

Малиновський В. Я.
д.політ.н, професор,
професор кафедри політології та державного управління

Особливості формування ОТГ на Волині у 2018 році

2018 р. став продовженням попереднього доволі успішного року на Волині, що мав стати вирішальним роком децентралізаційної реформи. Розпочався новий рік довгоочікуваною подією: 31 січня 2018 р. Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження, відповідно до якого Держгеокадастр зобов'язаний передати землі державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність ОТГ, розпочинаючи з 1 лютого і завершити цю роботу до кінця 2018 року [2]. Зазначене розпорядження Уряду передбачає, що Держгеокадастру відтепер заборонено розпоряджатися землями на території ОТГ, за виключенням випадків, коли з відповідними проханнями звертаються самі громади. За даними Мінрегіону, на території 665 ОТГ орієнтовно знаходиться 759 тис. га земель сільськогосподарського призначення державної власності, які будуть передані у комунальну власність (у віддання 40 ОТГ Волинської області перейдуть 29 тис. га).

Відтепер територіальні громади самостійно, а не чиновники, прийматимуть рішення стосовно цих земель, що сприятиме розвитку сільськогосподарського виробництва, залученню інвестицій, суттєво збільшить надходження до місцевих бюджетів. Рада громади сама визначатиме ставку земельного податку, 100 % якого залишається в бюджеті ОТГ. Нагадаємо, що за 2017 р. бюджетні надходження ОТГ від плати за землю зросли на 20 % – до 1,4 млрд грн. За оцінками фахівців Мінрегіону, завдяки цьому розпорядженню Кабінету Міністрів України, ці податкові надходження суттєво збільшаться (можуть скласти до 10 % бюджетних надходжень ОТГ). Завдяки наданим повноваженням у розпорядженні цими землями, орієнтовні обсяги додаткових

надходжень до місцевих бюджетів від сплати за землю, за оцінками експертів, можуть зрости на 30-40 %.

29 квітня відбулися перші вибори голови і депутатів у Торчинській селищній раді Луцького району. До складу цієї ОТГ ввійшло п'ять територіальних громад, до яких входять 10 населених пунктів. Таким чином завершився процес формування 41 ОТГ на Волині.

4 квітня 2018 р. Кабінет Міністрів України затвердив розподіл обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ у 2018 році [4]. 40 ОТГ області отримали 106 464,4 тис. грн. Зазначена сума є більшою удвічі від 2017 р. (50 122,9 тис. грн). За три роки (2016-2018) найбільшу суму субвенції отримали ОТГ Ковельського – майже 40 млн грн. і Володимир-Волинського районів – 34,4 млн грн. Не отримали нічого два райони області, в яких за ці роки не створено жодної громади – Камінь-Каширський і Горохівський райони. За ці кошти в окремих ОТГ зроблено чимало: відремонтовані заклади освіти і культури, відремонтовані дороги і навіть збудовані нові дороги.

Зважаючи на те, що кількість ОТГ в області зросла з 15 до 40, кожна ОТГ у 2018 р. отримує менше коштів, ніж у 2017 році. Справа у тому, що розмір субвенції на формування інфраструктури ОТГ у державному бюджеті на 2018 р. становив 1,9 млрд. грн, тобто збільшився у 1,9 рази. Натомість, кількість ОТГ в Україні зросла у 4,1 рази, з 366 до 665 ОТГ. Відповідно розмір субвенції на одну ОТГ в середньому зменшився на 45,5 %.

З 1 травня 2018 р. вступив у дію Закон щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до громад міст обласного значення. У прикінцевих положеннях до закону зазначають, що в дію він вступив. Цей документ дає можливість містам обласного значення 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.

