

Міністерство освіти і науки України
Луцький національний технічний університет

В. Я. Малиновський

**РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
У ВОЛИНСЬКІЙ ОБЛАСТІ**

Монографія

Луцьк
2021

УДК 35.071.6(477.82)
М 19

Рекомендовано до друку Вченою радою
Луцького національного технічного університету
(протокол № 2 від 30 вересня 2021 р.)

Рецензенти:

Лопушинський І. П., доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, заслужений працівник освіти України

Павліха Н. В., доктор економічних наук, професор, професор кафедри міжнародних економічних відносин та управління проектами Волинського національного університету імені Лесі Українки

Сторонянська І. З., доктор економічних наук, професор, заступник директора ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»

Малиновський В. Я.

М19 Реформа децентралізації у Волинській області: монографія. Луцьк: Волинська обласна друкарня, 3 .202149 с.

ISBN

У монографії висвітлено процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у Волинській області, що охоплює період 2014-2020 років. Процес децентралізації розглядається в контексті реформування базового і субрегіонального рівнів територіального устрою України та формування об'єднаних територіальних громад.

Видання буде корисним для науковців, політиків, депутатів, працівників органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, студентів та широкого кола читачів.

ISBN

© Малиновський В. Я., 2021
© ПП «Волинська друкарня», 2021

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК	УМОВНИХ
ПОЗНАЧЕНЬ.....	4
ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1. ПРЕДУМОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: 2014 РІК.....	7
1.1. Причини реформування.....	7
1.2. Концепція реформування місцевого самоврядування та ТОВ..	20
РОЗДІЛ 2. ПОЧАТОК ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: 2015 РІК.....	32
2.1. Фінансова децентралізація.....	32
2.2. Старт децентралізації.....	34
2.3. Робота над Перспективним планом.....	38
2.4. Спроба внесення змін до Конституції України.....	49
2.5. Перші вибори у перших ОТГ.....	58
РОЗДІЛ 3. НОВИЙ ЕТАП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: 2016 РІК.....	86
3.1. Активізація децентралізації на Прибужжі.....	86
3.2. «Децентралізаційний марафон» у дії!.....	91
РОЗДІЛ 4. ПЕРЕЛОМНИЙ ЕТАП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: 2017 РІК.....	119
4.1. Формування госпітальних округів.....	119
4.2. Успіхи і проблеми децентралізації.....	110
4.3. Перші і додаткові вибори та підсумки року.....	152
РОЗДІЛ 5. РОЗВИТОК ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: 2018 РІК... ..	70
5.1. Форми державної підтримки ОТГ.....	170
5.2. Особливості формування ОТГ міст обласного значення.....	157
5.3. Децентралізаційні ініціативи Президента України та їх реалізація.....	164
РОЗДІЛ 6. КЛЮЧОВИЙ ЕТАП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: 2019 РІК.....	196
6.1. Початок реформування субрегіонального рівня.....	196
6.2. Утворення та модернізація належних ЦНАП... ..	20
РОЗДІЛ 7. ЗАВЕРШАЛЬНИЙ ЕТАП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: 2020 РІК.....	244
7.1. Завершення формування Перспективного плану.....	244
7.2. Перехід до примусового варіанту реформування.....	258
7.3. Завершення реформування субрегіонального рівня.....	234
7.4. Місцеві вибори на новій територіальній основі	283
ПІСЛЯМОВА.....	310
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	315
ПОКАЖЧИК ІМЕН.....	348

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

- АМУ – Асоціація міст України
АРК – Автономна Республіка Крим
АТО – адміністративно-територіальна одиниця
АТР – адміністративно-територіальна реформа
АТУ – адміністративно-територіальний устрій
БКУ – Бюджетний кодекс України
ВКУ – Виборчий кодекс України
ВОЦППК – Волинський обласний центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств
ВРУ – Верховна Рада України
ГО – госпітальний округ
ДФРР – державний фонд регіонального розвитку
ЗМІ – засоби масової інформації
ЄС – Європейський Союз
ЄХМС – Європейська хартія місцевого самоврядування
КМУ – Кабінет Міністрів України
КСУ – Конституційний Суд України
МДА – місцева державна адміністрація
МЗС – Міністерство закордонних справ України
МОВВ – місцеві органи виконавчої влади
ОДА – обласна державна адміністрація
ОВВ – орган виконавчої влади
ОМС – орган місцевого самоврядування
ОТГ – об'єднана територіальна громада
ПДФО – податок на доходи фізичних осіб
РДА – районна державна адміністрація
СМТ – селище міського типу
СНУ – Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки
ТГ – територіальна громада
ТОВ – територіальна організація влади
ЦВК – Центральна виборча комісія
ЦНАП – центр надання адміністративних послуг
ЦОВВ – центральний орган виконавчої влади
ФАП – фельдшерсько-акушерський пункт
ЦВК – Центральна виборча комісія
ЦППР – Центр політико-правових реформ
ЦРМС – Центр розвитку місцевого самоврядування
NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics (класифікація АТО, яку було узаконено рішенням Єврокомісії у 2001 році)

*30-й річниці Незалежності
України присвячується*

ПЕРЕДМОВА

Реформа місцевого самоврядування та ТОВ на засадах децентралізації влади, котра успішно реалізується з 2014 р., отримала логічне завершення формуванням нових ТГ і районів та обранням представницьких органів на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року. Вона не лише створила нові можливості для розвитку ТГ, а й запровадила європейську модель муніципальної влади, адаптовану до національних умов і таким чином наблизила Україну до стандартів ЄС. Зазначена реформа без перебільшення є реформою № 1 в Україні, від результатів якої залежить не лише розвиток демократії, громадянського суспільства, ефективність місцевих інститутів публічної влади, а й загалом успішність нашої держави та її європейська перспектива.

У монографії, яка є однією з перших з тематики децентралізації влади у Волинській області, проаналізовано суспільно-політичні та економічні передумови реформування, висвітлено процес реформування, вже досягнуті позитивні результати, а також основні проблеми, що виникали у процесі децентралізації з 2014 по 2020 роки. Період з часу прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та ТОВ і завершуючи місцевими виборами, що відбулися 25 жовтня 2020 р., дає можливість детально проаналізувати основні етапи децентралізаційної реформи, починаючи з процесу утворення перших ОТГ і завершуючи формуванням нового базового та субрегіонального рівнів АТУ і на цій просторовій основі формування представницьких ОМС.

Хоча книга присвячена децентралізаційному процесу, що відбувався у Волинській області, однак він безпосередньо пов'язаний із загальнонаціональним трансформаційним проектом, що дає можливість отримати комплексне уявлення про хід реформи децентралізації влади в Україні. Для цього автор здійснив ґрунтовний аналіз законодавчого та нормативно-правового забезпечення реформування та його вплив на хід децентралізації, висвітлив найбільш важливі етапи реформування, що дає можливість читачеві отримати уявлення про складність і масштабність реформаційного процесу з усіма успіхами і перешкодами, котрі перманентно виникали у процесі реформування місцевого самоврядування та ТОВ. Автором подані найбільш важливі, на його думку, епізоди реформу-

вання, у багатьох з яких він брав безпосередню участь у якості експерта, що вносить свої особливості до викладення матеріалу і структури монографії. Поданий теоретичний матеріал доповнений численними таблицями, діаграмами, рисунками, картами, фотографіями, що дає можливість кращого сприйняття тексту.

При цьому автор намагався подати відповідний матеріал максимально об'єктивно, дотримуючись нейтральної політичної позиції. Однак, будучи учасником децентралізаційної реформи, він, безперечно, висловлює свою точку зору і своє бачення щодо окремих аспектів реформування, адже цій тематиці присвятив десятки років своєї наукової діяльності, включаючи написання монографії «Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації» (2010 р.), докторської дисертації на тему «Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні» (2011 р.), а також експертну діяльність у якості консультанта з юридичних питань проекту «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС) USAID, що впроваджувався АМУ у 2016–2020 роках.

Структура монографії складається із семи розділів, кожен з яких відповідає рокові децентралізації. На нашу думку, така структурна побудова повною мірою дає можливість отримати уявлення про передумови, мету, цілі та досягнуті результати семирічного реформування, а також про те, що необхідно здійснити для остаточного завершення реформи децентралізації.

У монографії використані фотографії О. Дубова, С. Думської, Т. Зубенко, О. Кузьмич, О. Лівіцької, С. Мариньохи, С. Наумука, К. Павлової, Т. Приходько-Федчик, О. Федоренко, а також розміщені в інтернет-видаваннях: «Волинь24», ІА «Волинські новини», ІА «ВолиньPost», Інтернет-порталі «Перший канал соціальних новин», газеті «Волинь-нова», офіційних сайтах регіонального Суспільного мовника «Суспільне Волинь» та Всеукраїнської Асоціації ОТГ.

Сподіваємося, що ця праця стане внеском у доробок вітчизняних досліджень з тематики реформування місцевого самоврядування та ТОВ, зважаючи на перманентність удосконалення системи публічної влади на місцевому та регіональному рівнях та її просторової основи. Також маємо надію, що вона викличе інтерес не лише в осіб, безпосередньо причетних до процесу децентралізації, а й стане затребуваною в студентських аудиторіях, бібліотеках, органах влади, ТГ, базою для нових розвідок із пропонованої тематики.

РОЗДІЛ 1

Передумови децентралізації: 2014 рік

1.1. Причини реформування

Проблематика ТОВ у контексті державотворення займає особливе місце, адже об'єктивні політико-економічні зміни спонукають до періодичного перегляду окремих аспектів територіального облаштування будь-якої країни. Україна не є винятком у зазначеному процесі, який періодично здійснюється у тій чи іншій країні. Тільки останніми роками територіальна трансформація мала місце у Франції, Німеччині, Польщі, Данії, Угорщині, Словаччині, Балтійських державах та інших країнах.

Більше двадцяти років Україна знаходилася у перманентному пошуку ефективної моделі ТОВ. Україна, хоч і приєдналася до ЄХМС, проте система її державного управління залишалася досить централізованою, інститут місцевого самоврядування перебував на шляху реального становлення, а про інститут регіонального самоврядування взагалі не йшлося. У результаті муніципальні та державні інститути так і не знайшли свого оптимального місця в політичній системі, наслідком чого є дублювання функцій, розмитість та неконкретність повноважень, недосконалість структурної побудови обох систем публічної влади, існуванням суперечності державних і локальних інтересів.

В Україні були здійснені неодноразові спроби проведення адміністративної і територіальної реформ. Зокрема, перетворення у цій сфері були предметом адміністративної реформи, що здійснювалася відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р.¹, Концепції державної регіональної політики України, що була затверджена Спілкою лідерів місцевих та регіональних влад України², Концепції державної регіональної політики³. У рамках реалізації Концепції адмінреформи у 2000 р. Президентом України Л. Кучмою був виданий Указ «Про Комісію з питань АТУ»⁴. Проте реальних результатів з виконання цих документів країна так і не дочекалася, жодного проекту щодо зміни територіального устрою не всенародне обговорення так і не було винесено. Так і не був прийнятий

¹ Концепція адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 р. Київ: ДВПП Міннауки, 1998. 62 с.

² Концепція державної регіональної політики України: затв. II Всеукраїнським з'їздом Спілки лідерів місцевих та регіональних влад України 9 вересня 2000 року. *Голос України*. 2000. 4 лист. С. 4–7.

³ Про Концепцію державної регіональної політики: затв. Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341. *Офіційний вісник України*. 2001. № 22. Ст. 983.

⁴ Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою: затв. Указом Президента від 08.08.2000 р. № 966. *Урядовий кур'єр*. 2000. 15 серп. С. 9.

базовий закон «Про АТУ України», проект якого був розроблений ще у 2001 році. Тому й досі основним нормативним актом у цій сфері продовжує залишатися Положення «Про порядок вирішення питань АТУ Української РСР» (Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р.)¹. У керівництві країни не вистачало політичної волі для проведення кардинальних реформ. Несистемність державної політики у цій сфері стала однією з визначальних причин посилення територіальної диференціації соціально-економічного розвитку регіонів, виникнення потужних відцентрових тенденцій, окремих проявів сепаратизму та інших суттєвих негативних наслідків.

Тогочасна модель організації територій та системи публічної влади, що склалася внаслідок адаптації радянської адміністративної традиції до умов функціонування незалежної держави, не відповідала стратегічному курсу України до демократії та європейських стандартів і переживала глибоку кризу. Система ТОВ України по суті не змінилася з радянських часів. Була сформована однотипна система ТОВ, яку можна охарактеризувати як моноцентричну з елементами місцевого самоврядування (реальне місцеве самоврядування було лише на рівні міст обласного значення). Зрозуміло, що така система організації влади не сприяла соціально-економічному і культурному розвитку територій, становленню дієвого місцевого самоврядування. Адже сила і авторитет державної влади полягає не в централізованій моделі організації, яка породжує кризу демократії та відчуження громадянина від влади, а в чіткому розподілі функцій і повноважень між владними структурами різних рівнів, у поділі державної влади, в децентралізації державного управління та розвиненому самоврядуванні, яке об'єктивно наближене до громади, забезпечуючи таким чином її реальну участь у вирішенні державних і місцевих проблем. Стало цілком очевидним, що провести демократичні перетворення, спираючись на ТОВ, підлаштовану до командно-адміністративної системи, – неможливо. Багаторічний досвід функціонування продемонстрував її безперспективність, неможливість адаптації до сучасних європейських моделей організації публічної влади, забезпечення сталого місцевого та регіонального розвитку, реальної організаційної та фінансової самостійності ТГ, ОМС.

