

Проблеми та пріоритети удосконалення територіального самоуправління: зарубіжний досвід та Україна

АНОТАЦІЯ. Стаття присвячена ключовим питанням, що виникають у зв'язку з самоврядуванням у світі та Україні, зокрема в умовах воєнного стану. Дослідження показує, що, незважаючи на можливі різні результати та конфлікти політики децентралізації, територіальне самоврядування залишається найефективнішою формою самоорганізації суспільства навіть у часи криз та збройних конфліктів. Підкреслюється, що територіальна стійкість значною мірою залежить від людського капіталу та управлінської готовності. Важливість чіткішого розподілу обов'язків субнаціональних органів влади на законодавчому рівні, а також розробка та впровадження належної кількісної та якісної бази для вимірювання територіальної стійкості окреслені серед головних пріоритетів територіального самоврядування та майбутньої ефективності управління. Коротко розглянуто стан реформи бюджетної децентралізації в Україні та проаналізовано області за кількома показниками: площа, чисельність населення, доходи та видатки бюджету, дефіцит / профіцит, а також кількість обласних регіонів / районів. Автори проводять кластерний аналіз, який дозволяє розробити позиціонування областей України на основі зазначених показників, і робить висновок, що фінансові механізми децентралізації в Україні є відносно незрілими на сьогодні і потребують подальшого вдосконалення. Рекомендації включають посилення уваги до розвитку людського капіталу та визначення пріоритетів у створенні та впровадженні надійної правової бази для підвищення довіри та зниження рівня корупції, підтримки освіти та інститутів громадянського суспільства, а також сприяння місцевим (тобто муніципальним) інвестиціям. Пропонується уважно стежити за розвитком освітніх та інших чинників розвитку людського капіталу, щоб мати можливість оперативно вирішувати проблеми, які виникають у цій сфері через активні воєнні дії, оскільки саме вони становлять загрозу для довгострокового розвитку регіонів. Автори окреслюють можливості модернізації української економіки та інфраструктури завдяки потенційному збільшенню притоку інвестицій у післявоєнний період і наголошують на важливості дотримання принципів сталого розвитку в цьому процесі.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: публічне управління, територіальне управління, система управління земельними ресурсами, сталий розвиток, територіальна стійкість, самоврядування

¹ **Говорун Надія Петрівна** – аспірантка кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського". Сфера наукових інтересів: публічне управління та адміністрування, сталий розвиток, місцеве самоврядування, децентралізація, розвиток регіонів. Електронна адреса: govorunnadiya@gmail.com. ORCID: 0009-0004-0847-8997

² **Мельниченко Анатолій Анатолійович** – кандидат філософських наук, професор, проректор з навчальної роботи Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського". Сфера наукових інтересів: управління в сфері освіти і науки, сталий розвиток суспільства, філософія освіти, соціальна інженерія, методи і технології соціологічних досліджень. Електронна адреса: melnichenko@kpi.ua ORCID: 0000-0002-3474-8477

Вступ

Нещодавня передача більшості державних земель у власність громад стала однією з найочікуваніших і найважливіших подій для України. Це дозволило місцевим громадам стати на крок ближче до вирішення низки нагальних питань місцевого значення, враховуючи інтереси своїх мешканців. У перспективі це може дозволити ефективно управляти земельними ресурсами, які вважаються ключовим елементом економічного розвитку та багатства країни.

Відкриття ринку землі в Україні суттєво стимулювало наукові та практичні розробки, спрямовані на вирішення широкого кола питань, пов'язаних з формуванням ефективних систем управління земельними ресурсами. Одним з актуальних напрямів таких розробок є формалізація та впровадження механізмів управління територією об'єднаних територіальних громад, що робить дослідження міжнародних підходів у цій сфері надзвичайно цінним. Крім того, враховуючи прихильність більшості урядів розвинених країн і країн, що розвиваються, і навіть України, до цілей Паризької конференції 2015 р. та актуальність їх досягнення, дане дослідження розглядає розвиток місцевого самоврядування та територіальної стійкості крізь призму питань сталого розвитку, які слугують основою та передумовою подальшого економічного та суспільного розвитку.

В умовах повномасштабної війни на території України питання розвитку систем територіального управління в цілому та місцевого самоврядування зокрема набуває нового контексту та постає перед якісно новими викликами. Незважаючи на актуальність як наукових, так і практичних розробок у сфері територіального планування та управління в Україні, все ще відчувається брак теоретичних досліджень і прикладних розробок, які б забезпечили безперешкодне та ефективне здійснення процесу децентралізації. Ці фактори зумовлюють необхідність проведення комплексного дослідження міжнародного досвіду територіального управління та просторового планування, зокрема в контексті цілей сталого розвитку. Тому основною метою цього дослідження є вивчення ключових проблем, що виникають у сфері територіального управління в різних країнах світу та в Україні, а також окреслення рекомендацій щодо подальшого підвищення ефективності децентралізації на національному рівні, особливо з огляду на триваюче повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну.

Огляд літератури

Управління територіями є актуальним питанням для багатьох країн, тому його проблемам, методам і практикам присвячені численні наукові публікації дослідників практично з усього світу. Огляд останніх робіт дозволяє припустити, що коло питань, які виникають у

зв'язку з землекористуванням та плануванням, є дещо схожим у багатьох країнах. Майже кожна робота, присвячена територіальному управлінню, написана за останні кілька років, містить розділи, що стосуються можливих розбіжностей і конфліктів політики децентралізації, відмінностей у культурі планування, наративів фінансування, довільних географічних зон децентралізації, які можуть конкурувати між собою, тощо.

Високодиференційований ландшафт територіального управління в ЄС за суттю виявляє певні ключові спільні проблемні питання, такі як культура управління, розуміння та використання термінології, концепцій, застосовних інструментів та практик³.

Отже, автор досліджує та наголошує на важливості всебічного збору доказів та структурного зсуву в бік планування, орієнтованого на цінності, для отримання бажаних результатів децентралізації. Зокрема, пропонується зосередитися на спільному територіальному управлінні, впровадженні інструментів інтегрованого оцінювання та активному залученні різних зацікавлених сторін – якщо не до прийняття рішень, то принаймні до забезпечення того, щоб їхні думки були представлені експертами та взяті до уваги.

