досягнення рівноваги у в процесах централізації та децентралізації у галузі державного управління, що повинен ґрунтуватися на врахуванні інтересів розвитку державного управління та місцевого самоврядування [64, с. 33].

Відновлення територіальних громад в Україні відбулось одночасно із прийняттям Конституції України 26 червня 1996 р. Зокрема у статті 140 Основного закону зазначалось, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [42]. Територіальну організацію можна розцінювати як самостійну складову соціально-економічної системи. Виходячи з цього, Ю. Лях виокремила відмінні критерії території від інших рівнів системи: «територія виступає як монолітна система, на яку в однаковій мірі впливають фактори територіального, соціального, політичного, галузевого (виробничого) характеру, що в свою чергу, визначають необхідність формування комплексних стратегій розвитку; територія характеризується виявленням і використанням на ній ресурсного потенціалу, отже, більша частина потенціалу прив'язана до території; територія є предметом прив'язки населення, що певною мірою поєднує в собі інвестиційну та соціальну привабливість території» [49, с. 66].

Концепція реформування місцевого самоуправління і децентралізації в Україні виділяє потребу у створенні спроможних територіальних громад через «проблему погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження, а також нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади». Прогнозованими результатами упровадження даної цієї Концепції є «утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» [75, с. 14]. У тексті Концепції представлений розширений підхід до з'ясування суті територіальних громад та їхніх спроможностей через визначену аргументацію проблеми функціонування органів місцевого самоуправління і незадовільної участі громадян у розв'язанні проблем локального характеру.

Методика створення спроможних територіальних громад називає спроможними територіальні громади сіл (селищ, міст), що внаслідок об'єднання на добровільних засадах можуть самотужки або за сприяння деяких органів місцевого самоуправління гарантувати відповідний рівень представлення послуг, насамперед в освітній галузі, сфері охорони здоров'я, соціального захисту населення, ЖКГ, беручи до уваги кадровий потенціал, грошове забезпечення і розвиток інфраструктури адміністративно-територіального об'єднання [73]. Отже, в Методиці зафіксовано більш обмежений підхід до визначення спроможних територіальних громад, аніж це задекларовано в концепції [17, с. 52].

Варто наголосити на теоретичній невідповідності різних видів спроможності територіальних громад, оскільки у Концепції використовується термінологія юридичної, організаційної і фінансової здатності самоуправління на місцях (засади); юридичної, матеріальної та

організаційної спроможності ТГ, інституцій місцевого самоуправління (прогнозовані наслідки). У публікації «Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні» використовуються дефініції «фінансова» та «інвестиційна» здатність громади, а також «операційна» і «управлінська» спроможності [72].

Олександр Ольшанський [65, с. 164] запропонував розрізняти два різновиди спроможності територіальної громади: внутрішню та зовнішню, відзначаючи, що «фундаментальним посилком при цьому має бути адекватність завдань і можливості виконання їх, що спирається на потенціал громади як сукупність ресурсів». Співробітниця Національного інституту стратегічних досліджень Алла Павлюк акцентує на тому, що «поняття спроможності територіальної громади зведено до здатності надання на належному рівні послуг населенню», і ґрунтуючись на обмеженому підході до визначення дефініції «спроможність об'єднаної територіальної громади», перелічує докази на користь доцільності врахування інструментів економічного розвитку територіальної громади [68, 139].

Любов Мельник виокремлює бюджетну, інфраструктурну і кадрову спроможність ТГ. На думку дослідниці комплексне врахування означених спроможностей становить ще одну категорію – «функціональну спроможність». Загалом вищезгадана спроможність ОТГ являє собою комплекс процесів, ресурсів і результатів, які дозволяють підсумувати рівень формування спроможності, визначити загального рівня спроможності або неспроможності ОТГ [55].

Кадрове питання у забезпеченні спроможності ОТГ – це цілеспрямований, спланований, скоординований менеджмент кадровими процесами стосовно оптимальних кількісних та якісних співробітників для реалізації функцій і завдань установами місцевого самоуправління, закладів і організацій, які відносяться до сфери комунальної власності [7].

Фінансова спроможність ОТГ передбачає їхні можливості пошуку, залучення, накопичення і ефективного використання фінансових ресурсів з

різних джерел надходжень, з метою задоволення поточних проблем локального характеру. Теоретично фінансово спроможними можуть бути як територіальні громади, що вже об'єдналися, так і ті, що цього ще не зробили, здатні забезпечити на належному рівні стабільну роботу усіх учасників фінансових взаємовідносин, для досягнення і підтримки пропорційного розвитку в усіх галузях на певній території [91, с. 45].

Варто звернути увагу на те, що визначення спроможності ОТГ як можливості здійснювати надання суспільних послуг в процесі оцінювання не завжди беруть до уваги рівень якості представлення послуг. До прикладу, Міністерство розвитку громад і територій України кожного року здійснює оцінку фінансової спроможності ОТГ, за підсумками якої визначає їхній рейтинг. Позиція Міністерства зводиться до того, що згаданий рейтинг може використовуватись «для проведення аналізу стосовно дієвості мобілізації своїх ресурсів, раціональності витрат коштів з бюджету і ухвалення відповідних управлінських рішень». В оцінці враховані деякі критерії, насамперед власні прибутки на одного жителя, рівень дотаційності громади і капітальних витрат на одного жителя без дотації місцевому бюджету з бюджету держави, витрати на утримання управлінського апарату.

Отже, важливим є визначати спроможність ОТГ як: 1 – здатність задовільняти послуги, 2-ге – здатність її соціально-економічного розвитку.

РОЗДІЛ 2. РЕАЛІЗАЦІЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ЧЕРНІВЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ: ОЧІКУВАННЯ І РЕЗУЛЬТАТИ

2.1. Нормативно-правове забезпечення проведення реформи децентралізації в Україні. Необхідність здійснення фундаментальної політичної реформи, в результаті якої б відбувся перерозподіл повноважень між центром і регіонами на користь останніх, постала майже відразу після проголошення незалежності. Реалії місцевого самоврядування, що існували до 2014 р. суттєво стримували і обмежували успішний розвиток малих міст, селищ і сіл. Реальні повноваження відповідних рад були досить обмеженими і здебільшого недостатніми, для того щоб здійснювати ефективне управління своєю територією і забезпечувати потреби місцевих жителів [45, с. 68].

Необхідно зауважити, що пришвидшення децентралізації влади (включаючи зміни в адміністративно-територіальному устрої) дедалі більше вимагала складна політична і економічна ситуація в Україні. Вона, в першу чергу, була викликана російською окупацією Криму та війною на Донбасі (2014 р.). У той же час офіційному Києву намагалися нав'язати з кремля необхідність федералізації України і висували цинічні звинувачення українському керівництву у надмірному впливі на регіони. Інтереси росії в даному випадку цілком зрозумілі – подальше ослаблення України і потенційне загарбання нових територій, а федералізація надала би кремлю «юридичне прикриття» цих дій, аналогічно з тим, як розгорталися в Криму (т.зв. «референдум» і подальші сумнозвісні рішення Верховної Ради АРК). До того ж, існуюча система управління регіонами, як і в цілому централізована і ще й корумпована регіональна політика продемонстрували свою неефективність і реальну небезпеку для долі Української держави. Тому офіційний Київ взяв курс на децентралізацію, при цьому українське керівництво брало до уваги досвід перетворень, проведених у посткомуністичній Польщі з 1989 по 1999 рр. Вони, на думку багатьох експертів, є успішним прикладом проведення такого роду складних і

масштабних державних перетворень у країнах Центральної та Східної Європи [44, с. 243]. За останні роки в реалізації курсу спрямованого на децентралізацію державного управління в країні досягнуто певних результатів. Перш за все, напрацьовується правова база цих реформ, яка дала змогу розпочати їх реалізацію. Підготовлено й ухвалено документи концептуального та стратегічного характеру, що визначають цілі та завдання нової державної регіональної політики, перерозподіл владних повноважень, посилення фіскальної та фінансової політики і загалом основ місцевого самоврядування [44, с. 243]. Вжито заходів щодо проведення інформаційної кампанії, спрямованої на формування позитивного іміджу цих змін, розгорнуто професійну підготовку мотивованих до її проведення управлінських кадрів [44, с. 243].

Законодавчі і концептуальні підвалини для реалізації цієї реформи влада почала формувати починаючи з 2014 р. Основою базою для даної реформи стала «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і план з її втілення» [31], схвалені Кабміном у квітні 2014 р. За цим документом визначались напрями, механізми і терміни створення дієвого місцевого самоврядування і територіальної організації влади для формування забезпечення функціонування повноцінного життєвого середовища для громадян, надання якісних і доступних публічних послуг, створення інститутів безпосереднього народовладдя, відповідного задоволення інтересів громадян в усіх аспектах життєдіяльності на конкретній території, а також узгодження загальнодержавних інтересів з інтересами об'єднаних територіальних громад. З-поміж пріоритетних завдань, визначених даною концепцією у комплексі реформ з децентралізації влади: доступність і відповідна якість надання публічних послуг; збалансований розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади; відповідні матеріальні, фінансові і організаційні умови для забезпечення реалізації їхніх

повноважень. Цією Концепцією передбачалось проведення реформи децентралізації у два етапи (2014 та 2015-2017 рр.). [45, с. 70]

Далі Кабінетом Міністрів України були ухвалені нову редакцію Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», Закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та зміни до Бюджетного і Податкового кодексів, що безпосередньо стосувалися фінансової децентралізації в країні [6, с. 102]. Таким чином, територіальна громада існує в юридичному полі України, її органи формуються у послідовності і в спосіб, визначений Конституцією і чинним законодавством. Саме Закон, а не власне рішення, визначає компетенцію органів місцевого самоврядування територіальної громади. Підписані Президентом Закони України «Про засади державної регіональної політики» і «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є важливими заходами у напрямі децентралізації, і, зокрема, Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регламентує послідовність добровільного об'єднання територіальних громад, чого раніше не існувало. Формування потужних, спроможних і самодостатніх територіальних громад є важливою складовою процесу децентралізації. Ці дії уможливили створення згідно з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування значний ефективний і спроможний інститут місцевого самоврядування на локальному рівні – об'єднані територіальні громади [6, с. 102].

Реформа територіальної організації влади була спрямована на досягнення двох стратегічних політичних цілей:

1) внутрішньополітичної – трансформація територіальної організації влади була у напрямку формування сучасної модерної системи публічного управління на місцевому та регіональному рівнях та оптимальної просторової основи;

2) зовнішньополітичної – приведення національної моделі місцевої і регіональної влади у відповідності до стандартів Європейської хартії

місцевого самоврядування з перспективою набуття членства в НАТО та ЄС [51, с. 83].

Основою проведення реформи стала «Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р., розроблена Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у співпраці з представниками місцевого самоврядування, всеукраїнськими асоціаціями місцевого самоврядування. Метою Концепції було «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад» [75]. Децентралізація і реформа державного управління була однією з реформ, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна-2020». В цьому документі метою політики в галузі децентралізації визначено «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування й побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [74].

Українське політичне керівництво виокремило п'ять кроків на шляху децентралізації влади: 1. визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування і виконавчої влади; 2. розподілити повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів; 3. розділити повноваження між органами місцевого самоврядування і виконавчої влади; 4. визначити потребу у кількості ресурсів на кожному рівні; 5. зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою [77].

Виходячи з «Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні» ці кроки передбачають також максимальне включення громадян до процесу прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм безпосереднього народовладдя; внесення змін до механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [75, с. 14].

Забезпечення на законодавчому рівні пов'язане з ухваленням законодавчих актів про місцеве самоврядування, об'єднання громад, ринок праці і законів, за яким регулюються питання фінансування і перерозподілу повноважень в освітній і культурній галузі, у царині соціального захисту населення, охорони здоров'я, охорони довкілля, надання послуг ЖКГ та інших суспільних послуг. Відповідно до вищезначених аспектів, було внесено зміни до Податкового і Бюджетного кодексів, ухвалено Закон України «Про місцеві державні адміністрації», прийнято Проект Закону про внесення змін до Конституції України (про децентралізацію влади), прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Закон України «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», Закон України «Про засади державної регіональної політики» [92, с. 139].

2.2. Реалізація децентралізації у Чернівецькій області. Першими у Чернівецькій області скористалися змінами до чинного законодавства в частині реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи 30 місцевих рад (загалом 45 населених пунктів), що створили 10 ОТГ, до яких згідно рішень ЦВК 25 жовтня 2015 р. було оголошено перші вибори голів та депутатів. В такий спосіб на території Чернівецької області відбулись перші зміни в адміністративно-

територіальному устрої, внаслідок яких на карті постали нові територіальні утворення. Загальна площа перших об'єднаних територіальних громад становила 768 км², що складає 9,5% від загальної території області, а кількість населення, станом на 1 січня 2016 р., становила 82,4 чол., тобто 9% від загальної кількості населення області. Загалом у 2015 р., були створені Вашківецька (Сокирянський р-н), Великокучурівська (Сторожинецький р-н), Волоківська (Глибоцький р-н), Глибоцька (Глибоцький р-н), Клішківецька (Хотинський р-н), Мамалигівська (Новоселицький р-н), Недобоївська (Хотинський р-н), Рукшинська (Хотинський р-н), Сокирянська (Сокирянський р-н) та Усть-Путильська (Путильський р-н) ОТГ [5, с. 239].

Упродовж 2016 р. на території області було утворено ще 6 ОТГ, загальною площею 1088 км², тобто 13,4% від загальної території області, а кількість населення, станом на 1 січня 2016 р., налічувала 90,5 тис. чол., тобто 10% від загальної кількості населення області. Відповідно, упродовж 2016 р., в межах Чернівецької області були створені Вашківецька (Вижницький р-н), Вижницька (Вижницький р-н), Красноільська (Сторожинецький р-н), Сторожинецька (Сторожинецький р-н), Теремблечанська (Глибоцький р-н) та Чудейська (Сторожинецький р-н) ОТГ [5, с. 329].

Всього в Чернівецькій області налічується 271 ОТГ. Даючи оцінку початковій динаміці процесів адміністративно-територіального реформування, можна констатувати, що впродовж перших двох років з початку децентралізації більш як 20% існуючих громад об'єдналися в ОТГ: у 2015 р. – 11,1% від загальної кількості ОТГ області, у 2016 р. – 9,6%. У 2015 р. Чернівецька область посіла 5-та місце за кількістю новоутворених громад, а в 2016 р. перемістилась 8-ме місце. За площею територій новоутворених громад у 2015 р. Чернівецька область знаходилась на 4-му місці, а у 2016-му – на 6-му [5, с. 329]. За кількістю об'єднаних територіальних громад, чисельність населення яких менша 5 тис. чол., у 2015 р. Чернівецька область знаходилась на 3-му місці по Україні, оскільки

тільки 20% ОТГ співвідносились з даним критерієм, а в 2016-му р., Чернівецька область взагалі зайняла 1-ше місце, оскільки усі новостворені громади за кількістю населення перевищували поріг в 5 тис. Ця обставина є доволі важливою у процесі об'єднання, оскільки вона значно впливає на потенційну спроможність відповідної громади [5, с. 329]. Інтенсивність процесу децентралізації залежить від багатьох факторів, тому за висловлюванням чернівецького політолога С. Бостана, «здійснюючи аналіз статистичної інформації можна прослідкувати тенденції і робити висновки щодо можливих факторів впливу. Цим аспектам досить складно давати комплексну оцінку, тому що в кожній області свої особливості і для об'єктивного дослідження проблеми варто розглядати її у розрізі окремо взятих регіонів» [5, с. 329].

Розглядаючи процес реформування адміністративно-територіального устрою Чернівецької області, необхідно наголосити, що під впливом історичних, фізико- і суспільногеографічних чинників в межах краю склалась доволі щільна сільська поселенська мережа у рівнинній зоні області, та ареали дисперсної дрібно і середньонаселена в гірській місцевості. За умов впровадження у життя реформи, такі помітні розбіжності сільського розселення, ускладнюють дотримання всіх критеріїв єдиної Методики формування територіальних громад при з'ясуванні складу, адміністративного центру громади, зон доступності тощо. Разом з тим, децентралізація дає додаткові компетенції для новоутворених центрів сільських громад, призводить до перерозподілу повноважень між поселеннями громади, що в подальшому зумовить структурні зміни поселенської мережі [86, 21].

Характерною особливістю Чернівецької області є висока щільність населення і значна кількість сільського населення, що надає певні переваги при реалізації нормативів Методики формування територіальних громад. Хоча в межах області прослідковуються значні регіональні відмінності: у гірських районах дисперсного розселення дотримуватись положень методики у процесі об'єднання поселень в громаду досить складно [86, с. 24].

На першому етапі розробки проєктів субрегіонального рівня Чернівецька область мала найбільше їх варіантів – 72. Так, було запропоновано кілька варіантів районування, згідно з якими територію області планували поділити на п'ять (Черемошський, Сіретський, Прутсько-Дністровський, Прутський та Дністровський), чотири (Черемошський, Сіретський, Прутський, Дністровський) або три (Центральний / Чернівецький, Західний / Вижницький, Східний / Кельменецький; Центральний / Чернівецький, Західний / Вижницький, Східний / Хотинський; Чернівецький, Сторожинецький, Хотинський) райони [12, с. 108]. Згідно рішення Верховної Ради України від 17 липня 2020 р., територію Чернівецької області було поділено на три райони: Чернівецький, Дністровський і Вижницький [12, с. 108].

Такий варіант був виявився абсолютно неочікуваним як для територіальних громад, так і для фахівців і викликав досить багато критичних коментарів вже через кулуарне і недостатньо прозоре затвердження. В першу чергу він визначив ситуацію довільного, економічно та демографічно непропорційного розподілу території області на домінуючий в усіх аспектах Чернівецький район і два сусідні, менш потужні за ресурсами і наявними можливостями розвитку Дністровський і Вижницький райони. В результаті такого непропорційного поділу ресурсного потенціалу територій новоутворених районів, їхні жителі можуть в подальшому відчувати себе дискримінованими стосовно жителів центрального Чернівецького району. Як стверджують науковці «зараз латентні внутрішньо-регіональні напруження несуть зародок значного конфліктного потенціалу. Він може відчутно негативно проявити себе у публічній сфері вже у недалекому майбутньому» [12, с. 109].

Прийняті рішення спровокували широку дискусію і публічне висловлювання незадоволення з боку мешканців Хотина, оскільки центром новоутвореного Дністровського району було визначено смт. Кельменці [8]. Слід зауважити, що на початку роботи над адміністративно-територіальним

реформуванням Чернівецької області превалювала думка, що центром у східній частині області має стати Хотин. На користь цієї тези наводились наступні аргументи: Хотин є містом, а не селищем міського типу; фахівці запевняли, що у частині області, наближеній до Хотина, густота населення, концентрація населених пунктів є значно більшою, тому ця ідея виглядала очевидною з точки зору логістики [12, с. 33].

Однак на засіданні робочої групи Верховної Ради України у народних депутатів, які репрезентують Чернівецьку область, склалася інша думка. На обґрунтованих показниках досяжності сформувалася інша позиція, а саме, що смт. Кельменці є відповіднішими для ролі центру новоутвореного району. Згідно 10-го пункту Методичних рекомендацій, за якими формується новий адміністративний субрегіональний рівень України: «Адміністративним центром одиниці субрегіонального (районного) рівня (ОСР) визначається населений пункт, чисельність постійного населення якого становить, як правило, більше ніж 10 тис. чол. та в зоні доступності якого постійно проживає більше населення, ніж в зонах доступності інших населених пунктів, чисельність постійного населення яких становить більше ніж 10 тис. чол. осіб (у разі їх наявності на території ОСР, сформованій згідно з підпунктом 1 пункту 8 цих Методичних рекомендацій)» [58].