Унікально сприятливий історичний шанс для кардинальних реформ з'явився після перемоги Помаранчевої революції 2004–2005 років. Після обрання В. Ющенка Президентом України, який зазначив, що «основним завданням нового Президента України має стати формування по-справжньому ефективної й відповідальної системи влади, спроможної діяти в інтересах народу. Надійним фундаментом такої влади здатне бути лише дієве місцеве самоврядування»², зазначена проблематика набула нового поштовху, а широка підтримка глави держави та його політики давала сприятливі

¹ Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: затв. Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. № 1654-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text> (дата звернення: 12.03.2020).

² Ющенко В. Фундамент народної влади. *Так*. 2004. 8 жовт. С. 1.

перспективи для реалізації АТР. На Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квітня 2005 р. Президент навів слова М. Драгоманова: «Централізм – це зілля, яке треба вирвати з корінням... При централізмі всі політичні перевороти лише змінювали самодержавство королів самодержавством парламентської більшості»¹. Цього ж дня глава держави підписав Указ «Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку», котра мала розробити пропозиції щодо комплексного проведення АТР та реформи місцевого самоврядування. При цьому він заявив: «Ми готові підтримати громаду у всіх сферах її життя, дати їй широкі повноваження, розширити можливості. Перед Урядом я поставив завдання з підготовки і здійснення судової, бюджетної, податкової, пенсійної, житлово-комунальної реформ, реформ у сферах освіти і охорони здоров'я. Розвиток місцевого самоврядування має стати пріоритетом у загальному пакеті»².

Актуальність реформаційних процесів посилилася після попереднього схвалення 8 грудня 2004 р. більшістю від конституційного складу ВРУ законопроект про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (реєстраційний № 3207-1)³, спрямованого на реформування системи влади на місцях, створення повноцінного місцевого самоврядування на всіх рівнях АТУ та визнання його КСУ таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України⁴. Зазначений процес цілком узгоджувався з вимогами Ради Європи до України, визначеними у Рекомендації 102-го (2001 р.) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні, у напрямі приведення національного законодавства у відповідність до ЄХМС.

Новий Уряд усерйоз узявся за вирішення давно назрілої проблеми, від якої безпосередньо залежала ефективність держави та її інститутів. З метою її вирішення вперше в складі КМУ було введено посаду Віце-прем'єр-міністра з питань адміністративної та АТР. Це означало, що питання здійснення суттєвих перетворень у системі АТУ уже не виникало сумнівів з огляду на його невідповідність тогочасним реаліям державотворення. Під керівництвом Віце-прем'єр-міністра Р. Безсмертного був розроблений проект Закону «Про територіальний устрій України». У ньому про-

¹ Лавренюк С. Еволюція влади. Адмінреформа як боротьба за портфелі та повноваження. *Голос України*. 2007. 6 листоп. С. 9.

² Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. Київ: Атіка, 2005. С.13.

³ Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. *Голос України*. 2005. 13 січ. С. 16.

⁴ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроект про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 143 ,142 ,141 ,140 ,136 ,133 ,119 ,118 ,85 Конституції України). *Вісник Конституційного Суду України*. 2008. № 1. С. 60-75.

понувалося створення трирівневої системи АТУ: громада – район – регіон. У громаді – базовому рівні АТУ мало проживати не менше 5 тис. жителів. У районі – не менше 70 тис. жителів. Статус міста-району надається громаді, до якої входить хоча б одне місто, чисельність якого становить не менше 70 тис. жителів. Ці міста виводяться із системи району, на території якого вони знаходяться. Міста з кількістю населення не менше 750 тис. населення набувають статусу міста-регіону і вони не входять до складу районів та регіонів. До регіонів належать: АРК; міста Київ та Севастополь; області; міста-регіони¹.

Незважаючи на неоднозначне сприйняття цього проекту українською спільнотою, все ж відзначимо, що, фактично, це була перша в історії незалежної України законодавча спроба змінити територіальний поділ. Проект закону був винесений на широке громадське обговорення і з 26 квітня по 17 травня в Одесі, Луганську, Вінниці та Івано-Франківську відбулися регіональні кущові громадські обговорення. У них взяли участь представники Мінфіну, Мінюсту, Мінекономіки, Держкомзему, Держкомстату, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню, Науково-дослідного інституту геодезії та картографії, Національної академії державного управління при Президентові України, Академії муніципального управління, парламентського комітету з питань місцевого самоврядування, АМУ, Асоціації сільських, селищних та міських рад. Делегація Волинської області взяла участь у такому обговоренні 11 травня у м. Івано-Франківську.

У Волинській області розпорядженням голови ОДА В. Бондаря від 22 квітня була утворена регіональна робоча група з підготовки заходів щодо проведення АТР у складі 14 осіб на чолі з першим заступником голови ОДА Б. Шобою. Робочою групою протягом червня було організовано і проведено чотири кущові громадські обговорення законопроекту «Про територіальний устрій України» у містах Ковелі, Володимирі-Волинському та смт Маневичах і Торчині. Як член робочої групи зазначу, що під час слухань більшість представників місцевого самоврядування області, а саме голів громад, котрих ця реформа торкалася найперше, розуміли необхідність її проведення, яка тоді справді була на часі. Фактично, суспільство було готове для проведення широкомасштабної АТР.

Р. Безсмертний вважав, що у результаті реалізації АТР Україна із централізованої держави може стати децентралізованою європейською країною самоврядних громад вже до кінця 2006 року. Проте, навряд чи можна було розраховувати на її швидку реалізацію, зважаючи на відсутність єдності щодо її проведення навіть серед членів однієї урядової команди, не кажучи про спротив з боку опозиційних сил (Партії регіонів, СДПУ(о), Трудової партії), а також Соціалістичної партії, що входила до «помаранчевої» коаліції. Зокрема, Прем'єр-міністр Ю. Тимошенко вважала, що не слід квапитися, спочатку слід обговорити АТР з місцевою владою та зробити її

¹ Про територіальний устрій України: проект Закону України. Урядовий кур'єр. 2005. 22 квіт. С. 10–13.

популярною. Окрім того, з ухваленням закону «Про територіальний устрій України» потрібно було переглянути близько 300 законів та 4 тис. підзаконних актів. Однак, до розгляду у ВРУ цього законопроекту справа не дійшла. У результаті, аргументи на користь новацій, запропонованих «проектом Безсмертного», виявилися не дуже переконливими, інформаційна підтримка кампанії здійснювалася посередньо, не зацікавлені Урядом професіонали з політичних чи інших мотивів не взяли участі у цій роботі. 16 липня під час громадських слухань на тему АТР у рідному для Віце-прем'єр-міністра Макарові Київської області, на яких учасники висловили незгоду з намірами влади «фактично силовими методами провести реформу», Р. Безсмертний заявив про свою відставку¹.

Одним з прорахунків інформаційної кампанії авторів цього проекту було те, що на перший план були винесені питання змін меж громад і районів, що, очікувано зустрівало серйозний опір місцевих еліт, які негативно налаштували громадян відповідних територій проти цієї реформи. Зокрема, Р. Безсмертний вважав, що виступи проти АТР організовує районна номенклатура, що прагне зберегти свої посади, адже проект реформи передбачав ліквідацію РДА та передачу їхніх повноважень ОМС². При цьому, не бралися до уваги найсуттєвіші практичні потреби людей, зокрема питання поліпшення доступності та якості надання послуг. З цього приводу І. Коліушко та В. Тимошук слушно зазначили, що «одним з прорахунків теперішньої інформаційної кампанії є те, що на перший план винесено, власне, зміни меж громад і районів, що звичайно «відлякує» громадян. Натомість недооцінений той факт, що реформа АТУ – це всього лише засіб зміцнення місцевого самоврядування. Таким чином, неправильні акценти посилили і без того серйозний спротив реформі»³.

Як наслідок, напередодні парламентських виборів 2006 р. влада вирішила не налаштовувати проти себе значну кількість електорату, яка не сприймала територіальну реформу, відклавши її до кращих часів. Фактично можна констатувати, що помилкові підходи посилили й без того серйозний супротив реформі, а відсутність єдності та політичної волі у найвищих суб'єктів влади остаточно поховали вкрай необхідну для країни реформу. З цього приводу В. Литвин зазначив: «Зустрівшись із громадським спротивом, розробники «кабінетної» реформи відступили, а політичні чвари у владних верхах довершили справу. До стадії практичної реалізації реформа АТУ так і не дійшла. Реальний шанс змінити застарілу управлінську модель на самоуправлінську було втрачено не в останню чергу завдяки тому, що

¹ Лавренюк С. Еволюція влади. Адмінреформа як боротьба за портфелі та повноваження. *Голос України*. 2007. 6 листоп. С. 9.

² Лавренюк С. Еволюція влади. Адмінреформа як боротьба за портфелі та повноваження. *Голос України*. 2007. 6 листоп. С. 9.

³ Коліушко І., Тимошук В. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямів адміністративної реформи. *Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський*. Київ: Атіка, 2005. С. 257.

проблемам наукового забезпечення реформ не надавалось належного значення»¹.

Після відставки із займаної посади Віце-прем'єр-міністра Р. Безсмертного у 2005 р., процес проведення АТР зупинився. Крім того, напрям діяльності Ради національної безпеки і оборони України у цій сфері абсолютно не узгоджувався з пропозиціями КМУ, що зрештою призвело до конфлікту між секретарем РНБО П. Порошенком та Прем'єр-міністром Ю. Тимошенко. Відставка Уряду у вересні 2005 р. остаточно заблокувала реформаторські процеси у сфері політико-територіальних перетворень. Так Україна у черговий раз бездарно змарнувала унікальний шанс для кардинального реформування.

Після цього були ще спроби реформування, ініційовані Урядом. 2 квітня 2009 р. КМУ створив Раду з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування, яку очолила Прем'єр-міністр Ю. Тимошенко. Одним із завдань цього консультативно-дорадчого органу КМУ була підготовка пропозицій щодо здійснення реформи АТУ та ОМС, проведення в регіонах експериментів стосовно реформи місцевого самоврядування та АТР, а також визначення шляхів, методів, засобів та етапів реформування АТУ, вдосконалення місцевого самоврядування та їх законодавчого забезпечення².

Провідну роль у реалізації урядових ініціатив у сфері муніципально-просторового реформування відіграло Міністерство регіонального розвитку та будівництва (Мінрегіонбуд). 18 листопада 2008 р. ним була розроблена Концепція реформи місцевого самоврядування, схвалена КМУ 29 липня 2009 року³. Цією Концепцією, текст додатку до якої так і не був опублікований⁴, передбачалося реформування місцевого самоврядування та ТОВ у чотири етапи з 2008 по 2014 роки⁵. 2 грудня 2009 р. був затверджений план заходів з її реалізації, яким передбачалося розробити і внести на розгляд КМУ законопроекти у сфері ТОВ і місцевого самоврядування: Про місто зі спеціальним статусом Севастополь, Про АТУ України, Про місцеве самоврядування в Україні (нова редакція), Про МДА (нова редакція), Про комунальну власність, Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (нова редакція), Про внесення змін до Конституції України та інші; проекти актів законодавства щодо утворення нових АТО – громад та щодо реорганізації районів⁶.

¹ Литвин В. Територіальна організація українського соціуму і проблема кордонів. *Голос України*. 2014. 4 груд. С. 5.

² Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування: постановва Каб. Міністрів України від 02.04.2009 р. № 309. *Урядовий кур'єр*. 2009. 22 трав. С. 7.

³ Концепція реформи місцевого самоврядування: затв. розпорядження Каб. Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900. Офіційний вісник України. 2009. № 60. Ст. 2130.

⁴ Законодавчий вимір реформи децентралізації. Короткий огляд законопроектів та основних нормативно-правових актів (стан на 20 березня 2017 року) / заг. ред. І. Л. Парасюка. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. С. 9.

⁵ Матеріал з архівів автора.

⁶ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування: затв. розпорядження Каб. Міністрів України від 02.12.2009 р. № 1456-р. *Урядовий кур'єр*. 2009. 16 груд. С. 14.