Крім того, Шнайдер і Коттіно⁴ у дослідженні зосереджують увагу на територіальній нерівності в Англії та підкреслюють, що децентралізація там досить часто набуває форми політики передачі повноважень між містами та регіонами, що з високим рівнем ймовірності призводить до втрати регіонами повноважень щодо прийняття рішень і до потенційного збільшення просторового дисбалансу між регіональними економіками. Визначено, що успіх децентралізованих територіальних одиниць (які в Англії мають форму місцевих підприємницьких партнерств / МП) значною мірою залежить від національної політики та політичних зрушень (таких як Brexit). Автори доходять висновку, що регіони можуть мати більше користі від співпраці, ніж від конкуренції.

Автори⁵ репрезентують приклад прийняття Стратегічного плану району Неброді (Італія), який, як показує дослідження, стимулює процес обміну знаннями, що дозволило перейти до абсолютно нового підходу до управління навколишнім середовищем, який дозволяє якісно представляти місцеву систему. Доповнений підходом, що дозволяє враховувати якість природного середовища (відповідно до ISO 14001), цей приклад можна розглядати як відправну точку і орієнтир для інших територіальних громад, які прагнуть до сталого розвитку.

³ Auziņš, A. "Capitalising on the European Research Outcome for Improved Spatial Planning Practices and Territorial Governance." *Land* 8, no. 11 (2019): 163. doi:10.3390/land8110163

⁴ Schneider, and Cottineau. "Decentralisation versus Territorial Inequality: A Comparative Review of English City Region Policy Discourse." *Urban Science* 3, no. 3 (2019): 90. doi:10.3390/urbansci3030090.

⁵ Ioppolo, G., S. Cucurachi, R. Salomone, G. Saija, and L. Shi. "Sustainable Local Development and Environmental Governance: A Strategic Planning Experience." *Sustainability* 8, no. 2 (2016): 180. doi:10.3390/su8020180.

Ширшу перспективу прийняли Брунетта та ін.⁶, які зосередили дослідження на фундаментальних принципах досягнення "територіальної стійкості", яка розглядається як ключова нова концепція, необхідна для покращення процесу прийняття рішень щодо розвитку територій. Ця концепція забезпечує комплексне управлінське підґрунтя для просторового планування та розвитку, оскільки враховує дані з різних галузей, включаючи інженерію, кліматологію, містобудування, культуру, історію громади тощо, що є вирішальним у контексті сталого розвитку територій. Автори зазначають, що стійкість не може бути результатом звичайного процесу "зверху вниз". Навпаки, це радше кумулятивний ефект проактивного бачення та зміни культури планування в соціально-політичних і громадських системах, що дозволяє реалізовувати "колективні та індивідуальні дії, сприяючи самоадаптації, інноваціям, здатності до навчання та еволюції системи". Крім того, автори окреслюють ключове питання для подальших досліджень та практичного застосування цієї концепції, а саме – розробка та впровадження належної кількісної та якісної бази для вимірювання територіальної стійкості.

Децентралізація і сталий розвиток вивчаються з різних спеціалізованих аспектів. Зокрема, щодо екологічної географії, Франш-Пардо та ін.⁷ обговорюють, як фізична та людська географія повинні бути інтегровані в територіальні та ландшафтні дослідження, і як такий підхід може допомогти сталому територіальному управлінню. Автори припускають, що методологічне розмаїття дозволяє краще відповідати різним контекстам досліджуваних ландшафтів і загалом призводить до кращих результатів. Як і інші дослідники, вони підкреслюють важливість наукової доброчесності та "емоційної нейтральності" для того, щоб у належний спосіб і одночасно вирішувати питання охорони довкілля, соціальної справедливості та економічної рівності.

Деякі статті присвячені окремим питанням розвитку туристичного потенціалу регіонів. Наприклад, дослідження Азорського автономного регіону в Португалії⁸ подає приклад досить успішного кейсу розвитку автономного регіону, в якому питання сталого розвитку були сприйняті як найважливіші. Це дослідження фокусується на взаємозв'язку різних аспектів децентралізованого територіального управління з туризмом, окреслюючи ключові принципи довгострокової регіональної сталості, серед яких варто підкреслити пропозицію авторів щодо пріоритетності сільського туризму над масовим.

⁶ Brunetta, G., R. Ceravolo, C. A. Barbieri, A. Borghini, F. de Carlo, A. Mela, et al. "Territorial Resilience: Toward a Proactive Meaning for Spatial Planning." *Sustainability* 11, no. 8 (2019): 2286. doi:10.3390/su11082286

⁷ Franch-Pardo, I., B. Napoletano, G. Bocco, S. Barrasa, and L. Cancer-Pomar. "The Role of Geographical Landscape Studies for Sustainable Territorial Planning." *Sustainability* 9, no. 11 (2017): 2123. doi:10.3390/su9112123

⁸ Castanho, R. A., G. Couto, P. Pimentel, C. B. Carvalho, and Á. Sousa. "Territorial Management and Governance, Regional Public Policies and their Relationship with Tourism. A Case Study of the Azores Autonomous Region." *Sustainability* 12, no. 15 (2020): 6059. doi:10.3390/su12156059

Що стосується наукових праць, присвячених окремим питанням територіального розвитку та управління в конфліктних зонах, то їх кількість досить обмежена. Ф. Шульте⁹ розглядає досвід Південного Тіролю та процес формування багатогранної моделі успішного врегулювання конфліктів, що виникають на ґрунті етнічного самовизначення. Автор підкреслює, що чим більше автономії та лідерських повноважень надається регіональним інституціям, тим більшим є внесок у формування позитивної групової ідентичності, і як наслідок – більш автономні регіони мають вищі шанси на консолідацію та запобігання сепаратистським рухам, які підривають конфлікти.