Проведене експертне моделювання засвідчило, що район з центром в Кельменцях покриває майже 100% населення території в шістдесятикілометровій зоні, разом з тим проєктний район із центром в м. Хотин покриває лише 106 тис. жителів із 158-ми. Ще одним аргументом також стала і та обставина, що не зважаючи на статус міста чи селища міського типу, якщо розглядати громади лише за критерієм кількості населення, сумарне населення Хотинської ОТГ складає 18 470 чол., а Кельменецької, відповідно 32 812 чол. Дослідники звертають увагу на той факт, що Кельменецька ОТГ стала більшою, ніж Хотинська, внаслідок реалізації першого етапу об'єднання громад [12, с. 110].

Хотин втратив свій статус районного центру, що викликало хвилю протестів місцевих жителів. Варто зазначити, що пікетувальники акцентували на тому, що фактичне переміщення державних установ з Хотина до Кельменців почалося ще у 2016 р., однак рішення, ухвалене в липні 2020 р., виявилось несподіваним для хотинчан. Згодом протести вщухли, однак залишили певні відчуття невдоволення діями влади серед місцевих жителів [10].

За підсумками реформування районної і низової ланок у 2020 р. у Чернівецькій області було створено три адміністративні райони: Чернівецький, Вижницький і Дністровський, між якими наявні значні відмінності у кількості населення, не зважаючи на те, що одним із завдань реформи було усунення дисбалансу районного поділу [84, с. 59]. Так, до новоутвореного Чернівецького району було включено колишні Кіцманський, Сторожинецький, Глибоцький, Заставнівський, Герцаївський райони та місто Чернівці – в цілому 655 тис. чол. До Вижницького району з кількістю населення 91 тис. чол. було включено два гірська райони – Путильський і Вижницький, попри те, що рекомендована кількість населення для новоутворених районів згідно методики реформування – не менше 150 тис. чол. На думку О. Скларської більш логічно було б частину Сторожинецького району об'єднати з гірськими і передгірськими поселеннями з метою зменшення демографічного і територіального дисбалансу районного поділу [86, с. 24]. До складу Дністровського району (населення 157 тис. чол.), з центром у смт. Кельменці було включено колишні Сокирянський, Хотинський і Кельменецький райони.

Загалом зі створених 52 територіальних громад Чернівецької області 11 – міські, 7 – селищні, решту 34 – склали сільські (64%). Сільські громади домінують в усіх трьох районах області; у Чернівецькому районі їхня частка становить майже 70% [86, с. 24]. В деяких випадках селища було приєднано до громад з центром у великому селі з винятковим функціональним значенням. До прикладу смт. Лужани колишнього Кіцманського р-ну не

виконує адміністративних функцій і включене до складу Мамаївської територіальної громади, оскільки с. Мамаївці має кращу логістику і більшу кількість населення [86, с. 25].

Варто також вказати на значний дисбаланс у розмірах і кількісному складі територіальних громад Чернівецької області. До прикладу, м. Новодністровськ не об'єднує жодного населеного пункту, у той час як до Сокирянської територіальної громади включено 19 сіл. Місто Заставна об'єднане лише з двома сільським радами, у той же час наближене до міста с. Товтри включили до складу Вікнянської територіальної громади, що зважаючи на специфіку транспортного сполучення створює низку проблем для мешканців села. В процесі створення громад та районів не завжди бралися до уваги інфраструктурні спроможності деяких населених пунктів. До прикладу дискусійним питанням є ситуація стосовно Мамалізької громади, яку єдиною серед громад Новоселицького району доєднали до Дністровського району, не зважаючи на значну відстань від Кельменців і тяжіння до Новоселиці [86, с. 25]. У випадку з Мамалізькою ТГ чернівецькі політологи виділяють щонайменше два проблемні питання, в яких наявний значний конфліктогенний фактор і викликають роздратування в суспільстві. В першу чергу – це те, що більшість мешканців новоутвореного Дністровського району – україномовна, тоді час як переважна більшість населення цієї громади – румуномовна. По суті у новосформованому районі ця громада є єдиною з такою мовно-культурною характеристикою. Закономірно постає мовно-культурне питання: жителі громади побоюються стосовно того, чи будуть враховані у новоутвореному районі їхні національно-культурні запити і потреби. Також свою роль відіграли деякі неофіційні домовленості і приватні інтереси. Крім того, є також проблеми інфраструктурного характеру, розв'язання яких потребує належної уваги: відстань від Мамалиги (центру територіальної громади) до Кельменців в рази більша, ніж до старого райцентру – м. Новоселиця і Хотина. зважаючи на відсутність автобусного сполучення, жителі села змушені здійснювати

пересадку в Хотині, для того щоб дістатися до центру новоутвореного Дністровського району [12, с. 111].

Слід також вказати і на труднощі, пов'язані з утворенням територіальних громад у гірських районах області. Зважаючи на специфіку розселення, у Вижицькому районі створено тільки 9 громад. Саме місто Вижиця має асиметричне розміщення в межах новоутвореного району, тому переважна більшість гірських сіл віддалені від районного центру на відстань більш як на 60 км. Специфіка розсіяного розселення створюють проблеми для функціонування гірських громад. Так селище Берегомет об'єднує значну велику гірських сіл, які віддалені одне від одного і від самого центру громаду на значні відстані (наприклад, Лопушна, Долішній Шепіт тощо) [86, с. 25].

За підрахунками львівської дослідниці О. Скларської станом на кінець 2021 р. кількість дотаційних громад у Чернівецькій області складала 17 [86, с. 25]. Відсоток дотаційності у Чернівецькій області становить 28 % [2, с. 69]. В цілому найкращі фінансові показники мали громади, утворені обласними центрами, а також міські, селищні чи сільські громади, що знаходяться біля великих міст. Зокрема найуспішнішими сільськими громадами у фінансовому плані виявились Вікнянська, Магальська і Мамаївська, що тяжіють до Чернівців [86, с. 25]. Найбільш дотаційними (з часткою дотацій більше 55%) виявились Ванчиновецька, Топорівська, Недобоївська і Банилівська. В цілому це громади із великою часткою сільського населення, де немає достатньої кількості робочих місць, не розвинений підприємницький сектор, а відповідно і відсутні податкові надходження [86, с. 25].

Темпи формування об'єднаних громад у Чернівецькій області стабільні: у 2015 р. було сформовано 10 громад, а у 2016-2017 рр. створено 6 і 12 громад. Відзначимо, що не лише темпи створення ОТГ, але й результати соціологічних опитувань демонструють інтерес мешканців області до проведення реформи у сфері децентралізації влади. Так згідно результатів проведеного Інститутом соціології НАН України на замовлення Асоціації

міст України в рамках проєкту «Пульс», у 2016 р. соціологічного опитування населення, реформу адміністративно-територіального устрою у в Чернівецькій області підтримувало 76,6% мешканців. За цим показником область виявилась на 4 місці по всій Україні (середній показник підтримки реформи в усіх областях складав 62%, а у 2015 р. – 58%) [46, с. 276]. Як переконаний регіональний консультант з питань комунікації Асоціації міст України у Чернівецькій обл. Т. Халавка, такий високий показник став можливий завдяки зусиллям експертів, активістів, депутатів і представників виконавчої влади області [25].

Варто також згадати про високу оцінку місцевих фахівців діяльності очільника Чернівецької ОДА О. Фищука стосовно підтримки децентралізації в межах проєкту Комітету виборців України. У 2017 р. оцінка становила 0,8 з максимального 1 балу [40], а у 2016 р. вона складала лише 1,5 з максимальних 5-ти [39].

Активна діяльність місцевих фахівців, політологів і представників органів державної влади і місцевого самоврядування а також підтримка жителями Чернівецької області реформи децентралізації здійснили позитивний вплив на процес об'єднання громад в області. Тим не менш, не зважаючи на наявні позитивні оцінки у реалізації процесу децентралізації, слід зауважити, що людський фактор також здійснює і негативний вплив у регіоні. Грунтуючись на наявних проблемах імплементації реформи децентралізації влади в Чернівецькій області, Г. Кузуб виокремила три негативні тенденції, зумовлені впливом людського чинника. Перша – пасивність громадян у ході добровільного об'єднання територіальних громад; друга – активна протидія з боку окремих представників місцевої еліти такому процесу; третя – формула об'єднання «один район – одна громада», ідею якої наразі можна вважати відкинutoю в умовах області [46, с. 277].

На підтвердження першої тенденції дослідниця навела приклад Кельменецького району, де станом на 2018 рік не було створено жодної

об'єднаної громади [46, с. 277]. Однією з причин такої ситуації, як припускали фахівці Чернівецького Центру розвитку місцевого самоврядування, міг бути недостатній рівень інформованості жителів району щодо реформи децентралізації влади [37]. У тому ж 2018 р. здійснили кроки на шляху до децентралізації жителі Кіцманського і Заставнівського районів, які до того часу також вважалися «проблемними». На Кіцманщині було сформовано дві ОТГ: Кіцманську міську і Мамаївську сільську, у яких було проведено вибори 29 жовтня 2017 р. У Заставнівському районі сформовано Вікнянську і Юрковецьку сільські, а також Кострижівську селищну ОТГ, де вибори провели 24 грудня 2017 р. Крім цього, ЦВК було визначено приблизну дату виборів до новоутвореної Заставнівської сільської об'єднаної громади [46, с. 277].

Друга тенденція стосувалась у першу чергу Сокирянського району, де в районній адміністрації 5 травня 2016 р. було прийнято рекомендаційне рішення про винесення на розгляд сесії Чернівецької облради питання про перегляд перспективного плану і створення в межах Сокирянського району однієї громади. Це відбувалось на тлі того, що ще 25 жовтня 2015 р. пройшли перші вибори до двох новостворених об'єднаних громад на території району – Сокирянської міської і Вашківцевої сільської. На новостворені громади здійснювався тиск упродовж опалювального сезону 2016-2017 рр., коли співробітниками Сокирянської райдержадміністрації свідомо відтерміновувалась процедура нарахування субсидій для їхнього населення. Наявна проблема, розглянута на прикладі Сокирянського району, засвідчує наявність не сприйняття регіональною політичною елітою ідеї і практики реалізації децентралізації влади в Україні [46, с. 277].

У випадку з Сокирянщиною науковці вбачають певний рівень напруженості і навіть або конфліктогенності, оскільки на території старого району було створено диспропорційні територіальні громади. Замість утворення трьох спроможних територіальних громад, було сформовано нові територіальні громади без дотримання вимог доступності: надзвичайно

великої Сокирянської ОТГ і формування двох відносно невеликих об'єднань – Вашківецької і Новодністровської. Вчені зазначають, що м. Новодністровськ взагалі немає додаткових територій перспективного розвитку. Окрім того, в межах сусідньої Ожівської громади знаходиться сміттєзвалище, що належить Новодністровську. В результаті у зв'язку зі зміною підпорядкування села, виникали дискусії суперечки і адміністративні перешкоди стосовно забезпечення функціонування об'єкту критичної інфраструктури [12, с. 114].

Крім того, м. Новодністровськ виявилось втягнутим в судовий процес, пов'язаний з адміністративним зменшенням Новодністровської ОТГ (м. Новодністровськ і с. Ломачинці об'єдналися у громаду в 2018 р. у відповідності з ухвалою Кабінету Міністрів). Таким чином Ломачинецька сільська рада припинила своє функціонування, відповідно її правонаступницею є Новодністровська міська рада. Одно згідно Розпорядження Кабміну «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад» від 12 червня 2020 р., всі села довкола Новодністровська (сс. Білоусівка, Ломачинці, Василівка та Ожеве) раптово виявились включеними до складу оновленої Сокирянської міської ТГ. Науковці відзначають, що жителі вищезгаданих сіл працюють переважно на підприємствах Новодністровського комплексного гідровузла. Завдяки цьому об'єкту м. Новодністровськ в економічному сенсі є одним з найбільш спроможних населених пунктів Чернівецької області. Однак усі потрібні необхідні їм послуги (освітні, медичні, соціальні тощо) вони змушені отримувати у віддаленому м. Сокиряни. Дослідники констатують, що це безпрецедентна ситуація в Україні: Новодністровська міська територіальна громада створена в складі лише м. Новодністровськ [12, с. 114]. Вони не виключають, що тут також простежуються лобістські інтереси конкретних місцевих чиновників [12, с. 114].

У лютому 2021 р. пройшло чергове судове засідання Київського окружного адміністративного суду стосовно визнання рішення КМУ

незаконним у частині ліквідації Новодністровської ОТГ. Беручи до уваги специфіку особливості Чернівецької області, Асоціація міст України зверталася до Каміну з клопотанням відпрацювати з відповідною ОДА наступний формат спроможних ТГ: Сокирянська територіальна громада (м. Сокиряни і Вітрянська, Волошківська, Гвіздівська, Коболчинська, Кулішівська, Михалківська і Сербичанська сільські ради); Вашківецька територіальна громада (Вашківецька, Братанівська, Грубнянська, Корманська, Лопатівська, Олексіївська, Романковецька, Селищанська, Шебутинецька, Шишківецька сільські ради); Новодністровська територіальна громада (м. Новодністровськ, Білоусівська, Василівська, Ломачинецька і Ожівська сільські ради) [1].

Стосовно третьої тенденції, то активні дискусії щодо формули об'єднання «один район – одна громада» тривали в 2016 – на початку 2017 рр. Так, до прикладу, у Кіцманському районі, котрий донедавна залишався поза межами процесу децентралізації, очільник райцентру С. Булега запропонував надіслати запрошення увійти до складу об'єднаної громади усім населеним пунктам Кіцманщини, в тому числі й тим, які планують створення власних громад [38]. Як зазначає Г. Кузуб, не ставлячи під сумнів доцільність формули «один район – одна громада» для деяких областей (до прикладу, Кіровоградщини, Миколаївщини і Чернігівщини областей, де густота населення менше 50 чол. на 1 км²), зазначає, що у випадку з Чернівецькою областю де показник складає більш як 110 чол. на 1 км² [97] такий формат об'єднання є малоефективним. Давався взнаки негативний вплив даної дискусії на процес децентралізації у Чернівецькій області. Як припускає дослідниця, виокремлена третя тенденція безпосереднім чином пов'язана з другою і була в руках окремих представників місцевої еліти засобом протистояння ідеї втілення реформи у практичній площині [46, с. 277].

Реформа адміністративно-територіального устрою передбачає інтенсифікацію регіонального рівня територіальної організації влади за

рахунок районного, тому районні органи виконавчої влади, а саме місцеві адміністрації, крім втрати прав і наявного адмінресурсу, позбудуться також і більшості фінансових надходжень. Тому, як зауважує С. Бостан, зрозумілим є протидія місцевих еліт, що всіма можливими засобами сповільнюють консолідаційні процеси у межах своїх районів [5, с. 332]. Ще одним реальним місцем еволюції конфлікту є протиріччя між обласними державними адміністраціями і радами, у сфері створення і затвердження перспективного плану розвитку територій. Адже кожне політичне об'єднання з розрахунку майбутніх місцевих і парламентських виборів прагне «об'єднати» громади в контексті своїх політичних інтересів і очікувань. Вищезгадані фактори впливу зазвичай не збігаються з думкою і баченням самих громад, що у підсумку призводить до створення неспроможних громад, не у відповідності з перспективним планом або ж взагалі зривають процес об'єднання [5, с. 332]. Подібні є не ситуативними, а більшою мірою властиві кожній області, однак суб'єкти впливів різні.

Наявність політичних інтересів в різних суб'єктів прийняття рішень на обласному і регіональному рівнях, конкуренція і боротьба за повноваження та грошові ресурси у значній мірі сповільнюють процес об'єднання громад і не дають у повній мірі розвивати процеси децентралізації. Стосовно Чернівецької області, то в політичній площині більшість ОТГ, утворених впродовж 2015-2016 рр., обрали собі позапартійне керівництво. Так, з 16 територіальних громад в 14 головами було обрано осіб, які йшли на вибори шляхом самовисування, і тільки у 2 громадах обрали представників від політичних партій. Процес об'єднання громад сповільнювало потужне районне лобі, яке спільно з однодумцями на обласному рівні, активно просувало вищезгадану ідею «один район – одна громада», не дивлячись, що даний принцип не скрізь методиці формування спроможних територіальних громад, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 214, від 8 квітня 2015 року [5, с. 332].

2.3. Децентралізація в оцінках експертів і мешканців Чернівецької області. З метою з'ясування відношення мешканців Чернівецької області до реформи децентралізації було проведено ряд соціологічних досліджень. В зв'язку з цим варто проаналізувати результати дослідження, здійсненого у двох ОТГ Чернівецької області – Магальській і Острицькій. Даний захід був проведений впродовж вересня-жовтня 2018 р. чернівецьким науковцями – Т. Медіною і С. Яремчуком. Замовником виступив Благодійний фонд «Суспільні ресурси та ініціативи» [54, с. 84] в рамках проєкту «Регіональні голоси – громадянська освіта дорослих для розширення прав і можливостей локальних спільнот в Україні та Білорусі» у партнерстві з DVV International в Україні за підтримки Федерального міністерства закордонних справ Німеччини. Автори дослідження зазначають, що даний захід реалізовувався через рік після створення ОТГ. Тому цілком закономірно констатувалося, що не варто було б очікувати якихось докорінних змін, водночас це була нагода промоніторити відношення мешканців вищезгаданих громад до проведення однієї зі стратегічних реформ в сучасній Україні [54, с. 84].

Отримані результати моніторингу демонструють, що адміністративно-територіальна реформа позитивно сприймається половиною опитаних учасників, що є свідченням правильності і актуальності реалізації цієї реформи. Загалом 48 % (загальна кількість учасників – 200 жінок в обох ОТГ) опитаних заявили про підтримку заходів влади, свою незгоду висловили 42 % респондентів. Автори проведеного дослідження схильні вважати, що такі результати можуть свідчити незадовільно організовану комунікаційну політику влади, зокрема якщо зважати на те, що 8 % учасників опитування заявили, що нічого не знають про таку реформу [54, с. 86]. Більшість учасників опитувань (серпень-вересень 2020 р., проведених Департаментом демократії і врядування та Департаментом з боротьби з дискримінацією Генерального директорату з питань демократії Ради Європи) вказували на те, що початок впровадження реформи проходив в умовах відсутності стабільної законодавчої бази. Постійні зміни у законодавстві (як

висловились опитані – «зміна правил гри» [32]) негативно вплинули на правову визначеність і на доступ зацікавлених сторін до чіткої і зрозумілої інформації. Недостатній доступ до верифікованої інформації викликав брак довіри, спровокував поширення різного роду чуток і відвертої дезінформації [32].

3-поміж інтерв'юерів в цілому переважають позитивні сподівання стосовно подальшого процесу децентралізації. Третина учасників опитування висловили сподівання, що завдяки проведенню реформи для громадян з'являться нові можливості чинити вплив на владу, покращає якість послуг. Водночас чверть респондентів розцінюють децентралізацію як небезпеку посилення влади і впливу місцевих «князьків», а 20 % опитаних сприйняли ці зміни як виключно негативну акцію [54, с. 86].

За підсумками проведеного фокус-групового дослідження, було визначено найбільш актуальні проблеми для об'єднаних територіальних громад: негативний стан доріг; високі комунальні тарифи; низькі рівень заробітної плати і пенсії; працевлаштування молоді; застаріле і неробоче устаткування в сільських амбулаторіях; недоброзичливе відношення людей одне до одного. За свідченнями представників цільової групи, найбільшою проблемою для них є високі розміри комунальних платежів. Загалом головні скарги учасників опитування сконцентровані навколо питань матеріального добробуту, що визначають більшість можливостей людини, – вирішення будь-якої проблеми, можливість отримання якісних освітніх послуг, доступ до медичного сервісу. Відсутність стабільності зумовлює появу відчуття страху (хвороба, втрата роботи тощо) і викликає озлоблення людей [54, с. 89].