Згідно плану заходів з реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування, ОДА доручалося до грудня 2009 р. завершити розроблення перспективних планів формування громад у регіонах відповідно до рішення колегії Мінрегіонбуду від 23 вересня 2008 р. № 93 «Про Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах». Робочою групою з підготовки пропозицій щодо удосконалення ТОВ, затвердженою розпорядженням першого заступника голови Волинської ОДА В. Заремби від 14 березня 2007 р. у складі 14 осіб, були розроблені відповідні пропозиції щодо формування громад Волинської області. Наполеглива і системна робота цієї робочої групи, до якої входив і автор монографії, підготувала модель громад з урахуванням пропозицій та зауважень РДА та міськвиконкомів у кількості 49 одиниць з такими адміністративними центрами:

а) міста: Берестечко, Володимир-Волинський, Горохів, Камінь-Каширський, Ківерці, Ковель, Луцьк, Любомль, Нововолинськ, Рожище, Устилуг;

б) смт: Голоби, Головно, Заболоття, Іваничі, Колки, Локачі, Луків, Любешів, Маневичі, Олика, Ратне, Сенкевичівка, Стара Виживка, Торчин, Турійськ, Цумань, Шацьк;

в) села: Бузаки, Велика Глуша, Гуца, Доросині, Журавичі, Замшани, Затурці, Красноволя, Кримне, Купичів, Овадне, Переспа, Поворськ, Привітне, Прилісне, Самари, Сереховичі, Сошичне, Старий Чорторійськ, Тоболи, Щедрогір^{1*}.

Протягом 2010 р. Мінрегіонбуд, Мінфін, ОДА мали забезпечити надання методичної допомоги у добровільному об'єднанні ТГ відповідно до перспективного плану формування громад та здійсненні заходів з передачі повноважень новоутвореним ОМС².

Хоча в жодному з названих вище документів не вживався термін «децентралізація», фактично, у цей період Урядом була здійснена реальна спроба децентралізації влади з реформуванням базового та субрегіонального рівнів АТУ. Розроблені взаємопоеднані проекти законодавчих актів стали чи не першою спробою сформувати концептуальну основу реформи місцевого самоврядування та ТОВ, а тому заклали ідеологічні підвалини для подальших реформ у цій сфері.

Однак, урядові наміри реформування не мали відповідної підтримки у парламенті. Зокрема, заступник Голови ВРУ М. Томенко наголосив, що «політичним безумством є проведення АТР в умовах фінансово-економічної кризи... Тому викликає здивування, що в умовах, коли місцева влада повинна була б опікуватися проблемами громадян і боротьбою з кризою, чиновники збираються для того, щоб обговорювати та реалізовувати проєкт, який не має підтримки ані вищої законодавчої влади, ані системи міс-

^{1*} Матеріал з архівів автора.

² Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 02.12.2009 р. № 1456 р. *Урядовий кур'єр*. 2009. 16 груд. С. 15.

цевого самоврядування»¹. Така позиція віце-спікера парламенту дивувала, адже він був представником Коаліції демократичних сил «Український прорив: для людей, а не політиків» у ВРУ VI скликання, котра складалася з депутатів Блоку Юлії Тимошенко та Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона». У коаліційній угоді, підписаній 29 листопада 2007 р. зазначалося, що «учасники Коаліції підтримують та зобов'язуються впровадити реформу АТУ відповідно до таких параметрів:

Систему АТУ України складатимуть АТО – цілісні частини території держави, що за наявності відповідних географічних, демографічних та соціально-економічних умов є територіальними основами для організації та діяльності органів державної влади та ОМС, – що розподілені на три рівні – регіон, район, громада – кожен з яких має науково обґрунтовану мінімальну чисельність населення.

При проведенні АТР необхідно розділяти повноваження також і між ОМС кожної АТО, що забезпечується прийняттям відповідних законів, а також статутів для кожної громади села, селища, міста.

Реформування публічної адміністрації передбачає підготовку та ухвалення Концепції та Програми заходів щодо проведення реформи публічної адміністрації із відповідним фінансовим забезпеченням. Відповідно, учасники Коаліції зобов'язуються врахувати вищевикладені положення в новій редакції Конституції України»².

А в цей час Президент України В. Ющенко ініціював внесення змін до Конституції України, відповідний проект був винесений на всенародне обговорення, що мало завершитися до 1 грудня 2009 року. При цьому глава держави зазначив, що направив проект змін до Конституції на розгляд до парламенту ще у березні 2009 р., однак ВРУ його так і не розглянула. Опоненти наголошували на вкрай невідомому часі цієї ініціативи, адже у рік проведення президентських виборів конституційні реформи не здійснюються. Справді, такий запізнілий крок В. Ющенка сприймався не як реальна спроба конституційних змін, а як чергова передвиборча технологія. Зважаючи на це, не будемо детально аналізувати цей проект, лише зазначимо, що місцевому самоврядуванню надавалася значно більша роль у системі публічної влади, порівняно з нормами діючої Конституції³.

Як бачимо, кожен з вищих органів державної влади (Президент, ВРУ, КМУ) мали своє бачення майбутньої моделі місцевого самоврядування та облаштування ТОВ, які абсолютно не узгоджувалися між собою. За такого підходу реалізувати масштабну реформу було неможливо, що й підтвердив подальший розвиток подій.

¹Проведення адміністративно-територіальної реформи можливе лише за згоди парламенту. *Голос України*. 2009. 9 квіт. С. 2.

²Угода про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання. *Голос України*. 2007. 1 груд. С. 8.

³Про внесення змін до Конституції України: проект Закону України *Урядовий кур'єр*. 2009. 2 верес. С. 15.

З цього приводу Голова ВРУ В. Литвин у своєму зверненні зазначив: «Українські політики та їхнє оточення, своєрідно дбаючи про свою репутацію, вибрали найбільш небезпечну і шкідливу для країни тактику й стратегію. Їх зміст полягає у тому, щоб знайти винних, здискредитувати суперників в очах людей, змістити їх з посад, а на їхнє місце поставити «гідних і чесних». З такими установками немає жодного шансу узгодити позиції та вийти на спільні дії, незалежно від кількості консультацій, переговорів і «круглих столів»...

Кожен з нас хоче добробуту своєму народу, але бачить шлях до нього по-своєму, тобто по-різному. Тому ми й належимо до різних політичних сил і тому за нас голосують різні люди. Саме так у сучасному світі існує й розвивається будь-яка країна. Саме через це я не закликаю політичні сили до об'єднання заради об'єднання, не пропоную припинити критику влади. А вказую на головну проблему – хаос і безлад у владі, а через це – в країні. І причина цього не в політичній конкуренції, не в свободі слова, а в генетичній неспроможності українських політиків до компромісів, в існуючій системі організації влади, яка побудована за принципом дублювання і пересікання одних інститутів з іншими»¹.

Після обрання у 2010 р. В. Януковича Президентом України, процес реформування місцевого самоврядування та ТОВ був призупинений. Реформування перейшло у площину адміністративної реформи, що, в основному, стосувалася оптимізації ЦОВВ. У Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» йшлося лише про «підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби й виконавчої влади»².

Щодо реформи місцевого самоврядування, то були визначені такі орієнтири у цій сфері: розширення прав ТГ, бюджетна децентралізація та реформа системи публічних послуг. Однак, подальші дії правлячої коаліції були прямо протилежними задекларованим пріоритетам. Зокрема, було прийнято понад два десятки законів, спрямованих не на розширення ролі місцевого самоврядування в системі публічної влади, а навпаки – істотного обмеження права ОМС (наприклад, передача регулювання тарифів на комунальні послуги центру, фактична ліквідація місцевого самоврядування у м. Києві, не призначення дострокових виборів у столиці та окремих обласних центрах, ліквідація в окремих містах районних рад або істотна трансформація їх функцій тощо). З набранням 1 січня 2011 р. чинності Податковим кодексом України було відмінено низку місцевих податків і збо-

¹ Звернення Голови Верховної Ради України Володимира Литвина до Президента України, Прем'єр-міністра України, лідерів парламентських фракцій у Верховній Раді України та усіх політиків України. *Голос України*. 2009. 11 берез. С. 1–2.

² Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10> (дата звернення: 13.03.2020).

рів, у результаті їх кількість скоротилася з 15 до 5. У результаті, тогочасна система місцевих податків та зборів не могла забезпечити фінансову самостійність ОМС. По-перше, встановлені місцеві податки та збори не були достатнім джерелом доходів місцевого бюджету через їх низький податковий потенціал (на території більшості сільських та селищних рад не було об'єктів місцевого оподаткування), по-друге, більшість цих податків та зборів характеризувалися переважанням витрат на їх мобілізацію над надходженнями від них.

Певна імітація реформування місцевого самоврядування була здійснена Урядом М. Азарова, який у 2012 р. розробив законопроект про об'єднання громад. Однак, у ВРУ він не мав перспектив на проходження. Зокрема, голова парламентського комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування О. Омельченко зазначив: «Я переконаний, що АТР в умовах соціальної та економічної депресії, жорсткої централізації влади, тиску на опозицію, мільярдних дірок у бюджеті, цілеспрямованого знищення сільського господарства, сільських жителів як класу – блеф... Я переконаний, що в найближчі три роки говорити про АТР немає жодного сенсу... Люди бояться об'єднання, громад, старост... Безсмертний у Марківському районі на старостах (пряма асоціація з поліцаєм) і погорів у 2006-му. А не дай Боже, об'єднаємо два райони – яка назва залишиться? Хто втратив свою – відразу проти»¹.

Фактичні дії тогочасної влади показали, що декларації про децентралізацію та посилення ролі місцевого самоврядування були лише зручною завісою для здійснення протилежних дій на посилення централізації. У результаті такої популістської політики В. Януковича у сфері місцевого самоврядування нагромадилася критична маса проблем, що вибухнули разом з іншими під час Євромайдану 2014².

Зважаючи на ці обставини, Україна так і залишилася централізованою державою, аналогів якої не було в країнах ЄС. Основними її недоліками були такі:

1. *Недосконала політико-правова організація:*

– поліцентризм публічної влади та управління на обласному та районному рівнях, що об'єктивно зумовлював виникнення конкуренції компетенцій між МДА та місцевими радами і, як наслідок, спричиняв інституційний конфлікт між цими органами;

– погіршення якості складу міських, районних, обласних рад унаслідок запровадження пропорційної виборчої системи із закритими партійними списками, що призвело до політизації рад, деперсоніфікації виборів,

¹ Ведернікова І. Олександр Омельченко: «Адміністративно-територіальна реформа в умовах соціальної депресії, жорсткої централізації, корупції та мільярдних дір у бюджеті – блеф». *Дзеркало тижня*. URL: https://zn.ua/ukr/internal/oleksandr_omelchenko_administrativno-teritorialna_reforma_v_umovah_sotsialnoyi_depresiyi_zhorstkoyi.html (дата звернення: 13.03.2020).

² Malynovskyi V. The «Endless Story» of Local Self-Government Reform: Before the Post-Maidan Challenges. *Ukraine after the Euromaidan: Challenger and Hoper* / V. Stepanenko, Ya. Pylinskyi. Bern: Peter Lang, 2015. P. 152.

дискримінаційного представництва ТГ у цих радах та розбалансування усієї системи публічної влади на регіональному рівні;

- відчуженість ОМС від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах з населенням;
- відсутність ефективного контролю держави за діяльністю ОМС;
- заполітизованість ОВВ місцевого рівня, що суттєво погіршувало професійний рівень державної служби;
- нерозвиненість територіальної демократії, зокрема форм прямої демократії, відсутність у населення навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Зацентралізованість:

– зручна для чиновництва вертикальна система управління регіонами з жорсткою структурою ієрархії і субординації була неефективною, затратною та такою, що створює суттєві перешкоди для вивільнення суспільної енергії, забезпечення свободи у прийнятті рішень на всіх територіальних рівнях;

– відсутнє регіональне самоврядування як необхідний політичний інститут регіонального розвитку та управління;

– неповноцінне місцеве самоврядування на регіональному та субрегіональному територіальному рівнях (відсутність власних виконавчих органів в обласних і районних радах), унаслідок чого закон зобов'язував ці ради делегувати значну частину своїх повноважень МДА. Такий стан фактично позбавляв ці органи реального впливу на стан справ;

– віднесення переважної більшості владних повноважень до компетенції МДА, що прямо суперечило принципу субсидіарності;

– законодавчий порядок формування місцевих бюджетів та їх казначейського обслуговування спричиняв адміністративне втручання ОВВ у сферу компетенції місцевого самоврядування.

3. Муніципальна недієздатність:

– відсутність організаційно-правових механізмів формування дієздатних ТГ, які б забезпечували сталий розвиток територій;

– невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування (просторових меж, в яких громада здійснює місцеве самоврядування), наявність значної кількості ТГ, до складу яких входять інші громади зі статусом самостійного суб'єкта місцевого самоврядування;

– економічна неспроможність переважної більшості ОМС щодо здійснення власних і делегованих повноважень, наслідком чого є наявність значних диспропорцій у розвитку та ресурсному забезпеченні ТГ та величезні відмінності у соціально-економічному та культурному розвитку різних населених пунктів і регіонів;

– неможливість надання якісних та доступних послуг ОМС із-за їх слабкої фінансової та інфраструктурної спроможності та недостатнього кадрового забезпечення.

