

РОЗДІЛ II

ПРОЦЕСИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ

**Сергій ГАКМАН,
Анатолій КРУГЛАШОВ,
Наталія НЕЧАЄВА-ЮРІЙЧУК**

ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ЧЕРНІВЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ЇХ ВИРІШЕННЯ

УДК: 352.071.6(477.85)

Російсько-українська війна надзвичайно посилсила значення ефективної діяльності всіх інститутів державної влади та органів місцевого самоврядування нашої країни. Процеси децентралізації влади стали одним із потужних факторів забезпечення стійкості та опірності українського суспільства, дозволили йому вистояти в жорстоких умовах повномасштабної війни. Проте умови воєнного стану призупинили подальші процеси децентралізації і не дозволяють результативно виконувати низку інших завдань із реформування системи публічного управління в нашій державі, які необхідні для забезпечення її сталого розвитку, втілення в життя європейського та євроатлантичного вибору.

У таких умовах необхідно здійснити критичний аналіз досягнутих результатів децентралізації в кожному з окремих регіонів нашої держави. На основі вивчення цього досвіду в Чернівецькій області вносяться науково-практичні рекомендації щодо подальших кроків у реформаторській діяльності влади, спрямованих на забезпечення її належної діяльності на регіональному та субрегіональному рівнях.

Ключові слова: процеси децентралізації, проблеми новоутворених громад, наслідки адміністративно-територіальної реформи, Чернівецька область.

Вступ

Нова фаза російсько-української війни стала жорстоким випробуванням не тільки для громадян нашої країни, але й суворою перевіркою

життєздатності державності й дієспроможності системи публічного управління України. Ті системні проблеми, які перешкоджали демократичному розвитку нашої країни, становленню правової та соціальної держави України стали більш очевидними, а їх вирішення ускладнилося випробуваннями воєнної інтервенції Росії та окупацією частини наших територій. На противагу цьому серед українських громадян та публічних службовців виявилось значно більше тих, хто проявив стійкість і мужність, здатність протидіяти новим, надзвичайно складним зарозам. В умовах максимального напруження сил українського суспільства недоліки системи публічного управління набувають особливо негативного значення, а тому потребують їх уважного вивчення та наступного подолання. Серед важливих опор стійкості нашої країни особливе місце посідає система місцевого самоврядування, яка зазнала суттєвих змін, починаючи з 2014 року, у процесі децентралізації влади.

Умови воєнного стану заблокували подальший поступ реформ, спрямованих на завершення процесів децентралізації влади, але саме їх основні результати також і не в останню чергу уможливили ту стійкість державної влади та всієї системи публічного управління, які дозволили Україні вистояти і впевнено наближати перемогу над російськими загарбниками та окупантами. Тому так важливо проводити критичний і збалансований аналіз здобутків і проблем у процесі децентралізації влади, оцінити, на якому рівні їх здійснення нас зупинили повномасштабне вторгнення Росії в нашу країну, узагальнити регіональний та локальний досвід децентралізаційних реформ, приділяючи належну увагу специфіці кожного з українських регіонів.

Мета статті полягає у вивченні регіональних і локальних особливостей децентралізації влади в Чернівецькій області, перш за все під кутом зору виявлення проблем і конфліктних ситуацій, породжених цими процесами. Ця мета зумовлює виконання завдань як з критичного аналізу поступу децентралізаційних процесів у регіоні, так і на основі виявлення проблемних питань внесення науково-практичних рекомендацій щодо їх вирішення для органів виконавчої влади та інститутів місцевого самоврядування.

Основою статті стало дослідження «Конфліктний потенціал Чернівецької області в умовах адміністративно-територіальної реформи та соціально-економічної кризи», здійснене авторами в рамках однойменного проєкту Благодійного фонду «Суспільні ресурси та ініціативи» та ГО «Буковинський політологічний центр за підтримки Східноєвропейської мережі Глобального партнерства з попередження збройних конфліктів (GPPAC)» та Чернівецької обласної ради¹. При написанні статті автори враховували теоретичний доробок вітчизняних дослідників процесів децентралізації влади.

Виклад основного матеріалу.

Після створення необхідного концептуального та нормативно-правового фундаменту процесів децентралізації влади в 2014 році, з наступного 2015 року почалося практичне здійснення децентралізації влади: утворення громад і нових укрупнених районів. Якщо щодо громад було чітко зрозуміло, які їм передані повноваження, то питання щодо повноважень районам залишалися відкритими.

