

**В. Я. Малиновський** – доктор політичних наук, професор, професор кафедри політології та державного управління Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

## **Основні аспекти децентралізаційної реформи у Волинській області у 2016 році**

Зважаючи на важливість реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, що зараз проходять в Україні, дослідження процесу об'єднання територіальних громад (далі – ОТГ) є актуальним завданням, що стоїть перед політичною та управлінською науками.

**Метою** статті є аналіз основних результатів формування ОТГ у 2016 р. у Волинській області та визначення його позитивних і негативних аспектів.

**Результати дослідження та їх обґрунтування.** Перша половина 2016 р. у Волинській області стала продовженням напрацювань 2015 р., протягом якого було створено п'ять ОТГ (м. Устилуг, смт Голоби, села Велицьк, Зимне, Смолигів). На початку року завершився процес утворення ОТГ смт Шацька, до якої ввійшли, окрім Шацької селищної, Самійличівська та Прип'ятська сільські ради. Таким чином у Волинській області з'явилася перша громада районного центру. При цьому зазначимо, що ця ОТГ мала бути значно більшою і включати всі населені пункти Шацького району – найменшого за кількістю населення в області. На жаль, амбіції окремих сільських

голів та відсутність координації цього процесу з боку районної влади завадили цьому.

Слід зазначити, що у перші місяці 2016 р. децентралізаційна реформа суттєво уповільнилася. Наступив період вичікування, пасивності, фактично через відсутність фінансування перестав функціонувати Офіс реформ АМУ, що здійснював основну роботу щодо об'єднавчого процесу в області. Зважаючи на це, АМУ за підтримки *USAID*, 21 червня оголосила всеукраїнську акцію «Децентралізаційний марафон» у рамках проекту ПУЛЬС, покликану ініціювати процес об'єднання 1000 громад в Україні. Старт акції було дано на XII Українському муніципальному форумі АМУ в Одесі.

Із 1 липня в області запрацював Офіс реформ Волинського РВ АМУ в оновленому складі (В. Малиновський, В. Гром, О. Кузьмич, Б. Самойленко), на який було покладено завдання реалізації всеукраїнської акції «Децентралізаційний марафон». До кінця 2016 р. було заплановано здійснити не менше 50 виїздів безпосередньо в територіальні громади з метою поживати процес об'єднання громад. За півроку експерти побували у всіх районах області, де проводили роз'яснювальну роботу безпосередньо в громадах щодо переваг децентралізації, етапів об'єднання громад, консультували і допомагали готувати необхідні документи та проекти рішень, проводили розрахунки майбутніх бюджетів ОТГ, наголошували на перевагах і ризиках, що очікують новостворені громади. Важливим мотиваційним чинником переконання стала участь у марафоні голів уже діючих ОТГ.

Паралельно децентралізаційні заходи в області проводилися в рамках Всеукраїнської громадської ініціативи «Активна громада» Інституту Республіка, а також Волинським ресурсним центром розвитку місцевої демократії в рамках програми «Місцеві громади – рушій та основа адміністративно-територіальної реформи».

28 серпня завершився процес утворення ОТГ смт Люблинець Ковельського району (Люблинецька селищна, Мощенська та Старокошарівська сільські ради). На сесіях Волинської обласної ради 8 вересня та 12 жовтня були внесені зміни до Перспективного плану формування територій громад. Зокрема, в Іваничівському районі запропоновано створити Павлівську сільську ОТГ; у Ківерцівському – Жидичинську сільську ОТГ; у Ковельському – Колодяжненську сільську ОТГ; у Луцькому – Підгайцівську сільську ОТГ; у Лю-

бомльському – Вишнівську сільську ОТГ; у Ратнівському – Заболоттівську селищну, Забродівську та Самарівську сільські ОТГ.

Після довгого очікування, пов'язаного з відсутністю коштів, ЦВК призначила перші вибори у восьми ОТГ: 11 грудня у с. Княгининок (Луцького району), с. Прилісне (Маневицького району), селах Литовеж і Поромів (Іваничівського району), с. Поворськ (Ковельського району); 18 грудня: смт Заболоття (Ратнівського району), с. Павлівка (Іваничівського району), с. Дубове (Ковельського району). На жаль, так і не були призначені вибори в Оваднівській сільській ОТГ Володимир-Волинського району, створеній ще у 2015 році. Причиною цього стала відсутність законодавчого врегулювання об'єднання територіальних громад сусідніх районів.