4. Неспроможність інститутів громадянського суспільства:

– нерозвиненість політико-правових механізмів впливу громадян – членів конкретної ТГ на формування місцевої політики та прийняття місцевою владою рішень, життєво важливих для ТГ, закритість від ТГ ОМС. Абсолютна більшість громад не мала відповідних статутів чи положень, які б давали можливість реалізувати надані їм законом права;

– політико-соціальна дезінтегрованість громад та неспроможність жителів до солідарних дій щодо захисту своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку громад.

Наведений стан ТОВ пояснювався такими причинами:

а) суспільно-політичні:

– рішення з питань організації та реформування ТОВ приймалися без проведення належних наукових і громадських експертиз, а їх зміст значною мірою визначався компромісом політичних і корпоративних інтересів тих сил, які намагались утримати або встановити контроль над основними інститутами публічної влади чи посилити свої владні повноваження;

– несформованість громадянського суспільства, що не здійснює суттєвого тиску на владу для проведення політико-просторової трансформації;

– відсутність потужних прореформаторських течій у середовищі політичних партій та вищих ешелонах державної влади;

– відсутність консенсусу серед політичної еліти щодо ідеології політико-територіального реформування;

– нестабільність політичної влади та її дій;

– низький рівень довіри населення до діючої влади.

б) організаційні, що пов'язані з процесом управління змінами:

– формування системи ТОВ здійснювалося в умовах відсутності сталої ідеології державного будівництва, єдиної концепції розбудови української державності та становлення громадянського суспільства;

– відсутність консенсусної концепції політико-просторової трансформації й стратегічного плану її реалізації;

– відсутність єдиного координаційного органу, наділеного відповідними владними повноваженнями й ресурсами для проведення політико-просторової трансформації;

– відсутність бюджетного та кадрового забезпечення процесу трансформації;

– недостатність інформаційно-просвітницького забезпечення трансформації.

в) культурно-ментальні:

– переважання стереотипів щодо принципів і методів публічного управління, які блокують реформаторські ідеї;

– патерналістські моделі суспільно-політичних відносин, що консервують існуючу модель публічної влади;

– низький рівень громадської довіри до влади породжував у загалу ставлення до реформи як до чужої справи, відсутності причетності до цього процесу.

Існуючий АТУ:

– унеможлиблював формування оптимальної моделі публічної адміністрації;

– стримував подальший розвиток базового інституту народовладдя – місцевого самоврядування, а також нового політичного інституту – регіонального самоврядування;

– унеможлиблював реформування міжбюджетних відносин на користь місцевого й регіонального самоврядування;

– породжував неефективне управління власністю ТГ;

– поглиблював регіональні відмінності в соціально-економічному розвитку територій, у результаті чого рівень забезпеченості життєвого середовища громадянина нашої держави залежав від місця його проживання;

– знижував ефективність державної регіональної політики;

– стимулював дискусії в суспільстві щодо федералізації країни та інших концептів, котрі становили реальну загрозу територіальній цілісності України.

Найбільше соціально-економічних проблем було зосереджено на базовому рівні АТУ – селі, селищі, малому місті. Його неадекватність вимогам сьогодення, подрібненість АТО спричиняли найбільш суттєві проблеми суспільно-політичного, демографічного й економічного характеру. Фактично він став одним із найбільших внутрішніх викликів, від вирішення якого залежала доля українського села та містечка – основи національної ідентичності.

Районний поділ не відповідав реаліям і викликам, а тому також потребував суттєвої трансформації. Становлення місцевого самоврядування, розвиток у сільській місцевості різних форм власності, суттєві функціональні зміни окреслили принципово нову роль району.

Прогресуюче відставання ТОВ від розвитку політичних і соціально-економічних відносин становило серйозну проблему державотворення. Ця недосконала модель ТОВ стала гальмом для проведення інших структурних реформ, зокрема медичної, освітньої, бюджетної, фіскальної. Так формування госпітальних округів, як основи організації реформованої системи охорони здоров'я, потребувало укрупнення районів, а шкільних округів – укрупнення громад. Новітні тенденції децентралізації державної влади із розширенням повноважень і посиленням відповідальності регіональної та місцевої влад поставили на порядок денний створення нової адміністративно-просторової моделі, здатної ефективно здійснювати ці повноваження й нести відповідальність за свої дії¹. Наведені вище деформації

¹ Малиновський В. Я. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні: дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02 / Волинський нац. ун-т ім. Лесі Українки. Луцьк, 2011. С. 292– 297.

призвели до того, що базовий інститут народовладдя – ОМС не міг і не став ефективним органом публічної влади, спроможним вирішувати всі питання місцевого значення.

Досвід показує, що реальні реформи влада проводить лише під тиском зовнішніх чинників. Особливо це стосується реформи ТОВ і місцевого самоврядування. Однак, через несформованість громадянського суспільства та відсутність потужних прореформаторських течій у середовищі вітчизняних політичних партій, не здійснювалося суттєвого тиску на владу для проведення відповідних трансформацій. Низький рівень громадської довіри до влади породжував у суспільстві ставлення до реформи як до чужої справи та відсутність причетності до цього процесу. Люди були відокремлені від справ державних і абсолютно не поєднували своє майбутнє із загальним благом. При цьому зазначимо, що Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» давав можливість ТГ право брати участь у процесі прийняття рішень та висловлювати позицію громадян. Це право реалізується через відповідні механізми, котрі передбачають безпосереднє залучення громадян до вирішення питань місцевого життя. Незважаючи на доволі широкі можливості участі у місцевому врядуванні, більшість громад не використовувала повною мірою передбачені законом форми безпосередньої демократії у місцевій громаді.

Однак, на нашу думку, основною причиною поразки цих реформ стала відсутність політичної волі та консенсусу серед політичної еліти та вищого керівництва держави щодо основних параметрів адміністративно-територіального реформування. Адже, декларуючи необхідність його проведення, робилися кроки, що звужували роль і значення муніципальних інститутів. У результаті, кожна з проведених за означений період реформацій, була лише своєрідним перерозподілом владних повноважень, черговою кадрово-структурною перестановкою, що не призвели до системних змін у формуванні оптимальної моделі ТОВ, спроможної адекватно реагувати на сучасні виклики і загрози.

Усі ці структурні деформації потребували невідкладного усунення, адже сучасний європейський досвід показав, що без дієвого і спроможного місцевого самоврядування, в якому найбільшою мірою реалізуються основні принципи демократії, не може бути успішної держави. Тому подальше зволікання з проведенням комплексних реформ у цій сфері становило потенційну загрозу поступальному руху України, сприяло подальшій депопуляції і деградації територій. Фактично, вже не залишилося часу на зволікання, адже в епоху інформаційного суспільства кожен день бездіяльності обертався незворотними процесами скочування на периферію світового розвитку¹. Суспільно-політична ситуація, що склалася у той період, спонукала владу до активних дій у сфері ТОВ. По – перше, демонтажу централі-

¹ Малиновський В. Я. Децентралізаційна реформа: передумови, реалізація, результати, перспективи. *Суспільно-політичні процеси*. Наук. вид. Акад. політ. наук. Київ: Політія, 2021. Вип. 1 (17). С. 232.

зованої моделі публічної влади вимагав Майдан, по-друге, це була одна з передумов вступу України до НАТО та ЄС.

1.2. Концепція реформування місцевого самоврядування та ТОВ

Каталізатором кардинальних змін стала Революція Гідності, як протест українського народу проти надмірної концентрації влади в руках В. Януковича та його «сім'ї», перетворення України на васала Росії. Стало остаточно очевидним, що існування України у форматі централізованої, фактично президентської республіки, яка двічі у 2004 і 2014 роках піддавалася конституційній ревізії, стало безперспективною справою, що несла перманентну небезпеку узурпації влади зі встановленням авторитарного клептократичного режиму. Трагічні події в Криму та Донбасі наочно показали, що ця архаїчна політико-територіальна модель виявилася неспроможною забезпечити стабільність відносин між центром і регіонами – основу збереження цілісності держави, динамічного регіонального розвитку: «Події, що відбулися з початку 2014 року на території півострова Крим та у південно-східних регіонах України, є наслідком прорахунків та недоліків державної внутрішньої та зовнішньої політики, в тому числі політики регіонального розвитку»¹.

Після перемоги Майдану настав сприятливий момент для побудови держави нового типу – сервісної, котра служить своїм громадянам, спираючись на самоврядні інституції і громадянське суспільство та забезпечує захист інтересів громадян. Однак, на основі підписаних 5 вересня 2014 р. т. зв. «Мінських домовленостей», розпочався безпрецедентний тиск Росії з вимогами запровадження в Україні федеративної форми державного устрою. У цьому зв'язку зазначимо, що кожен з учасників Тристоронньої контактної групи з урегулювання на Донбасі (Україна, Німеччина, Франція, Росія) мали різні підходи щодо сутності децентралізації, яка передбачалася цим документом. Зокрема, тогочасне українське керівництво, розуміючи несприйняття ідеї федералізму українським народом та, зважаючи на трагічний досвід автономізації Криму, чітко усвідомлювало справжню мету Кремля – через федералізацію реалізувати сценарій відторгнення всієї південно-східної частини України, який не вдалося здійснити силовим варіантом. Федералізація залишала Москві та її агентам в Україні сприятливий плацдарм для подальшого розчленування нашої держави².

¹ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Каб. Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. *Урядовий кур'єр*. 2014. 3 верес. С. 11.

² Малиновський В. Я. Децентралізаційна реформа: передумови, реалізація, результати, перспективи. *Суспільно-політичні процеси*. Наук. вид. Акад. політ. наук. Київ: Політія, 2021. Вип. 1 (17). С. 234.

У цій складній політичній ситуації єдино правильним державницьким рішенням було проведення реформи місцевого самоврядування та ТОВ на засадах децентралізації, котра стала не лише альтернативою федералізації, а й виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні інститути публічної влади, спроможні забезпечити сталий розвиток ТГ і регіонів, надання публічних послуг населенню на рівні, який би відповідав європейським стандартам, а відтак на належне врядування на місцевому рівні, концептуальну основу якого становлять 12 принципів: 1) чесне проведення виборів; 2) чутливість; 3) ефективність та результативність; 4) відкритість і прозорість; 5) верховенство права; 6) етична поведінка; 7) компетентність і спроможність; 8) інноваційність та відкритість до змін; 9) сталий розвиток та стратегічна орієнтація; 10) раціональне управління фінансами; 11) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; 12) підзвітність¹.

Основою реформування стала Концепція реформування місцевого самоврядування та ТОВ в Україні від 1 квітня 2014 р., розроблена Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Концепція) спільно з експертним середовищем, представниками місцевого самоврядування та всеукраїнськими асоціаціями місцевого самоврядування. Метою Концепції було «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та ТОВ для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та ТГ»². Децентралізація та реформа державного управління також була 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 ТОВ в Україні, реалізація у повній мірі положень ЄХМС, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування»³.

У проблемній частині Концепції зазначалося: «Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціону-

¹ Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: затв. Валенсійською декларацією, прийнятою на Конференції міністрів держав – членів ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне самоврядування 15–16.10.2007 р. *Досвід децентралізації у країнах Європи*: зб. док.; пер з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 42–43.

² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 11 квіт. С. 13–14.

³ Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: затв. Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Урядовий кур'єр*. 2015. 15 січ. С. 8.

вання ОМС у більшості ТГ не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню ОМС, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

Починаючи з 1991 р. чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць.

В Україні утворено 11 521 ТГ, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. ОМС таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 ТГ на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету.

Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних ТГ з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Удосконалення потребує також система ТОВ з метою підвищення ефективності управління суспільним розвитком на відповідній території.

Збереження диспропорційності АТУ як основи існування нераціональної ТОВ (відсутність цілісної території АТО базового рівня, перебування ТГ села, селища, міста у складі іншої ТГ або на території іншої АТО, ТГ району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між ОМС, так і між ОМС та МОВВ.

Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів і етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування та ТОВ»¹.

Завданнями реформи були такі:

1. Забезпечення доступності та якості публічних послуг.
2. Досягнення оптимального розподілу повноважень між ОМС та ОВВ.
3. Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності ОМС та ОВВ з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами.
4. Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання ОМС власних і делегованих повноважень.

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. Урядовий кур'єр. 2014. 11 квіт. С. 13.

