

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

Об'єднання територіальних громад: волинські акценти

Функціонування органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання якісних та доступних публічних послуг. При цьому найбільше соціально-економічних проблем зосереджено на базовому рівні – селі, селищі, малому місті. Переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати навіть власні повноваження ОМС, не кажучи вже про якість та доступність базових послуг: освіти, охорони здоров'я, культури. Більш як у 6 тис. громад чисельність населення менша 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менше 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менше 500 осіб. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %; 483 громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету [2]. У більшості з них не утворено виконавчих органів сільських рад, відсутні найнеобхідніші об'єкти інфраструктури (аптеки, відділення зв'язку, об'єкти торгівлі, дороги), практично відсутні обслуговуючі кооперативи та комунальні підприємства з благоустрою, вивезення сміття, ремонту доріг. Економічна неспроможність переважної більшості ОМС щодо здійснення власних і делегованих повноважень призвела до значних диспропорцій у розвитку та ресурсному забезпеченні територіальних громад та величезних відмінностей у соціально-економічному та культурному розвитку регіонів, населених пунктів. У результаті цього, рівень життя у селі кардинально відрізняється від міського, що призводить до прискореної депопуляції малих сіл і селищ.

З метою кардинальної зміни цієї ситуації, 1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), що започаткувала реформу з децентралізації влади та посилення ролі місцевого самоврядування [2]. Децентралізація та реформа державного управління є однією з реформ, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020». У ній метою політики у сфері децентралізації визначено «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [11].

Концепцією передбачається проведення зазначеної реформи у два етапи: перший (підготовчий) – 2014 р.; другий – 2015-2017 рр. Однак, у ході її реалізації виникли суттєві проблеми, пов'язані, найперше, з дотриманням встановлених термінів. Зокрема, План заходів щодо реалізації Концепції був затверджений Кабінетом Міністрів лише через два з половиною місяці 18 червня [10]. При чому всі заходи, передбачені цим Планом, мали бути реалізованими у 2014 році, що, зважаючи на час прийняття цього документа, було малоймовірним. З огляду на це, 8 квітня 2015 р. з'являється розпорядження Кабінету Міністрів «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яким багато кінцевих термінів виконання положень Концепції було перенесено на 2015 рік [6].

Проблематичним виявилось й законодавче забезпечення реформи. Так проект базового Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» був прийнятий у першому читанні Верховною Радою 3 липня 2015 року. Планувалося його остаточне прийняття до літніх канікул народних депутатів, однак через різні причини, у т. ч. політичного характеру, цього зробити не вдалося і проект закону був відправлений на доопрацювання.

Основна дискусія виникла стосовно варіанта політики реформування: об'єднання громад шляхом добровільності чи централізованого впливу. Переміг перший підхід, що акумулював цілу низку потенційних ризиків, основними з яких були такі:

- можлива пасивність голів ОМС, а в окремих випадках відвертий супротив, що могли призвести до затягування реформи на невизначений період чи її блокування взагалі;

- незацікавленість у реформуванні працівників районної ланки управління у зв'язку з побоюванням втрати повноважень та ресурсів, які в результаті реформування мають бути передані на базовий рівень;

- брак кваліфікованих спеціалістів у малих територіальних громадах, спроможних прорахувати оптимальні варіанти об'єднання;

- недотримання окремими ОМС параметрів формування спроможних територіальних громад, що не дасть можливості досягти поставленої мети та негативно впливатиме на загальний хід реформування базового рівня адміністративно-територіального устрою. Це, у свою чергу, перешкоджатиме проведенню наступного етапу реформування – укрупненню районів.

За результатами доопрацювання, через сім місяців, 5 лютого 2015 р. цей законопроект був прийнятий остаточно. Однак, лише через місяць – 5 березня він набрав чинності. Для того, щоб його можна було реалізовувати, Уряду необхідно було прийняти Методику формування спроможних територіальних громад (далі – Методика), що й було зроблено ще через місяць 8 квітня [7]. Але для того, щоб розпочати процес об'єднання громад, знадобився ще один місяць – 6 травня Методику було оприлюднено. Таке затягування з прийняттям законодавчих та нормативно-правових актів унеможливило виконання Плану заходів щодо реалізації Концепції, згідно якого обласним державним адміністраціям (далі – ОДА) відводилося всього три місяці (до 5 червня) для розробки та внесення на розгляд Кабінету Міністрів перспективних планів формування територій громад областей [10], а згідно п. 2 Методики на проведення цієї роботи ОДА відводився всього один місяць, адже до 8 травня

проекти перспективних планів формування територій громад мали бути поданими на розгляд обласних рад [7].