У попередній моделі публічного управління повноваження районної ради (відповідно до чинної Конституції) є такими: 1) організація діяльності районної ради; 2) управління майном спільної власності територіальних громад району (оскільки з децентралізацією наказом Кабміну все майно було передано ТГ, то майна залишилося надзвичайно мало – наприклад, водяні станції, що були на балансі району); 3) місцеві програми і заходи (дуже розмито, не перераховано тощо) – будівництво і ремонт доріг – через державні трансфери. Але на рівні закону ТГ передали відповідальність за охорону здоров'я, освіту тощо.

Децентралізація влади поставила на порядок денний низку важливих і разом з цим складних питань. Серед них особливої уваги вимагав процес формування нового адміністративно-територіального устрою України: формування об'єднаних територіальних громад на нових умовах. Перерозподіл владних повноважень, посилення позицій та

¹ Гакман С. М., Круглашов А. Н., Нечасва-Юрійчук Н. В. Конфліктний потенціал Чернівецької області в умовах адміністративно-територіальної реформи та соціально-економічної кризи. Аналітична доповідь. Чернівці: Технодрук, 2021. 52 с.

відповідальності (у т.ч., фінансової) об'єднаних територіальних громад стимулювали чисельні дискусії як в експертному середовищі, так і на законодавчому рівні. Ще одним окремим суперечливим процесом реформи адміністративно-територіального устрою України став перегляд поділу Чернівецької області на нові райони.

Процеси створення нового районного поділу в Чернівецькій області викликали чимало дискусій і можуть виявитися джерелом дестабілізації соціально-політичних процесів у регіоні у подальшій перспективі його розвитку. Зокрема це припущення стосується включення до новостворених районів різних історико-культурних зон і громад з відмінним етнічним складом населення.

На початковому етапі розробки проєктів субрегіонального рівня Чернівецька область мала найбільшу кількість їх варіантів – 7². Зокрема, було запропоновано декілька планів районування, відповідно до яких область планували розділити на п'ять (Черемошський, Сіретський, Прутсько-Дністровський, Прутський та Дністровський), чотири (Черемошський, Сіретський, Прутський, Дністровський) чи три (Центральний / Чернівецький, Західний / Вижницький, Східний / Кельменецький; Центральний / Чернівецький, Західний / Вижницький, Східний / Хотинський; Чернівецький, Сторожинецький, Хотинський) райони. Відповідно до рішення Верховної Ради України від 17 липня 2020 року, Чернівецька область поділена на три райони – Чернівецький, Дністровський та Вижницький³.

Прийнятий варіант був повністю неочікуваний як для територіальних громад, так і для експертного середовища області і викликав чимало критичних зауважень вже через кулуарне й недостатньо прозоре прийняття. Насамперед він породив ситуацію довільного, економічно та демографічно незбалансованого поділу території області на домінуючий у всіх відношеннях Чернівецький район і два сусідні, менш потужні за ресурсами та наявними можливостями розвитку Дністровський та Вижницький райони. Внаслідок такого непропорційного по-

² Decentralization. Чернівецька область (проєктні райони). Нові райони. URL: <https://decentralization.gov.ua/new-rayons/chernivetska>

³ Там само.

ділу ресурсного потенціалу територій нових районів мешканці останніх можуть надалі відчувати себе дискримінованими щодо мешканців центрального Чернівецького району. Наразі латентні внутрішньо-регіональні напруження несуть зародок значного конфліктного потенціалу. Він може відчутно негативно проявити себе у публічній сфері вже у недалекому майбутньому.

Ухвалені рішення викликали широке обговорення та публічне висловлювання невдоволення з боку жителів Хотина, оскільки центром новоствореного Дністровського району стали Кельменці⁴. Хотин втратив свої позиції як районний центр, що викликало протести місцевих мешканців. Причому учасники пікетів наголошували, що фактичне перенесення державних установ з Хотина до Кельменців розпочалося ще у 2016 році, однак рішення, прийняте у липні 2020 року, стало неочікуваним для мешканців колишнього районного центру – Хотина⁵. Пізніше протести припинилися⁶, але залишили певні відчуття невдоволення діями влади серед місцевих мешканців.

Таким чином, проведення адміністративно-територіальної реформи актуалізувало окремі конфліктні ситуації, які за певних обставин можуть загостритись. Розглянемо ті з них, які, на нашу думку, заслуговують на окрему увагу.