ОМС базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Основними повноваженнями ОМС базового рівня є забезпечення:

- місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;
- планування розвитку ТГ;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);
- благоустрою території;
- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);
- організації пасажирських перевезень на території громади;
- утримання вулиць і доріг у населених пунктах;
- громадської безпеки;
- гасіння пожеж;
- управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;
- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;
- розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
- надання соціальної допомоги через територіальні центри;
- надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Формування критеріїв для АТО різного рівня АТУ держави здійснюється з урахуванням того, що:

- АТУ складається з трьох рівнів:
- базового (АТО – громади);
- районного (АТО – райони);
- регіонального (АТО – АРК, області, м. Київ і Севастополь);
- територія АТО є нерозривною;
- у межах АТО не може бути інших АТО того ж рівня;
- територія АТО базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні АТУ функціонують відповідні ОМС та ОБВ:

- на базовому рівні – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих ОБВ;
- на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, РДА, територіальні органи ЦОБВ;
- на регіональному рівні – Рада міністрів АРК, обласні ради та їх виконавчі органи, ОДА, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи ЦОБВ¹.

Концепція передбачала трансформацію просторової системи із упровадженням принципово нових підходів до визначення територіальних основ публічної влади. Так як найбільше проблем зосереджено на базовому рівні, в першу чергу, сільських та селищних громадах, реформувати систему ТОВ було передбачено розпочинати саме з цього територіального рівня, з його первинної ланки – громади, створюючи відповідну інституційно-правову та матеріально-фінансову базу. Нова ОТГ мала отримати суттєві ресурси розвитку у вигляді юрисдикції на прилеглі землі та істотних власних надходжень від їх місцевого оподаткування до відповідних бюджетів. Громада мала стати основою локальної публічної влади, головним надавачем громадянам якісних публічних послуг. Без цього країна не в змозі подолати внутрішню кризу, призупинити глибоку руйнацію віками сформованого сільського способу життя, втрату духовних і культурних надбань, якими здавна славилася українське село. ОТГ повинні бути сформовані на основі соціально-економічної моделі з урахуванням історичного, географічного, логістичного, адміністративного, фінансово-економічного, етнічного, демографічного принципів.

Після завершення процесу формування спроможних ОТГ, коли будуть окреслені територіальні параметри нових територій базового рівня, слід переходити до субрегіоналізації (реформування районного рівня). При цьому зазначимо, що компетенційна роль району мала суттєво зменшитися через передачу значної кількості функцій на базовий рівень, що актуалізувало необхідність їх суттєвого укрупнення.

Концепцією передбачалося проведення зазначеної реформи у два етапи: перший (підготовчий) – 2014 р.; другий – 2015-2017 роки. На першому етапі планувалося:

- у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;
- розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового ре-

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. Урядовий кур'єр. 2014. 11 квіт. С. 13.

гулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень ОМС;

- створити законодавчу основу для реалізації права ТГ на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

- створити законодавчу основу для реалізації права ТГ на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

- законодавчо врегулювати нову систему АТУ;

- здійснити моделювання АТО у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи АТУ;

- визначити Мінрегіон головним ЦОБВ з проведення реформування місцевого самоврядування та ТОВ і розробити на рівні КМУ механізм координації проведення зазначеного реформування;

- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та ТОВ;

- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності ОМС та ОБВ на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

На другому етапі передбачалося:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню ОМС та ОБВ з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

- провести інституційну реорганізацію ОМС та МОБВ на новій територіальній основі;

- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи ОМС;

- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами¹.

Зазначимо, що затверджені Концепцією терміни викликали певне здивування та реальні сумніви у фахівців. Адже провести таку масштабну і складну реформу за чотири роки видавалося нереально, особливо зважаючи, що вона проходила у найбільш трагічний період новітньої історії України – окупації Криму та війни на Донбасі. Зазначена обставина вимагала суттєвої корекції попередніх підходів, зважаючи на нові виклики, яких Україна до цього не знала. Таке стратегічне завдання вимагало від

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 11 квіт. С. 13.

української політичної еліти пошуку моделі ТОВ з оптимально збалансованими централізованими і децентралізованими формами публічної влади, яка б гарантувала єдність та консолідованість регіонів. У цьому зв'язку зазначимо, що політична децентралізація дає позитивні результати та є безпечною для стабільності держави лише у випадку, коли за останньою залишаються ефективні та збалансовані механізми контролю за діяльністю інститутів муніципальної влади у частині дотримання ними законності та забезпечення життєдіяльності громад. Перш ніж прийняти визначальні для подальшого розвитку держави рішення, слід було знайти відповідь на ключове запитання: до якої межі можна децентралізувати й деконцентрувати публічну владу, при цьому не лише зберегти територіальну цілісність держави, а й посилити згуртованість українського народу?

Децентралізаційна реформа мала стати не лише важливим політичним кроком, а й відповіддю на реальні очікування громадян після Майдану. Влада мала довести, що вона здатна не лише декларувати реформи, як це неодноразово вже було в новітній історії, але й успішно їх здійснити. Першим кроком у цьому напрямі став Указ виконувача обов'язки Президента України О. Турчинова «Про заходи щодо забезпечення консолідації громадян України та припинення громадянського протистояння в Донецькій та Луганській областях», яким Уряду доручалося:

1) підготувати, внести та організувати супроводження у ВРУ законопроекти щодо проведення в Україні реформи місцевого самоврядування та організації влади в регіонах, передбачивши децентралізацію влади і суттєве розширення повноважень ТГ, формування виконавчих органів місцевими радами, розширення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, дієві механізми участі громадськості у прийнятті ОМС рішень, та забезпечити прийняття відповідних законів у тримісячний строк;

2) створити з метою узгодження позицій стосовно законодавчих змін щодо проведення в Україні реформи місцевого самоврядування та організації влади в регіонах робочу групу з представників КМУ, народних депутатів України (за згодою), представників АМУ (за згодою) та делегованих представників місцевого самоврядування і громадськості¹.

28 травня в овальній залі Волинської обласної ради відбувся «круглий стіл» на тему «Реформування місцевого самоврядування та ТОВ в Україні» за участю представників ОБВ, ОМС, громадських організацій, ЗМІ з відеотрансляцією на всі райони та міста області. У «круглому столі» взяли участь голова ОДА Г. Пустовіт та перший заступник голови обласної ради О. Пирожик, які розпочали захід вступним словом на тему «Розвиток територіальних громад – запорука ефективної та стабільної держави. Децентралізація влади як засіб збереження територіальної цілісності та соборності України».

¹ Про заходи щодо забезпечення консолідації громадян України та припинення громадянського протистояння в Донецькій та Луганській областях: затв. Указом Президента України від 13.04.2014 р. № 399. Урядовий кур'єр. 2014. 15 квіт. С. 4.

На «круглому столі» розглядалися такі питання:

1. Законодавче та організаційне забезпечення реформи.
2. Роль, місце та повноваження ТГ різних рівнів в контексті Концепції.
3. Фінансово-економічна основа місцевого самоврядування в контексті Концепції.
4. Механізми взаємодії ОМС з інститутами громадянського суспільства та ЗМІ.



Засідання круглого столу

З тематичною доповіддю на тему «Мета, основні положення та етапи реалізації Концепції» виступив заступник керівника робочої групи з питань змін у системі АТУ держави, начальник Управління державної служби Головержслужби України у Волинській області, доктор політичних наук, професор В. Малиновський, який розповів про передумови реформи, її мету, основні етапи і положення Концепції. Він зазначив, що Україна сьогодні – надзвичайно централізована держава, подібних країн вже не лишилося в Європі: «Проблеми, які ми сьогодні маємо в Криму та на Донбасі, значним чином пов'язані із системою централізованої держави. Сьогодні в Україні централізація призвела до того, що роль регіонів зведена нанівець, вони жодним чином не впливають на державну політику, місцеве самоврядування декларативне, існує воно фактично лише на рівні міст обласного значення, роль громадськості у впливі на публічну владу мінімальна. Усе це призвело до серйозних регіональних проблем».

Сепаратисти постійно піднімають тему федералізації. Є два шляхи виходу із ситуації, яка склалася в Україні – федералізація та децентралізація. Волиняни підтримують децентралізацію, адже той, хто виступає за федералізацію, виступає проти цілісності Української держави. Досвід Польщі продемонстрував, що саме шлях децентралізації є оптимальним. Після реформи, яку у Польщі здійснили у 1999 році, країна почала динамічно розвиватися.

Говорячи про проблеми, які існують в Україні, В. Малиновський зазначив, що найбільше проблем наразі у сільській місцевості. Так, з 1991 р.

кількість сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, сільських населених пунктів – на 348. Разом з тим, кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. В Україні 483 ТГ на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету, тому назвати їх ОМС важко, адже вони не можуть надати фактично жодної послуги та не виконують функцій, покладених на них законом.

У своїй доповіді він зазначив: «Принцип формування районів в Радянському Союзі був дуже простий: рахувалася кількість членів КПРС і кількість виборців. Райони робили так, щоб на однакову кількість виборців була однакова кількість членів партії. А області взагалі створювали штучно: Херсонську – через помилку Левітана, який по радіо заявив, що Червона Армія звільнила Херсонську і Миколаївську області, хоча Херсонської області не було. І за тиждень дали команду створити цю область, бо Левітан не може помилятися.

Щодо західної України, то там була інша історія. Щоб розділити Велику Волинь, штучно створили Тернопільську область, в якій змішали греко-католиків з православними. А ось сільські ради формували під колгоспи. Фактично, наш АТУ створений в 1959 році, а остаточно він набув нинішнього вигляду у 1965 році. Реформа АТУ назріла вже давно»¹. При цьому В. Малиновський наголосив, що регіональний рівень адміністративно-територіальному реформуванню не підлягатиме, тому що розміри і кількість населення українських областей цілком відповідають нормам Євросоюзу. Всі повноваження, які наразі є в обласних та районних держадміністраціях, перейдуть до виконавчих органів обласних та районних рад. Водночас представництва Президента виконуватимуть контрольню-наглядові функції.²

В обговоренні питань «круглого столу» взяли участь І. Грицюк, В. Гром, В. Жгутов, В. Загрева, В. Кравчук, І. Міщук, І. Никитюк, В. Потапенко, Б. Стельмах, С. Яручик.

О. Пирожик зазначив, що Концепція передбачає реформування у два етапи – перший, який вже розпочався, та другий, що триватиме з 2015 до 2017 роки. Однак, що якщо буде політична воля, здійснити реформу можна буде швидше, до місцевих виборів 2015 року³.

Однак, вітчизняна практика законодавчого забезпечення реформ давала підставити для сумнівів у вчасному прийнятті необхідних змін до Конституції України та прийнятті відповідних законів. Для втілення у життя положень Концепції та завдань Плану заходів щодо її реалізації, котрий

¹ Малеева Ю. Волинська громада рік чекає виборів. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/volynska-hromada-rik-chekaye-vyboriv/> (дата звернення: 12.03.2020).

² Що пропонують українцям замість федералізації. *Волинські новини*. URL: <http://www.volynnews.com/news/policy/shcho-proponuiut-ukrayintsiam-zamist-federalizatsiyi/> (дата звернення: 12.03.2020).

³ Що пропонують українцям замість федералізації. *Волинські новини*. URL: <http://www.volynnews.com/news/policy/shcho-proponuiut-ukrayintsiam-zamist-federalizatsiyi/> (дата звернення: 12.03.2020).

був затверджений розпорядженням КМУ 18 червня¹, необхідно було внести відповідні зміни до Основного Закону, а також підготувати пакет нових законів. Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації МДА в органи контрольно-наглядового типу, дати чітке визначення АТО – громади. Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів був розроблений урядовий проект змін до Конституції щодо децентралізації державної влади. Цим законопроектом передбачалося скасування інституту МДА, на місці яких запровадити інститут «державних представництв», які здійснюють контрольно-наглядові та координаційні функції на рівні району і області. Голови державних представництв при здійсненні своїх повноважень підзвітні Президенту України, відповідальні та підконтрольні перед КМУ. Тобто передбачалося підпорядкування цих посадовців Уряду, що цілком відповідало змішаній (парламентсько-президентській) формі державного правління. Пропонувалася трівнева система АТУ: регіон, район, громада. Суттєвою новацією було формування виконавчих органів районними та обласними радами, до яких переходили функції управління відповідними територіями.

17 квітня Урядом цей законопроект був переданий на широке публічне обговорення, що мало тривати до 1 жовтня 2014 року². На виконання урядового розпорядження, у Волинській області 23 травня головою ОДА було видане розпорядження «Про організацію обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади» № 172, яким заступника голови ОДА Р. Карпюка було визначено відповідальним за координацію та здійснення процесу обговорення в області. Згідно доручень голови ОДА від 2 червня був затверджений план заходів з проведення обговорення в області, а 6 червня були затверджені перелік і персональний склад трьох тематичних груп з опрацювання пропозицій, що надходять під час проведення в області обговорення: з питань конституційних змін щодо фінансово-економічної основи місцевого самоврядування (голова С. Кудрявцев, заступник І. Никитюк); з питань змін у системі АТУ держави (Д. Дубняк, В. Малиновський); з питань удосконалення конституційно-правових засад місцевого самоврядування (О. Пирожик, В. Навроцький). Розпорядженням голови ОДА від 11 червня № 210, був утворений організаційний комітет з проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади на чолі зі співголовами: заступником голови ОДА Р. Карпюком та першим заступником голови обласної ради О. Пирожиком.