Різні аспекти розвитку сільських територій у контексті просторового планування та децентралізації також досить часто обговорюються в наукових публікаціях, особливо в Україні^{10, 11}. Усі вони висвітлюють ключові проблеми розвитку сільських територій, включаючи реактивну культуру планування, складність самого планування сільських територій разом з погіршенням людського ресурсу управління в сільській місцевості, а також недостатню увагу центрального уряду до питань управління сільськими територіями. Мальчикова¹² особливо підкреслює важливість міждисциплінарної співпраці та об'єднання зусиль різних спеціалістів для досягнення цілей розвитку сільських територій, що викликають захоплення.

Ця думка підтверджується дослідженням¹³, в якому підкреслюється важливість переходу до кращого сприйняття наукової та соціальної творчості громадян в умовах місцевого самоврядування, що досі можна назвати однією з ключових проблем формування публічної політики в Україні. Зосереджуючи увагу насамперед на законодавчих та адміністративних аспектах бюджетної децентралізації, автори підсумовують: "Розробка успішної стратегії територіального розвитку вимагає модернізації громадянського суспільства, бізнесу та держави одночасно"¹⁴. Цей підхід, однак, не враховує такі аспекти, як притаманна українській культурі планування, можливість посилення конкуренції між регіонами та її ймовірні наслідки, необхідність розробки методологічної бази, заснованої на ціннісно-орієнтованому плануванні, належних показників ефективності та процедур моніторингу.

⁹ Schulte, F. "Toward a Multi-Causal Model of Successful Conflict Regulation through Territorial Self-Government: Lessons from South Tyrol." *Austrian Journal of Political Science* 47, no. 4 (2019): 33-43. doi:10.15203/ozp.2660.vol47iss4

¹⁰ Мальчикова, Д. "Територіальне планування українських сільських районів: методологічні підходи, проблеми та перспективи". *Науковий вісник ХДУ Серія Географічні науки* 3 (2016): 11-15

¹¹ Россоха, В., та М. Плотнікова. "Розвиток сільських територій України в умовах децентралізації управління: стан, проблеми, перспективи". *Економічний дискурс* 4 (2018): 41-53. Дата звернення 31 травня 2022 року. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/9594/1/ED_2018_4_41-53.pdf.

¹² Мальчикова, Д. "Територіальне планування українських сільських районів: методологічні підходи, проблеми та перспективи". *Науковий вісник ХДУ Серія Географічні науки* 3 (2016): 11-15

¹³ Osaulenko, O., T. Bondaruk, and L. Momotiuk. "Ukraine's State Regulation of the Economic Development of Territories in the Context of Budgetary Decentralisation." *Statistics in Transition. New Series* 21, no. 3 (2020): 129-148. doi:10.21307/stattrans-2020-048

¹⁴ Ibid.

У ширшому контексті М. Гецнер і С. Мороз¹⁵ зосереджують увагу на різних складових територіального капіталу і доходять висновку, що першочергового значення набуває людський капітал як фактор, що має найбільший позитивний вплив на ефективність економіки регіонів України. Такої ж думки дотримуються Кравців В. С., Сторонянська І. З. та ін.¹⁶: "децентралізацію слід розглядати не як самоціль, а як механізм досягнення стратегічних цілей... за рахунок ефективного використання власних соціально-економічних ресурсів, головним з яких є людський потенціал".

Водночас М. Гецнер та С. Мороз¹⁷ вказують, що такі компоненти, як транспортна інфраструктура та підприємницький капітал, мали найменш значний вплив на економічний розвиток територій. Це твердження також може бути піддане критиці, оскільки досвід країн ЄС (зокрема Греції¹⁸) показує, що неспроможність забезпечити місцевий бізнес належною логістичною інфраструктурою призводить до зниження стимулів та уповільнення економічного розвитку територіальних громад і населених пунктів, тоді як протилежний підхід значно розширює можливості створення місцевих підприємств і брендів і їх маркетингу на глобальному рівні, надаючи підприємцям швидкий та економічно вигідний доступ до міжнародних ринків (таких як Amazon, Etsy та ін.).

Автори розглядають вплив активних воєнних дій в Україні на регіональний розвиток та наголошують на пріоритетності забезпечення та впровадження надійної правової бази для підвищення довіри та зниження рівня корупції, підтримки освіти та інститутів громадянського суспільства, а також сприяння місцевим (тобто муніципальним) інвестиціям. Загалом короткий аналіз публікацій українських авторів з питань територіального врядування дозволяє стверджувати, що наша наукова спільнота все ще перебуває на стадії розвитку досліджень, присвячених цій проблематиці, та існує нагальна потреба у подальших комплексних дослідженнях цього питання, особливо в контексті останніх земельних реформ в Україні та наслідків російсько-української війни. Практичне застосування результатів і висновків статті стосується насамперед їх актуальності в процесі підготовки стратегії, програм і планів розвитку областей України. Вони також можуть бути використані в подальших дослідженнях, присвячених питанням територіального розвитку та кон-

¹⁵ Getzner, M., and S. Moroz. "The economic development of regions in Ukraine: with tests on the territorial capital approach." *Empirica* 49 (2022): 225-251. doi:10.1007/s10663-021-09521-w

¹⁶ Кравців, В. С., І. З. Сторонянська та ін. (ред.). "Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку". Львів: ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України" (Серія "Проблеми регіонального розвитку"), 2020. Дата звернення 12 червня 2022. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20200001.pdf>.

¹⁷ Getzner, M., and S. Moroz. "The economic development of regions in Ukraine: with tests on the territorial capital approach." *Empirica* 49 (2022): 225-251. doi:10.1007/s10663-021-09521-w

¹⁸ GFCC (2022). Building Competitiveness 2022 Online Conversation Series, 2022. [thegfcc.org](https://www.thegfcc.org/). URL: <https://www.thegfcc.org/>.

курентоспроможності, особливо з огляду на високу актуальність досліджуваної проблематики.