Разом з тим варто зауважити, що більшість опитаних вважають, що можливість розв'язання вищезначених проблем залежить від місцевих депутатів, керівництва об'єднаних територіальних громад і державних органів. Показово, що відповіді жінок і населення загалом стосовно оцінки ролі керівництва ОТГ певним чином дещо розходяться – ймовірно, як

припускають дослідники, за рахунок чоловіків, які входили до вибірки населення. Науковці висловили припущення, що чоловіки покладають більше сподівань на очільників ОТГ, аніж жінки. В той же час на суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, як от місцеві активісти чи пересічні громадяни, не покладали значних надій. Як вважають учасниці фокус-групового дослідження, вирішення місцевих проблем залежить від депутатів різних рівнів, однак вони нічого не роблять, оскільки йдуть до органів місцевого самоврядування для розв'язання власних проблем. Саме депутати місцевого рівня повинні мають бути задіяні у процесі розробки рішень на рівні ОТГ, однак, як переконані учасниці дослідження наразі вони бездіяльні [54, с. 90].

Жінки, які були залучені до проведення фокус-групових досліджень відзначили, що багато мешканців приєднаних до об'єднаної територіальної громади сіл невдоволені, тому що тепер за будь-якою довідкою потрібно їхати до сусіднього села – центру об'єднаної громади: «Дуже багато людей незадоволені. Будь-яка довідка – нас відправляють в Магалу. Забрали фахівців з сільської ради» [54, с. 94]; «Я кажу, що є й такі нюанси! Ось вони і незадоволені. Зберкасу закрили, забрали секретаря, того ... кажуть, навіщо нам було цього весілля?» [54, с. 94].

Водночас, частина інтерв'юєрок відзначає, що непорозуміння виникають унаслідок недостатньої поінформованості стосовно існуючого стану справ: «Хто, може, далекий від тих проблем, то незадоволений, тому що він не знає що і як!»; «Та що? Діловод є, землемір є, касир є, соцпрацівник є!» [54, с. 94]. Таким чином, недостатній рівень взаємодії керівництва ОТГ з місцевим населенням зумовлює невисокий рівень його обізнаності у важливих повсякденних проблема життя ОТГ [54, с. 94].

Впродовж жовтня 2019 р. харківськими і норвезькими вченими було проведено 89 напівструктурованих інтерв'ю з експертами та 11 фокус-групових інтерв'ю. З них у 26 інтерв'ю мова йшла про те, як поточна реформа децентралізації у нових об'єднаних територіальних громадах

впливає на етнокультурну складову соціальної згуртованості. Дослідники виявили чимало фактів адміністративного тиску, коли обласні державні адміністрації і представники регіональних політико-економічних еліт намагаються контролювати процес об'єднання. На їх думку це можна пояснити сильною радянською спадщиною традиції управління [67, с. 121].

Процес об'єднання громад рідко базувався на спільній місцевій ідентичності чи ідеї. Домінуючими були практичні і прагматичні міркування. Один з чиновників з Чернівецької області констатував: «Єдине, що нас усіх об'єднує, це бажання більш грамотно і раціонально організувати розподіл ресурсів. Немає спільної ідеї. [...] Рішення про об'єднання ґрунтувалося на міркуваннях економічного характеру. І другий елемент – географічне положення, наскільки це дасть додаткові можливості в плані організації інфраструктури. Те, що була б якась основна ідея – етнічна чи соціальна – ні, цього не існує. Єдина ідея полягала в тому, щоб покращити раціональний розподіл коштів між усіма членами громади» [67, с. 127].

Етнокультурна специфіка майбутніх ОТГ практично ніколи не бралася до уваги під час місцевих обговорень стосовно об'єднання. У порівнянні з іншими проблемами, з-поміж яких економічні і матеріальні, міркування про інфраструктуру та географічну близькість були більш важливими. Як стверджували фахівці з питань децентралізації, «Етнічна складова тут не є центральною, ми всі поділяємо одні й ті самі цінності: це ефективне управління, це знайти хорошого лідера, який очолить громаду; це речі, які були поставлені на перше місце у наших обговореннях» [67, с. 127].

Використання критеріїв етнокультурної специфіки для формування об'єднаних територіальних громад, описувалось чиновниками як архаїчне і відстале явище: «Наше село – українське, але ми не звертали уваги на це: якою мовою говорять люди, які свята святкують. Для сучасної людини є робота, їй потрібен дах над головою, щоби було, що їсти. Більше того, без транспорту і без сполучення нікуди не дінешся. Ну, в основному були

використані ці критерії, які потрібні сучасній людині. Тут не було місця для духовних чи патріотичних амбіцій – ну ми все це проігнорували» [67, с. 127].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачає, що беруться до уваги обставини історичного, природного, етнічного, культурного та іншого характеру, що впливають на соціально-економічний розвиток ОТГ. Коли вчені звернули на вище перелічені факти місцевим чиновникам і спитали, чи були враховані ці критерії у ході формування об'єднаної громади, відповіді були різними. Деякі прямо відповідали, що питання не було включене у порядок денний, або що його проігнорували. Інші відповіли, що ці обставини були враховані, і посилалися на історичне коріння, які об'єднували територіальні громади. Тільки декілька опитаних чиновників, і як правило лише після того, як їх про це запитали, зазначили, що етнічний склад сусідніх сіл враховувалися в процесі формування нових ОТГ. Причому вчені акцентують, що у Чернівцях це було частіше, ніж у Харкові, де проводились аналогічні дослідження. У ході інтерв'ю чернівецькі чиновники зазначали, що «Можна помітити слабку тенденцію, що українські громади намагаються об'єднатися одна з одною, тоді як румунські громади все більше тяжіють до інших румунів. Вона [тенденція] не настільки виражена, але подекуди така тенденція присутня. [...] Ну, мабуть, це на рівні менталітету, чи я не знаю. [...] Я не чув, однак, про категоричну відмову, в якій українська громада відмовилася б приєднатися до румунської» [67, с. 128]. Загалом, як вважають фахівці етнічний фактор у Чернівецькій не впливав на процес утворення територіальних громад, в усякому разі не був ключовим у ході обговорення їхніх конфігурацій. Вони могли не об'єднуватися, оскільки їхні мешканці не завжди не усвідомлювали переваг об'єднання або не досягли порозуміння стосовно визначення адміністративних центрів об'єднаних територіальних громад, однак не через те, що не хотіли жити в межах однієї громади з представниками інших етносів [27]. Можна вказати на низку позитивних прикладів формування поліетнічних громад у Чернівецькій області. Так у Мамалигівській

об'єднаній територіальній громаді станом на квітень 2019 р. проживало 2400 українців і 9600 молдаван, а сама громада, за словами заступника її очільника – Володимира Антончука, «утворилася не за етнічним, а за економічним принципом» [82].

В межах ОТГ сходяться кордони держав: України, Румунії і Молдови. Загальний бюджет громади складає 63 млн грн., з яких обсяг власних доходів складає 17 млн грн. Із загальної кількості 12 тис. мешканців ОТГ тільки 2400 є українцями, а решта – молдавани. З шести сільських рад, що були включені до її складу, тільки одна – українська, решта – молдавські, відповідно її жителів спілкуються здебільшого румунською мовою [83]. Але засідання громади проводяться виключно українською мовою. У ході роботи першої сесії по об'єднанню громади у 2016 р. було ухвалене рішення, що можна виступати і рідною мовою національної меншини, проте доповідач має забезпечити переклад на державну мову, щоб всім присутнім було зрозуміло про що йде мова. Але принаймні до 2019 р. ніхто до такої практики не звертався. Молдавани, які проживають у громаді, загалом добре розуміють українську мову. В цілому українська, румунська та російська мови настільки часто перетинаються у повсякденному житті настільки часто, що жителі і самі не помічають, як переходять з однієї мови на іншу [2, с. 72]. Ба більше, заступник голови ОТГ Володимир Антончук акцентував на тому, що «громада утворилася не за етнічним, а за економічним принципом: із Мамалигою, згідно з перспективним планом, просто об'єдналися більшість довколишніх населених пунктів. І ми налаштовані саме на економічний розвиток. Коли ті чи інші іноземні політичні сили захочуть влаштовувати провокації у місцях компактного проживання національних меншин, їм буде байдуже, якою є адміністративно-територіальна структура країни» [83].

Без проблем були утворені Волоківська ОТГ, в межах якої об'єдналися одне село з українським населенням та два з румунським [93]. Тим не менш, далеко не всі експерти оцінюють формування даної громади у виключно позитивному ключі. Науковці з ЧНУ ім. Ю. Федьковича А. Круглашов,

Н. Нечаєва-Юрійчук а також експерт з Чернівецького регіонального центру підвищення кваліфікації С. Гакман звертають увагу на проблему входження до Волоківської сільської об'єднаної територіальної громади с. Коровія, про що було прийнято рішення 9 лютого 2020 р. під час проведення загальних зборів мешканцями цього села. Зважаючи на вказане рішення зборів 10 лютого 2020 р., XXXV сесія VII скликання Коровійської сільської Ради прийняла рішення № 01-35/2020 «Про надання згоди на добровільне приєднання до Волоківської сільської об'єднаної територіальної громади» [12, с. 112].

У відповідності до вимоги п. 6 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання громадян» та п. 14 «Методики формування спроможних територіальних громад», рішення було надіслане Чернівецькій обласній державній адміністрації з проханням включити зміни до перспективного плану формування територій громад області з включенням с. Коровія до складу Волоківської ОТГ з тим, щоби відправити це рішення на затвердження Кабінетом міністрів України. Однак керівництво Чернівецької ОДА ухвалило рішення про включення с. Коровія до Чернівецької міської територіальної громади [12, с. 112].

Як зауважили науковці, впродовж 3-7 лютого 2020 р. з ініціативи місцевої ради було проведено опитування мешканців Коровії стосовно добровільного приєднання до Чернівецької міської територіальної громади. Під час опитування з'ясувалося, що 98% мешканців села виступили проти такого формату об'єднання. Отже, позицію майже всіх жителів цього села не було взято до уваги. Справедливі побоювання, у першу чергу соціально-економічного характеру, проявляються у жителів периферійних сіл новоутворених громад. Вони вбачають проблему у тому, що село, що стало центром громади, все більше перетягує на себе фінансові та інші ресурси, тоді як інші села не мають аналогічного доступу до них [12, с. 113].

Увагу вчених привернула ситуація у с. Круп'янське. В 2020 р. Кабінет Міністрів України прийняв рішення про приєднання с. Круп'янське

Герцаївського району до Волоківської об'єднаної територіальної громади Глибоцького району. Проте 30 жовтня 2019 р. у ході громадських дискусій було ухвалене рішення про входження цього села до складу Острицької об'єднаної територіальної громади, на що було отримано офіційну згоду керівництва даної ОТГ. Рішення Кабінету Міністрів викликало невдоволення серед мешканців громади, які вважають, що винуватцем ситуації, що склалася, є один з народних депутатів, який 5 травня 2020 р. особисто звернувся з офіційною заявою до керівництва Чернівецької ОДА з проханням посприяти від'єднанню с. Круп'янське від старої територіальної громади та її подальшому включенню до Волоківської ТГ [12, с. 115]. Жителів села обурило той факт, що вони дізналися про це постфактум, адже ніхто з ними не обговорював це питання. За словами однієї з мешканок села Тетяни Гуски, вона «Не чула і люди не чули. Кажуть, що збирали підписи, у мене не було нікого, підписів ніяких не ставила. Дізналася тільки у Фейсбуці, написав Георгій Мазурашу, що нас приєднують до Волоки, а до цього навіть не чула про таке... Я взагалі у Волоці ніколи не була і не хочу, щоб нас приєднували до Волоки і Валя Кузьміна. Обурені всі, звичайно, збирали вчора підписи про те, що ми не хочемо цього. Мої батьки, дід, – хочемо, як було, й надалі. Ми тут живемо вже стільки років, всі дуже дружні і хочемо, щоб і надалі так було [53], – каже пані Тетяна.

Для місцевих жителів проблема з таким сценарієм включення їхнього села до нової громади полягає в тому, що дорога до центру сусідньої територіальної громади проходить через Валякузьмінський ліс, а прямого автобусного сполучення з Волокою немає. Обґрунтованих причин у рішенні Кабінету Міністрів та ініціативі нардепа у сільській раді цього села не бачать [12, с. 115]. Науковці зазначають, що села Велика Буда, Мала Буда та Круп'янське впродовж тривало часу перебували у складі однієї сільської ради [12, с. 115]. Ті ж самі науковці зауважують, що частина жителів села, аргументуючи своє рішення більш ефективним менеджментом Волоківської ТГ, виступає за входження до складу саме цієї громади [12, с. 115].

Доволі безболісно пройшов процес створення Красноільської об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли два села, з польським і румунським населенням відповідно [93]. Голова ОТГ звертав увагу на те, що «основний ресурс громади – це її жителі, які беруть активну участь у розбудові інфраструктури громади, у громадському житті. Навіть еміграція однієї-двох родин – велика втрата для громади, тому керівництво громади створює всі можливі умови для комфортного життя мешканців, для розбудови місцевого бізнесу» [2, с. 73].

У ході опитування, організованого в серпні-вересні 2020 р. Департаментом демократії і врядування та Департаментом з боротьби з дискримінацією Генерального директорату з питань демократії Ради Європи, опитані респонденти вважали, що жодне чутливе питання, що стосується національних меншин, не було у центрі уваги у ході громадських обговорень реформи. З одного боку, політична дискусія в межах області не стосувалася культурно-етнічних аспектів формування ОТГ, а з іншого, найактивніше у процес були включені представники громад з поліетнічним населенням, котрі поділяли думку, що реформа відкриває перспективи економічного поступу. Як стверджують інтерв'юери, основні організації національних меншин, які мешкають в області, не займали жодної політичної позиції і втручалися у процес тільки в тому випадку, коли з'являлися реальні ризики негативного впливу реформи на їхні права. Організатори опитування зафіксували такий випадок – протест «Товариства румунської культури ім. М. Емінеску» проти зниження статусу румуномовних шкіл, які планували перетворити у структурні підрозділи опорної україномовної школи Мамалигівської ОТГ. Фахівці товариства забезпечили юридичний супровід судового позову, завдяки якому статус румуномовних шкіл було відновлено [32].

Процес об'єднання територіальних громад впливав на соціальну активізацію жителів багатьох сіл. Тепер вони отримали нагоду впливати на майбутнє свого села: на зборах громади та інших місцевих заходах вони зустрічалися односельцями і обговорювали спільні питання, важливі для всієї

громади. Іноді в окремих громадах це спричинило появу конфліктних ситуацій і ворожості, наприклад, під час прийняття рішення про визначення нового центру територіальної громади. У ході інтерв'ю місцеві фахівці з питань децентралізації стверджували, що процеси як правило проходили з достатньою прозорістю і досить часто з підвищеним рівнем залучення місцевих органів влади: «Це дало змогу людям протягом цих чотирьох років створити певне відчуття товариства, почуття участі, що хтось рахується [...] зважає на них із ними, що вони можуть впливати на процеси у своїй громаді та своїй країні» [67, с. 130]. Якщо до цього часу місцеві питання вирішувалися «згори», то сподівання, що рішення будуть прийматися на місцях, тепер об'єднує людей: «[...] ми більше не є частиною району, ми — самостійна одиниця! Ми справляємося [...] Пораємося самі, це дає нам відчуття єдності» [67, с. 130].

Лідерські якості були визначальним критерієм місцевої єдності і згуртованості, на що звертали увагу респонденти. Один з опитаних чернівецьких експертів повідомив, що упродовж перших років після об'єднання багато очільників ОТГ свідомо виділяли біднішим населеним пунктам більшу частину бюджету, з метою вирівнювання рівня життя між селами і більш заможними містами, і створення більшої єдності і спільної ідентичності у всій громаді [67, с. 131].

Респонденти підкреслювали здатність заступників голови ОТГ працювати у команді, а не лише відстоювати інтереси свого села чи міста, як вирішальну для єдності об'єднаної громади. Те, що депутати сидять поруч за одним столом, розподіляючи ресурси і вирішуючи спільні проблеми, зближує їх, що дає позитивні результати для місцевих жителів: «... потрібно розподілити кошти, бюджет і поділити їх справедливо, пропорційно. Жоден “дядько” до вас не прийде це робити, як це було раніше, коли приїжджали з району чи області» [67, с. 131].

Етнокультурна специфіка рідко називалася серед факторів, що сприймалися важливими, коли мешканці села вирішували, з ким об'єднатися.

У більшості населених пунктів питання етнічної належності та етнічної ідентичності не стали лініями розмежування між людьми і після об'єднання громад. Учасники інтерв'ю, проведених харківськими і норвезькими вченими по-різному пояснювали очевидно непорушену етнокультурну гармонію в нових і більш гетерогенних об'єднаних громадах. У першу чергу – це тривала мирного багатонаціонального і полікультурного співіснування в Чернівецькій області, зробила різноманітність закономірністю. Наступний фрагмент інтерв'ю є досить репрезентативними для таких тверджень: «[Нам] вдалося об'єднати сусідні села, які розмовляють різними мовами. Чому це так? [...] Ми робимо це, тому що ми живемо пліч-о-пліч століттями, розмовляючи різними мовами» [67, с. 133].

Однак було декілька винятків з цієї очевидної локальної етнокультурної толерантності. В декількох ОТГ, які відвідали інтерв'юери, виникли розбіжності на релігійному ґрунті після об'єднання тих, хто вважав за краще, щоб їхня церква підпорядковувалась УПЦ МП, і тих, хто наполягав на переході до ПЦУ (після надання Томосу про автокефалію). Представниця місцевої влади у Чернівцях, яка була свідком запеклих дискусій у своєму селі стосовно цього питання, звернула увагу на важливість проявляти повагу і відвідувати церкви різних релігійних спільнот, а не приймати на чиюсь конкретну сторону [67, с. 133].

Втім, учасники інтерв'ю звертали увагу і на інший аспект об'єднання. Голова новоствореної ОТГ вважав, що цей процес здійснювався далеко не на добровільних засадах, і що його село, в якому проживали в основному етнічні румуни, зазнало тиску на об'єднання із двома селами, в яких переважали етнічні українці.

Об'єднання було зроблене через страх бути поглинутим великою міською територією: «тоді ми автоматично були б поглинені містом, і ми були б знищені як етнічна група» [67, с. 134]. Злиття з українськими селами також було кращим за об'єднання з невеликим румунським селом із більш скромним бюджетом. Отже, матеріальні проблеми, вочевидь, переважали

етнокультурну однорідність як мотивацію для об'єднання. Однак таке формальне об'єднання не привело до єдності. Голова ОТГ поскаржився на відсутність єдності, характеризуючи об'єднання як «примусовий шлюб», в якому сторони продовжують жити окремим життям і збираються разом для вирішення спільних проблем лише в разі крайньої потреби: «Ми зібралися і написали, що кожне [село] збереже те, що має. Етнічність, традиції, обряди, ми всі зберігаємо своє, а вони — своє. Території змінюватися не будуть. Кордони залишаться такими ж [...], якщо буде якийсь закон відокремлення [ОТГ], то всі збережуть те, що мали. [...] Наразі ми насправді не об'єдналися. Усі [залишаються] самі по собі» [67, с. 134].

Дослідники звертають увагу на те, що на Буковині зберігаються доволі сильні традиції і звичаї. Зауважимо також, що це область, де найбільша щільність населення на 1 км² в межах всієї України, тому закономірно є те, що «всі про всіх все знають» не тільки у своєму районі, але й в сусідніх. Знають, до прикладу, що у певному селі люди хазяйновиті і пропонують пройтися чи проїхатися по селу і подивитись на те, як впорядковані обійстя, чи прибрані і впорядковані вулиці і тротуари, наскільки вони озеленені, що є свідченням того, які тут відповідальні і працьовиті мешкають люди, і, відповідно з таким селом охоче об'єднуються у територіальну громаду. Про інше ж село подекують, що про нього віддавна йшла «слава», що там проживають настільки «мудрі» і «хитрі», що можуть будь-кого навколо пальця обвести, відповідно з громадою такого села об'єднуватися ніхто не поспішає. Чернівецька дослідниця В. Бурдяк задається питанням: «Чи є це важливою причиною для відмови в об'єднанні? Може, комусь видається, що не надто важливою, але пересічні громадяни думають інакше, адже їм доведеться разом вирішувати різні питання повсякденного життя, добробуту, розподіляти бюджет ОТГ, тому вони намагаються прорахувати все заздалегідь» [6, с. 105]. Політологиня резюмує, що вочевидь успішний і позитивний досвід роботи Глибоцької та Сторожинецької об'єднаних

територіальних громад відіграв свою роль в тому, що до них зголосилися доєднатися мешканці багатьох інших селищних рад [6, с. 105].