Реалізувати на практиці зазначений алгоритм, зважаючи на те, що в багатьох регіонах цю роботу не було кому виконувати, було нереально. Так Офіс реформ у Волинській області було відкрито лише 6 травня, а регіональна робоча група з підготовки проекту перспективного плану формування спроможних територіальних громад Волинської області (далі – Робоча група) була утворена ще пізніше – 13 травня (хоча згідно п. 6 Плану заходів щодо реалізації Концепції, мала бути утворена до 5 квітня [10]). При цьому зазначимо, що враховуючи її кількісний склад (59 осіб), вона апріорі була недієздатним утворенням, що в подальшому й підтвердилося: була зібрана всього декілька разів, а тому реальної діяльності не проводила. Основним органом, на який фактично була покладена зазначена робота, став Офіс реформ у складі п'яти осіб, які до цього не займалися питаннями у сфері адміністративно-територіального реформування.

Зважаючи на сказане вище, можна зробити висновок, що на місцях також не поспішали з цією реформою. За бюрократичною традицією в районах очікували вказівок зверху, яких не поступало. Важливе зауваження, головна посадова особа в області, відповідальна за реформу з децентралізації, заступник голови ОДА, голова Робочої групи С. Кошарук основним принципом реформування визначив «добровільність». Згідно з ним, основна робота ОДА звелася до роз'яснювально-інформативної та консультативної, що передбачало неутручання ОДА у процеси, що відбувалися на низовому рівні. Однак, у багатьох сільських радах об'єктивно не було спеціалістів, які б могли фахово прорахувати всі вигоди і втрати від об'єднання, районні органи влади самоусунулися від цього процесу, а на обласному рівні все звелася до консультативно-методичної роботи. Таким чином в регіоні не було сформовано чіткої організаційної структури управління процесом реформування, відсутня системна аналітична робота щодо визначення оптимальних параметрів ОТГ на основі соціально-економічної моделі та спрямування на їх дотримання

керівників районів та ОМС. Фактично вся робота звелася до окремих ініціатив на базовому рівні, що призвело до своєрідного організаційного хаосу, в якому кожен самотужки вирішував важливе державне завдання. За таких умов провести оптимальне реформування було вкрай складно.

Це підтверджує успішний зарубіжний досвід, який свідчить – укрупнення територіальних громад здійснювалося з ініціативи центральних органів державної влади, тобто «згори», підкріплене відповідною законодавчою базою, а не безпосередньо ОМС [1, с. 453]. Для прикладу, в Данії уряд підготував рекомендації щодо об'єднання у вигляді карти й визначив термін, протягом якого муніципалітети, що налічували менше 20 тис. населення, мали провести консультації щодо об'єднання. Більшість громад об'єдналися саме на цих засадах: 277 муніципалітетів було об'єднано у 98. Щодо тих громад, які не виявили бажання об'єднуватися, остаточне рішення про приєднання до сусідніх муніципалітетів або створення партнерств* приймали міністерства внутрішніх справ та охорони здоров'я на основі законодавства про адміністративний поділ Данії. Важлива деталь, у Данії кожна новостворена громада має мати не менше 30 тис. населення [14, с. 18, 29], дві третини всіх державних функцій здійснюються ОМС [4, с. 82].

Натомість, у країнах, де об'єднувчий процес здійснювався на добровільних засадах, він проходив надзвичайно повільно і не досягнув поставленої мети. У Нідерландах, наприклад, за сто років чисельність муніципалітетів зменшилась усього з 1100 до 714. У Латвії за чотирнадцять років реформи об'єдналося лише 55 самоврядних органів [13, с. 63]. У Франції реформа комун 1971 р. на добровільних засадах завершилася невдачею, у результаті чого була законсервована архаїчна модель базового рівня з найбільшою серед європейських країн кількістю громад – 36 751. Це призвело до ускладненої системи публічного управління з недостатньо чітким розмежуванням повноважень та необхідністю узгоджень багатьох рішень [4, с. 86].

