

Малиновський В. Я.,
доктор політичних наук, професор,
професор кафедри політології та державного управління
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки,
регіональний консультант з юридичних питань Асоціації міст України

Міста Волинської області у децентралізаційній реформі

Досвід децентралізаційної реформи 2015-2018 рр. показав, що процес створення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) у містах України став найбільш проблемним. Зокрема, хоча перші ОТГ у містах обласного значення з'явилися ще у 2015 р., по справжньому цей процес розпочався лише у 2018 році. Причин цього є декілька. На прикладі Волині спробуємо їх з'ясувати.

У Волинській області є 11 міст, з яких 4 міста обласного і 7 районного значення. За період реформи так і не створено жодної ОТГ у містах обласного значення і лише три – у містах районного значення (м. Устилуг 2015 р., м. Любомль 2017 р., м. Ківерці 2018 р.).

Які ж причини такої ситуації? На нашу думку, першою причиною став підхід добровільності формування громад, що дав можливість проігнорувати основний принцип децентралізаційної реформи, згідно якого міста мали стати безумовними адміністративними центрами навколишніх територій в радіусі до 20 км [4]. На першому етапі реформування склалася ситуація, що ні міста, ні суміжні сільради не бачили сенсу в такому об'єднанні. Причиною цього стало те, що в результаті бюджетної децентралізації у 2015 р. міста обласного значення, на відміну від міст районного значення, отримали додаткові бюджетні надходження у вигляді акцизу з пального, алкогольних і тютюнових виробів. У такій ситуації брати на себе додаткові проблеми навколишніх сільських територій керівництво міст не поспішало. У результаті, до місцевих виборів, що відбулися у жовтні 2015 р., із 187 міст обласного значення лише три створили ОТГ: Балта та Біляївка Одеської області, а також м. Лиман Донецької області.

Після цього добровільне створення міських ОТГ узагалі зайшло у глухий кут, адже об'єднання міста із сільрадою в ОТГ передбачало проведення нових виборів міського голови і депутатського корпусу. Зрозуміло, що пройшовши складні, фінансово затратні вибори, наважитись на нову виборчу кампанію було небагато охочих, а у великих містах – нікого.

Крім того, фактично заблокувала цей процес законодавча недосконалість. Протягом 2015-2017 років Центральна виборча комісія десять разів відмовляла містам обласного значення в призначенні перших виборів. Причина – відсутність правових підстав призначення перших виборів через входження території ОТГ до складу кількох адміністративно-територіальних одиниць. Через таку позицію ЦВК найбільш спроможні органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) були «за бортом» процесу створення ОТГ. Багато міст не починали об'єднавчий процес, розуміючи його безперспективність. За

цей час навколо багатьох міст встигли створитися «приміські» ОТГ, що дуже негативно позначається на розвитку цих територій.

За цей час у селах було сформовано синдром т. зв. «міської експансії» – побоювання сільських жителів щодо домінування міста над селом, 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.

Ще однією причиною, що ускладнює цей процес, є самодостатність сільських громад, що межують з містами обласного значення. На їхніх територіях розташовані потужні бюджетоутворюючі підприємства, які є головними наповнювачами місцевих бюджетів. Наприклад, на території Боратинської сільської ОТГ Луцького району функціонує підприємство з 100% іноземними інвестиціями «Кромберг енд Шуберт Україна», на якому працює більше 1000 осіб. Тут виготовляють електричні бортові кабельні системи для автомобілів світового класу (Mercedes, Volkswagen, BMW, Audi), Гнідавський цукровий завод, низка невеликих підприємств. За підсумками першого півріччя 2018 р. у групі з чисельністю від 5 до 10 тис. осіб Боратинська ОТГ стала найуспішнішою ОТГ в Україні (власні доходи на одного мешканця склали 7497 грн, а реверсна дотація у 2018 р. складе 24 млн грн). На території Підгайцівської сільської ради Луцького району функціонує міжнародний холдинг «Модерн-Експо» – провідний виробник і постачальник торговельного обладнання в Центральній та Східній Європі, на території якого функціонує митний пост «Луцьк» Ягодинської митниці. Зрозуміло, що маючи серйозні доходи, ці громади, користуючись принципом добровільності, не збиралися об'єднуватися з Луцьком, шукаючи вигідних партнерів серед сусідніх сілрад.