В. Бурдяк акцентує на тому, що ті об'єднані територіальні громади, до створення яких підійшли не з формального боку, а продумано і виважено, взявши до уваги економічну доцільність об'єднання, демонструють загалом позитивні здобутки і мешканці задоволені своїм новим статусом. Керівництво ОТГ відповідально ставиться до потреб і нагальних проблем своїх співгромадян. Позитивним в цьому сенсі є відношення керівництва до малого бізнесу у Недобоївській, Клішківецькій та Рукшинській об'єднаних територіальних громадах (Хотинщина), чи розв'язання проблеми з навчальними установами. У цих громадах відмовились від утримання малих шкіл, натомість вирішили проблему транспортування дітей до опорних навчальних закладів ОТГ, придбавши чи орендувавши для цього автобуси. У підсумку задоволеними залишилися всі учасники освітньо-виховного процесу: і батьки, і діти, і вчителі [6, с. 105].

Аналіз заходів, пов'язаних з впровадженням децентралізації у Чернівецькій області демонструє, що цей процес відбувається в руслі загальнодержавних тенденцій. Варто звернути увагу на визначальну роль людського фактора в процесі імплементації реформи в області, яка є неоднозначною як на етапі створення ОТГ, так і їхнього подальшого існування. Як позитивну тенденцію слід відзначити підвищення рівня поінформованості і підтримки заходів, пов'язаних з втіленням реформи з боку жителів регіону; також активну роботу місцевих фахівців, депутатів і чиновників органів державної влади стосовно реалізації положень; використання очільниками ОТГ інституційних механізмів реформи для покращення рівня життя жителів населених пунктів.

Варто також вказати і на негативні прояви людського фактора у ході децентралізації – це зокрема пасивність у залученні до процесу об'єднання жителів деяких окремих районів (таких як Кельменецький, Заставнівський і Кіцманський), активний спротив місцевих еліт процесу об'єднання

(Сокирянський р-н), а також проблеми відкритості діяльності об'єднаних громад. Слід також вказати і на проблеми мовно-культурного характеру в районах із змішаним українсько-румунським і українсько-молдовським складом населення, які викликали побоювання жителів цих громад щодо того, наскільки в майбутньому будуть враховуватись їхні національно-культурні запити і потреби. Загалом етнокультурні особливості новоутворюваних ОТГ не враховувались у ході місцевих дебатів про об'єднання. Дана проблема перебувала на задньому плані у порівнянні з труднощами економічного і матеріального характеру.

РОЗДІЛ 3. СПЕЦИФІКА ФОРМУВАННЯ СПРОМОЖНИХ ГРОМАД У ЧЕРНІВЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ

3.1. Теоретичні аспекти формування спроможних громад. Як свідчить передовий досвід західних країн, розбудова демократичної Української держави повинна спиратися на розвинуті і ефективні структури місцевого самоврядування, в першу чергу на спроможні територіальні громади. Створення спроможних об'єднаних територіальних громад є демонстрацією горизонтальних, самоорганізаційних процесів на території України, що мають стати фоном для пришвидшення соціально орієнтованих перетворень. Очевидно, що визначення стратегічних напрямів демократичних трансформацій, «наближення держави до людини» неможливе без розвитку інституцій місцевого самоуправління як первинної ланки народовладдя [35, с. 107].

Спроможна територіальна громада уособлює не лише пряме народовладдя, а й виступає як фундамент для демократичних трансформацій в державі, чинник інтенсифікації комунікативної кооперації її громадян і владних інституцій. Посилюючи місцеві громади, надаючи їм значно ширші компетенції і засоби ми наближаємо «державу» до громадян, розвиваємо традиції демократії і процедури керівництва на місцях. Спроможна територіальна громада – це самокерована (до якоїсь міри самодостатня), адміністративне утворення в межах своїх потреб, засобів і компетенцій, яка своєю діяльністю посилює горизонтальні соціальні взаємозв'язки у демократичній державі [35, с. 108].

Водночас, у тій ситуації, що склалась в Україні існує ряд питань стосовно формування спроможних ОТГ, що потребують невідкладного врегулювання на законодавчому рівні:

- 1) визначення ознак спроможності ОТГ;

- 2) визначення підстав відміни рішення Кабінету Міністрів про визнання територіальної громади спроможною, що має наслідком припинення надання їй державної грошової підтримки;
- 3) визначення способів створення спроможних ОТГ, зокрема шляхами:
 - а) добровільного об'єднання (приєднання) територіальних громад;
 - б) об'єднання (приєднання) територіальних громад згідно рішення Кабміну.
- 4) виділення умов, послідовності і термінів закінчення процесу створення спроможних ТГ, з одного боку, шляхом добровільного об'єднання, добровільного приєднання, з іншого – відповідно до рішення Кабінету Міністрів України;
- 5) визначення умови фінансової підтримки з боку держави спроможних ТГ територіальних громад та причин припинення їхньої діяльності [43, с. 79].

Досвід європейських країн демонструє, що реформування територіальної організації влади, посилення фінансових засад та повноважень органів місцевого самоврядування стало ефективним засобом мотивації для економічної активності, розробки дієвих стратегій регіонального і місцевого розвитку, покращення якості надання послуг місцевому населенню. Це є можливим в першу чергу, завдяки дотримання принципу субсидіарності у поділі компетенцій між управлінським рівнями. Зазвичай за центральними органами державної влади залишаються тільки ті повноваження, які необхідні для вирішення завдань загальнодержавного характеру (як от: національна безпека, великі інфраструктурні проєкти, розвиток науки і т. ін), в той час як усі завдання забезпечення успішного функціонування громад вирішуються безпосередньо на місцевому рівні. Це надає місцевій владі більшої фінансової незалежності і дає змогу краще використовувати власні ресурси для мотивування економічного розвитку. Саме такий принцип закладений у теоретичних засадах реформування територіальної організації влади в Україні [68, с. 139].

Вивчення досвіду реформування адміністративно-територіальних утворень базового рівня в країнах європейської співдружності дало змогу виділити наступні головні передумови формування спроможних територіальних громад:

- утворені територіальні громади базового рівня мають являти собою цілісну економічну і соціальну систему, що іноді є наслідком довготривалого історичного процесу («ефект спадщини»). Як приклад можна згадати французькі комуни, створення яких почалося під час Великої французької революції (1789-1799);
- територіальна громада має бути максимально «придатною» до керування нею органами місцевого самоуправління; характеризується наявністю людських, матеріальних і фінансових спроможностей;
- територіальна громада повинна бути місцем висловлення потреб її жителів, участі в управлінні територією і здійснення контролю за цим процесом [39, с. 109].

Головним аспектом розвитку спроможних територіальних громад в Україні є фінансово-економічна ефективність, спроможність зосереджувати наявні ресурси, утворювати нові і раціонально розпоряджатися ними. Зважаючи на європейський досвід, спеціалісти акцентують на потребі під час реформування системи місцевих фінансів та міжбюджетних відносин ґрунтуватися на «європеїзації» місцевих бюджетів України. Європеїзація розцінюється як головний процес, що здатний реалізувати якісні зміни у політичній системі та економічному житті [39, с. 109].

Одним з ключових факторів спроможності об'єднаних територіальних громад є фінансова спроможність, певний рівень якої є, в першу чергу, результатом бюджетного і податкового реформування. Українські вчені Т. Куценко і Я. Сіренко зазначають, що показник фінансової спроможності ОТГ не є вичерпним, виділивши інституційний, нормативно-правовий і ресурсний аспекти спроможності об'єднаних територіальних громад [46 а].

Фінансова спроможність – це дефініція, що відображає на певний момент загальний стан фінансових ресурсів в регіоні, капіталообіг і ресурсну придатність регіону до висхідного економічного розвитку [41, с. 134]. Термін «спроможна територіальна громада» сформульовано в «Методиці формування спроможних територіальних громад», яку було схвалено постановою Кабінету Міністрів України 8 квітня 2015 р. [57].

Отже, спроможні територіальні громади – це «територіальні громади сіл (селищ, міст), які внаслідок добровільного об'єднання можуть самостійно чи через компетентні органи місцевого самоврядування забезпечити відповідний рівень надання послуг, а саме: в галузі освіти, культури, охорони здоров'я, соцзахисту, ЖКГ, з урахуванням кадрового потенціалу, фінансового забезпечення і розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [66, с. 800].

Фінансово-бюджетний потенціал територіальних громад охоплює їхню здатність накопичувати, розподіляти та використовувати фінанси ресурси з врахуванням потреб та пріоритетів мешканців, а також забезпечення відкритості, прозорості і відповідальності у фінансовому керівництві. Ключовим елементом фінансово-бюджетного потенціалу є здатність акумулювати власні прибутки, доцільно розпоряджатися виділеними бюджетними ресурсами, а також ефективно співпрацювати з іншими рівнями влади і партнерами для забезпечення дієвості і стабільності фінансово-економічної ситуації в межах громади [16, с. 307].

Оцінка фінансового потенціалу територіальних громад потрібна для того, щоб визначити ефективність функціонування органів місцевого самоврядування стосовно нарощування свої фінансових можливостей [66, с. 880].

Один з таких механізмів визначення фінансового потенціалу ОТГ запропонували експерти Центру спільних дій, які розробили «Методологію вимірювання фінансової спроможності територіальних громад обласних центрів України (Методологію) впродовж 2018-2021 (9 місяців) рр. [96]. За

допомогою даного інструменту проводиться аналіз забезпеченості органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами для реалізації своїх функцій, що дає змогу оцінити рівень ефективності функціонування органів місцевого самоврядування стосовно накопичення свого фінансового потенціалу [66, с. 800].

В основу цієї методології покладено 10 критеріїв визначення фінансової спроможності ОТГ: прибутки загального фонду місцевого бюджету на одного жителя; витрати загального фонду місцевого бюджету на одного жителя; витрати місцевого бюджету на утримання управлінського апарату на одного жителя; капітальні витрати місцевого бюджету на одного жителя; індекс податкоспроможності місцевого бюджету; рівень дотаційності місцевого бюджету; частка витрат місцевого бюджету на утримання управлінського управління у власних фінансових засобах територіальної громади; частка зарплати у витратах загального фонду місцевого бюджету; частка капітальних витрат з місцевого бюджету; частка місцевих податків та зборів у місцевому бюджеті [66, с. 800].

Головними показниками, що визначають соціально-економічну спроможність територіальних громад, порядок і критерії визначення рівня їх спроможності, є нерозривність і географічна цілісність території ТГ; те, що в межах ТГ проживає не менше 250 дітей шкільного і 100 дітей дошкільного віку; розміщення на території ТГ ЗНЗ I-III ступеню, проєктною потужністю не менш як 250 учнів. У випадку невідповідності ТГ хоча б одній із зазначених вимог таку громаду не можна вважати спроможною, а оцінка рівня її спроможності не проводиться в зв'язку з нерентабельністю. Якщо громада відповідає головним критеріям показникам, тоді проводиться оцінка рівня спроможності такої громади [78, с. 137].

3. 2. Аналіз спроможності об'єднаних територіальних громад Чернівецької області. На основі проведення критеріального моніторингу 33 ОТГ Чернівецької області (тих, які перебувають у прямих міжбюджетних відносинах в 2019 році), В.Рошило з'ясувала, що всі ОТГ відповідають

ключовим критеріям, тому на думку дослідниці доцільним є оцінювання рівня спроможності таких об'єднаних територіальних громад:

- загальну площу території до 200 км² має 31 ОТГ, від 200 до 400 км² – 1 – Селятинська ОТГ, від 400 км² – 1 – Сторожинецька ОТГ; найбільшою за територією ОТГ є Сторожинецька (райцентр і 15 сіл колишнього району, кількість мешканців складає 38680 чол.), а найменшою – Усть-Путильська ОТГ (6 сіл 2 сільради: Усть-Путильська і Мариничівська, кількість 2 237 чол.);
- кількість жителів більше 7 тис. чол. наявна у 20 громадах, 3-7 тис. осіб – у 12 ОТГ, до 3 тис. чол. – в Усть-Путильській ОТГ;
- понад 500 учнів мешкає в кожній з 29 громад; від 300 до 500 учнів проживає в 3 ОТГ; до 300 учнів налічується в одній громаді (Вікнянській).

Оцінювання рівня спроможності територіальних громад проводиться на основі наступних критеріїв (у дужках вказане граничне значення), як кількість населення (3000 чол.); площа (200 км²); індекс сплати податків (0,3); частка місцевих податків і зборів (10%). Визначення рівня спроможності ТГ проводиться на підставі суми числових значень критеріїв оцінювання:

- 1) від 1,2 до 1,8 – низький рівень спроможності;
- 2) від 1,9 до 3,2 – середній рівень спроможності;
- 3) від 3,3 до 4 – високий рівень спроможності [78, с. 137].

Отже, згідно з вищеописаною методикою, оціночний рівень спроможності ОТГ за результатами 2019 р. продемонстрував, що на території Чернівецької області немає громад з низьким рівнем спроможності. Середній рівень спроможності (від 2,2 до 3,8) мають 30 громад. Сторожинецька (4,2), Новодністровська (3,9), Мамаївська ОТГ (3,9) мають високий рівень спроможності. Найменші оціночні бали ОТГ мають за критерієм площі території. Площу більше 200 км² мають тільки 2 ОТГ (Селятинська і Сторожинецька). Проте зважаючи на те, що площа Чернівецької області є

найменшою і найбільш густонаселеною, така ситуація цілком закономірна. Абсолютно протилежною є ситуація з показником кількості мешканців – 26 територіальних громад отримали найвищий бал, з кількістю населення більше 5 тис. чол. Доволі низькими є показники ОТГ за індексом сплати податків. 15 громад мають показник менш як 0,3. Лише показник Новодністровської ОТГ обчислюється вище 0,9. Це викликано тим, що Чернівецька область займає останнє місце по Україні за рівнем середьомісячної зарплати, що відповідно, визначає розмір сплати податку на доходи фізичних осіб [78, с. 138].

Міські територіальні громади обласних центрів є одними з найбільш спроможних громад в Україні, на що впливає низка різноманітних обставин: кращі умови для заняття бізнесом, розвинуті інституції, демографічний чинник, наявність висококваліфікованих кадрів, а також найбільші фінансові ресурси, що зазвичай накопичуються саме в обласних центрах. Таким чином, громади обласних центрів ще на момент об'єднання мають більші фінансові перспективи у порівнянні з іншими територіальними громадами, оскільки у них наявна необхідна для цього база. Однак навіть найбільш спроможні громади сильно відрізняються за рівнем фінансової спроможності. Фахівчиня Уманського державного педагогічного університету ім. П. Тичини Н. Осадчук, ґрунтуючись на принципах «Методології вимірювання фінансової спроможності територіальних громад обласних центрів...» розглянула рейтинг фінансової спроможності міських територіальних громад обласних центрів упродовж 2018-2020 рр. та 9 місяців 2021 р. Як було встановлено дослідницею, упродовж цього часу Чернівці займали 11-те місце (із загальної кількості 12-ть) в рейтингу [66, с. 801, табл. 1]. Чернівецька громада продемонструвала найменші показники на одного мешканця. У 2020 р. Чернівецька ТГ не направляла коштів до Державного бюджету і не отримувала їх відповідно до своїх показників [96]. За чотирирічний період в Чернівецькій міській громаді зафіксовано найгірший показник податкоспроможності [96]. За цей же час громада мала найнижчий рівень

дотаційності і віддавала іншим громадам найменші частки своїх доходів [96]. Місцева влада Чернівецької територіальної громади витратила найбільше коштів на заробітні плати серед інших громад обласних центрів [96]. Принагідно відзначимо, що за даними О. Склярської у Чернівецькій області (станом на 2022 р.) було 15 громад з дотаціями понад 50%, 49 громад з дотаціями більше 14,4%, найбільш дотаційною була Петровецька громада (Чернівецький р-н), громадою з найбільшою часткою реверсної дотації (кошти, які місцеві бюджети передають до державного бюджету для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій) – Новодінстровська [85, с. 72].

Найбільш важливою складовою децентралізації стало надання саме фінансових (бюджетних) повноважень об'єднаним територіальним громадам [46 б, с. 65]. У межах бюджетної децентралізації розподіл між центральними і місцевими органами влади передбачало два пов'язаних між собою процеси: 1) розділ видаткових зобов'язань і джерел доходів за рівнями бюджетної системи: державний, регіональний, місцевий; 2) окреслення об'єму у повноважень, в межах яких органи влади могли визначати свої видатки і прибутки. Справжній рівень децентралізації у політичному, адміністративному у фінансовому відношенні залежав від рівня завершеності цих процесів [46 а].

Як зазначають Т. Куценко і Я. Сіренко, низький фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування з наділенням їх делегованими функціям без відшкодування видатків бюджетними прибутками, лімітував їх повноцінну участь у бюджетному процесі, а також був обмежувальним фактором розвитку територій. Отже, бюджетна децентралізація стала найефективнішим і найдієвішим інструментом забезпечення всіх сфер спроможності громад [46 а].

«Фінансова можливість соціально-економічного розвитку просторової системи» визначається як сукупність фінансових можливостей утворення, ефективності використання фінансових ресурсів і здатності самостійного

забезпечення соціально-економічного розвитку. Отже, фінансова спроможність адміністративно-територіальної одиниці – це його спроможність забезпечувати надходження достатнього об'єму фінансових ресурсів і формування ефективної структури їх джерел, а також їхній якісний поділ і ефективне використання для подолання дестабілізаторів і досягнення сталого соціально-економічного розвитку територіального у короткотерміновій і довготерміновій перспективах [46 а].

В реаліях нового перерозподілу публічних фінансів між владними рівнями внаслідок результаті реформи бюджетної децентралізації з метою забезпечення потреб територіальних громад, можуть бути використані фінансові ресурси різних економічних агентів, а саме: місцевих і центральних органів влади, приватних суб'єктів господарювання, фінансових закладі і неурядових організацій, а також іноземних країн і міжнародних фінансових організацій [46 а].

Зараз фінансова спроможність об'єднаної територіальної громади спирається на ресурси внутрішнього походження. Ряд ресурсів (такі як інвестиції, спонсорська допомога) можуть бути одночасно як внутрішніми, так і зовнішніми. Відзначимо, що об'єднані територіальні громади також отримали доступ до інших зовнішніх джерел фінансування. Рада ОТГ має повноваження здійснювати місцеві запозичення до бюджету громади – внутрішні та зовнішні, у тому числі через отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових установ. У багатьох об'єднаних територіальних громадах, де є досить багато невирішених проблем, розв'язати їх лише за рахунок внутрішніх фінансових ресурсів неможливо, тому доречно замислитись про вихід на ринки запозичень, а також використання зовнішніх інвестицій [46 а].

Процес створення спроможних ОТГ в Україні наразі відбувається з врахуванням децентралізації, що здійснюється урядом. З-поміж децентралізації актуальним є вирішення фінансових проблем функціонування, тепер вже з врахуванням децентралізації ОТГ.

Стосовно забезпечення спроможності територіальних громад на рівні держави забезпечено цілий ряд змін. Так, ОТГ отримує додаткові фінансові і майнові ресурси. Головні з них:

- 60% податку на доходи фізичних осіб (було 0) на власні повноваження;
- державні дотації (медична, освітня);
- право розпоряджатися землями на в межах ОТГ [19, с. 134].