*Об'єднання ресурсів та інфраструктури сусідніх муніципалітетів для забезпечення надання якісних публічних послуг без зміни юридичного статусу ОМС.

Зважаючи на обмаль часу, у Волинській області не було розгорнуто системної роз'яснювальної роботи в районах та населених пунктах щодо основних аспектів реформування. З жителями громад та зацікавленими суб'єктами не було проведено громадських обговорень, а епізодичні зустрічі не мали серйозного впливу на загальний процес реформування. У результаті цього ОДА на розгляд Волинської обласної ради був поданий компромісний проект Перспективного плану формування територій громад (далі – Перспективний план), про який багато громад навіть не здогадувалося. Адже окремі райдержадміністрації формально віднесли до їх складання, надіславши Перспективні плани, не узгоджені з багатьма сільськими, селищними радами. У результаті, із запропонованих ОДА ОТГ, значна частина не відповідала вимогам Методики. Зокрема, це стосувалося головної вимоги щодо визначення потенційних адміністративних центрів ОТГ (міст обласного значення та районних центрів) та зон їхньої доступності на відстані 20 км [7]. Окремі з них не мали фінансово-інфраструктурних підстав на утворення, інші були «сформовані» напередодні сесії на вимогу впливових депутатів обласної ради. У результаті цього із 68 ОТГ їхня кількість зросла до 74. При цьому зазначимо, що це не остаточна цифра, адже окремі ОМС ще не визначилися щодо майбутньої конфігурації об'єднання.

Варто наголосити ще на одній суттєвій проблемі, характерній не лише для Волині – жодна сільська рада не виявила бажання об'єднатися з містами обласного значення Луцьком, Ковелем, Нововолинськом, Володимир-Волинським. Основні побоювання сільських жителів стосувалися т. зв. «міської експансії», коли всі питання місцевого значення вирішуватиме місто (точніше ОМС, сформований в основному з депутатів від міста), і ці рішення (особливо із земельних питань) нерідко будуть не на користь сільських жителів. Саме на цьому акцентували увагу сільські голови під час обговорень щодо перспектив об'єднання з мешканцями сіл. Передбачаючи саме такий сценарій розвитку подій, керівництво міст мало виявити ініціативу для того, щоб упередити такі настрої та переконати громади сусідніх сіл у перевагах об'єднання з містом.

Однак цього не сталося, керівництво та депутати міст також не дуже наполегливо шукали шляхів діалогу з навколишніми сільськими радами. Їхні запізнілі, непереконливі аргументи та пропозиції залишилися без конкретних відповідей з боку сільських рад, якими вже була сформована відповідна громадська думка. Сільські громади наполегливо шукали варіанти об'єднання не з сусідніми містами, а з навколишніми сільськими радами.

25 червня Волинська обласна рада затвердила Перспективний план. При цьому зауважимо, що за оцінкою фахівців, оптимальний варіант для Волинської області 48-50 ОТГ. Наприклад, за результатами геоінформаційного моделювання адміністративно-територіального устрою Волинської області, здійсненого робочою групою Науково-дослідного інституту геодезії і картографії та ДНВП «Рівнегеокадастр» (Ю. Карпінський, О. Смірнова, А. Приймак), було запропоновано створення на Волині 48 громад. Встановлення центрів адміністративно-територіальних одиниць та формування меж громад проводилося на основі побудови полігонів Тиссена (діаграм Вороного)*. У розробленому у 2009 р. Волинською ОДА проекті громад передбачалося утворення 49 ОТГ. У докторській дисертації автором змодельовано проект поділу області на громади. Замість нинішніх 11 міських, 22 селищних та 379 сільських рад (усього 412) доведена доцільність формування 49 громад, з яких 28 становитимуть змішані, а – 21 сільські [3, с. 317, 441].