Одна з найбільших конфліктогенних територій Чернівецької області під час проведення децентралізації — Дністровський район. Це пов'язано насамперед, але не виключно, із визначенням центру новоутвореного Дністровського району Чернівецької області. Ним було обрано смт. Кельменці. На початковому етапі роботи над адміністративно-територіальним реформуванням області переважало переконання, що центром у Східній частині області повинно бути місто Хотин. На

⁴ Верховна Рада зменшила кількість районів у Чернівецькій області до трьох. URL: <https://promin.cv.ua/2020/07/17/verkhovna-rada-zmenshyla-kilkist-raioniv-u-chernivetskii-oblasti-do-trokh.html>

⁵ Волощук І. Хотин чи Кельменці: вимоги протестувальників та аргументи на користь сторін. URL: <https://shpalta.media/2020/07/17/kelmenci-chi-xotin-vimogi-protestuvalnikiv-ta-argumenti-na-korist-storin/>

⁶ Воевідко Я. На Буковині утворюють три райони — Рада проголосувала за новий адміністративний поділ. Суспільне. Новин. URL: <https://suspile.media/111468-za-dobu-na-bukovini-viavili-majze-piv-tisaci-hvorih-na-covid-19/>

користь цього припущення наводились наступні аргументи: Хотин є містом, а не селищем міського типу; експерти переконували, що в частині області, наближеній до Хотина, щільність населення, скупчення населених пунктів є значно вищими, тому ідея виглядала як логістично правильний варіант.

Проте на засіданні робочої групи Верховної Ради України в народних депутатів, що представляють регіон, виникла інша думка. На обґрунтованих показниках досяжності визначилася інша позиція, а саме, що Кельменці є більш відповідними для ролі центру новоствореного району. Відповідно до 10 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 тисяч осіб та в зоні доступності якого постійно проживає більше населення, ніж в зонах доступності інших населених пунктів, чисельність постійного населення яких становить більше ніж 10 тисяч осіб (у разі їх наявності на території ОСР, сформованій згідно з підпунктом 1 пункту 8 цих Методичних рекомендацій)»⁷.

Експертне моделювання демонструє, що район з центром у Кельменцях покриває майже 100% населення території в шістдесятикілометровій зоні, водночас проєктний район з центром в Хотині покриває тільки 106 тисяч мешканців зі 158-ми. Додатковим аргументом також став той факт, що попри статус міста чи селища міського типу, якщо розглядати громади суто за критерієм чисельності населення, сумарне населення Хотинської ОТГ складає 18 470 осіб, а Кельменецької – 32 812 осіб. Зазначимо, що Кельменецька об'єднана громада стала більшою, ніж Хотинська, в результаті проведення першого етапу об'єднання громад.

Але за історичним статусом в період існування повітової системи Хотин був центром відповідного повіту, і він посідає особливо важливе місце в історії України та сусідніх держав (Польщі, Румунії, Молдови насамперед). Тому таке адміністративне рішення викликало болісну

⁷ Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/439/Method.recom._rayon_.pdf

реакцію та протести в Хотині, які мають, з одного боку, цілком обґрунтовані причини, пов'язані зі статусом міста, відомого як в Україні, так і за її межами. А з іншого боку, ця проблема породжена також недостатньо якісною комунікацією регіональної виконавчої влади з місцевими мешканцями та впливом місцевих політичних акторів на процеси ухвалення важливих рішень щодо здійснення АТР в області⁸.

Водночас варто наголосити, що формування нових районів спровокувало зростання соціально-економічної та культурно-освітньої напруженості в ряді громад, про що йтиметься нижче. До них додаються й об'єктивні логістичні проблеми. При формуванні районів не завжди були враховані інфраструктурні можливості окремих населених пунктів. Так, певною і, схоже, тривалою проблемністю вирізняється ситуація з Мамализькою територіальною громадою. Це – єдина ТГ колишнього Новоселицького району, яка була приєднана до новоутвореного Дністровського району з центром в смт. Кельменці. Всі решта ТГ цього району увійшли до складу новоутвореного Чернівецького району. На поверхні – як мінімум два проблемні питання, що містять досить значний фактор конфліктогенності та є суспільно дражливими. Найперше: більшість населення новоствореного Дністровського району – україномовна, у той час як більшість населення цієї громади – румуномовна. Фактично у новоутвореному районі ця громада є єдиною з такою мовно-культурною характеристикою. Тож виникає мовно-культурне питання: населення громади має певні побоювання щодо того, чи будуть взяті у новоствореному районі до уваги їхні національно-культурні запити та потреби. Свою роль також відіграли певні кулуарні домовленості та приватні інтереси. Окрім того, є й суто інфраструктурні питання, вирішення яких потребує належної уваги: відстань від Мамалиги (центру територіальної громади) до Кельменців значно більша, аніж до Новоселиці (колишнього районного центру) та Хотина. Враховуючи відсутність автобусного сполучення, мешканці села повинні здійснювати пересадку в місті Хотин, для того щоб добратися до центру новоствореного Дністровського району.