Втім, на думку автора, із прийняттям цього закону парламент спізнився на три роки. Як наслідок, на Волині міста обласного значення опинилися в децентралізаційній облозі й нині мають невеликі шанси приєднати до себе території сусідніх громад. Адже за період децентралізаційної реформи з 2015 р. навколо таких міст у Волинській області створено більшість сільських ОТГ. Зокрема, біля Луцька вже діють Боратинська, Заборольська, Княгининівська, Жидичинська ОТГ, створені Гіркополонківська, Липинська, Підгайцівська сільські ОТГ. Тому потенційною до об'єднання з обласним центром залишилися лише Прилуцька сільрада Ківерцівського району. Однак, Прилуцький сільський голова В. Арчибасов тричі накладав вето на рішення сільської ради про об'єднання з містом.

Слід наголосити, ще на одній причині, що ускладнює зазначений процес – самодостатність окремих сільських громад, котрі 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, Гнідавський цукровий завод, низка невеликих підприємств. На території Підгайцівської сільської ради Луцького району функціонує міжнародний холдинг «Модерн-Експо», на території якого функціонує найпотужніша митна структура Волині – 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 сільрад.

Ще гірша ситуація у м. Володимирі-Волинському, адже у нього не лишилося претендентів на об'єднання. Всі суміжні сільради утворили власні ОТГ. Обмежені перспективи залишаються і у м. Нововолинська, адже до нього може приєднатися лише одна сільська рада – Грядівська Іваничівського району, яка поки що розмірковує над своїм майбутнім. Дещо краща ситуація щодо розширення меж у м. Ковеля, до якого потенційно можуть приєднатися

Білинська, Зеленська сільради Ковельського і Ружинська сільрада Турійського району.

Однак, зазначений Закон усе ж зрушив з мертвої точки процес створення ОТГ на базі міст обласного значення в Україні. Улітку-восени 2018 р. було створено Улітку-восени 2018 р. було створено сімнадцять таких міських ОТГ: серед яких три обласних центри Вінниця, Житомир, Тернопіль, а також Буча, Березань, Ржищів Київської, Вараш Рівненської, Вознесенськ Миколаївської, Гадяч Полтавської, Коломия Івано-Франківської, Лозова Харківської, Нова Каховка Херсонської, Новгород-Сіверський Чернігівської, Новоград-Волинський Житомирської, Новодністровськ Чернівецької, Славута Хмельницької, Шостка Сумської областей.

Однак, у цьому процесі з'явилася ціла низка проблем: з 30 міст, що розпочали процедуру приєднання, 12 не відповідають перспективним планам. За даними АМУ, загалом 87 міст обласного значення обмежені перспективними планами на приєднання. Змінити ситуацію можуть ОДА спільно з обласними радами шляхом внесення змін до Перспективних планів, зокрема – Вінницької, Закарпатської, Київської, Львівської, Миколаївської, Полтавської та Черкаської [1].

16 травня 2018 р. Кабінет Міністрів України затвердив зміни до перспективного плану формування територій громад Волинської області [3]. Зміни торкалися формату окремих територій громад, що вже були затверджені, а також новоутворених ОТГ. Зокрема, з плану були виключені Любитівська, Гіркополонківська, Ветлівська Буциньська, Гушчанська громади, натомість план доповнили Липинська, Старочорторийська, Велимченська, Сераховичівська громади. Затвердження зазначених змін відкрило можливість для призначення як перших виборів в новоутворених ОТГ, так і в тих громадах, що прийняли рішення про приєднання до діючих ОТГ. Зазначимо, що процес приєднання громад до ОТГ на Волині проходить досить успішно. До восьми ОТГ у 2017 р. приєдналося 11 сільських рад у 2018 р. додалося 5 сільських рад, що приєдналися до трьох ОТГ.