У своїй більшості об'єднані територіальні громади Чернівецької області є дотаційними і тому потребують фінансової підтримки з боку держави, а інфраструктура, що перебуває у спільній власності, потребує значних бюджетних капіталовкладень для приведення її до адекватного стану, для подальшої раціональної експлуатації, з метою надання дієвих послуг територіальним громадам. У першу чергу це стосується тих ОТГ, що були створені на базі міст (селищ) районного значення і отримали «у спадок» заклади та установи, що перебували на балансі районних бюджетів (районні лікарні, заклади культури, установи соціального захисту та ін.), утримання яких потребує значних капіталовкладень [79, с. 156].

Дослідження стану фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад у 2017 р. вказує на те, що найнижчі показники фінансової спроможності притаманні для переважної більшості невеликих громад. Винятком є деякі невеликі громади на території яких знаходяться бюджетоутворюючі підприємства і потужні компанії реального сектору економіки. Наявність тенденції між фінансовою спроможністю і кількістю населення територіальної громади можна пояснити тією обставиною, що у великих громадах вигідніше розвивати малий і середній бізнес, тому що там наявний необхідний трудовий ресурс, більш значний місцевий ринок збуту товарів і послуг та кращі можливості для стабільного розвитку громади. Великі громади мають більші ресурси і більше можливостей для забезпечення відповідного функціонування об'єктів інфраструктури, закладів і установ комунальної власності, а органи місцевого самоврядування можуть гарантувати надання якісних публічних і комунальних послуг [60, с. 73]. Слід

відзначити наступні ознаки, які можуть розглядатись як такі, що сприяють створенню спроможних громад:

- кількість мешканців громади має бути не меншою, як 5-7 тис. чол.;
- питома вага базової дотації – не більш як 30% від суми власних прибутків;
- видатки на функціонування управлінського апарату – не більш як 20% від об'єму фінансових спроможностей громади. Фінансовий потенціал в процесі створення спроможних громад є одним з головних критеріїв, що здатний забезпечити сталий розвиток громад [60, с. 74].

Вирішальним в цьому сенсі є можливість доступу жителів до соціальних послуг, що надаються об'єднаною територіальною громадою через ЗЗСО, дитсадки, фельдшерсько-акушерські пункти, клуби і т. ін. Найважливішим у системі оцінки фінансового потенціалу громади є показники надходження власних прибутків місцевого бюджету об'єднаної територіальної громади і, перш за все, прибутків на 1 мешканця ОТГ і видатки на утримання соціально-культурних закладів, включно з утриманням управлінського апарату [60, с. 74].

Виходячи з вищевикладеного і беручи до уваги висновки і рекомендації Міністерства розвитку громад та територій України, оцінку фінансового потенціалу і бюджетів ОТГ, варто здійснювати з урахуванням наступних факторів:

- площа об'єднаної територіальної громади (в км²);
- власні доходи на одного жителя;
- рівень дотаційності, матеріальна база об'єднаної територіальної громади (питома вага базової/реверсної дотації у прибутках (%));
- капітальні витрати на 1 жителя;
- питома вага витрат на утримання управлінського апарату у власних засобах (без транспорту) [60, с. 74].

Найменша сума власних доходів у 2017 р. на 1 особу становила 600,2 грн в Чудейській ОТГ Чернівецької області. В цій же громаді був найбільший рівень дотаційності місцевого бюджету ОТГ (48,4 %) [60, с. 75]. Підсумки аналізу фінансової спроможності місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад, необхідно підкреслити, що фактично 90% бюджетів є дотаційними. Рівень дотаційного компонента у місцевому бюджеті в 2017 р. становив 21,4% у Волоківській територіальній громаді. Капітальні витрати 1 жителя обчислювались у розмірі 262,6 грн. в Чудейській територіальній громаді [60, с. 75].

Аналізуючи дані рейтингу, сформованого Мінрегіоном, найгірші показники фінансової спроможності, що зайняли останні десять пунктів в рейтингу, це чотири об'єднані територіальні громади в Чернівецькій області: Недобоївська, Рукшинська, Красноільська і Чудейська [60, с. 78].

Здійснений аналіз фінансової спроможності у розрізі місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад демонструє, що саме прибутки місцевих бюджетних організацій є доволі важливим критерій, на який впливає низка різноманітних критеріїв прибутків і витрат та утримання апарату територіальної громад, а розмір прибутків, особливо на одну людину, що є досить важливим при визначенні фінансової стабільності бюджетів [60, с. 78].

Аналіз фінансової спроможності ОТГ Чернівецької області у 2020 р. демонструє залежність бюджетів місцевих громад від перенесення з держбюджету. Середній показник по всіх ОТГ у межах області складає 24,4 %. Понад як 60% громад області мають значення показника рівня доплат (питома вага базових доплат у доходах загального фонду) більше середнього. Найвище значення згадано показника у 2020 р. спостерігалось у Брусницькій сільській ТГ – 51%, Камянецькій сільській ТГ – 52,7%, Чудейській сільській ТГ – 54,3%, Петровецькій сільській ТГ – 55,8% [79, с. 156]. Виходячи з цього цілком логічним є внесення змін до Бюджетного кодексу України у розділі переліку грошових виплат з Держбюджету місцевим бюджетам субвенцією

на створення інфраструктури територіальних громад. Розподіл вказаного трансферту проводити за формульним підходом до рівня кожного бюджету ТГ [79, с. 156].

Посилення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад і покращення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування викликане потребою грошового забезпечення виконання раніше переданих державою видаткових компетенцій на місцях, тому що таке перекладення навантаження на муніципалітети було здійснене без виділення відповідних бюджетних коштів, а саме: це утримання професійно-технічних освітніх закладів; виплата зарплати непедагогічним працівникам, утримання закладів загальної середньої освіти, забезпечення освітньо-виховного процесу; фінансування компослуг і енергоносіїв лікувальних і оздоровчих закладів; грошове забезпечення державних соціальних гарантій (пільговий проїзд і зв'язок і т.д.); витрати на вуличне освітлення і електротранспорт шляхом підняття тарифів на електроенергію для задоволення цих потреб [79, с. 156].

Для удосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні львівська дослідниця Т.Гургула пропонує наступне:

- забезпечити дієве і цільове витрачання коштів місцевих бюджетів за допомогою залучення демократичних механізмів їхньої оцінки і впливу;
- усунути дисбаланс між загальнодержавними і місцевими податками і зборами;
- удосконалити комплекс регулювання міжбюджетних відносин за допомогою покращення механізму надання дотацій;
- активно використовувати гранти зарубіжних установ та інститутів, міжнародні програми фінансування проєктів на принципах співфінансування, знаряддя державно-приватної взаємодії та місцеві позики;

- інтенсифікувати громадський контроль за дотримання місцевою владою принципів чинного бюджетно-податкового законодавства;
- забезпечити належний суспільний вплив на прийняття рішень в галузі планування і управління грошових ресурсів територіальних громад [19, с. 135].

На думку науковиці, найбільш ефективно розв'язання вищезначених проблем може бути реалізоване лише шляхом структурного реформування всієї системи місцевих фінансів, беручи до уваги вектори фінансової децентралізації і деконцентрації влади. Таким чином, покращення фінансової спроможності територіальної громади знаходиться у безпосередній залежності від результатів діяльності суб'єктів економіки і продуктивності системи управління фінансовими ресурсами на всіх етапах виробничо-господарської діяльності [19, с. 135].

Згідно підсумків аналітичного звіту «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: результати п'ятої хвилі соціологічного дослідження серед населення України» з-поміж тих громадян, які поінформовані про перебіг реформи децентралізації, 81 % респондентів оцінюють її як необхідну Україні [23]. Таке соціальне визнання реформи адміністративно-територіального устрою в оцінках громадян, безсумнівно, дає підстави оцінювати її як одну з найуспішніших реформ в Україні впродовж останніх років. На відміну від інших реформувань (до прикладу земельна реформа, приватизація державних підприємств або питання реінтеграції тимчасово окупованих територій), які розділяють українців в оцінках «за і проти», реформа децентралізації має значні перспективи соціальної консолідації українського суспільства навколо самої ідеї і результатів своєї реалізації. Це дає дослідникам підстави визначити її як кохезивну реформу (з англ. «social cohesion» – соціальна згуртованість), що передбачає інтенсифікацію соціальної згуртованості на рівні локальних об'єднань і українського суспільства загалом [20, с. 56].

Коhezивна спрямованість реформи децентралізації викликана соціально-політичною специфікою її появи як механізму посилення консолідації країни, протиставлення федералізації і сепаратистським проявам [20, с. 56]. ОТГ як новий соціальний інститут (згідно визначення закону – ефективний і спроможний інструмент місцевого самоуправління на базовому рівні) [30] повинен стати найбільш «наближеним» до населення інститутом публічної влади, що покликаний бути спроможним для вирішення широкого кола питань в інтересах місцевих жителів [20, с. 56].

Не дивлячись на продуктивність й успішність реформи децентралізації в оцінках фахівців, її реалізацію в Україні не можна назвати ані завершеною, ані безпроблемною. Причини полягають у багатьох аспектах – від правового до соціально-політичного: це і неузгодженість і відставання профільних міністерств у їхній рефлексії на виклики, що з'являються перед новоутвореними громадами [81, с. 137], і багато лакун у державному законодавстві, що стосується вирішення проблем економічного, земельного, трудового характеру, зумовлені впорядкування процесів децентралізації, і виклик зростаючого розриву між «новою децентралізованою Україною і старою ієрархічною» [29, с. 30], що викликає соціальну напруженість і закріплює нові виміри соціальної диференціації в державі [20, с. 57].

Різні темпи впровадження реформи децентралізації, відсутність адміністративного контролю за ходом об'єднання і неоднорідні початкові можливості (наприклад наявність кваліфікованих фахівців, спроможних налагодити організувати впровадження реформи на місцях; якісна інформаційно-роз'яснювальна робота і підтримка реформи з боку місцевих жителів) не тільки призвели до посилення соціальної диференціації у децентралізованій Україні, а й зафіксували розвиток закритих «соціальних порядків» [20, с. 63]. Цими обставинами скористалися найзаможніші територіальні об'єднання, відразу створивши міжгрупові союзи дотримуючись принципом «багаті з багатими». Розуміння даного процесу наявне в думках учасників інтерв'ю, що проводились в рамках реалізації

українсько-норвезького дослідницького проєкту ARDU «Акомодація регіонального різноманіття в Україні». Польовий етап дослідження, метою якого був збір якісної соціологічної інформації у вигляді 89 напівструктурованих інтерв'ю та 11 фокус-груп, проведено у жовтні 2019 р. в двох прикордонних областях України – Харківській і Чернівецькій. Опитування проводилось серед місцевих громадських активістів, депутатів місцевих рад, представників керівництва об'єднаних територіальних громад і фахівцями з питань децентралізації. Воно торкалось дослідження специфіки реалізації реформи децентралізації в прикордонних та її впливу на соціальну єдність в етнічно різнорідних регіональних спільнотах [20, с. 58].

Учасники опитування говорили про нагальну потребу втручання держави у подолання нерівності між «багатими» і «бідними» ОТГ. Таку картину фахівці з питань децентралізації пов'язують із закінченням етапу добровільного об'єднання і переходом до адміністративного, у ході якого передбачено перегляд карти об'єднаних територіальних громад з позицій посилення спроможності «слабких»: «Функція держави – вирівнювання. На даному етапі, коли є ще в об'єднаннях слово «добровільне», держава не може вплинути, бо передбачені законом нові об'єднання. Добровільні повинні мати етап. Вони не можуть бути вічними, тому що розрив стає більшим і більшим» [20, с. 58].

Однак такі патерналістські сподівання стосовно впровадження адміністративного етапу реформи децентралізації носять діалектичний характер. Сама реформа зумовлює появу метаморфоз спроможності на рівні місцевих спільнот в Україні. Для інтерпретації такого висновку необхідно звернутися до «підходу спроможності», який розвиває дослідник соціальних нерівностей А. Сен. Згідно його теорії соціальні механізми мають оцінюватися у відповідності зі ступенем свободи, з яким люди спроможні просувати та досягати функції, які вони цінують. Головним для вченого постає питання вибору, що вимірюється спроможністю індивідів, під якою

він має на увазі «альтернативні комбінації можливостей стосовно реалізації функцій» [20, с. 58].

З одного боку, принципи децентралізації ґрунтуються на підході спроможності, оскільки закладають добровільні засади об'єднання, що й виступають в якості критерію свободи вибору для досягнення функцій (в даній ситуації – підвищення стандартів якості життя). Однак такий підхід, очевидно поглиблює і закріплює різновекторні простори соціальної диференціації і визначає передумови для появи множинних міжгрупових розколів.

З іншого ж боку, добровільну сутність об'єднання не варто перебільшувати: розроблені і прощтовхувані місцевими елітами далекосяжні плани об'єднання громад, утворені міжгрупові об'єднання за визначальним критерієм – «багаті з багатими», різні початкові можливості громад фактично зводять нанівець простір свободи вибору для тих територіальних утворень, що відклали процедуру об'єднання. Вони опиняються ніби «за бортом» реформи і не можуть втілити ті соціальні блага, які вона пропонує (збільшення надходжень до бюджету, оптимізація місцевої інфраструктури, покращення рівня надання послуг тощо). Громади, що досі не об'єдналися, опиняються у пастці відсутності свободи вибору, оскільки в подальшому вони матимуть перспективу провести об'єднання в адміністративному порядку. У зв'язку з цим актуальними ризиками реалізації реформи децентралізації в Україні є поглиблення і закріплення нового простору соціальних невідповідностей між децентралізованою і недецентралізованою Україною, що знижують потенціал соціальної згуртованості в Україні на рівні регіональних об'єднань [20, с. 58].

Станом на 2019-2020 р. процес добровільного об'єднання громад перейшов у фазу примусовості. Перші ознаки до пришвидшення і спрощення процесу об'єднання можна було побачити ще в 2017 р. Це зокрема, проявлялось у внесенні змін до Закону «Про добровільне об'єднання громад» та спрощенні процесу добровільного долучення громад до вже існуючих.

Варто звернути увагу на те, що глобальна реформа децентралізації не обмежувалась тільки зміною адміністративно-територіального устрою, великого значення мають дієве управління, використання ресурсів, наближення і надання послуг жителям, а найголовніше – подальший розвиток територій і громад [41, с. 41].

Обов'язковість утворення громад винятково за перспективним планом і проблемність складність внесення в нього будь-яких змін певним чином демонструє централізованість процедури формування об'єднаних територіальних громад. Ба більше, практика імплементації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» продемонструвала низку обставин, що заважають створенню спроможних громад. До прикладу, обласні ради не у всіх випадках вчасно і раціонально ухвалювали рішення про затвердження перспективних планів утворення територій громад областей, іноді надаючи цьому процесу політичного контексту. Також через нехтування критеріями формування спроможних громад, обласні ради приймали перспективні плани, що передбачали можливість формування об'єднаних громад, які не спроможні надавати мешканцям громади якісні і доступні публічні та інші послуги. Не зважаючи на спрощення процедури затвердження перспективних, але залишили його обов'язковим при утворенні об'єднаної територіальної громади. Водночас реальні процедури утворення ОТГ засвідчили необхідність внесення коректив до вже схвалених перспективних планів. Так, у перспективних планах у 2017-2020 рр. по Чернівецькій області було внесено більше 42 змін у перспективні плани розвитку ОТГ [4, с. 41, табл. 1.1].

Як доводить Я. Білоус, практично у всіх областях відбулись зміни до прийнятих раніше Перспективних планів. Кількість змін, які перевищують загальну чисельність об'єднаних територіальних громад демонструє, що корективи у відповідних перспективних планах вносились кілька разів, а склад однієї об'єднаної територіальної громади міг неодноразово змінюватись. Отже, як засвідчила практика, Методика формування

спроможних громад і Перспективні плани повинні бути рекомендаційного, а не декларативного характеру. Перспективний план тільки демонструє загальну візію і соціально-економічну обґрунтованість дієвого територіального устрою на базовому рівні у межах відповідної області на думку урядовців [4, с. 42].

Через політичні рішення в області було створено громади, які не є фінансово спроможними. Таким громадам може не вистачати коштів грошей на створення Центру надання адміністративних послуг, роботу фахівців, які б реєстрували бізнес, або придбання устаткування для оформлення закордонних паспортів. Це, за словами очільниці регіонального офісу програми «U-Lead з Європою» Тетяни Татарчук могло б залучити додаткові надходження до бюджету ОТГ [62].

Громади, що об'єдналися першими, отримали перевагу. Вони отримували інфраструктурну субвенцію, їм надавалась можливість отримувати 60% доходів від Податку на доходи фізичних осіб, а також громади сформували місцеві бюджети. Багато з цих громад активно взаємодіють із підприємцями, розвивають співробітництво з зарубіжними країнами і беруть участь у проєктах для розвитку громади.

ОТГ Чернівецької області отримали субвенцію з держбюджету на формування інфраструктури у 2016 р. у розмірі 45,4 млн. грн. (на той час відбувалася реалізація 67 проєктів), у 2017 р. – 61,9 млн. грн. (впроваджувались у життя 84 проєкти). У 2018 р. – 68,3 млн. грн. (відбувалась імплементація 90 проєктів). Станом на 1 січня 2019 р. ОТГ області освоєно 68,02 млн. грн., тобто 99,6% від загальної суми субвенції. За ці гроші відремонтовано вулиці та дороги місцевого значення, здійснено заміну вікон, дверей і систем опалення в школах, дитсадках, капітальний ремонт амбулаторій, фельдшерсько-акушерських пунктів, клубів, будинків культури, закуплено комунальну техніку, проведено ремонт систем водовідведення, що суттєво посилило інфраструктурну спроможність громад Чернівецької області [34, с. 41].

Однією з найспроможніших міських громад є Чернівецька. Однак найбільшу кількість міжнародних партнерських угод було укладено представниками Хотинської ОТГ, яка чітко орієнтована на ЄС і активно залучає міжнародну технічну (грантову) допомогу. У Новоселицькій громаді займаються професійною освітою молоді, а в Мамаївській селищній громаді розвивають соціальні послуги та інклюзію [62].

Однією з територіальних громад, яка має середню фінансову спроможність у 2023 р. виявилась Берегометська ОТГ, яка власними доходами могла покрити від 25% до 50% своїх витрат [21]. У бюджет Берегометської ОТГ у 2023 р. було закладено понад 180 млн. грн.: майже 70 млн. грн. складали власні доходи жителів громади, решта – гроші з бюджету держави. Більш як 80% витрат було спрямовано на захищені статті, що набагато більше, ніж було у попередньому 2022 році

За словами голови ОТГ С. Боднарюка, громада активно розвивалась упродовж 2020-2023 рр. Кошти отримували за рахунок сплати податків. До листопада 2023 р. отримували і т. зв. «військове ПДФО». У 2022 р. воно склало 64% від загальної суми доходів громади [21].

У 2023 р. з «військового ПДФО» місцеві бюджети, в тому числі й обласний, отримали 1,2 млрд. грн., що безумовно є значною сумою. Як пояснює директорк обласного департаменту фінансів Анжела Дякова, «Якщо ми отримали “військове” ПДФО, воно коригувалось базовою дотацією. Отже, усі бюджети минулого року мали менше базової дотації. Цьогоріч було виключено “військове” ПДФО і вже це врегульовувалося базовою дотацією. Однак це вплинуло на 10 громад, що мали значні – 40 млн., 70 млн. На інші 40 громад повернення військового “ПДФО” у державний бюджет не вплине жодним чином – в них не змінились платники цього податку. Якщо громади мали 200-400 тис. грн. надходжень з “військового” ПДФО, то це суттєво не вплинуло» [94].

Повернення «військового» ПДФО вкрай важливе для Селятинської ТГ, оскільки там є прикордонні пункти і у 2023 р. там поступило 5,5 млн. грн.

«військового» ПДФО. Для громади це доволі відчутно, оскільки, по-перше, це гірська громада, по-друге, сильно залежна від державного бюджету. З такої ж причини критично важливим є повернення «військового» ПДФО і для Герцаївської ТГ [94].