⁸ Безгін І. Чому центром Дністровського району Чернівецької області було обрано Кельменці. URL: <http://nordbess-news.cv.ua/vitalij-bezhin-chomu-tsentrom-dnistrovskohorajonu-chernivetskoji-oblasti-bulo-obrano-kelmentsi>

Останнє не додавало позитивного іміджу в очах жителів громади ні місцевій, ні центральній владі, які є провідниками цих змін.

Проблеми, які породили процеси децентралізації влади, виникають, проте, не лише в питаннях переформатування районного поділу області, а й на локальному рівні, тобто на рівні територіальних громад. Розглянемо деякі з них.

Так, прикладом недостатньо уважного вирішення цих проблем є питання про входження до Волоківської сільської об'єднаної територіальної громади села Коровія, рішення про що було прийнято 9 лютого 2020 року на загальних зборах жителями цього села. Беручи до уваги вказане рішення загальних зборів 10 лютого 2020 р., XXXV сесія VII скликання Коровійської сільської Ради ухвалила рішення № 01-35/2020 «Про надання згоди на добровільне приєднання до Волоківської сільської об'єднаної територіальної громади»⁹.

Відповідно до вимоги п. 6 ст. 4 Закону України «Про добровільне об'єднання громадян» та п. 14 Методики формування спроможних територіальних громад, рішення було надіслано Чернівецькій обласній державній адміністрації з проханням внести зміни до перспективного плану формування територій громад області з включенням с. Коровія до складу Волоківської сільської об'єднаної громади з тим, щоби подати це рішення на затвердження Кабінетом міністрів України. Проте Чернівецька ОДА прийняла рішення про приєднання с. Коровія до Чернівецької міської територіальної громади.

Слід зазначити, що з 3 по 7 лютого 2020 р. місцевою радою було проведено опитування жителів с. Коровія з приводу добровільного об'єднання до Чернівецької міської ОТГ. У ході опитування було виявлено, що 98% жителів села висловились проти такого варіанту об'єднання. Таким чином, позиція практично всіх мешканців цього села не була врахована.

Особливі побоювання, насамперед соціально-економічного характеру, проявляються у мешканців периферійних сіл новостворених

⁹ Рішення XXXV сесії VII скликання Коровійської сільської ради від 10 лютого 2020 р. № 01-35/2020 «Про надання згоди на добровільне приєднання до Волоківської сільської об'єднаної територіальної громади».

громад. Вони вбачають проблему в тому, що село, яке стало центром громади, дедалі більше перебирає на себе фінансові та інші ресурси, в той час як інші села не мають такого ж доступу до них.

Наприклад, конфлікт щодо різного бачення рівності можливостей мешканців різних сіл у рамках однієї ОТГ, спричинений суперечками між мешканцями центру територіальної громади та інших сіл щодо мови викладання в школах мав місце у Мамалигівській громаді. У 2016 р. після утворення об'єднаної громади було прийнято рішення про створення базової школи в селі Мамалига та ліквідацію шкіл у селах Балківці, Несвоя та Стальнівці, які були перетворені у філіали базової школи. Таке рішення не врахувало місцеві етнолінгвістичні особливості. Специфікою ситуації стало те, що ці три школи були з румунською мовою навчання, а базова школа – двомовна: румунська та українська. Відповідно населення названих сіл сприйняло об'єднання шкіл як небезпеку втрати звичного для них мовного режиму. Мешканці навколишніх сіл звернулися до суду. Пройшли кілька інстанцій. Врешті-решт, 1 березня 2017 року Вінницький апеляційний суд прийняв рішення, яким оцінив об'єднання шкіл як незаконне і поновив їх статус¹⁰. Усі ці фактори залишаються досить дражливими і за певних умов можуть актуалізуватися, адже зниження рівня конфліктогенності на сучасному етапі в цій громаді не означає, на наш погляд, його зняття.