Методи

Для того щоб рекомендації щодо стимулювання розвитку територій та ефективності децентралізації були більш адаптовані до специфіки різних областей України, було визначено групу показників, які характеризують основні аспекти регіонального розвитку України станом на початок 2022 р. (*Додаток*): площа (кв. км), чисельність населення, кількість областей (районів) у складі області та бюджетні показники (доходи бюджету, видатки бюджету, дефіцит або профіцит бюджету, тис. грн). Ці показники були використані для проведення кластерного аналізу з метою оцінки фундаментальних відмінностей між регіонами (за допомогою програми STATISTICA 10.0, метод ієрархічної кластеризації, повного зв'язку, евклідової відстані). Метод, використаний для групування областей за схожістю, має певні обмеження, пов'язані з характером обраних показників та мінливістю деяких з них у часі, особливо чисельності населення, в умовах війни, що триває. Дані, взяті для дослідження, здебільшого представляють довоєнну статистику початку 2022 р., яка може суттєво змінитися навіть до початку 2023 р. Це створює виклики для подальших досліджень на цю тему та підкреслює важливість прогнозованого аналізу цих питань.

Результати

Одним із ключових ризиків децентралізації є зростання нерівності доходів та диференціації регіонів через зміни у структурі державних видатків, хоча досвід деяких країн свідчить про протилежні результати з часом¹⁹. Крім того, існують переконливі докази зворотного ефекту макроекономічної стабільності та децентралізації, що також ілюструється посиленням централізації під час криз у багатьох європейських країнах.

В Україні за 2016–2021 рр. ресурсна база органів місцевого самоврядування зросла щонайменше в 1,4 разу, при цьому 90 % надходжень забезпечено за рахунок загальнодержавних податків²⁰. У 2021 р. порівняно з 2020 р. загальний обсяг дотацій з державного бюджету збільшився на 18,2 %.

¹⁹ Кравців, В. С., І. З. Сторонянська та ін. (ред.). "Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку". Львів: ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України" (Серія "Проблеми регіонального розвитку"), 2020, с. 13. Дата звернення 12 червня 2022 року. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20200001.pdf>.

²⁰ Bulavynets, V. "Budgetary decentralization in Ukraine: essence and specific of realization are in Ukraine." *Efektivna ekonomika*, vol. 12 (2021). Accessed June 16, 2022. doi:10.32702/2307-2105-2021.12.96

Реформа бюджетної децентралізації в Україні триває. Щороку місцеві бюджети отримують додаткові кошти з державного бюджету на регіональний розвиток, будівництво, освітні та медичні проекти, зарплати та інші видатки. З позицій державного управління, одним із цінних міжнародних порівняльних інструментів оцінки рівня децентралізації є "База даних фіскальної децентралізації ОЕСР" та низка публікацій щодо фіскальної децентралізації, інвестицій в інфраструктуру тощо (OECD, 2021). Вона передбачає розподіл повноважень на 3 рівнях субнаціональних органів влади: муніципальному, проміжному та регіональному (OECD, 2019) (табл. 1).

Таблиця 1

**РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБНАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ
ВІДПОВІДНО ДО ПІДХОДУ ОЕСР**

Муніципальний рівень	Проміжний рівень	Регіональний рівень
- Освіта - Міське планування - Місцеві комунальні служби - Місцеві дороги та громадський транспорт - Первинна та профілактична медицина - Рекреація - Культурні центри - Громадський порядок і безпека - Навколишнє середовище - Місцевий економічний розвиток	<i>Спеціалізовані та більш обмежені повноваження надмуніципального значення, які відіграють важливу роль у наданні допомоги невеликим муніципалітетам</i> - Освіта (середня або середня спеціальна) - Соціальні та молодіжні питання - Добробут - Вторинна медична допомога - Збір та переробка відходів - Другорядні дороги та громадський транспорт - Навколишнє середовище	- Освіта (середня та вища) - Просторове планування - Регіональний економічний розвиток - Охорона здоров'я (вторинна медична допомога та лікарні) - Регіональні дороги та громадський транспорт - Культура, спадщина та туризм - Захист навколишнього середовища - Соціальне житло - Громадський порядок і безпека (регіональна поліція)

Джерело: ²¹.

В Україні на місцевому рівні спостерігається співіснування двох ключових суб'єктів системи публічної влади – держави в особі місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування, яке представляє інтереси місцевих (територіальних) громад. Процес належного розмежування повноважень субнаціональних органів влади триває, але все ще може характеризуватися відсутністю чіткого, однозначного і законодавчо закріпленого розмежування, дублюванням повноважень та сфер компе-

²¹ OECD. A policy Maker's guide to Privatisation, Corporate Governance. Paris: OECD Publishing, 2019. Accessed June 20, 2023. doi:10.1787/ea4eff68-en

тенції і, безумовно, потребує подальшої роботи над належним розмежуванням повноважень²².

Окрім розподілу повноважень, слід звернути увагу на фінансовий аспект процесу децентралізації. Враховуючи регіональні диспропорції, деякі області мають вищі доходи бюджетів і територіальних громад, ніж інші. Навіть у 2014 р. Харківська обл., яка видобуває нафту і газ, Дніпропетровська, де видобувають залізну руду, і Полтавська, яка розвинула видобуток обох корисних копалин і забезпечує державний бюджет значними обсягами рентної плати та плати за користування надрами, мали найвищі показники дохідної частини бюджету. І тому диспропорції між фінансовими ресурсами областей України завжди були досить значними.

У широкому сенсі області України, оцінені за площею, чисельністю населення, кількістю районів і бюджетом (доходами та видатками), відрізняються переважно за фінансовими характеристиками розміру бюджетів (рис. 1). Кластерний аналіз на основі вищезазначених показників дозволив сформувати 4 групи областей (табл. 2, рис. 2). Саме топ-10 областей України, які мають найбільші бюджетні доходи станом на 2022 р., формують кластери 1–3.

Таблиця 2

ПОЗИЦІОНУВАННЯ ОБЛАСТЕЙ УКРАЇНИ: КЛАСТЕРИ

Кластер	Кількість областей	Області-члени
1	5	Київська, Полтавська, Запорізька, Вінницька, Житомирська
2	1	Дніпропетровська
3	4	Донецька, Харківська, Львівська, Одеська
4	14	Черкаська, Чернігівська, Чернівецька, Івано-Франківська, Херсонська, Хмельницька, Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Волинська, Закарпатська

Джерело: авторські розрахунки.

Розмір доходів та видатків бюджетів областей залишається відносно однаковим протягом останнього десятиліття. Найбільший бюджет у 2022 році залишається у Дніпропетровській області з доходами на рівні 11 217,8 млн грн та видатками – 11 215,7 млн грн.

