

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

## **ПРОЦЕС ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА ВОЛИНІ У 2017 РОЦІ**

Станом на 01.10.2017 р. в Україні створено 614 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), з яких у 201 ОТГ 29 жовтня 2017 р. відбудуться перші місцеві вибори. За прогнозними оцінками Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України до кінця 2017 р. буде утворено понад 660 ОТГ, що об'єднують більше 3 тис. громад (27,1% від загальної кількості громад, що функціонували на 01.01.2015 р.) та близько 4 млн населення (~ 14% від загальної кількості населення України).

Станом на 01.10.2017 р.:

- у 308 районах утворено 614 ОТГ;
- у 103 районах відбулося об'єднання більше 50 % територіальних громад району;
  - у 5 районах 5 областей об'єдналися усі територіальні громади району (Апостолівський район Дніпропетровської області, Оріхівський район Запорізької області, Горностаївський район Херсонської області, Летичівський район Хмельницької області, Куликівський район Чернігівської області)
  - у 9 районах 8 областей – одна ОТГ утворена в межах усієї території району (Лиманська ОТГ Донецької області, Народицька ОТГ Житомирської, Великобілозерська ОТГ, Чернігівська ОТГ Запорізької області, Біловодська ОТГ Луганської області, Подільська ОТГ Одеської області, Коломацька ОТГ Харківської області, Старосинявська ОТГ Хмельницької області, Сновська ОТГ Чернігівської області);
  - у 4 районах 3 областей у межах району залишилися тільки по 1 територіальній громаді, що не увійшли до ОТГ (Брусилівський район Житомирської області, Золочівський район Харківської області, Куликівський район, Срібнянський район Чернігівської області);
  - 29 ОТГ 19 областей утворено в межах території 2 або 3 районів (Лука-Мелешківська, Краснопільська, Росошанська, Гніванська ОТГ Вінницької області; Оваднівська, Городищенська ОТГ Волинської області, Любимівська ОТГ Дніпропетровської області, Глибочицька, Оліївська ОТГ Житомирської області; Новобогданівська ОТГ Запорізької області; Брошнів-Осадська ОТГ Івано-Франківської області; Фурсівська ОТГ Київської області; Поміччанська ОТГ Кіровоградської області; Нижньодуванська ОТГ Луганської області; Воютицька ОТГ Львівської області; Маяківська, Цебриківська, Знам'янська ОТГ Одеської області; Новогалещинська, Сенчанська ОТГ Полтавської області; Демидівська ОТГ Рівненської області; Верхньосироватська ОТГ Сумської

області; Хоростківська, Зборівська ОТГ Тернопільської області; Любимівська ОТГ Херсонської області; Грицівська ОТГ Хмельницької області; Зорівська ОТГ Черкаської області; Холминська, Олишівська ОТГ Чернігівської області) [1].

Окрім величезної організаційно-роз'яснювальної роботи, такі результати вдалося досягти тому, що у 2017 р. суттєво поліпшилося законодавче забезпечення децентралізаційної реформи. Були прийняті довгоочікувані закони. Зокрема, 9 лютого Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)». Він більш чітко визначає статус старости через встановлення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності тощо. Зокрема, у чинне законодавство було введено поняття «старостинський округ», межі якого співпадають з межами території юрисдикції рад тих громад, які об'єдналися. Цим запроваджується повсюдність інституту старост в межах ОТГ, що є гарантією захисту прав та інтересів жителів усіх сіл та селищ.

14 березня Верховна Рада прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів». Прийняття цього закону зняло болісну проблему – об'єднання суміжних територіальних громад, що знаходяться в різних районах. Через відсутність цього механізму, ЦВК відмовляла у призначенні перших виборів у таких ОТГ та навколо міст обласного значення. Зокрема, Оваднівська ОТГ (Волинська область), до складу якої ввійшли сільські ради Володимир-Волинського і Турійського районів, була сформована ще у 2015 р., але два роки не могла відбутися через відмову ЦВК призначити перші вибори. Закон запровадив норму, згідно з якою, якщо до складу ОТГ увійшла територіальна громада, розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого знаходиться адміністративний центр створеної ОТГ. Але якщо центром громади є місто обласного значення, зміни меж районів не відбуваються.