Як повідомив очільник Берегометської ОТГ у 2022 р. частину коштів з «військового» ПДФО спрямовували на задовільнення запитів військових. Усі було виконано. Ще частину було спрямовано на капітальні видатки: за більш як 30 млн. грн. було відремонтовано укриття у трьох закладах, ще у двох школах – оновлено харчоблоки, а на умовах співфінансування придбали автобус для школи у Лукавцях. Також було закуплено спецтехніку для комунальних підприємств [21].

В цілому за час існування Берегометської ОТГ відремонтували одну дорогу, що в с. Мигове на умовах співфінансування з обласним бюджетом. Проект було подано на розгляд ще у 2021 р., однак втілювати у життя довелось аж у 2023 р. Початкова вартість ремонту дороги завдовжки 1,4 км складала 15 млн. грн., але за два роки ціни змінилися. На цю дорогу виділили 22,5 млн. грн., з них 1,5 млн. – з бюджету ОТГ [21]. Громада також подається на гранти. Зокрема було виграно 20 млн. грн. на будівництво Центру надання адміністративних послуг, ще понад 2,5 мільйони для реалізації будівництва було спрямовано з бюджету [21].

Ще однією спроможною громадою у 2023 р. виявилась Глибоцька. З власних доходів вона могла покрити понад 60% видатків [14]. Бюджет ТГ на 2024 р. обчислюється у майже 200 млн. грн. 60% доходу – податки і збори. За словами селищного голови Г. Вандзуряка, громада другий рік отримує тільки 10% освітньої субвенції – решту потреби мають покриватися за рахунок місцевого бюджету. На останній сесії було прийнято рішення про додаткове фінансування освіти на 7,5 млн. грн. Однак цієї суми не достатньо. Відповідно було ухвалено рішення про дофінансування завдяки перевиконанню доходів бюджету. Завдяки цьому громада має змогу розвиватися і забезпечувати витрати, які держава не спроможна покрити [14].

Загалом, як констатує Г. Вандзуряк, громада розвивається, має перевиконання бюджету і нарощує податкову базу. У 2023 р. за рахунок власних фінансових ресурсів спромоглися відремонтувати три селищні дороги, а також частину тротуарів і вулиць. Крім, цього виділяють гроші на купівлю дронів для ЗСУ [14]. У 2023 р. громада отримала лінію з виробництва тротуарної плитки від місцевих інвесторів. Таким чином громада отримала можливість виготовляти власну плитку, закупаючи лише необхідну сировину [14].

Адміністрація Глибоцького ліцею подала запит на субвенцію в розмірі 1,5 млн. грн. За ці кошти було встановлено вентиляційні мережі, входні двері і в такий спосіб покращили доступність в приміщення ліцею. За грантові кошти було закуплено плитку і проведено оздоблювальні роботи [14].

За результатами 2023 р. спроможними в області виявились п'ять ОТГ, тобто ті громади, які свої витрати на 60-85% покрили за рахунок своїх доходів. За словами керівниці обласного департаменту фінансів Анжели Дякової, це висока спроможність, бо таких громад в Україні небагато [21].

Деякі громади у 2022-2023 рр. розвивались за рахунок того, що на їх території розміщені військові частини. Тому зараховувалось «військове» ПДФО. Ще 9 громад покривали свою потребу у видатках на понад 50%. 33 громади мають середню спроможність, тобто покривають свою потребу у видатках від 25% до 50% [21].

10 ОТГ за підсумками 2023 р. мали спроможність менш як 25%. Це – Рукшинська, Усть-Путильська, Карапчівська, Кам'янецька, Красноільська, Банилівська, Сучевенська, Чудейська, Конятинська, Петровецька. За словами А. Дякової, за 2023 р. ці громади справились зі своїми обов'язками по наданню соціальних послуг. Вони виплатили заробітні плати, однак не мали можливості розвиватись [21].

Більшість громад Чернівецької області виконують бюджети, які передбачили на 2024 рік. Разом з тим, розмір бюджету не завжди дає можливість громаді повноцінно розвиватися. Зокрема, майже всім гірським

громадам до кінця року не вистачатиме грошей і вони відповідно потребують додаткових фінансових надходжень. Як пояснює в інтерв'ю «Суспільне Чернівці» заступниця начальника Чернівецької ОВА Альона Атаманюк, фінансово спроможні громади можуть розвивати і створювати нові соціальні послуги. Інші для цього повинні розвивати бізнес і збільшувати надходження за рахунок податків [94]. Як стверджує чиновниця, це можливо або завдяки розвитку бізнесу в ОТГ, або у випадку його детінізації, тому що частина бізнесу не в повній мірою сплачує податки і не всі співробітники офіційно працевлаштовані. Також вона згадала про залучення інвестицій, тобто нових підприємств, котрі можуть відкривати виробництва або розширити діючі [94].

Для успішного фінансового розвитку, громада має збільшувати доходи, аналізувати і оптимізувати витрати. Водночас є громади, що максимально зменшили витрати, однак в них є проблеми з доходами. Зокрема, це стосується гірських громад – Усть-Путильської і Конятинської, які оптимізували кількість співробітників в закладах з перевищенням штатом [94].

У 2023 р. громади отримали додаткове джерело прибутку до місцевих бюджетів – мінімальне податкове зобов'язання. Це мінімальний податок, що повинні сплачувати власники або користувачі сільськогосподарських угідь за один гектар. Як пояснює А. Атаманюк, громади, як і податкова інспекція, повинні роз'яснювати необхідність сплати цього податку. Чиновниця зазначає, що в області були громади, які отримали з цього до 6 млн. грн. У Теремблеченській громаді збільшились прибутки завдяки сплаті акцизного податку [94].

Крім цього, є громади, які мають здійснити нормативно-грошову оцінку земель. Після цього вони зможуть отримувати більше грошей за рахунок плати за землю та оренди. Чиновниця стверджує, що деякі громади, які завели роботу по земельних ділянках у відповідні сервіси. Таким чином,

вони бачать кожен ділянку, хто її власник, чи оформив він документи на землю і чи сплачує податки [94].

Бюджети Вижницької, Хотинської і Чернівецької громад значно збільшились, тому що в них зареєструвалися релоковані підприємства. Водночас можливість відкрити бізнес у Чернівцях чи у громадах, наближених до обласного центру, значно краща, аніж у гірських громадах. Це пояснюється тим, що власники підприємств розраховують скількох співробітників вони можуть задіяти у виробничому процесі, а також транспортне сполучення [94].

Питання розвитку громади залежить не лише від її очільника, але й від співробітників у радах і депутатського корпусу. До прикладу, депутати проаналізувавши ситуацію у громаді, можуть визначати, як можуть допомогти з розвитком. Як зазначає А. Атаманюк, є громади, що значно відстають по фінансах. Є також громади, що не досить активно шукають і залучають інвестиції. У деяких навіть немає фахівців з економічного напрямку, відповідно немає кому займатися пошуком інвесторів [94].

Майже усі ТГ Путильщини повідомляють про брак коштів в бюджеті до кінця 2024 року. За словами А. Атаманюк такі бюджети – «нестабільні» і потребують додаткових коштів. З такими громадами відбувається додаткова робота з рівня ОВА. Разом з податковою інспекцією, пенсійним фондом і центрами зайнятості організовуються зустрічі для представників бізнесу, щоб поінформувати їх про програми підтримки, за якими вони мають можливість розширити свої потужності [94].

Як приклад підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад можемо навести досвід Великокучурівської і Хотинської ТГ: на початку 2024 р. програма USAID DOBRE здійснила конкурсний відбір комунальних підприємств територіальних громад-партнерів з шести областей для участі в проекті з надання допомоги щодо підвищення фінансової спроможності комунальних підприємств. Серед п'ятнадцяти переможців виявились установи Великокучурівської, Вижницької та Хотинської громад

Чернівецької області, що спеціалізуються на водопостачанні, прибиранні, утриманні об'єктів, збиранням небезпечних відходів. Після завершення проєкту фахівці з питань місцевих фінансів Програми USAID DOBRE розроблять індивідуальні аналітичні звіти для відібраних комунальних підприємств. В результаті підсумку комунальні підприємства отримають опис фінансового стану, виявлені проблемні питання, рекомендації для їх усунення та підвищення ефективності діяльності підприємства [89].

Паралельно з імплементацією реформи децентралізації влади у Чернівецькій області суттєво поживавилось транскордонне співробітництво. Цьому сприяє як український уряд так і європейські інституції, приймаючи відповідні законодавчі зміни і фінансуючи грантові проєкти. В цій сфері Чернівецька область має значні завдяки реалізації проєктів. Частина ОТГ вже мають успішний досвід завдяки участі в роботі спільної операційної програми (СОП) «Румунія – Україна – республіка Молдова 2007-2013».

Найбільший досвід у залученні грантових коштів за різноманітними програмами накопичений у Новоселицькій громаді. Зокрема в громаді в межах рамках СОП «Румунія – Україна – Республіка Молдова 2007-2013» було втілено проєкт «Покращення транскордонного управління твердими побутовими відходами в Республіці Молдова, Румунії та Україні». Завдяки цьому проєкту виготовлені державні акти на право власності на земельні ділянки, на яких збудовано 15 платформ для сміття. Виготовлено і встановлено 45 контейнерів для сортування і подальшого зберігання твердих побутових відходів, проведено серію семінарів і тренінгів з жителями і представниками влади Новоселицької ОТГ. Варто згадати транскордонний проєкт «Принципи стабільності концепції розвитку інтегрованого простору міських поселень транскордонного регіону» Спільної Операційної Програми «Румунія – Україна – Республіка Молдова 2007-2013». Метою проєкту була підготовка обґрунтованих документів стосовно стратегічного планування і розбудови населених пунктів; посилення потенціалу місцевих органів влади м. Унгени (Республіка Молдова) і м. Новоселиця в галузі розробки і

виконання генеральних планів розвитку [69, с. 115]. Також, в межах програми Східного партнерства територіального співробітництва, програми транскордонного співробітництва «Україна – Молдова», слід відзначити проєкт «Крок за кроком до роздільного збору сміття». Проєкт створювався з метою розробки рішень у довгостроковій перспективі для збору, управління і утилізації відходів. Термін реалізації проєкту 13.12.2017 – 12.02.2019. Вартий уваги проєкт «Шлях до здорового життя через розвиток транскордонної спортивної інфраструктури». Проєкт розроблений з метою розвитку спортивної інфраструктури згідно європейських стандартів стосовно доступності населення до закладів, як для занять спортом так і для надання можливості для організації і проведення національних/міжнародних спортивних турнірів. Термін реалізації: 09.11.2017 – 08.01.2019. Впродовж імплементації проєкту проведено два транскордонні семінари (1 у м. Унгени Республіки Молдова та 1 у м. Новоселиця) для обміну досвідом між учасникам проєкту і погодження подальших дій [69, с. 115].

Певний досвід у виконанні проєктів в рамках транскордонного співробітництва накопичений у Сторожинецькій ОТГ. Головним проєктом є «Транскордонний інструмент управління побутовими відходами в сільській місцевості», що також виконувався в межах програми «Румунія – Україна – Республіка Молдова 2007-2013». Мета проєкту – створення передумов для покращення співробітництва в прикордонній зоні між Криулянським районом, містом Гірлау та Сторожинецьким районом у розвитку і модернізації системи процесу збору і переробки відходів, що позитивно вплине на довкілля в прикордонній зоні Республіка Молдова – Україна – Румунія. Цілі проєкту: покращення управління в сфері управління відходами у сільській місцевості в Криулянському районі, місті Гірлау та Сторожинецькому районі і поширення його на прилеглі сільські місцевості; створення інструменту управління відходами у зазначених регіонах; розробка стратегії управління відходами у партнерів проєкту; покращення транскордонного співробітництва у сенсibilізації і екологічній освіті

мешканців регіонів [52]. За підсумками реалізації проєкту було закуплено 1460 пластикових контейнерів для роздільного збору побутового сміття, пресу для переробки макулатури, плівки, картону та інших відходів сировини, а також вантажного автомобіля-сміттєвоза [69, с. 115].

Завдяки участі у грантах в Глибоці відкрили швейну і столярну майстерні, де мають можливість навчатися діти і дорослі мешканці громади. У місцевому парку встановили скеледром для занять туризмом, виготовленому за фінансової підтримки Агенства США з міжнародного розвитку USAID у рамках партнерської програми USAID DOBRE [14].

Грантові проєкти для Глибоцької розробляє громадська організація «Простір розвитку громад». у 2023 р. було реалізовано чотири проєкти і у такий спосіб змогли поповнити бюджет орієнтовно на 2. млн. грн. Зокрема, було отримано додаткові кошти на ремонт укриття в Глибоцькому ліцеї і заміну вуличних вказівників [14].

Чернівецька область набула досвіду підготовки та імплементації проєктів в рамках «Програми транскордонного та територіального співробітництва». В якості партнерів у проєктах задіяні місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоуправління, державні і комунальні установи і організації, громадські об'єднання. Тематика реалізації проєктів також доволі широка: підготовка а запобігання стихійним лихам, розвиток охорони здоров'я, освіти, підтримка і популяризація історичної та культурної спадщини, спортивні та культурні обміни, безпека дорожнього руху та ін. Серед негативних змін згадати до прикладу, обмеження екологічної складової Програми «Румунія – Україна». Переважні проєктів, що реалізуються в області, співфінансуються у мінімальному дозволеному програмами обсязі – у межах 10%. Рішення про надання співфінансування проєктів органами місцевого самоврядування і бюджетними установами приймається, зазвичай, після повідомлення про перемогу у конкурсі, що є доволі складним і негарантованим процесом. На території області діє Програма, що дає змогу здійснювати співфінансування проєктів, але в

області не здійснюються заходи з використання Програми для визначення пріоритетних напрямів розробки проєктів, що могло б стати серйозним імпульсом для досягнення цілей стратегії регіонального розвитку. Професійною розробкою та втіленням проєктів в області займається незначна кількість громадських об'єднань. Органи місцевої влади, бюджетні установи, зазвичай не мають достатніх ресурсів для самостійної розробки проєктів. Найбільшими перепонами є написання проєктів відповідно до вимог Програми, значна кількість керівної документації а також використання англійської мови. Як позитивну тенденцію можна вказати створення окремих посад проєктних менеджерів в об'єднаних територіальних громадах [50, с. 81].

На території діє Регіональна програма залучення зовнішніх ресурсів і розвитку міжнародної діяльності на 2014-2017 рр., якою передбачено у т. ч. співфінансування проєктів транскордонного співробітництва. Дія такої програми є гарною практикою, що є індикатором зацікавленості області у втіленні міжнародних проєктів та суттєво спрощує процедуру виділення коштів на їх імплементацію, однак недоліком є відсутність прозорої процедури відбору проєктів на співфінансування. З обласного бюджету фінансові ресурси на підтримку програм фінансової перспективи 2014-2020 рр. не виділялись. Деякі проєкти співфінансуються відповідними органами місцевого самоврядування. До прикладу, Чернівецькою міською радою співфінансується проєкт «Через сталий транспорт до чистого довкілля» за Програмою «Україна-Молдова». Такі рішення ухвалюються органами місцевого самоврядування ситуативно, що не гарантує необхідної стабільності у виконанні проєктів. В області наявний негативний досвід невиділення коштів співфінансування на імплементацію міжнародних проєктів, включно з грантовими програмами транскордонного співробітництва, відтермінувань у фінансуванні (зокрема і через відсутність фінансів на єдиному казначейському рахунку), неефективного розпоряджаннями коштами, що свідчить про є необхідність розробки

інструментів фінансового забезпечення імплементації в області проєктів в рамках програми транскордонного та територіального співробітництва і відповідальності за ефективність використання фінансових ресурсів міжнародної технічної допомоги [50, с. 81].

Наразі найкраща ситуація з активним залученням грантових коштів для формування спроможності громад спостерігається в Хотинській ОТГ, яка має в своїй структурі агенцію розвитку – установу, діяльність якої спрямована на пошук і залучення додаткового зовнішнього фінансування [26]. Упродовж двох років своєї діяльності агенція залучила приблизно 80 млн. грн. Це кошти на реалізацію проєктів, а також гуманітарна допомога: матеріали для шелтерів, продуктові набори для внутрішньо переміщених осіб, одяг тощо [26].

На сьогодні у Хотині відбувається втілення найбільшого проєкту за грантові кошти – комунальну установу для поселення вимушених переселенців. Гроші отримують від світового банку. Як розповідає керівник агенції Юрій Гуменюк, передбачається облаштування місць для компактного проживання на постійній основі внутрішньо переміщених осіб – всього близько 300 місць. На це виділено понад 50 млн. грн [26]. Також було отримано 1 млн. грн. на рік для проведення навчання англійської мови для дітей, допомоги внутрішнім переселенцям і вразливим категоріям населення. Щомісяця проводяться інтеграційні заходи для переселенців, а щотижня – невеликі заходи для дітей [26].

Завдання агенції її керівник визначає як суперширокого формату. Крім грантів, її співробітники займаються туризмом, розробляють туристичні маршрути, розробляють карти і залучають фінанси для розвитку туризму. Завдяки одному з благодійних фондів було зроблено ремонт у спортивній школі [26]. Наразі агенція працює з комунальними підприємствами і установами, проводить навчальні тренінги спрямовані на пошук і залучення коштів для подальшого стимулювання спроможності ОТГ [26].

Варто також згадати і про державну підтримку спроможності територіальних громад Чернівецької області. Цьогоріч громади отримали майже 6 млн. грн. субвенції з бюджету держави на закупівлю транспортних засобів (мінівенів та позашляховиків) для забезпечення належного функціонування мобільних бригад соціально-психологічної допомоги особам, які постраждали від домашнього булінгу та/або насильства за статевою ознакою [61].

Так, Хотинській міській територіальній громаді було виділено 1 млн. 966 тис. 800 грн.; Чернівецькій – 2 млн. грн. відповідно; Вікнянській ТГ – 2 млн. грн. Для завершення розпочатих у 2023 р. робіт з реконструкції, реставрації, добудови, капітального та поточного ремонту приміщення денного центру соціально-психологічної допомоги особам, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі, Кельменецька селищна рада отримала 209 тис. 899 грн. [61]

За результатами оцінювання від програми «ULEAD з Європою» в 2023 р. у Чернівецькій області 18 громад мають критичний рівень фінансової спроможності, у той час як високий рівень отримали лише три громади [90]. У таких громадах коштів вистачає тільки лише оплати зарплати, разом з тим фінансів не вистачає на розвиток і благоустрій. До цих ТГ належать: Герцаївська, Клішківська, Кострижівська, Вашківська, Банилівська, Сучевенська, Брусницька, Кам'янецька, Конятинська, Лівинецька, Рукшинська, Ставчанська, Усть-Путильська, Чудейська, Боянська, Красноільська, Острицька, Тарашанська [90]. Громад з високим рівнем спроможності виявилось лише три, це – Чернівецька, Новодністровська і Вікнянська [90].

Низький рівень спроможності в Чернівецькій області у минулому році продемонстрували 14 об'єднаних територіальних громад: Недобойська, Терембленська, Путильська, Юрківська, Вашківська (міська), Волоківська, Кам'янська, Мамалигівська, Неполоківська, Топорівська, Ванчиківська, Карапчівська, Петрівська та Селятинська. Оптимальний

рівень спроможності зафіксований у шести громадах: Вижницькій, Хотинській, Берегометській, Веренчанській, Заставнівській і Сокирянській. Решта ТГ мають задовільний рівень [90].

Начальниця фінансового управління Чернівецької обласної військової адміністрації Анжела Дякова пояснює цю ситуацію наступним чином: Чернівецька і Новодністровська ОТГ завжди демонстрували високу фінансову спроможність, а для Вікнянської громади ця ситуація нетипова [90].