Протягом 2018 р. р. в області було утворено ще одинадцять ОТГ: Ківерцівська міська ОТГ, Старовижівська селищна ОТГ, Мар'янівська селищна ОТГ Горохівського району, Підгайцівська сільська ОТГ, Липинська сільська ОТГ, Гіркополонківська сільська ОТГ Луцького району, Гутоборovenська сільська ОТГ Камінь-Каширського району, Привітненська сільська ОТГ, Війницька сільська ОТГ Локачинського району, Тростянецька сільська Ківерцівського району. Таким чином, за двома основними показниками: кількість ОМС, що об'єдналися в ОТГ, і покриття площі ОТГ перевищив позначку 50 % (див. табл. 1):

Таблиця 1

ОТГ Волинської області (станом на 23.12.2018 р.)

Кількість ОМС, що об'єдналися в ОТГ	% від усіх ОМС області	Кількість населення ОТГ	% від усього населення області	Покриття площі області ОТГ (км кв.)	% від площі області
218	52,9	371 415	35,63	10 842,79	53,8

Позитивом є створення Ківерцівської ОТГ – міста районного центру з населенням 17 838 жителів, Старовижівської ОТГ – селища, що є районним центром. З утворенням Мар'янівської і Гутоборovenської ОТГ у Волинській області не залишилося районів, в яких не створено жодної ОТГ. Таким чином у Волинь доєдналася до Житомирської і Запорізької областей, в яких в усіх районах утворені ОТГ.

При цьому, викликає занепокоєння створення двох ОТГ Локачинського району з населенням суттєво меншим 5 тис. осіб. Утворення трьох сільських Підгайцівської, Липинської і Гіркополонківської ОТГ навколо Луцька вкрай ускладнило можливості розширення території обласного центру і посилило конфронтацію між Луцьком і цими територіями. У результаті обласний центр Волині має найменшу площу серед обласних центрів Західної України (див. табл. 2). Фактично у міста відсутні вільні земельні ділянки не лише для

промислового будівництва, а для зведення нових житлових кварталів та інших інфраструктурних проектів.

Таблиця 2

Площа міст обласних центрів

№ 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

Зазначені ОТГ, а також сільради, що приєдналися до ОТГ з нетерпінням чекали призначення ЦВК виборів на 28 жовтня 2018 року. Наголосимо, що деякі з них очікують додаткових виборів депутатів із середини 2017 року. Призначення перших та додаткових місцевих виборів в Україні очікували 126 ОТГ, які пройшли всю процедуру об'єднання, передбачену Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Однак, з різних причин, лише 12 жовтня ЦВК одноголосно прийняла рішення про призначення на неділю, 23 грудня 2018 р. зазначених виборів: Ківерцівській міській ОТГ, Старовижівській селищній ОТГ, Гуто-Боровенській сільській ОТГ, Тростянецькій сільській ОТГ, Привітненській сільській ОТГ, Гіркополонківській сільській ОТГ, Підгайцівській сільській ОТГ, Війницькій сільській ОТГ, Липинській сільській ОТГ.

Додаткові вибори призначені у семи волинських ОТГ. У Володимир-Волинському районі до Зимнівської ОТГ приєднуються Хобултівська сільська рада. В Іваничівському районі до Павлівської ОТГ приєднуються Колонська сільська рада, Милятинська сільська рада, Радовичівська сільська рада, а до Пороміської ОТГ приєднуються Морозовичівська сільська рада, Старолішнянська сільська рада. У Ківерцівському районі до Цуманської ОТГ приєднується Сильненська сільська рада. У Локачинському районі до Затурцівської ОТГ приєднується Кисилинська сільська рада, Холопичівська

сільська рада. У Любомльському районі до Вишнівської ОТГ приєднується Машівська сільська рада. У Ратнівському районі до Забродівської ОТГ приєднується Замшанівська сільська рада.

Після проведення зазначених виборів у Волинській області:

- 1) Завершиться процес утворення ОТГ у Володимир-Волинському районі;
- 2) Не залишилося районів, в яких би не було утворено ОТГ;

На жаль, ЦВК не призначила вибори у Мар'янівській ОТГ Горохівського району. Причина – судові справи, пов'язані із с. Сільце, котре обласна рада 26.09.2018 р. вивела зі складу Цегівської сільради і внесла до Журавниківської сільради. На жаль, ЦВК не призначила вибори у Княгининівській і Торчинській ОТГ Луцького району, до яких приєналися сільради сусіднього Рожищенського району: Іванчицівська і Городинівська. Причина – у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не передбачене приєднання сільських, селищних рад до ОТГ сусіднього району.