Також був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)». Він спростив процедуру добровільного об'єднання територіальних громад, надав право громадам за спрощеною процедурою приєднуватися до вже створеної ОТГ. Він сприятиме формуванню справді спроможних громад, відповідно до затверджених Перспективних планів без порушення Методики формування таких громад. Змінами, зокрема, визначаються параметри, після досягнення яких новостворена ОТГ може вважатись спроможною. Така громада повинна бути створена навколо центру, визначеного Перспективним планом формування територій громад області, і в ній повинно проживати не менше половини мешканців від кількості, передбаченої Перспективним планом. Кожна наступна територіальна громада об'єднується з цією ОТГ за спрощеними процедурами. Також в приєднаних територіальних громадах

проводяться вибори депутатів ради ОТГ, у той час, як вибори голови ОТГ не проводяться.

Як на загальнодержавному фоні виглядає Волинська область у децентралізаційному процесі?

Якщо у 2015 р. було утворено всього 5 ОТГ, у 2016 р. 10 ОТГ, то у 2017 р. – 25, відповідно, на кінець року їх стане 40 (див. рис. 1).

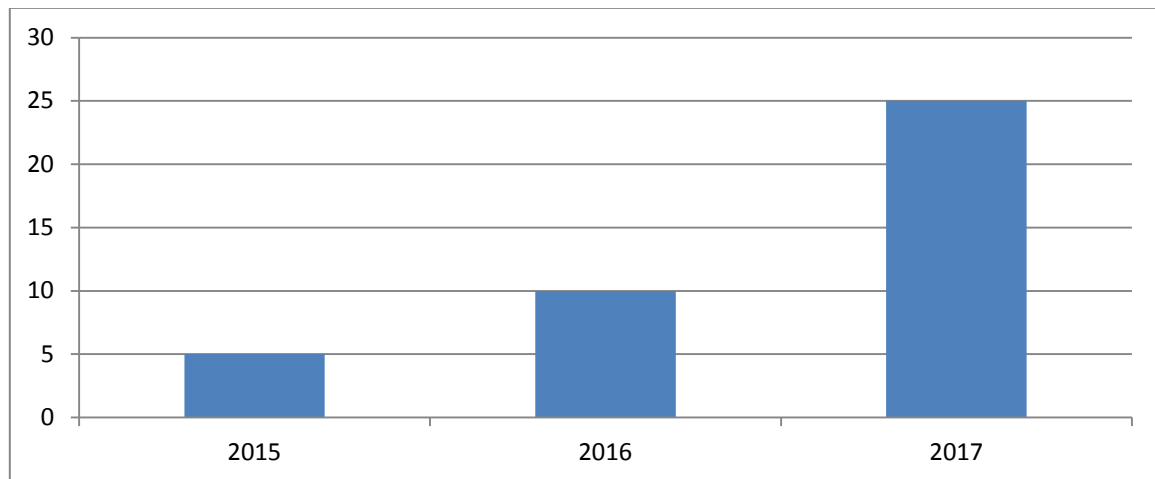


Рис. 1. Динаміка формування ОТГ у Волинській області

30 квітня 2017 р. відбулися перші вибори у 5 ОТГ: Колодяжненській (Ковельський район), Заборольській (Луцький район), Вишнівській (Любомльський район), Забродівській та Самарівській (Ратнівський район) громадах. 29 жовтня перші вибори відбулися ще у 19 ОТГ. 24 грудня перші вибори відбудуться у Затурцівській ОТГ – батьківщині засновника вітчизняної політології В'ячеслава Липинського, а також додаткові вибори у двох сільських радах, що приєдналися до ОТГ: Радошинській (Голобська ОТГ) та Хмелівківській (Зимнівська ОТГ). Загалом на кінець року в області буде сформовано 40 ОТГ із 74, затверджених Перспективним планом Кабінету Міністрів України [3], що становить 54,05 %. Інші важливі показники відображені у табл. 1.

Таблиця 1

**ОТГ Волинської області (станом на 24.12.2017 р.)**

Кількість ОМС, що об'єдналися в ОТГ	% від усіх ОМС області (412)	Кількість населення ОТГ	% від усього населення області (1 042 260)	Покриття площі області ОТГ (км кв.)	% від площі області (20 144 км кв.)
170	41,26	280 104	26,87	9148,12	45,41

Джерело: Таблиця складена автором особисто

За чотирима показниками (кількість ОТГ; покриття площі області ОТГ; територіальні громади, що об'єдналися; кількість ОТГ з чисельністю менше 5 тис.), встановленими Мінрегіонбудом, станом на 10 жовтня Волинська область займає четверте місце серед регіонів України [2].