Певний рівень напруження або й конфліктогенності в Чернівецькій області пов'язаний з утворенням диспропорційних територіальних громад на території колишнього Сокирянського району. Замість формування трьох спроможних територіальних громад, відбулося утворення нових територіальних громад без дотримання вимог доступності: надвеликої Сокирянської територіальної громади і формування двох порівняно невеликих ТГ – Вашковецької та Новодністровської.

Зазначимо, що місто Новодністровськ взагалі позбавлене додаткових територій перспективного розвитку. До того ж, на території сусідньої Ожівської громади розташоване сміттєзвалище, яке належить

¹⁰ Curtea de apel de la Vinița a oferit cel mai fericit „mărțișor” românilor din Cernăuți. URL: https://bucpress.eu/social/curtea-de-apel-de-la-3735?fbclid=IwAR2Qj_IB2NFphCMf7EEOg-kKCBmVZOVJXOsBR3qwM2ifzJQtGpU5Oq6Rlppg

місту Новодністровськ. Тому, як наслідок, у зв'язку зі зміною підпорядкування села, виникали суперечки і адміністративні перепони щодо забезпечення функціонування об'єкта критичної інфраструктури.

Окрім того, місто Новодністровськ було втягнуто в судову тяганину, пов'язану з адміністративним зменшенням Новодністровської об'єднаної територіальної громади (Новодністровськ та село Ломачинці об'єдналися в громаду в 2018 році відповідно до рішення Кабінету Міністрів). У зв'язку з цим Ломачинецька сільська рада припинила свої повноваження, і її правонаступником є Новодністровська міська рада.

Проте відповідно до Розпорядження КМУ «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад» від 12.06.2020 р., всі села навколо Новодністровська (сс. Білоусівка, Ломачинці, Васиївка та Ожеве) неочікувано були включені до складу оновленої Сокирянської міської територіальної громади. Слід відзначити, що більшість мешканців вище перелічених сіл працюють на підприємствах Новодністровського комплексного гідровузла, завдяки якому місто Новодністровськ є одним з найбільш економічно спроможних населених пунктів області. Проте необхідні їм послуги (освітні, медичні, соціальні т. ін.) вони вимушені отримати у віддаленому місті Сокиряни. Це безпрецедентна ситуація в Україні: Новодністровська міська ТГ утворена у складі лише м. Новодністровська. Не виключаємо, що тут також відстежуються лобістські інтереси конкретних місцевих посадовців.

У лютому 2021 р. відбулося чергове судове засідання Київського окружного адміністративного суду щодо визнання рішення КМУ незаконним в частині ліквідації Новодністровської ОТГ.

Враховуючи особливості Чернівецької області, Асоціація міст України зверталася до Кабінету Міністрів з проханням відпрацювати з відповідною обласною державною адміністрацією наступний формат спроможних територіальних громад:

- Сокирянська територіальна громада у складі: м. Сокиряни та Вітрянської, Волошківської, Гвіздовецької, Коболчинської, Кулішівської, Михалківської, Сербичанської сільських рад;
- Вашковецька територіальна громада у складі: Вашковецька, Бра-

танівська, Грубнянська, Корманська, Лопатівська, Олексіївська, Романковецька, Селищанська, Шебутинецька, Шишковецька сільські ради;

– Новодністровська територіальна громада у складі міста Новодністровськ, Білоусівської, Василівської, Ломачинецької, Ожівської сільських рад¹¹.

Привертає увагу також ситуація у селі Круп'янське. У 2020 р. Кабінет Міністрів України ухвалив рішення про приєднання села Круп'янське Герцаївського району до Волоківської ОТГ Глибоцького району. Однак, 30 жовтня 2019 р. відбулись громадські обговорення, на яких було прийнято рішення про приєднання цього села до Острицької ОТГ, на що було отримано офіційну згоду даної територіальної громади. Рішення Кабміну спричинило хвилю невдоволення серед жителів громади, які вважають, що винним у цьому є один із народних депутатів, який особисто звернувся 5 травня 2020 р. у письмовій формі до керівництва Чернівецької обласної державної адміністрації з проханням посприяти відділенню села Круп'янське від попередньої територіальної громади та її подальшому приєднанню до Волоківської ТГ¹².