Таким чином, зі створенням десяти ОТГ у 2018 р. загальна кількість ОТГ у Волинській області становить 50 ОТГ. Зазначена динаміка зображена на рис. 3:

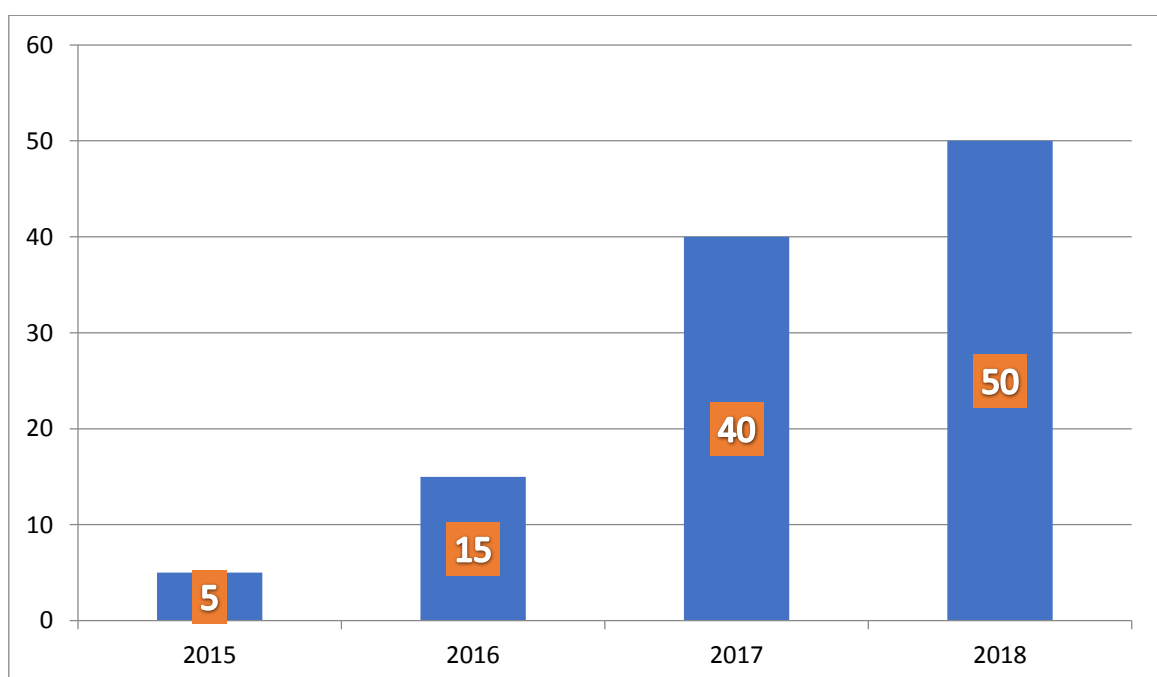


Рис. 3. Динаміка формування ОТГ у Волинській області у 2015-2018 рр.

За показниками кількості ОТГ станом на 10 грудня 2018 р. Волинська область зайняла третє місце серед регіонів України [5].

Список літератури

1. Зростає кількість об'єднаних громад з центрами у містах обласного значення. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10058> (дата звернення: 12.03.2019).
2. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 31.01.2018 р. № 60-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. 14 лют. С. 14.
3. Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2018 р. № 328-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. 20 трав. С. 8.
4. Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2018 році: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.04.2018 р. № 201-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. 6 квіт. С. 10.
5. Рейтинг областей щодо формування ОТГ. Індикатор 3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/346/10.12.2018.pdf> (дата звернення: 06.03.2019).