Лише через три місяці, 23 вересня Кабінет Міністрів України затвердив цей Перспективний план [8]. Не очікуючи його затвердження, 14 серпня сесія Волинської обласної ради затвердила перші п'ять ОТГ: Устилузьку та Зимнівську Володимир-Волинського, Голобську та Велицьку Ковельського, Смолигівську Луцького районів. У цьому зв'язку зазначимо, що з них лише Устилузька та Голобська ОТГ за своїми основними показниками відповідають Методиці. Зокрема власні доходи, затверджені цими ОТГ на 2016 р., становлять

*Полігонами Тиссена-Вороного називаються багатокутники, побудовані навколо мережі точкових об'єктів таким чином, що для будь-якої позиції в межах полігонів відстань до центрального точкового об'єкта завжди менша, ніж до будь-якого іншого точкового об'єкта, що розглядається [12, с. 171].

відповідно 12 270 500 грн та 4 278 800 грн*. Що стосується Зимнівської громади (1393 особи), котра межує з містом обласного значення Володимир-Волинським, то вона мала б органічно ввійти до цієї міської ОТГ. Однак об'єдналася із сусідніми сільрадами, що оточили місто з південно-східної сторони. Зважаючи на сформовану Оваднівську ОТГ, що розташована з північної сторони від Володимира-Волинського, у міста залишалася лише одна перспектива просторового розвитку – об'єднання із Зарічанською сільською радою, територія якої розпочинається за південними околицями міста. Однак і ця сільрада виявила бажання утворити самостійну ОТГ із сусідньою Ласківською сільрадою.

Схожою є ситуація із Смолигівською громадою (1036 осіб), яка розташована поряд із смт Торчином, що раніше мав статус районного центру (4541 особа). Вони мали б утворити одну потужну ОТГ, однак цього не сталося. Смолигівська сільрада об'єдналася із Хорохоринською сільрадою (820 осіб). Щодо Велицької сільської ради (928 осіб), то, зважаючи на її досить слабку фінансову та інфраструктурну спроможність (затверджені власні доходи на 2016 р. становлять усього 1 568 000 грн), вона мала б об'єднатися з Голобською селищною радою. Наведені підходи щодо формування ОТГ, на жаль, притаманні багатьом іншим ОМС.

Загалом станом на 1 березня 2016 р. в Україні об'єдналося 159 громад, що із затверджених Кабінетом Міністрів України перспективними планами 968 спроможних територіальних громад становить усього 16,4 відсотки (див. табл.). Однак, якщо врахувати, що кінцева орієнтовна кількість ОТГ (в оптимальному варіанті мала становити 1400-1500 одиниць), «вимальовується» у межах 1800-2000 одиниць, цей відсотковий результат варто розділити як мінімум удвічі.

Таблиця

Процес об'єднання територій громад (станом на 01.03.2016 р.)

| № | Назва області | Затверджені КМУ | Кількість | У відсотках |
|---|---------------|-----------------|-----------|-------------|
|---|---------------|-----------------|-----------|-------------|

* Дані департаменту фінансів Волинської облдержадміністрації.

| п/п | | спроможні територіальні громади | ОТГ | |
|-----|-------------------|---------------------------------|------------|---------------|
| 1 | Вінницька | 37 | 2 | 5,4 |
| 2 | Волинська | 52 | 5 | 9,6 |
| 3 | Дніпропетровська | 74 | 15 | 20,2 |
| 4 | Донецька | 38 | 3 | 7,8 |
| 5 | Житомирська | 37 | 9 | 24,2 |
| 6 | Закарпатська | 0 | 2 | - |
| 7 | Запорізька | 52 | 6 | 11,5 |
| 8 | Івано-Франківська | 53 | 3 | 5,6 |
| 9 | Кіровоградська | 20 | 2 | 10,0 |
| 10 | Київська | 29 | 1 | 3,4 |
| 11 | Луганська | 24 | 2 | 8,3 |
| 12 | Львівська | 88 | 15 | 17,0 |
| 13 | Миколаївська | 29 | 1 | 3,4 |
| 14 | Одеська | 24 | 8 | 33,3 |
| 15 | Полтавська | 45 | 12 | 26,6 |
| 16 | Рівненська | 37 | 5 | 13,5 |
| 17 | Сумська | 49 | 1 | 2,04 |
| 18 | Тернопільська | 26 | 26 | 100,0 |
| 19 | Харківська | 53 | 0 | 0 |
| 20 | Херсонська | 41 | 1 | 2,4 |
| 21 | Хмельницька | 44 | 22 | 50,0 |
| 22 | Черкаська | 46 | 3 | 6,5 |
| 23 | Чернівецька | 22 | 10 | 45,4 |
| 24 | Чернігівська | 48 | 5 | 10,6 |
| | Усього | 968 | 159 | 16,4 % |

Джерело: Таблиця складена автором особисто з використанням [8; 9].