Для місцевих мешканців проблема з таким варіантом їх входження до нової громади полягає в тому, що дорога до центру сусідньої ТГ проходить через Валякузьмінський ліс, а прямого автобусного сполучення до Волоки немає. Обґрунтованих причин у рішенні Кабінету Міністрів та ініціативі народного депутата у сільській раді цього села не бачать¹³. Зазначимо, що села Велика Буда, Мала Буда та Круп'янське багато років входили до однієї сільської ради¹⁴. Заради справедливості, слід зазначити, що частина мешканців села, аргументуючи своє рішення більш ефективним менеджментом Волоківської ТГ, виступає за приєднання саме до цієї громади.

¹¹ АМУ звернулася до Уряду з проханням «не допустити утворення диспропорційних громад» у Чернівецькій області. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12440>

¹² Як нардеп Мазурашу опинився у центрі скандалу на Герцаївщині. URL: <https://www.bukinfo.com.ua/print?lid=121936>

¹³ На Герцаївщині розгорівся децентралізаційний скандал. URL: <https://www.facebook.com/watch/?v=677650593074048>

¹⁴ Scandal în Pasat: Satul ce face parte din Ținutul Herța va fi unit cu comuna Voloca fără voința locuitorilor. URL: <https://bucpress.eu/politica/scandal-in-pasat-satul-ce-12123>

Практика неврахування інтересів громадян, недостатньо ефективна та зладжена комунікація поміж органами державної влади, місцевого самоврядування та громад у ході реалізації адміністративно-територіальної реформи створюють потенційне джерело напруги та збільшують вірогідність загострення соціального невдоволення та конфліктності у регіоні в цілому.

На процеси децентралізації суттєвий вплив мають етнонаціональні фактори, які потребують особливо уважного врахування в полікультурній Чернівецькій області. Її етнонаціональний склад змінювався впродовж усієї історії. Динамічні зміни, у першу чергу, залежали від державної приналежності територій (як окремих, так і в цілому) сучасної Чернівецької області в різні історико-політичні епохи. Ці чинники, а також різні моделі етнополітики різних держав, безпосередньо вплинули на формування культурної самобутності та етнонаціональної специфіки краю. Толерантне ставлення до інших, незалежно від мови, культури, релігії, зробило територію краю привабливою для втікачів від переслідування в інших країнах, наприклад, за релігійною ознакою, як це мало місце у випадку з російськими старообрядцями і не лише з ними.

Події минулого продовжують так чи інакше впливати і на сучасні процеси. Так, наприклад, Кам'янецька територіальна громада об'єднала села Багринівка, Біла Криниця та Кам'янка, кожне з яких має власну етнокультурну та лінгвістичну своєрідність. Село Біла Криниця стало духовно-історичним центром для російських переселенців – росіян-старообрядців, які з'явилися тут у XVIII столітті. У цьому селі було збудовано Успенський собор, який на певному історичному етапі був всесвітнім центром старообрядництва, і до сьогодні залишається однією з туристичних родзинок регіону.

У цьому контексті варто зазначити, що старообрядницька культура переживає складний період і потребує державної (або принаймні регіональної) підтримки. Відсутність останньої призводить до поступової втрати цілого культурного пласту та розмивання ідентичності етноконфесійної спільноти, якій належить особливе місце в полікультурній мозаїці нашого регіону.

На відміну від доволі закоріненої в соціокультурний ландшафт регіону, але нечисельної старообрядницької громади, значно більш значний вплив на розвиток етнонаціональних відносин у ньому здійснювали процеси формування тут російської громади, що відбувалися внаслідок освітньої, культурної та міграційної політики Москви у період після II Світової війни. Ця політика зумовила домінантне становище російської мови і культури. Національна політика радянської держави мали значний вплив на переформатування існуючої раніше етнополітичної структури регіону. Після проголошення незалежності України в новій державі змінився статус росіян – з носіїв привілейованого статусу вони перетворилися хоч і на найбільшу, однак меншину. За час незалежності чітко виявилися дві тенденції розвитку цієї етнічної спільноти в Україні в цілому і в Чернівецькій області зокрема. Відповідно: 1) прагнення до збереження власного попереднього привілейованого становища і національної ідентичності та відсутність внутрішніх передумов до самоізоляції росіян; 2) готовність певної частини російської спільноти змінити власну ідентичність на українську (що певною мірою підтверджується результатами перепису 2001 року порівняно з 1989 роком)¹⁵. І хоча увага влади та громадськості переважно звернута на події у східних областях України, які справді вимагають більш глибокого аналізу в контексті етнополітичних відносин, Чернівецька область також потребує особливо уважного ставлення. Зокрема російськомовна спільнота в краї, на нашу думку, може бути об'єктом політичного впливу з метою використання її як дестабілізуючого регіональну безпеку фактору. Особливо в контексті діяльності певних релігійних інститутів (що має стати предметом окремого дослідження). На наш погляд, етнонаціональний та релігійно-конфесійний фактори не завжди і не в повній мірі були враховані на попередніх етапах проведення децентралізації влади в Чернівецькій області. А в умовах повномасштабної війни Росії з Україною вони потребують ще більш прискіпливої уваги та належного врахування.