Зазначені організаційні заходи дали можливість провести справді широке і якісне обговорення важливого законопроекту із залученням

¹ Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 18.06.2014 р. № -591р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 23 лип. С. 11.

² Про організацію проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 17.04.2014 р. № 451-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 13 трав. С. 4.

представників місцевого самоврядування, громадськості, науковців. За результатами цього обговорення, запропонований проект змін до Основного Закону отримав суспільну підтримку, його високо оцінила Венеціанська Комісія.

Однак, політичні обставини не дали можливість парламенту прийняти ці зміни до Конституції. Справа в тому, що 3 липня ВРУ включила запропонований Президентом України П. Порошенком альтернативний проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» до порядку денного пленарних засідань парламенту. Цим законопроектом передбачено скасування інституту МДА, на місці яких запроваджується інститут «представників Президента України» на місцях, які при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні йому» (ч. 1-3, 4 ст. 107)¹.

Той факт, що представники Президента України «координують взаємодію територіальних органів ЦОБВ», означатиме, що вони практично керуватимуть територіальними органами всіх міністерств та інших ЦОБВ. При тому, що останні входять до системи виконавчої влади, а вищим органом у цій системі є КМУ.

Оцінюючи цей законопроект, більшість експертів та аналітиків критично висловилися щодо його змісту, адже запропонований КМУ проект, в якому пропонувалося запровадження на рівні регіонів та районів «державних представництв», був більш збалансований і політично виважений, виходячи з існуючої форми державного правління. Зокрема, основною засторогою щодо президентського варіанту була очевидна його суперечність з існуючою в Україні формою державного правління, а також він сприяв би відродженню давньої хвороби системи виконавчої влади – її дуалізму. Пропозиції Президента щодо «конкретизації» окремих повноважень самого глави держави, будучи реалізованими, значною мірою створювали ризики відродження авторитарного характеру його статусу². Крім того, посилення президентської вертикалі влади на місцях очевидно суперечило б засадничому принципу реформування – децентралізації державної влади.

При цьому зазначимо, що запропонований Президентом варіант кардинально відрізнявся від європейської практики, де функцію представництва держави здійснюють виключно представники уряду, а не глави держави³.

¹ Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування): проект Закону від 26.06.2014 р. (реєстр. № 4178а). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513 (дата звернення: 12.03.2020).

² Ініціативи Президента України П. Порошенка щодо внесення змін до Конституції України до створення ним конституційної комісії. *Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи: інформаційно-аналітичні матеріали*. Київ, 2015. Липень. С. 9.

³ Малиновський В. Я. Представництво держави на місцях: пошук оптимальної моделі. *Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення: матеріали VIII Всеукр. наук.-практ. конф.* (27 листоп. 2014 р., м. Луцьк). Луцьк: СПД Галяк Ж. В., 2014. С. 7–10.

Подальший рух цього законопроекту не здійснювався у зв'язку з початком парламентських виборів і у листопаді 2014 р. він був відкликаний Президентом П. Порошенком. Тому Уряд розпочав реформу щодо децентралізації влади у межах положень чинної Конституції, що внесло свої додаткові труднощі в процес реформування.

Але це ще не всі перешкоди реформування, адже повноцінний процес децентралізації не міг розпочатися із-за відсутності відповідного законодавчого забезпечення. Базовий закон у 2014 р. ВРУ так і не прийняла. 17 червня вдалося прийняти лише Закон України «Про співробітництво ТГ», **що визначав організаційно-правові засади співробітництва ТГ, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю**¹. Лише 3 липня парламент прийняв у першому читанні Закон України «Про добровільне об'єднання ТГ». Основна дискусія точилася навколо механізму реформування: об'єднання громад шляхом добровільності чи централізованого впливу. Зважаючи на ці обставини, 2014 р. фактично випав з децентралізаційного графіка, що загалом суттєво скоригувало терміни проведення реформи.

¹Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII. *Голос України*. 2014. 23 лип. С. 10–11.

РОЗДІЛ 2

Початок децентралізації: 2015 рік

2.1. Фінансова децентралізація

Децентралізація – один з пріоритетів, що був закріплений у Коаліційній угоді і у «Стратегії 2020», розробленій командою Президента України П. Порошенка. Підготовка реформи та її реалізація фактично розпочалися одразу після президентських виборів. 28 грудня 2014 р. було прийнято зміни до Бюджетного та Податкового кодексів з метою передачі ОМС додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації з 1 січня 2015 року. Ці зміни започаткували *фінансову децентралізацію* – якісно нову форму управління суспільними фінансами, спрямовану на збільшення участі громад у розвитку своїх територій та забезпечення населення якісними та своєчасними публічними послугами. Її механізмом став перерозподіл податків та зборів на користь місцевих бюджетів, що дав можливість побудувати нову стимулюючу модель фінансового вирівнювання податкоспроможності територій. Пріоритетами запроваджених змін визначено розширення прав ОМС у прийнятті рішень та надання їм повної бюджетної самостійності щодо наповнення своїх бюджетів та здійснення видаткових повноважень. Одночасно було передбачено збільшення джерел формування доходної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету, запровадження нових видів податків. Статтею 64 БКУ до доходів загального фонду бюджетів міст обласного значення та бюджетів ОТГ було віднесено цілу низку податків та зборів, основними серед яких були такі:

- 60 % ПДФО, що сплачується (перераховується) на відповідній території.
- 5 % акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів;
- 10 % податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності;
- 100 % податку на майно (нерухомість земля транспорт);
- 100 % єдиного податку;
- 25 % екологічного податку;
- 100 % плати за надання адміністративних послуг, що справляється за місцем надання послуг;
- адміністративні штрафи, що накладаються виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

– надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності ОТГ¹.

Також було запроваджено новий механізм бюджетного регулювання – систему тотального збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою балансування доходів і видатків місцевих бюджетів за принципом горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Трансфертом з державного бюджету, призначеним для горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевого бюджету, стала базова дотація. Відповідно до статей 98 і 99 Бюджетного кодексу обсяг цієї дотації визначався окремо для обласних бюджетів та окремо для бюджетів міст обласного значення, районів та бюджетів ОТГ на підставі показників кількості населення, надходжень податку на прибуток підприємств та надходжень ПДФО за останній звітний бюджетний період, індексу податкоспроможності окремо за надходженнями цих податків. За допомогою цього індексу визначався рівень податкоспроможності бюджету порівняно з аналогічним середнім показником інших бюджетів у розрахунку на одну людину. Також було запроваджено реверсну дотацію – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій².

Змінами до Податкового кодексу України підвищено фіскальну незалежність ОМС щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати. Зокрема, статтею 10 визначені такі:

- 1) місцеві податки: податок на майно та єдиний податок;
- 2) місцеві збори: збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір.

При цьому місцеві ради обов'язково мали встановлювати єдиний податок та податок на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) та встановлювати збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір³. Ці зміни до Податкового кодексу були важливим кроком до запровадження одного з основоположних принципів місцевого самоврядування – повсюдності. Переведення плати за землю до категорії місцевих податків було важливим кроком до реалізації цього принципу, адже ОМС отримали право встановлювати ставки та пільги з оплати за землю не лише в межах, а й за межами населених пунктів. У перспективі ОТГ отримають виключні повноваження щодо розпордження,

¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 12. Ст. 76.

² Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 12. Ст. 76.

³ Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 7–8. № 9. Ст. 55.

володіння і користування земельними ділянками в межах своєї юрисдикції як у межах, так і за межами населених пунктів.

Для реалізації делегованих державою повноважень у сферах освіти і охорони здоров'я було запроваджено нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – освітню та медичну. Освітня субвенція – це кошти державного бюджету, що передаються у формі трансферту місцевим бюджетам для виплати заробітної плати педагогічним працівникам закладів загальної середньої освіти. Її загальний розмір визначається з урахуванням необхідності забезпечення підвищення соціальних стандартів, що застосовуються для визначення розміру заробітної плати працівників бюджетної сфери, а також нормативних актів, які регулюють це питання. Освітня субвенція розподілялася між відповідними бюджетами на основі формули, яка розробляється Міністерством освіти і науки та затверджувалася КМУ з урахуванням таких параметрів:

- 1) кількість учнів загальноосвітніх навчальних закладів у міській та сільській місцевості, гірських населених пунктах;
- 2) наповнюваність класів;
- 3) коригуючі коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів та залежно від місцевості, в якій розташований заклад.

На підставі цих параметрів для кожної ТГ розраховується необхідна кількість ставок учителів, а також обсяг видатків на оплату їхньої праці. Зважаючи на це, освітня субвенція забезпечує у повному обсязі оплату праці вчителів за умови оптимальної мережі шкіл.

Медична субвенція спрямовувалася на поточні видатки закладів охорони здоров'я, основу яких становила заробітна плата. Вона розподілялася між відповідними бюджетами на основі формули, яка розроблялася Міністерством охорони здоров'я та затверджувалася КМУ і враховувала такі параметри:

- 1) кількість населення відповідної АТО;
- 2) коригуючі коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання медичної допомоги;
- 3) особливості надання медичної допомоги у гірських населених пунктах¹.

При цьому, головним акцентом у процесі бюджетної децентралізації був перехід ОТГ на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, які мали лише області, райони та міста обласного значення. Це надавало фінансову самостійність ОТГ, які відтепер не залежатимуть від бюджетів районів, а, відтак, вийдуть з фактичного підпорядкування районної влади. Таким чином, нарешті, руйнувалася архаїчна піраміда ієрархії та підпорядкованості рад і формувалася принципово нова муніципальна модель, що відповідає стандартам ЄХМС.

¹ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 12. Ст. 76.

Послідовні підходи до реалізації бюджетної реформи стимулювали нарощування власної дохідної бази місцевих бюджетів, залучення додаткових надходжень і розширення наявної бази оподаткування, загалом збільшили фінансові ресурси громад. Це давало можливість ОТГ самостійно вирішувати як розподілити кошти і на які потреби їх спрямувати відповідно до першочергових потреб громади, а не чекати допоки районна влада розгляне звернення сільської ради і прийме відповідне рішення. У результаті, у 2015 р. обсяг фінансових ресурсів місцевих бюджетів, порівняно з аналогічним періодом 2014 р., збільшився майже втричі – на 34,1 млрд грн або 14,7 %. Нова система фінансового вирівнювання дала можливість залишати більшу частину коштів на місцях, відповідно кількість дотаційних місцевих бюджетів зменшилася з 94,3 % до 74,6 %. Завдяки зменшенню розміру реверсної дотації, з 3,7 % до 15,2 % зросла кількість бюджетів-донорів, а ще 10,2 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими (у 2014 р. таких взагалі не було). Завдяки субвенціям з державного бюджету, суттєво зросли обсяги фінансування освіти на 13 % та охорони здоров'я – 12 %.

Наприклад, Смолигівська ОТГ до об'єднання мала 465 тис. грн, а з трансфертами – 1 млн 716 тис. грн. Уже в перший рік свого функціонування власні надходження склали 5 млн 314 тис. грн, а з трансфертами – понад 12 млн 440 тис. грн. Тобто власні надходження зросли майже в 11 разів¹.

26 листопада були внесені зміни до БКУ, якими районні ради мали здійснювати передачу зі спільної власності ТГ сіл, селищ, міст у власність ОТГ, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, відповідних бюджетних установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного цим Кодексом².

11 березня у приміщенні обласної ради відбувся круглий стіл на тему «Можливості розвитку малих громад в умовах децентралізації влади», організований в рамках проекту «Підтримка регіональних ресурсних центрів громадянської участі», котрий реалізовувало ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» за підтримки Фонду сприяння демократії Посольства США в Україні.

У своєму виступі В. Малиновський зазначив: «Ми – суперцентралізована держава, єдина така країна в Європі. Ця модель державної організації відповідала потребам першої половини 20-го століття, але точно не 21-го століття. В Європі дієві ТГ й вони успішно розвиваються. Приміром, у Польщі, завдяки тому, що там провели реформу місцевого самоврядування. Втім, незалежно від того, чи готові, чи ні – ми мусимо провести таку ж реформу, адже іншої перспективи розвитку нашої держави як демократич-

¹ Книга успіхів. Видання 2. Другий квартал 2017. Київ: Проект ПУЛЬС. С. 5.

² Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: Закон України від 26.11.2015 р. № 837-VIII. *Голос України*. 2015. 18 груд. С. 5.