Основними децентралізаційними трендами 2017 р. стали такі:

1) набрав динаміки процес утворення ОТГ районних центрів: якщо у 2016 р. була створена лише одна така ОТГ (Шацька), то у 2017 відразу чотири: Любомльська міська та Любешівська, Іваничівська, Турійська селищні ОТГ;

2) активізувався процес формування ОТГ населених пунктів (міст, селищ, сіл), які раніше мали статус районних центрів. Відразу у шести (Головне, Затурці, Колки, Луків, Овадне, Цумань) створенні ОТГ, що сприятиме їхньому відродженню;

3) якщо у 2015-2016 рр. не було створено жодної ОТГ, кількість населення якої перевищувала 10 тис. населення, то у 2017 р. було створено п'ять таких ОТГ, причому, Любешівська ОТГ налічує майже 30 тис. населення, об'єднавши майже цілий район;

4) уперше створені дві ОТГ (Оваднівська і Городищенська), що об'єднали громади двох сусідніх районів;

5) розпочався процес приєднання до сформованих ОТГ суміжних сільських рад: до Голобської, Зимнівської, Княгининівської, Павлівської, Поромівської, Вишнівської, Забродівської ОТГ приєдналося десять сільських рад, що суттєво посилить спроможність зазначених ОТГ.

Але найголовнішим здобутком 2017 р., на нашу думку, стало переважання позитивних настроїв щодо децентралізації у більшості волинян, що є головною передумовою успішності реформи, в якій людський чинник є визначальним. Таким чином, є вагомим підстави вважати 2017 р. успішним у децентралізаційній реформі на Волині.

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. Лідери політичних партій з народними депутатами України по селах агітували за своїх кандидатів. Значною була увага до виборів у регіональних ЗМІ. У процесі передвиборної кампанії були застосовані й «чорні» технології, притаманні парламентським виборам.

Таким чином, вибори в ОТГ 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. Переконливим свідченням цього є кількісні показники на перших виборах, що відбулися 29 жовтня. За 19 портфелів голів ОТГ змагалися 68 претендентів, у середньому по 3,5 на один, найбільше у Любешівській ОТГ – 8. 422 депутатські мандати виборювали 2084 кандидати або 4,9 претендента на один мандат, найбільше, у Любомльській міській ОТГ – 10,1. Щодо партій, то у цих виборах узяли участь 14. Найбільшу кількість кандидатів у депутати висунули УКРОП – 376 і ВО «Батьківщина» – 298. На посаду голів ОТГ переважна більшість

претендентів 52 – самовисуванці. Ось така серйозна конкуренція, що з кожними виборами зростає, підтверджуючи вагомість ОТГ у місцевому самоврядуванні! 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.

Разом з тим, у 2017 р. мали місце також негативні тенденції. Зокрема, із самого початку реформи суттєвою проблемою виявилось об'єднання міст (особливо обласного значення) та суміжних сільських рад. Фактично, без перспектив такого об'єднання залишилися міста Володимир-Волинський та Ковель. Певні сподівання все ще залишаються у Луцька та Нововолинська, однак вони доволі проблематичні, адже окрім географічних, економічних, історичних, соціальних чинників, втрутився політичний. Зокрема, через політичне втручання так і не вдалося у 2017 р. сформувати першу в Україні Луцьку міську ОТГ спільно з Прилуцькою сільською радою Ківерцівського району.

Суттєво гальмує реформування відсутність окремих законів. Зокрема, залишився так і не прийнятим законопроект, котрий передбачає передачу земель поза населеними пунктами у розпорядження органів місцевого самоврядування і законопроект щодо планування територій, а також проект закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», заветований Президентом України. У результаті, й надалі служба в органах місцевого самоврядування та в органах державної влади регулюється концептуально різними підходами. Суттєво 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. За умови прийняття зазначених законів, процес об'єднання стане ще динамічнішим.

### **Список використаних джерел:**

1. Геннадій Зубко запропонував чотири варіанти зміни адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] // Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального розвитку України. – 2017. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/7057>. – Назва з екрана.

2. Мінрегіон: рейтинг областей щодо формування ОТГ (індикатор 2) [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу : [http://decentralization.gov.ua/monitoring2017\\_10\\_ua#main-info](http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_10_ua#main-info). – Назва з екрана.

3. Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 черв. 2017 р. № 422-р // Урядовий кур'єр. – 2017. – 30 черв. – С. 12.