¹⁵ Круглашов А. Буковинська етнополітична мозаїка: історична спадщина та сучасні тенденції // Політичний менеджмент. 2004. № 2. С. 59-61.

Висновки та рекомендації

Проведене дослідження концентрує увагу на тих загрозах і небезпеках, які потребують першочергової уваги місцевої влади та громадськості. Воно дозволяє виявити низку несприятливих факторів, які негативно впливають на розвиток соціально-політичної ситуації в Чернівецькій області. Значна частина з них обумовлена тенденціями глобального та макрорегіонального рівня, деякі мають загальнонаціональний масштаб, а окремі зумовлені або накладаються на місцеві особливості історичного та соціально-культурного розвитку краю.

Серед зовнішніх чинників щодо регіональної стабільності визначальне значення мають проблеми, породжені спершу гібридною, а з 24 лютого 2022 року й конвенційною війною Росії проти України, які особливо чутливо виявляються в інформаційній сфері через поширення дезінформації, фейкових новин, маніпулятивних впливів. Ці підривні засоби впливу ставлять на меті дезорієнтувати місцеве населення, використовуючи існуючі соціальні, політичні та етнонаціональні суперечності в цілях дестабілізації регіонального суспільства, породження зневіри в перспективах успішного розвитку української державності.

Серед важливих подразників суспільно-політичних збурень для нашого регіону залишаються окремі проблеми етнонаціональних відносин. Спрощення раніше строкатої буковинської полікультурної мозаїки до переважно українсько-румунської бінарної опозиції приводить до звуження простору публічного діалогу з питань взаємин представників титульної нації та етнічних громад, породжує дихотомію, а не множинність виборів варіантів політичних і управлінських рішень у цій сфері. Це також стосується динаміки мовно-культурної ситуації і проблем реалізації Закону «Про освіту», деяких інших питань регіональної етнонаціональної політики. Разом із цим, наявний в розпорядженні регіональної влади інструментарій її розробки та здійснення мінімізований до вкрай обмежених інституційних і кадрових ресурсів, а сам порядок денний регіональної політики залишається незначним ані концептуально, ані стратегічно.

Нові виклики, а разом із цим небачені раніше можливості привнесені в регіональну політику процесами децентралізації влади в Україні.

Поруч із багатьма важливими досягненнями тут мають місце два типи проблем. На рівні ОТГ – це формування в окремих випадках осередків невдоволення ухваленими без достатньої проробки, адміністративним шляхом рішень про склад і межі нових територіальних громад. А на субрегіональному рівні це стосується запровадженого без належного експертного аналізу та громадського обговорення незбалансованого та непропорційного за ресурсним і людським потенціалом поділу області на три райони. Перекоси в цих випадках породжують вогнища напруги, які можуть стати осередками соціально-політичних конфліктів у Чернівецькій області. І хоча переважно більшість діагностованих конфліктних ситуацій у краї можна визначити як такі, що мають низьку або середню інтенсивність, нехтування необхідністю їх вирішення може значно погіршити регіональну стабільність і призвести до інтенсифікації напруги у тих сферах і територіях, які проаналізовані в цій розвідці.

Виходячи з цього аналізу, автори доповіді пропонують наступні *науково-практичні рекомендації*:

1. Основні матеріали доповіді та запропоновані в ній рекомендації представити керівництву Чернівецької обласної державної адміністрації та Чернівецької обласної ради на спільній нараді, за результатами якої розробити та прийняти узгоджені управлінські рішення.

2. Обговорити ключові питання запобігання розвитку конфліктних ситуацій в області на засіданнях Громадської Ради та Ради з питань регіональної етнополітики при ЧОДА з тим, щоби належно врахувати в управлінській діяльності їх пропозиції та рекомендації.