ної децентралізованої – не буде¹. В країнах ЄС діють два фундаментальні принципи – децентралізація і субсидіарність, згідно яких людина отримує всі необхідні послуги за місцем проживання. Якщо ми не підемо цим шляхом, то у нас буде продовжуватися латиноамериканський шлях розвитку. Це коли все сільське населення виїжджає в міста. В такому випадку розростаються мегаполіси, люди туляться в гуртожитках по 20 років. Села і віддалені райони занепадають, відбувається обезлюднення територій. Таким шляхом зараз йде Україна, фактично відбувається депопуляція сільського населення. Якщо хтось цього не відчуває, то статистика говорить про інше: за роки незалежності в Україні з карти зник 641 населений пункт. Це означає, що там усі люди померли або виїхали, і населений пункт знятий зі статистичного обліку. А ще є багато поселень, котрі не зняті з обліку, однак там не залишилося людей. І така невтішна демографічна тенденція, на жаль, продовжується. Зменшилася й кількість населення – на 6,5 млн осіб, з яких 75 % – сільські жителі. У середньому, згідно зі статистикою, на одного міського жителя припадає три сільських. Тому нам треба йти європейським шляхом. А там ніхто із села нікуди не виїжджає. Адже жити у сільській місцевості комфортно, а в місто їдуть лише на роботу»².

Щодо процесу децентралізації, зокрема й на Волині, голова Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення А. Крупник зауважив: «Попри ті проблеми які є, ми очікуємо, що Волинь стане пілотним регіоном щодо об'єднання сільських рад та впровадження механізмів співпраці. Завдяки цьому відбудеться укрупнення й зміщення центрів влади»³.

17 березня тема децентралізації звучала під час засідання прес-клубу обласної ради на тему: «Яких реформ чекають громади?», що відбулося у редакції газети «Волинь-нова». Боратинський сільський голова С. Яручик висловив своє бачення процесу об'єднання громад: «Реформування дійсно – на часі, адже без нього рухатися вперед складно. Втім, аби стимулювати до об'єднання – необхідна бюджетна децентралізація, щоб сільські території бачили перспективи цього об'єднання. Нині – це ризик, бо є сільради, які самодостатні, а є такі, які навіть не можуть виплатити зарплату бухгалтеру. Виходить так, що ми самодостатні, а як будемо розвиватися далі, після приєднання до нас дотаційної громади? Чи не доведеться наші кошти, які ми мали б спрямувати на розвиток території, віддавати іншій громаді для забезпечення їхніх елементарних потреб. Окрім того, виникає наступне питання: де буде центр, як ми зможемо надавати адміністративні послуги?!».

¹ 43 % лучан не готові до децентралізації, – соціопитування. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/43-luchan-ne-hotovi-do-detsentralizatsiyi-sotsopytuvannia/> (дата звернення: 12.03.2020).

² Волинський науковець: або децентралізація в Україні, або шлях латиноамериканців. *Волинські новини*. URL: www.volynnews.com/news/policy/volynskyy-naukovets-abo-detsentralizatsia-v-ukrayini-abo-shliakh-latynoamerykantsiv/ (дата звернення: 13.03.2020).

³ 43 % лучан не готові до децентралізації, – соціопитування. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/43-luchan-ne-hotovi-do-detsentralizatsiyi-sotsopytuvannia/> (дата звернення: 13.03.2020).

Натомість, Доросинівський сільський голова М. Вавренчук зазначив: «Ситуація в проведенні адмінреформи зараз така, що є бажання громад, але те, як відбуваються процеси з боку влади – не сприяють цьому. Наша громада дає собі раду. Окрім того, ми маємо таку інфраструктуру, що наші дошкільні навчальні заклади повністю незавантажені, ми можемо об'єднатися з іншими селами й надавати їм наші послуги. Ми пропонуємо сьогодні об'єднання із центром у селі Доросині»¹.

2.2. Старт децентралізації

5 лютого був прийнятий вцілому Закон України «Про добровільне об'єднання ТГ», однак він набрав чинності лише 5 березня². Закон ґрунтувався на принципі добровільності, що акумулював цілу низку потенційних ризиків, основними з яких були такі:

– можлива пасивність голів ОМС, а в окремих випадках відвертий спротив, 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 ТГ, спроможних прорахувати оптимальні варіанти об'єднання;

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

Беручи на основу цей принцип, українські законодавці, найперше, керувалися вимогами ст. 5 ЄХМС в якій зазначається, що «зміни територіальних кордонів ОМС не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом»³. Так як в Україні закон про місцевий референдум був відсутній, то народні депутати запровадили процедуру громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян,

¹ Територіальна реформа на Волині: перспективи чи загрози. *Волинська газета*. URL: https://www.volynnews.com/news/vlasniy_dosvid/perspektyvy-chy-zahrozy-terytorialnoyi-reformy-na-volyni/ (дата звернення: 12.03.2020).

² Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Голос України*. 2015. 4 берез. С. 17.

³ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи REC (2004) 12 про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої та регіональної влади. *Досвід децентралізації у країнах Європи*: зб. док.; пер. з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства ВРУ, 2015. С. 154.

інші форми консультацій з громадськістю). Така процедура відповідала рекомендаціям Комітету міністрів Ради Європи REC (2004) 12 про процеси зміни кордонів та/ або структури органів місцевої та регіональної влади: «Якщо законодавство не передбачає звернення до обов'язкового референдуму, можна використовувати інші форми консультацій»¹.

Однак, зарубіжна практика показувала, що безумовне дотримання принципу добровільності призводило до негативних наслідків реформування. З цього приводу В. Малиновський під час круглого столу 30 квітня зазначив, що «добровільне об'єднання не дасть очікуваного ефекту. Україна просто застрягне в процесі реформування, що, у свою чергу, загрожує не завершити АТР. Хоча Закон твердить про добровільне об'єднання громад, але добровільно ми не зробимо територіальної реформи. Згадаєте мої слова. В своїй докторській дисертації я вже досліджував це питання. Ті країни ЄС, які пішли шляхом добровільного об'єднання, не провели реформу. Всі реформи провалилися. Яскравий приклад – Франція»². У цьому контексті зазначимо, що спроба реформування комунального рівня Французької Республіки була позначена поразкою закону Марселіна про добровільне злиття дрібних комун, ухваленого урядом Ж. Помпіду 16 липня 1971 року. У результаті, у цій країні зберігається найбільш архаїчна структура базового рівня територіального устрою серед держав-членів ЄС з найбільшою кількістю комун – 36 751 (у 1851 р. їх було 36 835)³. При цьому 27 790 або 76 % комун мають кількість населення менше 1000 чол. і лише 241 комуна (0,7 %) має кількість населення понад 30 000 чол⁴. Кожна друга комуна налічує менше 400 жителів. Поразка комунальної реформи змусила вдаватися до міжкомунальної кооперації, що здійснюється у чотирьох формах: синдикати комун; міські об'єднання; спільноти комун; спільноти населених пунктів⁵.

Досвід європейських країн, котрі здійснили АТР, демонструє такі моделі їх проведення:

Адміністративно-примусова – реформа проводиться з ініціативи центральних органів державної влади, які приймають відповідний закон, окреслюють параметри ТГ, формують відповідні контури нового базового рівня і реалізують відповідні рішення, контролюючи процес реформування. За цієї моделі політичну відповідальність за результати реформування несуть ініціатори реформи – центральні органи державної влади.

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування. *Досвід децентралізації у країнах Європи*: зб. док.; пер. з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства ВРУ, 2015. С. 14.

² «Переяславська рада»: сільради не спішать об'єднуватися з Луцьком. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/analytics/pereiaslavska-rada-silrady-ne-spishat-obyednuvatysia-z-lutskom/> (дата звернення: 13.03.2020).

³ Строй В. «Жодного дня без реформи самоврядувань!...» *Віче*. 2007. № 11. С. 63;

⁴ Пітцик М. В., Ганущак Ю. І., Шиманке Д., Циммерманн Х. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції. Київ: Асоц. міст України та громад, 2008. С. 86.

⁵ Лазор О. Д., Коваль М. Р. Публічна самоврядна влада у містах України та Франції: організаційно-правовий аспект: монографія. Чернівці: Технодрук, 2008. С. 68.

Добровільна – центральні органи державної влади формують критерії реформи, приймають відповідні закони, а ТГ самостійно (без стороннього втручання) вирішують з ким хочуть об'єднуватися, а також форми такого об'єднання. Центральна влада фактично не впливає на цей процес, її дії обмежуються лише методологічною та експертною підтримкою, а також стимулюючими інструментами, спрямованими на заохочення ТГ до об'єднання.

Добровільно-примусова – на першому етапі центральна влада забезпечує законодавчу основу реформи, стимулюючі інструменти і визначає певний період об'єднання ТГ на добровільній основі. Коли цей підхід не давав очікуваних результатів, центральна влада вдавалася до примусових методів об'єднання.

Зарубіжна практика проведення реформ показала, що найбільш ефективною виявилася перша модель, що проводиться у короткі строки, а сформовані ОМС є спроможні та економічно ефективні. Однак, недоліком цієї моделі є усунення від безпосередньої участі у реформуванні самих ТГ, що не відповідає принципам демократії і може певною мірою не врахувати наміри та бажання громад.

Друга модель, навпаки, виявилася найменш ефективною і фактично в жодній країні, де вона застосовувалася, не сприяла досягненню поставленої мети. Після багаторічного добровільного реформування, що не давало позитивних результатів, центральна влада була змушена вдаватися до примусового варіанту об'єднання або призупиняти реформу. Прикладом європейських держав, котрі здійснювали реформування на добровільній основі і не досягли поставленої мети були Норвегія, Естонія (1996–2014 рр.), Албанія, Латвія (1990–2009 рр.), Франція, Угорщина, Словаччина, Чехія, Східна Німеччина (колишня НДР) після 1990 року). Натомість країни, котрі відразу запровадили адміністративно-примусовий підхід реформування, зокрема Грузія, змогли оперативно досягти поставленої мети. Окремі держави, що розпочинали реформування на добровільних засадах, змушені були у подальшому вдатися до примусового варіанта реформування (Данія, Естонія, Латвія)¹. Україна, зважаючи на невдалий досвід реформування 2005 р., обрала добровільний варіант формування нового базового рівня, який, як уже зазначалося вище, мав завершитися до кінця 2017 року².

З цього приводу І. Коліушко та В. Тимошук зазначили, «що у суспільстві насаджується помилкова думка, що АТР можна здійснювати лише добровільно (за умови підтримки населенням, елітами тощо). Але досвід останніх анатогічних реформ у світі, навпаки, переконливо свідчить, що

¹ Малиновський В. Я. Об'єднання територіальних громад: добровільність чи примусовість? *Наук. вісн. Східноєвроп. нац. ун-ту ім. Лесі Українки*. 2018. № 1: Серія: Міжнародні відносини. С. 172 ;169.

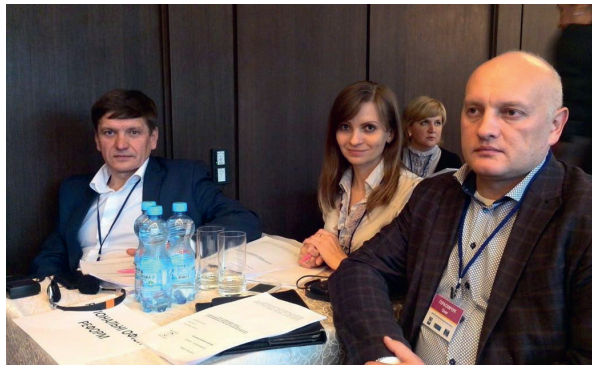
² Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 11 квіт. С. 13.

реально можливим є лише централізоване (фактично примусове) впровадження такої реформи. При цьому, звичайно, має проводитися належна інформаційно-роз'яснювальна робота, в тому числі з урахуванням специфіки різних груп суспільства»¹.

Для того, щоб Закон «Про добровільне об'єднання ТГ» можна було реалізувати, Уряд мав прийняти Методику формування спроможних ТГ (далі – Методика), що й було зроблено ще через місяць 8 квітня². Але для того, щоб розпочати процес об'єднання громад, знадобився ще один місяць, коли 6 травня Методику було оприлюднено. Таке невиправдане затягування з прийняттям законодавчих та нормативно-правових актів не давало можливості стартувати важливій реформі, а також унеможливило виконання Плану заходів щодо реалізації Концепції, згідно якого ОДА відводилося всього три місяці (до 5 червня) для розробки та внесення на розгляд КМУ перспективних планів формування територій громад областей³, 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 рад⁴.

Дотриматися зазначеного графіку, зважаючи на те, що цю роботу, фактично, не було кому виконувати, було нереально. Адже Офіс реформ у Волинській області – недержавну структуру, створену за сприяння Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), АМУ та Мінрегіону, у складі п'яти осіб (А. Пархом'юк, О. Герасимчук, П. Гоцалюк, С. Думська, О. Урбан), було відкрито лише 6 травня. Метою його діяльності було проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань реформи місцевого самоврядування і ТОВ, а також здійснення моніторингу впровадження реформ, узагальнення інформації щодо проблемних питань та внесення пропозицій Уряду щодо шляхів їх вирішення.