²² Буглак Ю. "Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні." *Підприємництво, господарство і право. Серія: Адміністративне право і процес*, №. 11 (2018): 70-75. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/11/15.pdf>.

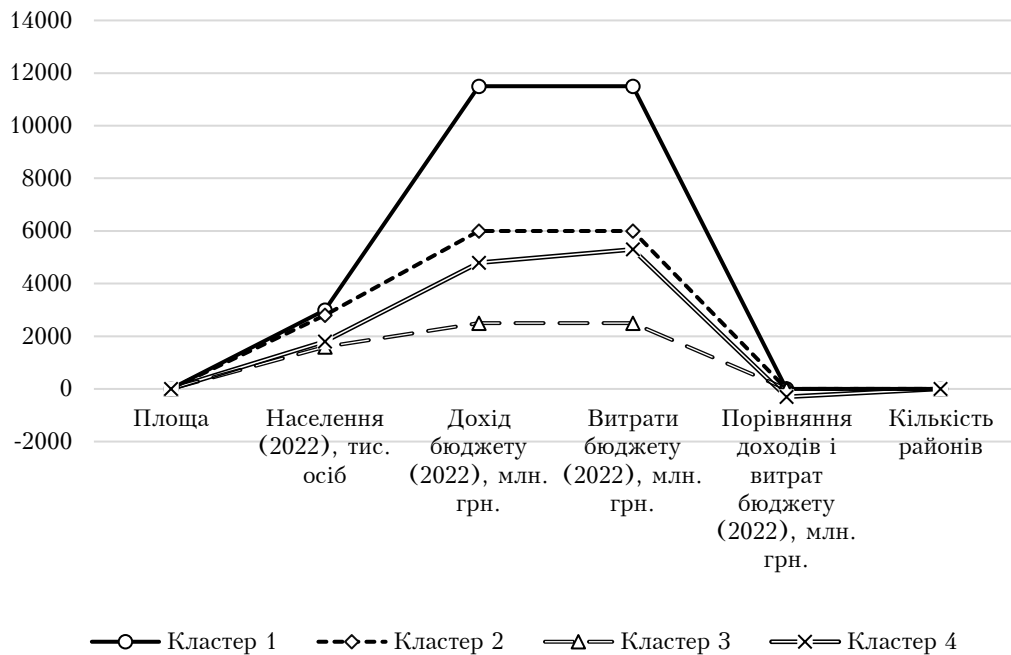


Рис. 1. Графік середніх значень для кожного кластера

Джерело: авторська розробка.

Бюджет Харківської області майже вдвічі менший. На 2022 рік доходи та видатки визначені на рівні 6 824,9 млн грн. Зокрема, видатки на освіту становлять 2,3 млрд грн, на охорону здоров'я – 925,8 млн грн, на соціальний захист та соціальне забезпечення – 694 млн грн.

На третьому місці за обсягом бюджету – Львівська обл. (6268,3 млн грн доходів і 6339,9 млн грн видатків). У Київській обл. доходи в проєкті бюджету на 2022 р. становили 5631,1 млн грн, видатки – 5633,1 млн грн. Одеська обл. має п'ятий за обсягом обласний бюджет: доходи – 5557,2 млн грн, видатки – 5 млрд 432,9 млн грн. Найменший розрахунковий бюджет у 2022 р. – у Чернівецькій обл.: доходи – 1817,7 млн грн, видатки – 1815,7 млн грн²³.

Але насправді 75 % усіх територіальних громад отримують базову дотацію з державного бюджету, і лише трохи більше від 14 % громад сплачують реверсну дотацію; ще 11 % є бездотаційними. Найбільша частка територіальних громад, які отримують базову дотацію, серед сільсь-

²³ Слово і Діло. "Бюджети областей України: які доходи та видатки затвердили на 2022 рік". Слово і Діло: Аналітичний портал. (дата звернення: 10 червня 2022 року). URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/01/07/infografika/finansy/byudzhety-oblastej-ukrayiny-yaki-doxody-ta-vytraty-zatverdily-2022-rik>.

ких і селищних громад, і становить близько 80 %²⁴. Найбільше базових субсидій отримують громади Закарпатської, Івано-Франківської, Донецької, Львівської та Одеської обл. У Тернопільській, Чернівецькій і Волинській обл. частка громад, яким надається державна допомога, становить понад 90 %. Водночас громади Дніпропетровської, Запорізької та Київської обл. перераховують найбільшу кількість реверсних дотацій; а найбагатшими територіальними громадами є громади Київської обл., де 48 % громад перераховують зароблене до бюджету.



Рис. 2. Кластерне картографування областей України на основі критеріїв класифікації²⁵

Джерело: авторська розробка.

Це частково ілюструє гостроту питання спроможності територіальних громад. На думку різних дослідників, підхід до оцінки спроможності громад, який використовується в Україні, має суттєві недоліки. Зокрема, на думку П. Остапенка, методика потребує перегляду та вдоскона-

²⁴ Главком. "Які громади годують Україну, а які отримують дотації". (дата звернення: 10 червня 2022 року). URL: <https://glavcom.ua/publications/decentralizaciya-yaki-gromadi-goduyut-ukrajinu-a-yaki-dotaciyni-817171.html>. – Назва з екрана.

²⁵ Виділені однаковим відтінком області належать до одного кластеру, а підкреслені – до тих, які згенерували найбільше реверсних дотацій у 2021 році. Зірочкою (*) позначено області з дефіцитом бюджету (від'ємне сальдо доходів та видатків), 2022 рік.

лення²⁶, а І. Гринчишин²⁷ вказує на необхідність сформулювати чіткіше розуміння поняття "спроможність територіальних громад". Крім того, було б дуже бажано прив'язати це поняття до ширшої методології оцінювання та інкорпорувати його в цілісну систему розподілу влади, повноважень та фінансування в рамках процесу децентралізації.