3. Створити міжвідомчу Координаційну раду з питань запобігання та врегулювання конфліктних ситуацій в області з представників керівництва ОДА, Чернівецької обласної ради, правоохоронних органів, наукових і громадських експертів. Засідання ради проводити не рідше як раз на пів року, а також за необхідності.

4. При перегляді обласних цільових програм і інших стратегічних документів врахувати нагальну потребу у створенні цілісної регіональної системи громадянської освіти, зокрема поширення навичок і вмій щодо інформаційної гігієни серед населення області.

5. Разом із Департаментом комунікацій та Департаментом освіти і науки ЧОДА розробити комплекс заходів, спрямованих на формування чутливості щодо конфліктних питань та навичок їх вирішення, зокрема в етнополітичній сфері та суспільних комунікаціях у державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та працівників освітньої галузі Чернівецької області.

**Serhii HAKMAN,
Anatoliy KRUGLASHOV,
Nataliia NECHAEVA-YURIICHUK**

EXPERIENCE OF THE DECENTRALIZATION IN CHERNIVTSI REGION: SOME PROBLEMS AND THEIR RESOLUTIONS

Process of decentralization became on of the key factor of Ukrainian society resilience and steadiness/ They contribute considerably into Ukraine ability to withstand challenges of the full-scaled war. However under current conditions of the Marshall law the further steps towards new system of power in Ukraine are suspended. Still they remain critically topical for the sustainable development of the State and very success of European and Euroatlantic course of the country.

All of those requires critical assessment of the achieved decentralization records in every region of Ukraine. Having it done with regard to Chernivtsi region, authors made some practical recommendations aimed at future reforms' steps of the authorities on the regional and subregional levels of public policy in Ukraine.

Key words: *decentralizations' process, problems of the newly created communities, administrative-territorial reforms' outcomes, Chernivtsi region.*

Список джерел

1. АМУ звернулася до Уряду з проханням «не допустити утворення диспропорційних громад» у Чернівецькій області. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12440>

2. Безгін І. Чому центром Дністровського району Чернівецької області було обрано Кельменці. URL: <http://nordbess-news.cv.ua/vitalij-bezhin-chomu-tsentrom-dnistrovskoho-rajonu-chernivetskoji-oblasti-bulo-obrano-kelmentsi>

3. Верховна Рада зменшила кількість районів у Чернівецькій області до трьох. URL: <https://promin.cv.ua/2020/07/17/verkhovna-rada-zmenshyla-kilkist-raioniv-u-chernivetskii-oblasti-do-trokh.html>

4. Воєвідко Я. На Буковині утворюють три райони — Рада проголосувала за новий адміністративний поділ. Суспільне. Новин. URL: <https://suspilne.media/111468-za-dobu-na-bukovini-viavili-majze-piv-tisaci-hvorih-na-covid-19/>

5. Волощук І. Хотин чи Кельменці: вимоги протестувальників та аргументи на користь сторін. URL: <https://shpalta.media/2020/07/17/kelmenci-chi-hotin-vimogi-protestuvalnikiv-ta-argumenti-na-korist-storin/>

6. Круглашов А. Буковинська етнополітична мозаїка: історична спадщина та сучасні тенденції // Політичний менеджмент. 2004. № 2.

7. Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/439/Method.recom_rayon_.pdf

8. На Герцаївщині розгорівся децентралізаційний скандал. URL: <https://www.facebook.com/watch/?v=677650593074048>

9. Рішення XXXV сесії VII скликання Коровійської сільської ради від 10 лютого 2020 р. № 01-35/2020 «Про надання згоди на добровільне приєднання до Волоківської сільської об'єднаної територіальної громади»

10. Як нардеп Мазурашу опинився у центрі скандалу на Герцаївщині. URL: <https://www.bukinfo.com.ua/print?lid=121936>

11. Curtea de apel de la Vinița a oferit cel mai fericit „mărțișor” românilor din Cernăuți. URL: https://bucpress.eu/social/curtea-de-apel-de-la-3735?fbclid=IwAR2Qj_IB2NFphCMf7EOG-kKCBmVZOVJXOsBR3qwm2ifzJQtGpU5Oq6RIppg

12. Decentralization. Чернівецька область (проектні райони). Нові райони. URL: <https://decentralization.gov.ua/new-rayons/chernivetska>

13. Scandal în Pasat: Satul ce face parte din Ținutul Herța va fi unit cu comuna Voloca fără voința locuitorilor. URL: <https://bucpress.eu/politica/scandal-in-pasat-satul-ce-12123>