Як видно з таблиці, в регіонах ситуація є доволі різною. Зокрема, лідером об'єднавчого процесу є Тернопільська область, в якій утворено 26 ОТГ і Хмельницька – 22 ОТГ, а аутсайдером – Харківська, в якій не утворено жодної ОТГ. Закарпатська область не має затвердженого Перспективного плану. Усього по одній ОТГ сформовано у Київській, Миколаївській, Сумській, Херсонській областях. Волинська область із п'ятьма ОТГ відстає від загального показника, маючи 9,6 відсотка.

Один з ідеологів польської адміністративно-територіальної реформи Я. Пекло назвав чинники, без яких будь-які реформи приречені на поразку:

політична воля лідерів держави, вчасно підготовлена законодавча база, наявність координаційної структури, що проводить усю організаційну роботу, підтримка громадськості, а також наявність відповідного та ефективного механізму управління реформою [5]. На жаль, реформа з децентралізації влади в Україні розпочалася без дотримання більшості із зазначених чинників, що негативно вплинуло на загальний хід реформування та становить загрозу щодо її кінцевого результату. Із-за причин, про які йшлося вище, не вдалося основну роботу завершити до місцевих виборів 25 жовтня 2015 року. Після цього об'єднавчий процес ускладнився, адже переконати новообраних сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад у потребі об'єднання з потенційною втратою свого статусу буде набагато важче. Доводиться сподіватися на позитивні тенденції в ОТГ, що стануть прикладом для тих, хто ще сумнівається, а також активізацію роботи посадових осіб, державних і громадських структур, відповідальних та задіяних у цьому процесі. Значною буде роль підтримки з боку держави новостворених ОТГ, а також вчасно прийняті законодавчі та нормативно-правові акти.

Список використаної літератури

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні : політико-правові проблеми / [І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін.] ; за ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – 480 с.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : розпорядження Каб. Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р // Уряд. кур'єр. – 2014. – 11 квіт. – С. 13.
3. Малиновський В. Я. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні / дис. ... доктора політ. наук : 23.00.02 / Малиновський Валентин Ярославович. – Луцьк : ВНУ, 2011. – 445 с.
4. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі в Україні. Міжнародний досвід та практичні пропозиції / Асоц. міст України та громад, Нім. бюро техніч. співробітництва. – К. : [б. в.], 2008. – 136 с.

5. Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики? / І. Нагребецька // Уряд. кур'єр. – 2006. – 2 черв. – С. 6.

6. Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Каб. Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 349-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – 26 трав. – С. 8.

7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Каб. Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214 // Уряд. кур'єр. – 2015. – 6 трав. – С. 9.

8. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області : розпорядження Каб. Міністрів України від 23 верес. 2015 р. № 993-р // Уряд. кур'єр. – 2015. – 1 жовт. – С. 5.

9. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Київської області : розпорядження Каб. Міністрів України від 18 листоп. 2015 р. № 1206-р // Уряд. кур'єр. – 2015. – 26 листоп. – С. 12; Про внесення змін до деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України : розпорядження Каб. Міністрів України від 23 груд. 2015 р. № 1345-р // Уряд. кур'єр. – 2015. – 25 груд. – С. 13–15.

10. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Каб. Міністрів України від 18 черв. 2014 р. № 591-р // Уряд. кур'єр. – 2014. – 23 лип. – С. 11.

11. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Уряд. кур'єр. – 2015. – 15 січ. – С. 8.

12. Світличний О. О. Основи геоінформатики : навч. посіб. / О. О. Світличний, С. В. Плотницький. – Суми : Унів. книга, 2006. – 295 с.

13. Строй В. “Жодного дня без реформи самоврядувань!..” / В. Строй // Віче. – 2007. – № 11. – С. 63–64.

14. Ткачук А. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України / А. Ткачук, О. Майдан. – К. : АДЕФ-Україна, 2006. – 56 с.