Іншим аспектом, який слід враховувати, є інвестиційна привабливість територій. Насправді загальний висновок, який можна зробити з міжнародного досвіду (зокрема, як свідчить успіх Португалії²⁸ та Греції), полягає в тому, що слід зосередитися на інвестиційному співробітництві, а не на жорсткій конкуренції за досягнення найвищих результатів, і, що ще важливіше, на наш погляд, місцеві органи влади повинні виробити власний підхід до розвитку сильних сторін і можливостей територіальної громади. Ці сильні сторони впливають з місцевих особливостей, які зазвичай добре відомі місцевій владі (і не обов'язково очевидні або навіть видимі для тих, хто працює на регіональному та/або державному рівні). Ніхто не знає місцевих потреб краще, ніж місцева громада. Така інформаційна асиметрія підкреслює, що єдиний можливий спосіб розвинути стійкість місцевих громад – це надати місцевим адміністраціям достатню кількість рекомендацій, навичок, рішучих повноважень і певною мірою довіри разом з відповідальністю, щоб вони могли здійснювати дії, спрямовані на зміцнення територіальних громад. Саме тому вкрай важливо знати, якими активами володіє територіальна громада, область, а отже, навчати, залучати та розширювати можливості місцевих громад, щоб вони стали активними учасниками процесу розбудови стійкості. Для того щоб точно знати особливості громади та регіону, можна використати такий простий інструмент, як SWOT-аналіз, щоб знайти можливості, які сприятимуть надходженню коштів і вирішенню позитивних питань.

Безумовно, має бути загальнодержавне бачення та лідерство, а потреби органів місцевого самоврядування мають бути якимось чином узгоджені з цим баченням. Тому діалогові платформи для об'єднання різних зацікавлених сторін також є необхідністю.

Іншим пов'язаним напрямом має бути створення програм і структур для посилення та полегшення співпраці між різними структурами – оскільки окремі установи, як правило, неохоче йдуть на співпрацю. Це неймовірно складне завдання, але саме воно є основою для стимулювання інновацій у потрібній спіралі (університети – бізнес – уряд). Крім того, на вищих рівнях управління області мають нести сувору відповідальність за реалізацію державної політики у сфері розвитку інфраструк-

²⁶ Остапенко П. "Критерії спроможної громади: досвід України". (дата звернення: 10 червня 2022 року). URL: https://decentralization.gov.ua/news/13922#_ftnref2

²⁷ Гринчишин, І. "Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс", *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України* Випуск 6 (134), 2018. URL: [https://ird.gov.ua/sep/sep20186\(134\)/sep20186\(134\)_051_ГринчишинІ.pdf](https://ird.gov.ua/sep/sep20186(134)/sep20186(134)_051_ГринчишинІ.pdf).

²⁸ Castanho, R. A., G. Couto, P. Pimentel, C. B. Carvalho та Á. Sousa. "Територіальне управління та врядування, регіональна державна політика та їх зв'язок з туризмом. Тематичне дослідження Азорського автономного регіону". *Сталий розвиток* 12, № 15 (2020): 6059. doi:10.3390/su12156059

тури, охорони здоров'я та освіти, що значною мірою пов'язано з фінансуванням і бюджетним процесом.

Наразі бюджетний процес в умовах війни зосереджений насамперед на забезпеченні своєчасного, належного та безперебійного виконання місцевих бюджетів, для чого було прийнято низку наказів та змін до чинного законодавства²⁹. Щоб полегшити територіальним громадам вирішення першочергових питань, Мінрегіон України підготував законодавчі пропозиції, які передбачають можливість передачі коштів зі спеціального до загального фондів місцевого бюджету та їх використання за загальноновстановленими правилами, що в подальшому було підтримано Кабінетом Міністрів³⁰.

Ще надто рано оцінювати рівень децентралізації або те, чи допоможуть ці дії запобігти загальному погіршенню бюджетної децентралізації під час війни, хоча навіть у цих умовах можна спостерігати рішучість країни продовжувати політику децентралізації. Ще складніше спрогнозувати майбутні зміни у розвитку людського капіталу в регіонах України. Певною мірою це можна спостерігати, відстежуючи поточний розвиток освіти.

Згідно з останнім дослідженням "Швидка оцінка потреб" (ШОП), яке було проведено у співпраці Міністерства освіти і науки України (МОН) та Освітнього кластеру, за оцінками, 5,7 млн дітей шкільного віку в Україні постраждали від війни (МОН, 2022), станом на кінець травня 2022 р. в Україні налічувалося 164 тис. учнів з числа внутрішньо переміщених осіб (ВПО). За даними МОН України, області з найбільшою кількістю учнів з числа ВПО – Вінницька (15 333), Івано-Франківська (12 684), Київська (11 964), Львівська (11 796), Житомирська (11 682) і Хмельницька (11 511) – мають найбільшу кількість вчителів. Області з найвищими показниками відтоку вчителів через евакуацію – Харківська (10 675), Запорізька (4342) та Київська (3918). Частина громад була змушена призупинити освітній процес з міркувань безпеки. А ті, що продовжили його, визначають певні проблеми, з якими стикнулися в літньому семестрі 2022 р. Ключовими проблемами, про які повідомляють громади, є відсутність цифрового обладнання та інфраструктури (швидкісного інтернету, гаджетів тощо), у тому числі обладнання для дітей з інвалідністю; значне погіршення здатності учнів до навчання через війну та потреба у психологічній підтримці як для вчителів, так і для учнів. Незважаючи на ці проблеми, 75 % громад визначили, що 76–100 % учнів закладів загальної середньої освіти відновили навчання³¹. І як засвідчив

²⁹ Прес-центр Ініціативи "Децентралізація". "Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану (оновлено) (дата звернення: 9 червня 2022 року). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654>.

³⁰ Прес-центр Децентралізаційної ініціативи. "Використання коштів спеціального фонду органами місцевого самоврядування: Уряд схвалив законодавчу ініціативу Мінрегіону". (дата звернення: 9 червня 2022 року). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15012>.

³¹ МОНУ. "Дослідження з оцінки освітніх потреб України – Початковий звіт про основні результати – 10 червня 2022 року". Міністерство освіти і науки України, Український освітній кластер, Інститут освітньої аналітики. (дата звернення: 15 червня 2022 року). URL: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_education_rma_initial_report_2022_06_08_mr_al_final.pdf.