При цьому зазначимо, що з восьми громад, у Перспективному плані, затвердженому Кабінетом Міністрів України, були відсутні Дубівська, Княгининівська, Поромівська ОТГ [3]. Однак, ці ОТГ були в переліку Перспективного плану формування територій громад, затвердженому рішенням Волинської обласної ради від 25.06.2015 року. Така ситуація пояснюється тим, що ці сільські ради знаходяться біля міст обласного значення, і згідно Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України (далі – Методика) [2], повинні були об'єднатися з цими містами. Однак, через відсутність конкретних пропозицій з боку керівництва міст на першому етапі реформи (від Ковеля їх не поступило взагалі), вирішили створити власні сільські ОТГ. У зв'язку з цим варто наголосити, що зазначена тенденція стала найбільшою проблемою децентралізаційної реформи не лише на Волині, а й в багатьох інших регіонах. Навколо міст ситуаційно формуються сільські ОТГ, у багатьох випадках невеликі, що кардинально суперечить меті децентралізаційної реформи, соціально-економічним розрахункам, Методиці, позбавляючи міста перспектив територіального розвитку та інвестиційної привабливості. У разі створення, ці громади потребуватимуть величезних капіталовкладень у будівництво адміністративних приміщень. Натомість, такі приміщення і необхідна інфраструктура є у сусідніх містах та районних центрах, у яких розміщені райдержадміністрації, районні ради та міські (селищні) ради. Крім цього, значна частка місцевих бюджетів буде витратитися на утримання управлінського апарату ОМС таких ОТГ, адже орієнтовна чисельність апарату складатиме від 50 до

80 працівників [6, с. 15]. Таким чином, замість спрямування коштів місцевих бюджетів на розвиток інфраструктури та потреби закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, вони будуть витратитися на утримання чиновників.

В окремих районах Волині процес об'єднання міст і сіл набув напруженого характеру. Наприклад, конфліктна ситуація виникла щодо об'єднання навколо міста Нововолинська. Доволі складні відносини склалися між владою м. Луцька та навколишніми сільськими радами. Однак, після самостійницьких проявів сільських рад, погроз з обох сторін та конкретних дій в цьому напрямі, під кінець 2016 р. відносини між сусідами почали налагоджуватися. Після довгих переговорів та домовленостей, була започаткована нова для Волині практика співробітництва територіальних громад. Зокрема, було досягнуто домовленості про співробітництво між Луцькою міською радою та Прилуцькою сільською радою Ківерцівського району, що межує з обласним центром. Більшість мешканців села висловила бажання обслуговуватися в медичних закладах Луцька та мати зручне транспортне сполучення з обласним центром. Відповідна робота щодо підписання угоди про співробітництво розпочалася з Підгайцівською сільською радою Луцького району. Для цього сільрада скасувала своє попереднє рішення щодо об'єднання з Липинською сільською радою. Сільські жителі, більшість з яких працює в Луцьку, й надалі хочуть, щоб їхні діти обслуговувалися в міських дошкільних закладах, адже населення сільської ради становить близько семи тисяч осіб, а дитячий садок там лише один. Також домовленості стосуються поліпшення транспортного зв'язку.

Зважаючи на зростаючу роль ОТГ у здійсненні публічного управління, суттєвому збільшенні повноважень та бюджетів, до перших виборів голів та депутатів значно зросла увага політичних партій, які прагнули провести в ОТГ більшу кількість своїх представників та перевірити власну електоральну підтримку напередодні потенційних парламентських виборів. Значною була й увага до виборів у регіональних ЗМІ. У процесі передвиборної кампанії були застосовані й «чорні» технології, притаманні парламентським виборам. Таким чином, вибори 11 і 18 грудня 2016 р. суттєво відрізнялися від попередніх місцевих виборчих кампаній, особливо у невеликих сільських радах. За своєю напругою, увагою,

ресурсами вони, фактично, зрівнялися з виборами до міських рад. Усе зазначене вище стало переконливим свідченням народження справді нового інституту місцевого самоврядування європейського зразка – ОТГ. Ці вибори також стали потужним мотиваційним прикладом для тих територіальних громад, які не наважувалися на об'єднавчий процес, або були в роздумах.