Чиновниця висловила сумнів, що упродовж 2024 р Вікнянська ТГ продемонструє таку ж високу спроможність. Вона пояснює це тим, що кілька останніх років на території громади знаходилась військова частина, яка сплачувала ПДФО військових до бюджету громади. Оскільки тепер все військове ПДФО переходить до держбюджету, А. Дякова висловила припущення, що за результатами 2024 р. показники спроможності зміняться [90].

До громад з низьким рівнем спроможності віднесли ті, що не мають власних виробництв чи підприємств або основну частину території громади займає ліс, через що немає можливості сплачувати за землю. Лісові господарства сплачують малий податок за землю. Так наприклад, Усть-Путильська, Путильська, Конятинська і Селятинська ТГ не мають своєї власної ресурсної бази, значну частину їх територію складає ліс, тому немає плати за землю, як у інших громадах. Схожа ситуація спостерігається в громадах Івано-Франківської, Львівської і Закарпатської областей. Тому у фінансовому управлінні планують звернутися до Кабміну з пропозицією збільшити плату лісової галузі. В інших громадах податок за землю – це друга за наповненням стаття місцевих бюджетів, після податку за доходи з фізичних осіб [90].

Специфіка Новодністровської ТГ полягає в тому, що вона хоча і є невеликою, однак на її території знаходяться підприємства і вони сплачують податок на доходи з фізичних осіб до міського бюджету, що сприяє

фінансовій спроможності громади [90]. У свою чергу Кострижівська ТГ, яка також невелика, на її території немає великих підприємств, які б сплачували податок на доходи з фізичних осіб, тому доходи громади не співставимі з видатками.

Варто також зазначити, що навіть територіальні громади, яких відносять до неспроможних, демонструють певний рівень розвитку. В даному випадку мова йде про Сучевенську громаду, що на Глибоччині. Громаду було утворено 8 січня 2020 р. За словами очільниці фінансового управління Мар'яни Гришко громада займає одне з останніх місць в рейтингу спроможних громад Чернівецької області. У 2023 р. понад 90% бюджету було спрямовано на захищені статті, у тому числі на зарплати, лише 8% – на благоустрій громади [63].

Найбільшою проблемою у громаді є дороги, оскільки, за словами голови ТГ Юліана Михайловича, 130 км місцевих автошляхів з гравійним покриттям. Самотужки здійснити ремонт дороги в громаді зараз не можуть відсутність фінансування. Для збільшення надходжень до бюджету керівництво громади планує перевести котельні у Корчівецькому ліцеї та дошкільному підрозділі при Купському ліцеї на тверде паливо – у такий спосіб зможуть заощадити 1,5 млн. грн. щороку й інвестувати ці кошти у розвиток. Також було укладено договори про співпрацю з сусідніми селами Румунії, зокрема, договір про співпрацю майже у всіх сферах з комуною Ботошанського повіту [63].

Минулого року у громаді було відновлено підприємство з виробництва дверей, налагоджено роботу двох підприємств, що займаються вирощуванням птиці і ще одне з виготовлення цегли. За словами голови ТГ, підприємці облаштовуються у тих селах, де є залізниця і до яких веде капітально відремонтована дорога [63]. У 2023 р. місцевим коштом було відремонтовано приміщення сільської ради і облаштували ЦНАП. У Сучевенському ліцеї відремонтували спортзал, у Корчівецькому ліцеї за бліьш як 1 млн. грн. замінили вікна, а в дитячому садку – дах [63]. За

словами очільника громади, на центральних вулицях планують облаштувати вуличне освітлення від сонячних панелей [63].

Наразі громада отримує освітню субвенцію, а також базову і додаткову дотації – це кошти з державного бюджету, щоб покрити витрати, які не може оплатити громада, – заробітну платню плати посадовцям і освітянам, комунальні послуги та ін. Цього року держава скоротила громаді базову дотацію на 7,9 млн. грн. За словами Юліана Михайловича, це значна втрата. В громаді немає фабрик чи якихось великих підприємств або заправок, які б платили податки, щоб були великі надходження. В громаді працюють тільки приватні дрібні підприємці, які здійснюють діяльність і сплачують податки [63].

Оскільки розмір допомоги з державного бюджету зменшуються, останніми роками у громаді збільшують власні доходи. За словами Мар'яни Гришко, якщо кілька років тому вони складали 18%, то у 2024 р. очікується 24%, тобто більш 13 млн. грн [63].

Загалом громади з критичним рівнем спроможності утримаються на рівні виживання. Однак у них будуть відсутні дороги і благоустрій, не буде можливості проводити заходи у школах, оскільки не матимуть можливості фінансувати ці заходи. Відповідно перед їхнім керівництвом постає проблема пошуку додаткових джерел фінансування для задоволення цих та інших потреб громади. Фінансову спроможність громад визначає наявність робочих місць. В якості джерел надходжень до бюджетів громад А. Дякова називає єдиний податок для підприємців, інвентаризацію як засіб контролю обліку земельних ділянок та сплати податку за їх використання, контроль над сплатою боргів з податку на майно, розробка і реалізація грантових проєктів, мінімальне податкове зобов'язання (податок запроваджений наприкінці 2023 р.), який зобов'язаний сплатити власник або користувач земельної ділянки; субвенції і дотації з держбюджету [63].

Отже, можемо констатувати, що для забезпечення спроможності, об'єднані територіальні громади Чернівецької області мають збільшувати доходи, аналізувати і оптимізувати витрати. Додатковим джерелом прибутку до місцевих бюджетів може бути мінімальне податкове зобов'язання. Це мінімальний податок, які що повинні сплачувати власники або користувачі сільськогосподарських угідь за один гектар. Громади, як і податкова інспекція, повинні роз'яснювати необхідність сплати цього податку. Крім цього, громади мають здійснити нормативно-грошову оцінку земель. Після цього вони зможуть отримувати більше грошей за рахунок плати за землю та оренди. В якості джерел надходжень до бюджетів громад варто також називати єдиний податок для підприємців, інвентаризацію як засіб контролю обліку земельних ділянок та сплати податку за їх використання, контроль над сплатою боргів з податку на майно.

В якості рекомендацій підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад Чернівецької області на думку автора варто визначити наступні:

- співпраця між ОТГ, яка формує активні взаємовигідні, що спрямовані на покращення рівня життя мешканців громад, що взаємодіють між собою. Така співпраця дає змогу територіальним об'єднанням з низьким рівнем фінансової спроможності розвиватися і формувати нові перспективи і вектори еволюції у співпраці з більш спроможними ОТГ, перебирати і застосовувати успішні кейси імплементації різних проєктів і досягати ті цілі, реалізація яких була б неможливою без подібної колаборації;
- залучення фінансових ресурсів ззовні для реалізації соціально значимих завдань, у першу чергу не прибуткових проєктів, спрямованих на покращення соціального розвитку територіальних громад;

- розробка маркетингової стратегії, спрямованої на формування позитивного іміджу ОТГ, створення інвестиційної привабливості для розвитку її економічної спроможності;
- запровадити практику представлення пільг для малого бізнесу, який розпочинає свою діяльність, по сплачуванню податків місцевого значення;
- виокремити ключові напрямки і види підприємницької діяльності, за якими надаватимуться пільги у ході сплати податків місцевого рівня;
- розробити і впровадити ефективну систему та інструмент матеріальної підтримки представників малого і середнього бізнесу у ключових для громади сферах господарювання;
- більше слід приділяти уваги професійній розробці та реалізації грантових проектів, що дасть змогу залучати до розвитку територіальних громад кошти різних міжнародних інституцій та установ. Для цього з адміністраціями ОТГ слід проводити різного роду консультації та тренінги, спрямовані на роз'яснення важливості залучення таких ресурсів, як дієвого інструменту формування їхньої спроможності.

ВИСНОВКИ

Впродовж 2014-2020 рр. реформа децентралізації пройшла доволі складний шлях з багатьма перепонами. Проте порівняно з попередніми спробами проведення реформування, послідовність влади на даному етапі а також політична воля дали змогу здолати всі намагання внутрішніх опонентів і зовнішніх недоброзичливців загальмувати найважливішу реформу в Україні. Унаслідок відбувся демонтаж просторової основи публічної влади, що була сформована ще в радянський період, і повсюдно в Україні було впроваджено новий адміністративно-територіальний устрій базового і субрегіонального рівнів. Отже, за досить стислий період проведення реформи, Україні в цілому вдалося реалізувати на практиці те, чого не вдавалося провести в життя (не дивлячись на неодноразові спроби) впродовж попереднього періоду Незалежності.

Створення об'єднаних територіальних громад, отримання додаткових компетенцій і грошових ресурсів позитивно вплинули на вирішення цілої низки проблем, що десятиліттями були включені до порядку денного органів місцевого самоврядування, і як наслідок ці заходи зумовили створення позитивного іміджу реформи в усіх регіонах України і позитивне сприйняття реформи більшістю населення регіонів. Проведення інфраструктурних проєктів, використання додаткових фінансових інвестицій, секторальна децентралізація формують серйозні передумови для успішного завершення консолідаційних процесів та імплементації реформи місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз заходів, пов'язаних з впровадженням децентралізації у Чернівецькій області демонструє, що цей процес відбувається в руслі загальнодержавних тенденцій. Варто звернути увагу на визначальну роль людського фактора в процесі імплементації реформи в області, яка є неоднозначною як на етапі створення ОТГ, так і їхнього подальшого існування. Як позитивну тенденцію слід відзначити підвищення рівня

поінформованості і підтримки заходів, пов'язаних з втіленням реформи з боку жителів регіону; також активну роботу місцевих фахівців, депутатів і чиновників органів державної влади стосовно реалізації положень; використання очільниками ОТГ інституційних механізмів реформи для покращення рівня життя жителів населених пунктів.

Варто також вказати і на негативні прояви людського фактора у ході децентралізації – це зокрема пасивність у залученні до процесу об'єднання жителів деяких окремих районів (таких як Кельменецький, Заставнівський і Кіцманський), активний спротив місцевих еліт процесу об'єднання (Сокирянський р-н), а також проблеми відкритості діяльності об'єднаних громад. Слід також вказати і на проблеми мовно-культурного характеру в районах із змішаним українсько-румунським і українсько-молдовським складом населення, які викликали побоювання жителів цих громад щодо того, наскільки в майбутньому будуть враховуватись їхні національно-культурні запити і потреби. Загалом етнокультурні особливості новоутворюваних ОТГ не враховувались у ході місцевих дебатів про об'єднання. Дана проблема перебувала на задньому плані у порівнянні з труднощами економічного і матеріального характеру.

Головною метою реформи децентралізації є формування сприятливого життєвого середовища у громадах, надання високоякісних і доступних соціальних послуг, створення інститутів прямого народовладдя, що в реаліях децентралізації управління передбачає спроможність в різних галузях функціонування територіальних об'єднань. З-поміж інших нагальних проблем соціального плану, що потребували оперативного вирішення слід виділити зниження ресурсної спроможності органів місцевого самоуправління у реалізації власних і делегованих повноважень, погіршення демографічної ситуації в більшості територіальних громад в результаті старіння населення, а також спустіння сільської місцевості територій і монофункціональних міст.

Одним з головних факторів спроможності ОТГ громад є фінансова спроможність, певний рівень якої є, насамперед наслідком бюджетного і податкового реформування. Слід однак зауважити, що показник фінансової спроможності ОТГ не є вичерпним, варто виокремити інституційний, нормативно-правовий і ресурсний аспекти спроможності ОТГ.

Переважна більшість ОТГ Чернівецької області є дотаційними і тому потребують фінансової підтримки від держави, а інфраструктура, що перебуває у спільній власності, потребує значних бюджетних інвестицій для приведення її до належного стану, для подальшої раціональної експлуатації, з метою надання ефективних послуг територіальним громадам. Насамперед це стосується тих ОТГ, що були створені на базі міст (селищ) районного значення і отримали «у спадок» заклади та установи, що перебували на балансі районних бюджетів (районні лікарні, заклади культури, установи соціального захисту та ін.), утримання яких потребує значних фінансових витрат.

Різні темпи впровадження реформи децентралізації, відсутність адміністративного контролю за ходом об'єднання і неоднорідні початкові можливості (наприклад наявність кваліфікованих фахівців, спроможних налагодити організувати впровадження реформи на місцях; якісна інформаційно-роз'яснювальна робота і підтримка реформи з боку місцевих жителів) не тільки призвели до посилення соціальної диференціації у децентралізованій Україні, а й зафіксували розвиток закритих «соціальних порядків». Цими обставинами скористалися найзаможніші територіальні об'єднання, відразу створивши міжгрупові союзи дотримуючись принципом «багаті з багатими».

Учасники соціологічного опитування, що проводилось в Чернівецькій області відзначали нагальну потребу втручання держави у подолання нерівності між «багатими» і «бідними» ОТГ. Такий стан речей пояснюється закінченням етапу добровільного об'єднання і переходом до адміністративного, у ході якого передбачено перегляд карти об'єднаних

територіальних громад з позицій посилення спроможності «слабких»: «Функція держави – вирівнювання». На даному етапі, коли є ще в об'єднаннях слово «добровільне», держава не може вплинути, тому що законом передбачені нові об'єднання.

Громади, що об'єдналися першими, отримали перевагу. Вони отримували інфраструктурну субвенцію, їм надавалась можливість отримувати 60% доходів від Податку на доходи фізичних осіб, а також громади сформували місцеві бюджети. Багато з цих громад активно взаємодіють із підприємцями, розвивають співробітництво з зарубіжними країнами і беруть участь у проектах для розвитку громади, демонструючи цими діями свою спроможність. Через політичні рішення у Чернівецькій області було створено громади, які не є фінансово спроможними. Таким об'єднанням може не вистачати коштів грошей на створення Центрів надання адміністративних послуг, роботу фахівців, які б реєстрували бізнес, або придбання устаткування для оформлення закордонних паспортів. Це могло б залучити додаткові надходження до бюджету ОТГ.

Варто відзначити, що територіальні громади Чернівецької області забезпечують свою спроможність за рахунок отримання «військового ПДФО», субвенцій від держави, мінімального податкового зобов'язання, проведення нормативно-грошової оцінки земельних угідь, внаслідок чого вони отримують можливість збільшення грошових надходжень за рахунок плати за землю та оренди. Частина громад покращує свою спроможність завдяки реєстрації на своїй території релокованих підприємств.

Поряд з імплементацією реформи децентралізації влади у Чернівецькій області суттєво пожвавилось транскордонне співробітництво, що також позитивно вплинуло на спроможність деяких громад. Найбільший досвід у залученні грантових коштів за різноманітними програмами накопичений у Новоселицькій і Хотинській ОТГ.

Загалом за підсумками 2023 р. спроможними у Чернівецькій області виявились п'ять ОТГ, тобто ті громади, які свої витрати на 60-85% покрили

за рахунок своїх доходів. В принципі це висока спроможність, оскільки таких громад в Україні небагато. Ще 9 громад покривали свою потребу у видатках на понад 50%. 33 громади мають середню спроможність, тобто покривають свою потребу у видатках від 25% до 50%. 10 ОТГ за минулий рік мали спроможність менш як 25%. Вони справились зі своїми обов'язками по наданню соціальних послуг, виплатили заробітні плати, однак у них не залишилось ресурсів для подальшого успішного розвитку.

Отже, можемо констатувати, що для забезпечення спроможності, об'єднані територіальні громади Чернівецької області мають збільшувати доходи, аналізувати і оптимізувати витрати. Додатковим джерелом прибутку до місцевих бюджетів може мінімальне податкове зобов'язання. Це мінімальний податок, які що повинні сплачувати власники або користувачі сільськогосподарських угідь за один гектар. Громади, як і податкова інспекція, повинні роз'яснювати необхідність сплати цього податку. Крім цього, громади мають здійснити нормативно-грошову оцінку земель. Після цього вони зможуть отримувати більше грошей за рахунок плати за землю та оренди. В якості джерел надходжень до бюджетів громад варто також називати єдиний податок для підприємців, інвентаризацію як засіб контролю обліку земельних ділянок та сплати податку за їх використання, контроль над сплатою боргів з податку на майно.

В якості рекомендацій підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад Чернівецької області на думку автора варто визначити наступні:

- співпраця між ОТГ, яка формує активні взаємовигідні, що спрямовані на покращення рівня життя мешканців громад, що взаємодіють між собою. Така співпраця дає змогу територіальним об'єднанням з низьким рівнем фінансової спроможності розвиватися і формувати нові перспективи і вектори еволюції у співпраці з більш спроможними ОТГ, перебирати і застосовувати успішні кейси імплементації різних

проектів і досягати ті цілі, реалізація яких була б неможливою без подібної колаборації;

- залучення фінансових ресурсів ззовні для реалізації соціально значимих завдань, у першу чергу не прибуткових проектів, спрямованих на покращення соціального розвитку територіальних громад;
- розробка маркетингової стратегії, спрямованої на формування позитивного іміджу ОТГ, створення інвестиційної привабливості для розвитку її економічної спроможності;
- запровадити практику представлення пільг для малого бізнесу, який розпочинає свою діяльність, по сплачуванню податків місцевого значення;
- виокремити ключові напрямки і види підприємницької діяльності, за якими надаватимуться пільги у ході сплати податків місцевого рівня;
- розробити і впровадити ефективну систему та інструмент матеріальної підтримки представників малого і середнього бізнесу у ключових для громади сферах господарювання;
- більше слід приділяти уваги професійній розробці та реалізації грантових проектів, що дасть змогу залучати до розвитку територіальних громад кошти різних міжнародних інституцій та установ. Для цього з адміністраціями ОТГ слід проводити різного роду консультації та тренінги, спрямовані на роз'яснення важливості залучення таких ресурсів, як дієвого інструменту формування їхньої спроможності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. АМУ звернулася до Уряду з проханням «не допустити утворення диспропорційних громад» у Чернівецькій області [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://decentralization.ua/news/12440>
2. Бевз Т. Специфіка здійснення реформи децентралізації в регіонах України: здобутки і прорахунки // Народна творчість та етнологія. 2019. № 3. С. 65-75.
3. Безена І. М. Децентралізація публічної влади та маркетинг: регіональне державне управління й місцеве самоврядування // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. Серія: публічне управління та адміністрування. 2019. № 6. Т. 30 (69). С. 19-23.
4. Білоус Я. Організаційно-економічне забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії. Спеціальність 051 «Економіка». Галузь знань 05 «Соціальні та поведінкові науки». Сєверодонецьк, 2021. 385 с. [Електронний ресурс] Режим доступу: https://snu.edu.ua/wp-content/uploads/2022/05/Diss_Bilous.pdf
5. Бостан С. Особливості становлення децентралізаційних процесів у Чернівецькій області // Історико-політичні проблеми сучасного світу: Збірник наукових статей. Чернівці: Чернівецький національний університет, 2017. Т. 35-36. С. 328-338.
6. Бурдяк В. Регіональні практики формування органів влади в ОТГ Чернівецької області // Влада та управління. Збірник наукових праць. За матеріалами V Міжнародної наукової конференції «Муніципальні читання імені Антона Кохановського». Вип. 6. Чернівці: Букрек, 2019. С. 98-108.
7. Василюк О. Д., Фурса М. В. Кадрове забезпечення спроможності об'єднаних територіальних громад: до понятійного визначення проблеми // Демократичне врядування: ел. наук. вісник ЛРІДУ НАДУ. 2018. Вип.

22. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://dv.lvivacademy.com/article/view/164734/164646>
8. Верховна Рада зменшила кількість районів у Чернівецькій області до трьох [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://promin.cv.ua/2020/07/17/verkhovna-rada-zmenshyla-kilkist-raioniv-u-chernivetskii-oblasti-do-trokh.html>
9. Восвідко Я. На Буковині утворюють три райони – Рада проголосувала за новий адміністративний поділ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://suspilne.media/chernivtsi/47841-na-bukovini-utvorat-tri-raioni-rada-progholosuvala-za-novij-adminpodil/>
10. Волощук І. Кельменці чи Хотин: вимоги протестувальників та аргументи на користь сторін [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://shpalta.media/2020/07/17/kelmenci-chi-xotin-vimogi-protestuvalnikov-ta-argumenti-na-korist-storin/>
11. Гакман С. М., Круглашов А. М., Нечаєва-Юрійчук Н. В. Конфліктний потенціал Чернівецької області в умовах адміністративно-територіальної реформи та соціально-економічної кризи: аналітична доповідь. Чернівці, 2021. 52 с.
12. Гакман С., Круглашов А., Нечаєва-Юрійчук Н. Досвід децентралізації в Чернівецькій області: проблемні питання та їх вирішення // Влада та управління. Збірник наукових праць. За матеріалами ІХ Міжнародної наукової конференції «Муніципальні читання імені Антона Кохановського». Вип. 9. Чернівці: Букрек, 2022. С. 105-121.
13. Гижко А. П. Світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України // Політичне життя. 2020. № 1. С. 22-28.
14. Грантові проекти та менше субвенцій: досвід спроможної громади на Буковині [електронний ресурс]. Режим доступу: <https://suspilne.media/chernivtsi/691032-grantovi-proekti-ta-mense-sbvencij-dosvid-spromoznoi-gromadi-na-bukovini/>

15. Григор'єв В. Поляризація інтересів у системі публічної влади: конституційно-правові аспекти // Часопис Київського університету права. 2009. № 2. С. 76-83.
16. Гримак І. Я. Аналіз спроможності територіальних громад України // Актуальні питання у сучасній науці. 2024. № 8(26). С. 303-314.
17. Гринчишин І. М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс // Територіальний розвиток та регіональна економіка. 2018. № 6 (134). С. 51-56.
18. Гройсман В. Б. Децентралізація як засіб лібералізації державного управління: аналіз сучасних дослідницьких підходів // Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 2. С. 99-105.
19. Гургула Т. В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення // Науковий вісник Мукачівського державного університету. Сер.: Економіка. 2017. Вип. 1. С. 132-136.
20. Дейнеко О. Міжгрупові розколи в об'єднаних територіальних громадах: ризики послаблення соціальної згуртованості в децентралізованій Україні // Соціологічні студії. 2020. № 2 (17). С. 55-65.
21. Детінізація та гранти. Як заробляє громада на Буковині з середньою спроможністю. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://suspilne.media/chernivtsi/690926-detinizacia-ta-granti-ak-zaroblae-gromada-na-bukovini-z-serednou-spromoznistu/>
22. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. К.: Москаленко О. М., 2012. 212 с.
23. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування. Результати п'ятої хвилі соціологічного дослідження серед населення України. Аналітичний звіт. Вересень 2020. 127 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://decentralization.ua/uploads/library/file/633/2020Report_UK_R_ukr.pdf

- 24.Дорош У. До визначення поняття децентралізації влади // Ефективність державного управління. 2017. Вип. 3 (52). Ч. 1. С. 130-137.
- 25.Друга хвиля об'єднання громад на Буковині: стан та перспективи // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. 2016. 20 вересня. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://buk-visnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/709/>
- 26.«Залучили в громаду 80 млн. грн. грантів». Як працює Агенція розвитку в Хотині Чернівецької області [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://suspilne.media/chernivtsi/575037-zalucili-v-gromadu-80-mln-grn-grantiv-ak-pracue-agencia-rozvitku-v-hotini-cerniveckoi-oblasti/>
- 27.Етнічний фактор не стоїть на заваді об'єднанню громад. Результати дослідження. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/11970>
- 28.Єфремов Д. Фінансові платформи в забезпеченні місцевих органів влади фінансовими ресурсами під час децентралізації: досвід Китаю // Ринок цінних паперів України. 2015. № 11-12. С. 61-67.
- 29.Жаліло, Я. А., Шевченко, О. В., Романова, В. В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Київ: Нац. ін-т стратег. дослідж., 2019. 115 с.
- 30.Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс]. режим доступу: https://urst.com.ua/act/pro_dobrovilne_obiednannia_terytorialnykh_hromad
- 31.Закон України Про Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://ips.ligazakon.net/document/JG3BT00A>
- 32.Звіт. Вплив децентралізації влади на національні меншини в Україні в окремих регіонах: Чернівецькій, Одеській і Закарпатській областях. Жовтень 2020. [Електронний ресурс]. Режим

- доступу: <https://rm.coe.int/report-decentralisation-and-minorities-ua/1680a22388>
- 33.Звітність про виконання місцевих бюджетів Чернівецької області за 2018-2020 роки [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://bukoda.gov.ua/page/group/1619>
- 34.Казімір І. І., Крушельницька Д. В., Аналіз сучасного стану об'єднаних територіальних громад Чернівецької області та управління земельними ресурсами в умовах децентралізації // Управління та раціональне використання земельних ресурсів в новостворених територіальних громадах: проблеми та шляхи їх вирішення: Матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції (Херсон, 04-05 березня 2020 року). Херсон: ХДАУ, 2020. С. 38-42.
- 35.Калиновський Ю. Спроможна територіальна громада як фундамент вітчизняного державотворення // Acta De Historia & Politica: Saeculum XXI. 2019. № 1. С. 107-116.
- 36.Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 4. С. 35-40.
- 37.Кельменецький район залишається єдиним районом на Буковині, де не утворено жодної ОТГ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.weche.info/blog/pro-golovne-1/post/kelmenetskii-raion-zalishaietsia-iedinim-raionom-na-bukovini-de-ne-utvoreno-zhodnoi-otg-3550>
- 38.Кіцмань пропонує всьому району об'єднатися в одну громаду [Електронний ресурс]. <https://www.decentralization.ua/en/news/4324.amp>
- 39.Комітет виборців України: Рейтинг діяльності голів ОДА за 2016 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://cvu.org.ua/uploads/589b8e5a-657c-4062-8377-5cec0a0a0d19-%D0%9A%D0%92%D0%A3_%D0%97%D0%B2%D1%96%D1%82.pdf

40. Комітет виборців України: Рейтинг діяльності голів ОДА за 2017 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.cvu.org.ua/uploads/РЕЙТИНГ_ДІЯЛЬНОСТІ_ГОЛІВ_ОДА_В_І_КВАРТАЛІ_2017.pdf
41. Кондратюк С. Я., Осадчук Н. В. Фінансова спроможність як категорія публічних фінансів: сутність та складові // Вчені записки. ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана». 2008. Вип. 10. С. 133-138.
42. Конституція України. Із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 8 грудня 2004 року N 2222-IV, від 1 лютого 2011 року N 2952-VI, від 19 вересня 2013 року N 586-VII, від 21 лютого 2014 року N 742-VII [електронний ресурс]. Режим доступу https://ips.ligazakon.net/document/z960254k?an=1&ed=2014_03_02
43. Кравченко В. Окремі правові аспекти формування спроможних (об'єднаних) територіальних громад // Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму. 2017. № 2. С. 78-80.
44. Круглашов А. Н. Процессы децентрализации в Украине: правовые и политические измерения // Региональные интеграционные процессы и Беларусь: философско-мировоззренческие основания, тенденции развития, опыт социально-политического моделирования. Белорусская политология: многообразие в единстве. Материалы VIII международной научно-практической конференции (Гродно, 17–18 мая 2018 года). В 2 частях. Часть 1. Гродно: ГрГУ им. Я. Купалы, 2018. С. 242-245.
45. Круглашов А., Бурега В. Нормативно-правові та концептуальні засади процесів децентралізації влади в Україні (2014-2020 рр.) // Медіафорум: аналітика, прогнози, політичний менеджмент: зб. наук. праць. Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2022. № 10. С. 64-83.
46. Кузуб Г. Особливості децентралізації в Чернівецькій області: людський фактор у впровадженні реформи // Влада та управління: збірник наукових праць. Вип. 5. Чернівці: Букрек, 2018. С. 274-283.

46. а. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://core.ac.uk/download/pdf/197277715.pdf>
46. б. Куценко Т., Дударенко Є. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд // Економіка та держава. 2017. № 3. С. 64-70.
47. Кушик В. Р. Поняття про сутність соціальної держави // Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 3. С. 26-30.
48. Лощина Л. В., Ковтун Г. І. Теоретичні аспекти публічного адміністрування в контексті українських реформ // Економіка & Держава. 2018. № 12. С. 99-104.
49. Лях Ю. І. Теоретичні засади розвитку потенціалу місцевого самоврядування // Актуальні питання у сучасній науці. 2022. № 2. С. 62-74
50. Ляхович М., Олійник Ж. Місце транскордонного співробітництва в регіональній стратегії // Синергія програм транскордонного співробітництва та стратегій регіонального розвитку в Україні. Чернігів: Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень, 2018. С. 78-84.
51. Малиновський В. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади в умовах децентралізації // Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії. 2022. № 2 (13). С. 78-90.
52. Малько М. Транскордонний проект як інструмент вирішення проблем громади // Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://buk-visnyk.cv.ua/evropejska-intehracija/293/>
53. Маренін Р. Як нардеп Мазурашу опинився у центрі скандалу на Герцаївщині [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://bukinfo.com.ua/skandaly/arhive-121936>

54. Медіна Т., Яремчук С. Особливості ставлення населення Чернівецької області до реформи місцевого самоврядування // Влада та управління. Збірник наукових праць. За матеріалами V Міжнародної наукової конференції «Муніципальні читання імені Антона Кохановського». Вип. 6. Чернівці: Букрек, 2019. С. 83-96.
55. Мельник Л. А. Теоретичні засади формування спроможності територіальних громад в Україні // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 9. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2020/56.pdf
56. Мельничук А. Л., Москаленко А.-М. О. Добровільне об'єднання територіальних громад та адміністративне завершення реформи АТУ України: вирішення та формування проблем розвитку // Географія та туризм. 2022. Вип. 62. С. 32-39.
57. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248113527>
58. Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://decentralization.ua/uploads/library/file/439/Metod.recom_ra_yon_.pdf
59. Мікуліч В. О. Потенціал проектного менеджменту як інструмента управління територіальними громадами // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування. Серія «Економічні науки». 2024 Випуск 1 (105). С. 218-226.
60. Мних М. В. Оцінка стану фінансової спроможності місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад // Synthesis of science and society in solving global problems: Collection of scientific articles. Shioda GmbH, Steyr, Austria, 2018. P. С. 71-85.

61. На Буковині 3 територіальні громади отримали майже 6 мільйонів гривень субвенції з держбюджету [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://bukoda.gov.ua/news/na-bukovyni-3-terytorialni-hromady-otrymaly-maizhe-6-milioniv-hryven-subventsii-z-derzhbiudzhetu>
62. «Не всі очікування справдилися»: якими були 10 років децентралізації для громад Чернівецької області [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://suspilne.media/chernivtsi/725328-ne-vsi-ocikuvanna-spravdilisa-akimi-buli-10-rokiv-decentralizacii-dla-gromad-cerniveckoi-oblasti/>
63. «Не маємо великих підприємств»: досвід неспроможної громади на Буковині [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://suspilne.media/chernivtsi/692652-ne-maemo-velikih-pidpriemstv-dosvid-nespromoznoi-gromadi-na-bukovini/>
64. Нікончук А. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні // Право і безпека. 2011. № 5 (42). С. 30-34.
65. Ольшанський О. В. Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. 2016. Вип. 4(55). С. 162-168.
66. Осадчук Н. В. Оцінка рівня фінансової спроможності територіальних громад: методичні підходи // Наукові перспективи. 2024. № 2 (44). С. 797-810.
67. Осланд О., Філіппова О., Дейнеко О, Запорожченко Р. Децентралізація, соціальна згуртованість та етнокультурна різноманітність у прикордонних регіонах України // Ideology and politics journal. 2022. № 3 (22). С. 118-140.
68. Павлюк А. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні // Стратегічні пріоритети. Серія: Економіка. 2016. № 1. С. 137-146.

- 69.Павлюк М. Поглиблення транскордонної співпраці у контексті участі Чернівецької області у конкурсному відборі у рамках Спільної операційної програми «Румунія – Україна 2014-20 // Історико-політичні проблеми сучасного світу: Збірник наукових статей. Чернівці: Чернівецький національний університет, 2018. Т. 37-38. С. 110-117.
- 70.Пахомов І. В. Централізація і децентралізація виконавчої влади в сучасній Україні // Право України. 1997. № 12. С. 18-19.
- 71.Перепелиця Н. О. Державне управління як галузь знань і практики (історико-еволюційний контекст) // Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса, Сер.: Політичні науки. 2024. № 9. С. 67-73.
- 72.Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні. ОЕСР [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://read.oecdilibrary.org/urban-rural-and-regionaldevelopment/9789264301481>
- 73.Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>
- 74.Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: затв. Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://ips.ligazakon.net/document/U005_15?an=1&ed=2015_01_12
- 75.Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. // Урядовий кур'єр. 2014. 11 квітня. С. 13-14.
- 76.Пянковський В. Іноземний досвід проведення децентралізації та пропозиції для України // Актуальні проблеми правознавства. 2018. Вип. 1. С. 102-106.

- 77.5 необхідних кроків для проведення реформи [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/5_steps
- 78.Рошило В. І. Фінансова самодостатність об'єднаних територіальних громад: проблеми та перспективи // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2020. Вип. 20. С. 135-140.
- 79.Рошило В. І. Фінансове забезпечення територіальних громад в умовах адміністративно-територіальної реформи: проблеми та перспективи // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. 2021. Випуск II (82). С. 149-162.
- 80.Руденко І. В. Фіскальна децентралізація: моделі, перспективи, ризики // Економіка. Фінанси. Право. 2014. № 6. С. 16-22.
- 81.Русинюк М. М. Проблеми та недоліки децентралізації публічного управління та адміністрування // Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Т. 29 (68), № 1. С. 135-138.
- 82.Синяк Д. Етнічний фактор. Мистецтво жити разом. Репортаж з Буковини. Як уживаються у Мамалигівській об'єднаній громаді Чернівецької області молдовани та українці, які є там фактично національною меншиною. [електронний ресурс]. Режим доступу: <https://decentralization.ua/news/10876>
- 83.Синяк Д. На стику трьох кордонів. Інтерв'ю з керівником громади. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://decentralization.ua/news/10926>
- 84.Склярська О. І. Реформа адміністративно-територіального устрою України в контексті впливу на статус і функції поселень // Наукові записки ТНПУ ім. В. Гнатюка. Серія: Географія. 2021. Т. 50 (№1). С. 57-64.
- 85.Склярська О. Функціонування спроможних територіальних громад України: суспільно-географічні аспекти // Наукові записки

- Тернопільського національного педагогічного університету ім. Володимира Гнатюка. Сер. Географія. Тернопіль: Тайп, 2022. С. 69-75.
- 86.Склярська О. І. Сільське розселення як чинник адміністративно-територіальних змін (на прикладі Закарпатської і Чернівецької областей) // Людина та довкілля. Проблеми неоекології. 2022. Випуск 38. С. 20-28.
 - 87.Стешенко Л. Деволюція як головна форма децентралізації в Україні // Від громадянського суспільства – до правової держави: Тези доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2017. С. 292-294.
 - 88.Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект // Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 2. С. 60-69.
 - 89.Три громади Чернівецької області підвищуватимуть ефективність фінансового управління [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://bukrada.gov.ua/novyny-ta-publikacii/tri-gromadi-chernivecko%dl%97-oblasti-pidvishhuvatimut-efektivnist-finansovogo-upravlinnya/>
 - 90.У Чернівецькій області 18 громад мають критичний рівень фінансової спроможності. Водночас високий рівень отримали лише три громади. Такі результати оцінювання від програми «ULEAD з Європою». [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://suspilne.media/chernivtsi/722906-bilsist-gromad-cherniveckoi-oblasti-kriticno-nespromozni-so-vidomo-pro-ocinuvanna/>
 - 91.Успішна територіальна громада: будуємо разом / Бриль М., Врублевський О., Данчева О., Сеїтосманов А., Чубаров Е. Харків : Видавничий будинок Фактор, 2018. 128 с.
 - 92.Хандій О. Сучасний стан та особливості децентралізації влади в Україні // Економіка та право.2016. № 2. С. 137-145.
 - 93.Чернівецька ОДА в особі Фищука зайняла неконструктивну позицію, проголосивши для всіх громад: «Один район – одна громада», що

- призводить до гальмування реформи децентралізації – Ярослав Курко. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://bukinfo.com.ua/show/news?lid=92858>.
94. Чому деякі громади Буковини заробляють більше грошей, ніж інші – пояснення [Електронний ресурс]. режим доступу: <https://suspilne.media/chernivtsi/857421-comu-deaki-gromadi-bukovini-zaroblaut-bilse-grosej-niz-insi-poasnenna/>
95. Чому одні громади на Буковині можуть ремонтувати дороги, а інші — ні? Пояснення про бюджет громад [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://suspilne.media/chernivtsi/678894-comu-odni-gromadi-na-bukovini-mozut-remontuvati-dorogi-a-insi-ni-poasnenna-pro-budzet-gromad/>
96. Шокало К. Фінансова спроможність обласних центрів України // Центр спільних дій. 20 грудня 2021. [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://centreua.org/mistsevi-byudzhety/finansova-spromozhnist-oblasnyh-tsentriv-ukrayiny>
97. Щільність населення в Україні по регіонах, 1989 – 2014 рр. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://uafrontier.com/shilnist-naselennja-v-ukrajini-po-regionah-1989-2014>
98. Bardan P., Mookerjee D. Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective. Cambridge: MIT Press, 2008. 374 p.
99. Bardhan P. Decentralization of Governance and Development // Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. No. 4. P. 185-205.
100. Bell D. The Coming of Post-Industrial Society. New York: Basic Books, 1999. 579 p.
101. Brancati D. The Origins and Strengths of Regional Parties // British Journal of Political Science. 2008. Vol. 38. No. 1. P. 135–159.
102. Cohen J. M., Peterson S. B. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. Sterling: Kumarian Press, 1999. 207 p.
103. Dahl R. On Democracy. New Haven: Yale University Press, 2000. 227 p.

104. Dickovick J.T. Centralism and "Decentralization" in Unitary States: A Comparative Analysis of Peru and Senegal // *Journal of Public and International Affairs*. 2003. Vol. 14. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://oar.princeton.edu/bitstream/88435/pr12f7jr5m/1/2003-3.pdf>
105. Falletti T. A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective // *The American Political Science Review*. 2005. Vol. 99. No. 3. P. 327-346.
106. Green A. Managing Human Resources in a Decentralized Context // *East Asia Decentralizes: Making Local Government Work in Asia*. Washington: World Bank, 2005. P. 129-155.
107. Grindle M. *Going Local. Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press, 2007. 256 p.
108. Heller P. Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre // *Politics & Society*. 2001. Vol. 23. P. 131-163.
109. Maurice Block on "Decentralization" (1863) // *French Liberalism in the 19th Century: An Anthology* / Eds. R. Leroux, D.M. Hart. London: Routledge, 2012. P. 255-259.
110. Neudorfer B., Neudorfer N. Decentralization and Political Corruption: Disaggregating Regional Authority // *Publius: The Journal of Federalism*. 2015. Vol. 55. No. 1. P. 24-50.
111. North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990. viii+152 p.
112. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism // *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37(3). P. 1120-1149.
113. Ribot J., Agrawal A., Larson A. Recentralization While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources // *World Development*. 2006. Vol. 34. No. 11. P. 1864-1886.

114. Rodden J. Hamilton's Paradox. The Promise and Peril of Fiscal Federalism. New York: Cambridge University Press, 2006. 313 p.
115. Schmidt V.A. Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 420 p.
116. Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement // Studies in Comparative International Development. 2013. Vol. 38. No. 3. P. 32-56.
117. Shah A., Thompson T. Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures. World Bank Policy Research Working Paper 3353. Washington: World Bank, 2004. 40 p.
118. Treisman D. The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 328 p.
119. White R., Smoke P. East Asia East Decentralizes // East Asia Decentralizes: Making Local Government Work in Asia. Washington: World Bank, 2005. P. 1-24.
120. Wilson W. The study of Administration // Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2, № 1 (June). P. 197-222.

Автор роботи:



Дмитро МИКИТЮК