кінець 2022 р., мотивація продовжувати успішний освітній процес залишається високою серед стейкхолдерів та учнів, тому навіть дефіцит електроенергії через значні пошкодження української енергетичної інфраструктури не зупинив прогрес у цій сфері, хоча це, вочевидь, становить загрозу для якості освіти та уповільнює науковий прогрес.

З іншого боку, навички антикризового управління, набуті під час війни, мають стати вагомим надбанням управлінців різних рівнів і галузей по всій країні. А надзвичайно важлива роль управлінської готовності органів місцевого самоврядування для національної безпеки вже неодноразово демонструвалася на практиці. Передумовою готовності громад до непередбачуваних ситуацій, як свідчить досвід деяких українських регіонів³², є завчасне формування команд та їх навчання відповідно до потреб регіону; формування активних міжнародних зв'язків з адміністраціями міст, організаціями та навчальними закладами, а також завчасне налагодження контактів та комунікації з органами влади та самоврядування різних рівнів всередині країни. Не менш вражаючими є численні приклади спротиву громад на тимчасово окупованих територіях. Отже, місцеве самоврядування, як доведено на практиці в кризових ситуаціях, є надзвичайно ефективною формою самоорганізації суспільства, яка значно переважає централізоване управління³³.

Не менш важливим у розробці планів та інвестиційних пропозицій щодо відновлення територій є орієнтація органів місцевого самоврядування на сучасні світові тенденції, адже ті технології та проекти, які відповідають принципам сталого розвитку, зможуть залучити інвестиції з-за кордону. Наприклад, прийнятий 22.05.2022 в ЄС план зменшення залежності Європи від викопного палива та "зелений перехід" може стати важливим орієнтиром для відновлення та модернізації енергетичної системи України у післявоєнний період.

Підсумовуючи, варто наголосити на першочерговій важливості зміцнення людського капіталу регіонів України у післявоєнний період, правового забезпечення збереження та розширення автономії місцевого самоврядування, розширення мереж співпраці з іноземними партнерами та навчальними закладами, а також дотримання принципів сталого розвитку та модернізації територій.

Висновок

Враховуючи нагальність створення ефективної системи управління територіальними громадами, пропонується прискорити цей процес, звернувши увагу на найпоширеніші проблеми, які можуть виникнути, а саме:

³² Синяк Д. «Війна робить нас чеснішими і забирає багато зайвого». Інтерв'ю Андрія Садового. Децентралізація: урядовий портал. (дата звернення: 4 червня 2022 року). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14777>.

³³ Мірошник О. "Місцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за період з 24 лютого по 30 квітня". UPLAN. (дата звернення: 4 червня 2022 року). URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriadiuvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/>.

просторові диспропорції, конкуренція між регіонами, культура реактивного планування, брак повноважень для прийняття рішень і залежність від політики на макрорівні, поява неузгодженої місцевої політики, а також відсутність єдиного розуміння термінології, інструментів і практик, що застосовуються. Дослідження показують, що регіони, які зосереджуються на розвитку людського капіталу та надають пріоритет створенню та впровадженню надійної правової бази для підвищення довіри та зниження рівня корупції, підтримки освіти та інститутів громадянського суспільства, а також сприяння місцевим (тобто муніципальним) інвестиціям, досягають найкращих результатів у контексті швидкості та якості економічного розвитку.

Успішні приклади свідчать про необхідність забезпечення рівних умов для широкої, глибокої та міждисциплінарної співпраці між різними зацікавленими сторонами, експертами та громадами, генерування та обміну найкращим досвідом територіального управління та розвитку територій, опанування, впровадження та поширення найкращих управлінських навичок (разом з підходом, орієнтованим на якість та результативність, відповідно до планування, орієнтованого на цінності) задля досягнення таких бажаних цілей децентралізації, сталого розвитку та розбудови стійкості в Україні.

Перекладено з англійської мови.

Список літератури

1. Auziņļ, A. "Capitalising on the European Research Outcome for Improved Spatial Planning Practices and Territorial Governance." *Land* 8, no. 11 (2019): 163. doi:10.3390/land8110163.
2. Brunetta, G., R. Ceravolo, C. A. Barbieri, A. Borghini, F. de Carlo, A. Mela, et al. "Territorial Resilience: Toward a Proactive Meaning for Spatial Planning." *Sustainability* 11, no. 8 (2019): 2286. doi:10.3390/su11082286.
3. Bulavynets, V. "Budgetary decentralization in Ukraine: essence and specific of realization are in Ukraine." *Efektivna ekonomika*, vol. 12 (2021). Accessed June 16, 2022. doi:10.32702/2307-2105-2021.12.96.
4. Castanho, R. A., G. Couto, P. Pimentel, C. B. Carvalho, and B. Sousa. "Territorial Management and Governance, Regional Public Policies and their Relationship with Tourism. A Case Study of the Azores Autonomous Region." *Sustainability* 12, no. 15 (2020): 6059. doi:10.3390/su12156059.
5. Franch-Pardo, I., B. Napoletano, G. Bocco, S. Barrasa, and L. Cancer-Pomar. "The Role of Geographical Landscape Studies for Sustainable Territorial Planning." *Sustainability* 9, no. 11 (2017): 2123. doi:10.3390/su9112123.
6. Getzner, M., and S. Moroz. "The economic development of regions in Ukraine: with tests on the territorial capital approach." *Empirica* 49 (2022): 225-251. doi:10.1007/s10663-021-09521-w.