Не використавши сприятливий момент 2015 р., керівництво обласного центру замість наполегливого пошуку шляхів об'єднання пішло хибним шляхом – вирішило випробувати нову практику співробітництва територіальних громад, передбачену відповідним законом [5]. Офіційно пояснювалося, що успішне співробітництво міста і сіл згодом має перерости в об'єднання в одну громаду. Зокрема, Луцька міська рада підписала угоди про співробітництво з Прилуцькою сільською радою Ківерцівського району та Підгайцівською сільською радою Луцького району. Однак, цей експеримент потерпів фіаско, адже, як виявилось згодом, сільські ради використали таке співробітництво лише з метою власної вигоди, отримавши відповідні кошти на

інфраструктурні об'єкти, без будь яких зобов'язань щодо подальшого об'єднання в ОТГ. У результаті, Прилуцький сільський голова тричі накладав вето на рішення сільської ради про об'єднання з Луцьком, а Підгайцівська сільрада у вересні 2017 р. прийняла рішення про відмову в наданні згоди на добровільне об'єднання з Луцьком, «оскільки запропоноване об'єднання не відповідає волевиявленню громади Підгайцівської сільської ради».

Так само вчинили й інші суміжні з обласним центром сільські громади. Жидичинська сільська рада прийняла рішення об'єднатися з невеликою Озерцівською сільською радою. Княгининівська сільрада об'єдналася з Рокинівською селищною радою. Сільські ОТГ утворили Заборольська, Підгайцівська, Липинська, Гіркополонківська сільські ради. Таким чином Луцьк виявився оточеним шістьма сільськими ОТГ. Потенційні можливості об'єднатися залишилися лише з однією Прилуцькою сільрадою.

Слід наголосити, що для м. Луцька просторове розширення є життєво необхідним, від якого буде залежати майбутній розвиток обласного центру Волині. Адже місто має дуже обмежену площу – 42 км кв. Для порівняння, навіть Ковель має більшу площу, обласні центри Рівне – 63 км кв, Тернопіль – 72 км кв м, Чернівці – 153 км кв. У Луцька вже відсутні вільні території для будівництва мікрорайонів, уже не кажучи для будівництва промислових об'єктів. У результаті місто вичерпало інвестиційну привабливість (див. табл. 1).

Таблиця 1

Площа міст

| № п/п | Місто | Розмір площі (км кв.) | Кількість населення (тис. осіб) |
|-------|------------------|-----------------------|---------------------------------|
| 1 | Ужгород | 41,5 | 113 |
| 2 | Луцьк | 42 | 216 |
| 3 | Рівне | 63 | 246 |
| 4 | Тернопіль | 72 | 218 |
| 5 | Івано-Франківськ | 83,7 | 235 |
| 6 | Чернівці | 153 | 265 |

Схожа з луцькою ситуація склалася і навколо інших міст Волині. Зокрема, у м. Володимира-Волинського вже немає можливості об'єднатися з навколишніми громадами, адже всі сільські ради навколо міста створили свої сільські ОТГ. У м. Нововолинська залишилася лише одна суміжна Грядівська сільська рада, з якою ще є можливість об'єднання. Деякі більші потенційні можливості є у м. Ковеля, приєднатися до якого мають змогу Зеленська, Білинська, Ружинська сільради.

Однак, цей процес об'єднання є надзвичайно проблемним. Наприклад, конфліктна ситуація виникла щодо об'єднання навколо міста Нововолинська. Незважаючи на результати опитування і рішення Старолішнянської сільської ради Іваничівського району, яка прийняла рішення об'єднатися з містом Нововолинськом, сільський голова відмовився підписувати це рішення [1].