Отже, у 2016 р. у Волинській області було утворено десять ОТГ, відповідно, на кінець року їх стало п'ятнадцять. У ці ОТГ об'єдналося 60 органів місцевого самоврядування, що становить 14,5 % від їх загальної кількості, що менше загальноукраїнського показника (табл. 1). Загалом в Україні утворено 366 ОТГ, сформованих 1735 органами місцевого самоврядування, що становить 17 % від усіх місцевих рад. Для порівняння, у 2015 р. було створено 159 ОТГ, в яких об'єдналося 800 органів місцевого самоврядування (7 %) [7]. Моніторинг бюджетів цих ОТГ свідчить, що за 10 місяців 2016 р. їхні загальні доходи зросли у 6 разів – з 900 млн грн до 5,69 млрд грн, власні доходи збільшилися втричі – з 800 млн грн до 2,6 млрд грн [7].

Таблиця 1

**ОТГ Волинської області (станом на 01.01.2017 р.)**

№ п/п	Назва ОТГ	Кількість ОМС	% від усіх ОМС (412)	Кількість населення	% від усього населення області (1 042 260)
1	м. Устилуг	8		7656	
2	сmt Голоби	4		7648	
3	сmt Люблинець	3		6146	
4	сmt Заболоття	4		9684	
5	сmt Шацьк	3		9298	
6	с. Велицьк	4		4009	
7	с. Зимне	4		5446	
8	с. Смолигів	2		1877	
9	с. Княгининок	2		9117	
10	с. Литовеж	4		4200	
11	с. Павлівка	7		5705	
12	с. Поворськ	4		4465	
13	с. Поромів	2		3281	
14	с. Прилісне	6		6256	
15	с. Дубове	3		4930	
	<b>Усього</b>	<b>60</b>	<b>14,5</b>	<b>89 718</b>	<b>8,6</b>

Джерело: складено автором

Зважаючи на повільні темпи та втрачені можливості у 2015 р., наша область суттєво відстала від лідерів об'єднавчого процесу: Тернопільської області, в якій створено 36 ОТГ, Дніпропетровської – 34 ОТГ, Житомирської – 32 ОТГ, Хмельницької – 26 ОТГ, займаючи 13 місце серед регіонів України (див. табл. 2). У результаті, отримана у 2016 р. п'ятьма ОТГ Волинської області субвенція з державного бюджету на формування інфраструктури склала 26 млн 537 тис. грн, тоді як ОТГ Хмельницької області отримали 216 млн 372 тис. грн, Тернопільської області – 141 млн 554 тис. грн [5].

Таблиця 2

**Кількість ОТГ в Україні станом на 01.01.2017 р.**

№ п/п	Назва області	Кількість ОТГ
1	Вінницька	21
2	<b>Волинська</b>	<b>15</b>
3	Дніпропетровська	34
4	Донецька	6
5	Житомирська	32
6	Закарпатська	3
7	Запорізька	16
8	Івано-Франківська	11
9	Кіровоградська	5
10	Київська	2
11	Луганська	3
12	Львівська	22
13	Миколаївська	19
14	Одеська	11
15	Полтавська	18
16	Рівненська	18
17	Сумська	14
18	Тернопільська	36
19	Харківська	4
20	Херсонська	12
21	Хмельницька	26
22	Черкаська	6
23	Чернівецька	16
24	Чернігівська	16
	<b>Усього</b>	<b>366</b>

Джерело: складено автором

Суттєву роль у поживленні процесу формування ОТГ у другій половині року відіграв «Децентралізаційний марафон» АМУ. Однак цей процес міг би бути ще більш потужнішим, якби законодавче забезпечення реформи не відставало від обставин, що склалися у процесі реформування. Ускладнює процес реформування відсутність закону «Про засади адміністративно-територіального устрою», який би законодавчо встановив чіткі параметри нових адміністративно-територіальних одиниць – ОТГ, а також майбутніх районів.

Таким чином, окрім проблем, що перманентно виникали на місцях, додалися проблеми, яких не повинно було бути апріорі: законодавче та нормативно-правове забезпечення реформування, а також фінансування перших виборів голів та депутатів, а також старост.