7. Ioppolo, G., S. Cucurachi, R. Salomone, G. Saija, and L. Shi. "Sustainable Local Development and Environmental Governance: A Strategic Planning Experience." *Sustainability* 8, no. 2 (2016): 180. doi:10.3390/su8020180.
8. OECD. A policy Maker's guide to Privatisation, Corporate Governance. Paris: OECD Publishing, 2019. Accessed June 20, 2023. doi:10.1787/ea4eff68-en.
9. OECD. Unlocking infrastructure investment: Innovative funding and financing in regions and cities. Paris: OECD Publishing, 2021. Accessed June 20, 2023. doi:10.1787/9152902b-en.
10. Osaulenko, O., T. Bondaruk, and L. Momotiuk. "Ukraine's State Regulation of the Economic Development of Territories in the Context of Budgetary Decentralisation." *Statistics in Transition. New Series* 21, no. 3 (2020): 129-148. doi:10.21307/stattrans-2020-048.
11. Schneider, and Cottineau. "Decentralisation versus Territorial Inequality: A Comparative Review of English City Region Policy Discourse." *Urban Science* 3, no. 3 (2019): 90. doi:10.3390/urbansci3030090.
12. Schulte, F. "Toward a Multi-Causal Model of Successful Conflict Regulation through Territorial Self-Government: Lessons from South Tyrol." *Austrian Journal of Political Science* 47, no. 4 (2019): 33-43. doi:10.15203/ozp.2660.vol47iss4.
13. Буглак Ю. "Проблеми розмежування повноважень між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні." Підприємництво, господарство і право. Серія: Адміністративне право і процес, №. 11 (2018): 70-75. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/11/15.pdf>.
14. Главком. "Які громади годують Україну, а які отримують дотації". (дата звернення: 10 червня 2022 року). URL: <https://glavcom.ua/publications/decentralizaciya-yaki-gromadi-goduyut-ukrajinu-a-yaki-dotaciyni-817171.html>. – Назва з екрана.
15. Гринчишин, І. "Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс", Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України Випуск 6 (134), 2018. URL: [https://ird.gov.ua/sep/sep20186\(134\)/sep20186\(134\)_051_ГринчишинІ.pdf](https://ird.gov.ua/sep/sep20186(134)/sep20186(134)_051_ГринчишинІ.pdf).
16. Кравців, В. С., І. З. Сторонянська та ін. (ред.). "Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку". Львів: ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України" (Серія "Проблеми регіонального розвитку"), 2020. Дата звернення 12 червня 2022. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p20200001.pdf>.
17. Мальчикова, Д. "Територіальне планування українських сільських районів: методологічні підходи, проблеми та перспективи". Науковий вісник ХДУ Серія Географічні науки 3 (2016): 11-15
18. Мірошник О. "Міське самоврядування в умовах війни: підсумки за період з 24 лютого по 30 квітня". UPLAN. (дата звернення: 4 червня 2022 року). URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/>.
19. МОНУ. "Дослідження з оцінки освітніх потреб України – Початковий звіт про основні результати – 10 червня 2022 року". Міністерство освіти і науки України, Український освітній кластер, Інститут освітньої аналітики. (дата звернення: 15 червня 2022 року). URL: https://www.humanitarian-response.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_education_rna_initial_report_2022_06_08_mr_al_final.pdf.

20. Остапенко П. "Критерії спроможної громади: досвід України". (дата звернення: 10 червня 2022 року). URL: https://decentralization.gov.ua/news/13922#_ftnref2

21. Прес-центр Децентралізаційної ініціативи. "Використання коштів спеціального фонду органами місцевого самоврядування: Уряд схвалив законодавчу ініціативу Мінрегіону". (дата звернення: 9 червня 2022 року). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15012>.

22. Прес-центр Ініціативи "Децентралізація". "Особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану (оновлено) (дата звернення: 9 червня 2022 року). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14654>.

23. Россоха, В., та М. Плотнікова. "Розвиток сільських територій України в умовах децентралізації управління: стан, проблеми, перспективи". Економічний дискурс 4 (2018): 41-53. Дата звернення 31 травня 2022 року. URL: http://ir.znau.edu.ua/bitstream/123456789/9594/1/ED_2018_4_41-53.pdf.

24. Синяк Д. «Війна робить нас чеснішими і забирає багато зайвого». Інтерв'ю Андрія Садового. Децентралізація: урядовий портал. (дата звернення: 4 червня 2022 року). URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14777>.

25. Слово і Діло. "Бюджети областей України: які доходи та видатки затвердили на 2022 рік". Слово і Діло: Аналітичний портал. (дата звернення: 10 червня 2022 року). URL: <https://www.slovoidilo.ua/2022/01/07/infografika/finansy/byudzhety-oblastej-ukrayiny-yaki-doxody-ta-vytraty-zatverdily-2022-rik>.

ДОДАТОК

Область	Площа	Населення (2022)	Доходи бюджету (2022), млн грн	Видатки бюджету (2022), млн грн	Доходи та видатки бюджету (2022)	Регіони/ райони
Черкаська	20,891	1,198	3152,5	3150,4	2,1	20
Чернігівська	31,851	994	2881,4	2876,4	5	22
Чернівецька	8,093	897	1817,7	1815,7	2	11
Дніпропетровська	31,9	3,214	11217,8	11215,7	2,1	22
Донецька	26,505	4,157	5449,1	5449,1	0	18
Івано-Франківська	13,894	1,382	2853,5	2847,3	6,2	14
Харківська	31,401	2,683	6824,9	6824,9	0	27
Херсонська	28,449	1,026	2484,6	3003	-518,4	18
Хмельницька	20,636	1,274	3234,5	3234,5	0	20
Кіровоградська	24,577	958	2782,9	2782,9	0	21
Київська	28,119	1,775	5631,1	5633,1	-2	25
Луганська	26,672	2,145	2316,6	2316,6	0	18
Львівська	21,824	2,515	6268,3	6339,9	-71,6	20
Миколаївська	24,587	1,126	2904,1	2899,1	5	19
Одеська	33,296	2,395	5557,2	5432,9	124,3	26
Полтавська	28,736	1,392	5284,1	5272,6	11,5	25
Рівненська	20,038	1,146	2680	2678	2	16
Сумська	23,824	1,094	3036,7	3036,8	-0,1	18
Тернопільська	13,817	1,035	2403,2	2403,7	-0,5	17
Вінницька	26,502	1,566	4567,2	4572	-4,8	27
Волинська	20,135	1,046	2666,2	2665,7	0,5	16
Закарпатська	12,771	1,247	2302,5	2291,7	10,8	13
Запорізька	27,168	1,699	5215,6	5847,9	-632,3	20
Житомирська	29,819	1,213	3449,9	4447	-997,1	23

Стаття надійшла до редакції: 26 жовтня 2022 р.

Прийнято до публікації: 29 листопада 2022 р.

Опубліковано: 15 грудня 2022 р.