Таким чином, позиція Старолішнянського сільського голови не лише загальмувала розвиток власної громади, а й не дала можливості реалізувати своє право на добровільне об'єднання мешканцям сусіднього шахтарського селища Благодатне, які прийняли рішення об'єднатися з Нововолинськом [2]. Справа в тому, що Благодатне не має спільних меж з цим містом, до складу якого адміністративно входить уже більше 60 років. Усе залежить від сусідніх з Нововолинськом Старолішнянської та Грибовицької сільських рад, які так і не визначилися з форматом свого об'єднання. У результаті, Старолішнянська сільрада приєдналася до Поромівської сільської 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, у яких розміщені райдержадміністрації, районні ради та міські (селищні) ради. Крім цього, значна частка місцевих бюджетів буде витрачатися на утримання управлінського апарату таких ОТГ, адже орієнтовна чисельність апарату складатиме від 30 до 50 працівників. Таким чином, замість спрямування коштів місцевих бюджетів на розвиток інфраструктури та потреб закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, вони будуть витрачатися на утримання чиновників. Відповідно, замість очікуваного в результаті реформи зменшення управлінського апарату ОМС, відбувається його суттєве зростання. Ще більше загострилися суперечності між містами та сільськими ОТГ щодо використання міської інфраструктури, транспортного сполучення, використанням земель тощо. Наприклад, у школах м. Луцька навчається 2000 школярів, а в дитячих садочках 486 сільських дітей. Відповідно влада Луцька почала вимагати від сільських ОТГ перераховувати частину освітньої субвенції до міського бюджету. Виникли суттєві проблеми у транспортному обслуговуванні сільських жителів, адже міська влада забезпечує таке обслуговування лише у межах міста.

Очевидно, якби навколишні села об'єдналися з Луцьком в одну ОТГ, то цих питань взагалі б не виникало. Будучи членами однієї ОТГ, вони б залишалися сільськими населеними пунктами. При цьому для сільських жителів відкриваються можливість доступу до міської інфраструктури на рівні з міськими жителями (школи, лікарні, дитсадки, позашкільні заклади, транспорт, соціальне забезпечення). Територія ОТГ стає цілісною логістичною системою, що дає можливість оптимально забезпечити усі населені пункти громади необхідним транспортним сполученням. Не виникало б непорозумінь щодо сплати податків з великих підприємств, які фактично перебувають у місті. Маючи величезний бюджет, можна було б суттєво «підтягнути» віддалені

сільські населені пункти. Також вдалося б уникнути спірних питань: утилізації побутових відходів, каналізаційних систем, очисних споруд тощо.

З метою спростити процес об'єднання навколо міст обласного значення, 1 травня 2018 р. вступив у дію Закон України, що відкрив можливість таким містам об'єднати навколо себе сусідні сільські та селищні ради і стати центром ОТГ без зайвих бюрократичних процедур, зокрема, без проведення виборів міського голови і депутатів міськради [3]. Зазначений Закон, нарешті, зрушив з мертвої точки процес створення ОТГ на базі міст обласного значення в Україні. Улітку-восени 2018 р. було створено п'ятнадцять таких міських ОТГ [6]. На жаль, на Волині так і не вдалося створити жодної такої ОТГ.

Підсумовуючи, слід зазначити, що без кардинального вирішення зазначеної проблеми, Україна матиме спотворений територіальний устрій, що потребуватиме повторного реформування, яке згодом зробити буде надзвичайно складно та фінансово затратно.

Список використаних джерел:

1. Лісова А. До кого селянам «посвататися»? *Волинь-нова*. 2016. 21 лип. С. 6.
2. Лісова А. Чи буде Благодатне в союзі з Нововолинськом? *Волинь-нова*. 2016. 24 верес. С. 5
3. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення: Закон України від 3.04.2018 р. № 2379. *Урядовий кур'єр*. 2018. 12 трав. С. 4.
4. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Каб. Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. *Урядовий кур'єр*. 2015. 6 трав. С. 9.
5. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508. *Голос України*. 2014. 23 лип. С. 10–11.
6. 37 сільських рад приєдналися до міст обласного значення. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9965> (дата звернення: 01.11.2018).