Доводиться констатувати, що у ході реформування продовжилися негативні тенденції, що з'явилися у 2015 році:

– у більшості районів відсутня стратегія формування ОТГ, відсутня координація цього процесу з боку райдержадміністрацій та районних рад. У результаті, формування ОТГ проходить спонтанно, повністю залежить від бажання, волі та ініціативи сільських, селищних, міських голів. Амбіції окремих сільських голів, які бачать лише себе головами ОТГ, а своє село – центром ОТГ, стали головною завадою об'єднання територіальних громад;

– в окремих районах голови райдержадміністрацій та районних рад зайняли пасивну позицію, або ж чинили відвертий спротив реформі [1]. Як наслідок, ОТГ утворені лише у семи із шістнадцяти районів області: Ковельському – 5, Іваничівському – 3, Володимир-Волинському – 2, Луцькому – 2, Шацькому – 1, Ратнівському – 1, Маневицькому - 1;

– значна частина створених ОТГ не відповідає вимогам Методики. Зокрема, це стосується головної вимоги щодо визначення потенційних адміністративних центрів ОТГ (міст обласного значення та районних центрів) та зон їхньої доступності на відстані 20 км [2];

– жодна сільська рада так і не виявила бажання об'єднатися з містами обласного значення: Луцьком, Ковелем, Нововолинськом, Володимир-Волинським, що ставить під загрозу розвиток цих міст обласного значення;

– жодної ОТГ не створено в містах районного значення, що також негативно впливає на їхній розвиток;

– продовжилася практика створення невеликих за кількістю поселень, населення і територією ОТГ. Так в області не сформовано жодної ОТГ, в якій би об'єдналося десять і більше поселень (середня їх кількість в ОТГ становить 4 поселення), та жодної, з кількістю населення більше 10 тисяч.

**Висновки.** Підсумовуючи, варто зазначити, що 2016 р. став більш успішним, порівняно з попереднім у проведенні децентралізаційної реформи у Волинській області. Кількість ОТГ за цей рік зросла втричі, а громади, що об'єдналися у 2015 р., показали свою фінансово-економічну, інфраструктурну, адміністративну успішність. Однак, необхідно зробити ще багато для того, щоб зазначена реформа набула незворотного характеру. Для цього слід об'єднати зусилля всіх суб'єктів, причетних до реформи. Зокрема, Волинська облдержадміністрація має зайняти більш активну позицію у цьому процесі, до чого її зобов'язує Указ Президента України [4]; всі без винятку райдержадміністрації повинні, нарешті, стати головними провідниками реформи в районах, а не спостерігачами зазначеного процесу, пояснюючи свою бездіяльність принципом «добровільності», тим більше – не чинити опір реформі. Також вкрай важливо, щоб обласні організації політичних партій, що відкрито чи завуальовано саботують децентралізаційну реформу, змінили свою позицію та почали сприяти їй через своїх представників у місцевих радах.

#### *Список використаних джерел*

1. Волощук А. Попри тиск з боку голови РДА, маневиччани проголосували за створення об'єднаної громади / А. Волощук // Волинські новини. – 2017. – 2 берез. – С. 5; Корецька А. Голова Маневицької РДА й надалі «розвалює» реформу Президента / А. Корецька // Волинські новини. – 2017. – 9 берез. – С. 5; Корецька А. Голова Маневицької РДА через підлеглих налаштовує краян проти адмінреформи / А. Корецька // Волинські новини. – 2017. – 23 берез. – С. 5.
2. Методика формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214 // Уряд. кур'єр. – 2015. – 6 трав. – С. 9.
3. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 верес. 2015 р. № 993-р // Уряд. кур'єр. – 2015. – 1 жовт. – С. 5.
4. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування на 2017 рік : Указ Президента України від 7 груд. 2016 р. № 545 // Уряд. кур'єр. – 2016. – 9 груд. – С. 4.



## VI Всеукраїнські політологічні читання імені професора Богдана Яроша

5. Розподіл у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 16 берез. 2016 р. № 200 // Урядовий кур'єр. – 2016. – 24 берез. – С. 10–11.
6. Формування спроможних територіальних громад : практичний посібник. – вид. друге. – К. : Асоціація міст України, 2016. – 44 с.
7. 17 % громад об'єдналися, очікуємо, що наступний рік стане вирішальним у цьому процесі [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3802>.