Регіональна робоча група з підготовки проекту перспективного плану формуван-



А. Пархом'юк, С. Думська, О. Герасимчук

¹ Коліушко І., Тимошук В. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямів адміністративної реформи. *Проблеми трансформації територіальної організації влади*: зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. Київ: Атіка, 2005. С. 257.

² 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.

³ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядження Каб. Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 23 лип. С. 11.

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.

ня спроможних ТГ 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 квітня¹). При цьому зазначимо, що враховуючи її кількісний склад (59 осіб), вона априорі була недієздатним колегіальним утворенням, що в подальшому й підтвердилося: була зібрана всього декілька разів, а тому реальної діяльності не проводила. Основною структурою, на яку була покладена зазначена робота, став Офіс реформ.

Зважаючи на сказане, можна констатувати, що на місцях також не поспішали з цією реформою. За бюрократичною традицією в районах очікували вказівок зверху, яких не поступало. ОДА основну роботу зосередила на інформативному та консультативному напрямках з мінімальним втручанням у процеси, які відбувалися на місцевому рівні. Однак, у багатьох сільських радах об'єктивно не було спеціалістів, які б могли фахово прорахувати всі вигоди і втрати від об'єднання. При цьому районні органи влади самоусунулися від цього процесу. Фактично, 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. Не було розгорнуто системної роз'яснювальної роботи в районах та населених пунктах щодо основних аспектів реформування місцевого самоврядування і ТОВ. З жителями громад та зацікавленими суб'єктами не було проведено громадських обговорень, а епізодичні зустрічі не мали суттєвого впливу на загальний процес реформування. Фактично вся робота звелася до окремих ініціатив, які виходили від окремих громад, що призвело до своєрідної організаційної хаотичності, в якій кожен об'єкт реформування самотужки вирішував важливе державне завдання. У таких умовах провести оптимальне реформування було вкрай складно.

Зважаючи на ці обставини, Офіс реформ спільно з ОДА підготували компромісний проект Перспективного плану формування територій громад, про який багато громад навіть не здогадувалося. Адже окремі РДА формально поставилися до їх складання, надіславши проекти, неузгоджені з багатьма сільськими, селищними радами. 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 км².

Як зазначив директор Офісу реформ А. Пархом'юк, експерти виїжджали на місця у райони і розповідали для чого потрібне об'єднання громад. Мета – зробити послуги максимально наближеними до людей, а гро-

¹ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 23 лип. С. 11.

² 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.

маду – фінансово спроможною вирішувати власні проблеми. Утримувати садочки, школи, поліклініки, житлово-комунальне господарство, ремонтувати дороги. Усі ці питання вирішуватимуться безпосередньо на місцях. Якщо брати той же польський досвід, то перспективу має та громада, де проживає не менше дев'яти тисяч людей. У нас же на перших порах розглядаються варіанти створення громад з населенням у п'ять тисяч. Але нижче цієї цифри опускатися не можна. Бо тоді реформа не матиме ніякого сенсу. На сьогодні найбільше питань виникає щодо того, який населений пункт стане центром громади. Такими, без сумнівів, мають стати районні центри. А от щодо сіл, то тут тривають дискусії, іноді навіть гарячі¹.

Свідченням помилкового підходу до формування ОТГ від самого початку реформування стала зустріч експертів Офісу реформ з головами громад Луцького району, яка відбулася у приміщенні Луцької районної ради під головуванням голови РДА І. Ярмольського. Опрацювавши паспорти громад, у РДА запропонували створити на території району сім громад: Торчинську, Заборольську, Гіркополонківську, Маяківську, Підгайцівську, Липинську та Боратинську. А Смолигівський сільський голова Г. Прус відстоювала створення ОТГ з центром у с. Смолигів та виступила проти приєднання сільради до Торчинської ОТГ. При цьому, жоден з присутніх сільських голів не передбачав об'єднанням з сусіднім Луцьком.

Показовим у цьому контексті була думка Липинського сільського голови Б. Гусака, який на запитання, чи не розглядає сільрада варіантів співпраці з Луцьком відповів: «Ми і так співпрацюємо з Луцьком. Не знаю чому окремі заступники міського голови висловлюються, ніби це не так. Не можна політизувати чи працювати методом тиску, мовляв, не будемо брати дітей із села в садочки чи школи, припинимо транспортне сполучення. Ми маємо шукати точки дотику, а не роз'єднання. Я був за кордоном, і там спостерігав гарний приклади взаємовигідної співпраці. Для прикладу, у місті Лодзь потужний торговий комплекс знаходиться не в місті, а у приміській громаді. Тому ми маємо думати не про особисті інтереси, а про громаду.

Якщо говорити про стратегічний розвиток, то Липинам краще розвиватися у Підгайцівській ОТГ. У нас, як я вже казав великий потенціал, ми маємо понад 45 юридичних осіб та понад 400 фізичних. Сьогодні близько 2000 людей із Луцька їздять на роботу у Липини.

Аби визначити оптимальний варіант, ми порахували доходи і вплив на ситуацію. Якщо Липини увійдуть до Луцька, то у нас, у кращому випадку, буде один депутат. Коли ж ми увійдемо до об'єднаної громади, наприклад, з центром у Прилуцькому, матимемо не менше третини своїх депутатів. Ми зможемо серйозно впливати на прийняття рішень, і не дозволимо лобювати чийсь особисті інтереси. Окрім того, думаю вдасться виробити

¹ Для чого сільрадам на Волині об'єднуватися у громади. Оновлена карта. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/society/dlia-choho-silskym-radam-obyednuvatysia-u-hromady/> (дата звернення: 16.03.2020).

таку стратегічну лінію, аби рівномірно розвивати громаду. У Луцьку в нас ніколи не буде таких можливостей. Луцьку ми цікаві, оскільки місту не вистачає земель»¹.

З цього приводу В. Малиновський зазначив, «що голови сільрад навколо Луцька до обласного центру приєднуватися не хочуть, бо бояться міської експансії. Вони переймаються (ймовірно, небезпідставно), що місто використовує всю їх землю, крім того, не хочеться їм втрачати і свої посади. Вони (сільські голови – ред.) придумали нову версію: об'єднати сільради, які поруч, без міста. Приміром, Липинська сільрада не проти об'єднатися з Прилуцькою, можливо і з Жидичинською. Все, щоб тільки не приєднуватися до Луцька. І так всі міста затиснуті сільськими межами, не маючи перспективи розвитку»².

А. Пархом'юк під час прес-конференції на тему: «Основа адмінреформи – добровільність, базова вимога – спроможність громад», що відбулася 17 червня у приміщенні обласної ради, зазначив: «Коли була реформа у Польщі, то населені пункти не хотіли зливатися з містами, адже вони і так самодостатні. Пройшов час і результат показав, що це було помилкою, адже перспективу розвитку міст затиснули у певні межі. Міста швидко розростаються, але територіальні обмеження гальмують процес. Шляхом помилок Польщі вже йдуть волиняни – сільради не поспішають об'єднуватися з Луцьком. Зокрема, у рамках децентралізації, сільські голови планують злиття лише між сільрадами і не хочуть допускати надто тісної «дружби» з Луцьком, аби вберегти золоту жилу – землю»³.

При цьому зазначимо, що й влада обласного центру, як й інших міст обласного значення, не поспішала з реформою. Зокрема, дивувала позиція Луцького міського голови М. Романюка, який не бачив сенсу об'єднання з суміжними сільськими громадами, втрачаючи таким чином дорогоцінний час і можливість.

З метою активізувати владу м. Луцька до процесу децентралізації, 3 липня в приміщенні Палацу культури «Просвіта» відбувся круглий стіл на тему: «Процес децентралізації на Волині: здобутки та прорахунки», організований міським осередком ВО «Самопоміч». У заході взяли участь представники ОМС, експерти, депутати місцевих рад та ЗМІ. У ході круглого столу були розглянуті такі питання:

¹ «Ми працюємо з Луцьком, але стратегічно нам вигідне об'єднання з Підгайцями», – сільський голова Липин. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/articles/744-my-pracuyemo-z-luckom-ale-strategichno-nam-vygidne-obiednannia-z-pidgajciamy-silskyj-golova-lupyno> (дата звернення: 16.03.2020).

² «Переяславська рада»: сільради не спішать об'єднуватися з Луцьком. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/analytics/pereiaslavska-rada-silrady-ne-spishat-obyednuvatysia-z-lutskom/> (дата звернення: 17.03.2020).

³ Децентралізація на Волині: добровільно примусово? *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/na-volyni-detsentralizatsiia-ne-vidbuyayetsia-cherez-kolino/> (дата звернення: 17.03.2020).

1. Процес роботи над перспективним планом формування територій громад.
2. Затвердження перспективного плану.
3. Проблеми формування територій громад міста Луцька та інших міст обласного значення.

Оцінюючи ситуацію щодо об'єднання навколо Луцька, модератор круглого столу В. Малиновський зазначив: «Я послухав в одному інтерв'ю pana мера Миколу Романюка. Він казав, що коли ми приєднаємо якусь сільраду, то з'явиться повно проблем: там треба буде провести дорогу, а лучани будуть дорікати йому за нераціональне використання грошей. Насправді ж, уся проблема в тому, що місто втрачає перспективи розвитку. Місто залишиться глибокою провінцією і буде не в змозі конкурувати з іншими подібними містами. Інвестиції не підуть в Луцьк, бо їм немає куди іти. Інвестор хоче бачити території, а в місті їх немає. Тому дивує, чому така позиція у міської влади?!..

Передумови для розширення меж Луцька були ще в 2009-му році, коли депутати затвердили Генеральний план розвитку міста, який включав навколишні сільради. Однак, через таку позицію владців, обласний центр Волині програє у конкурентоспроможності Рівному й коли відбуватиметься укрупнення областей, то пріоритет дадуть не древньому Лучеську. У Рівному є 250 тисяч населення, аеропорт, міжнародна автомагістраль від Києва до Європи, потужне залізничне сполучення. Це наш найбільший конкурент. Якщо ж подивитися на європейські супермаркети, то вони відкриваються в Рівному, а не в нас. Раніше піднімали питання, де буде центр нового регіону: в Луцьку чи Рівному? Про це знову будуть говорити через 10-15 років, то ми просто програємо у конкуренції за центр регіону. Якщо ж до Луцька долучаться навколишні села, то ми матимемо нові території і збільшення кількості населенні із 217 тисяч до 250 тисяч.

Навколишні сільради так переплетені з містом, що не одразу зрозумієш, де місто, а де село. Окрім того, більшість людей працюють в Луцьку, місто забезпечує навколишні села транспортним сполученням, медичним обслуговуванням. Тому при розмежуванні виникнуть чималі проблеми в сільрадах. Їм скажуть, що садочки і школи в Луцьку для селян закриті. Також відкрите питання щодо пожежної безпеки тощо. З цього приводу відбувається недооцінка ситуації... Подібна ситуація й з іншими містами Волині, для прикладу у Ковелі. Сподіваюся, що пункти Перспективного плану щодо міст обласного значення та суміжних сіл не затвердять в Кабміні й тоді двом сторонам доведеться сідати за стіл переговорів»¹.

Депутат Луцької міської ради О. Плісецький так пояснив стан справ: «Села не хочуть об'єднуватися з містом, бо люди думають, що місто прийде

¹ Децентралізація: Луцьк може стати «глухою провінцією» часів Російської імперії. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/detsentralizatsiia-lutsk-mozhe-staty-hlukhoiuv-provintsiyeiu-chasiv-rosiyskoyi-imperiyi/> (дата звернення: 20.03.2020).

й у них все забере. Аби люди так не думали, міський голова повинен прийти в навколишні громади зі своїми ініціативами. Він може зустріти там супротив сільських голів, втім, якщо вони не захочуть іти до об'єднання, то їх до цього підштовхнуть самі ж люди. Але, для цього їм потрібно пояснити про можливі перспективи і проблеми, які чекають на волинян. У нас досі «совкова» влада, яка приймає рішення в кабінетах і не дає можливості громадам активно долучатися до розвитку регіонів. Як наслідок, люди приходять на сесії Луцької міськради, бо їх не чують»¹.

Після гострої критики, 17 липня, нарешті, відбулася перша зустріч представників влади Луцька з депутатами Жидичинської сільської ради Ківерцівського району. На чергову сесію сільради прибули перший заступник Луцького міського голови Т. Яковлев, секретар Луцької міської ради С. Григоренко та А. Пархом'юк. Луцькі посадовці та експерти обговорили з депутатами ради та активом Жидичинської громади можливість об'єднання цієї сільської ради з Луцьком. Якщо мешканці Жидичина, Кульчина і Липлян погодяться на об'єднання з Луцьком, місто обіцяє зробити асфальтовану дорогу до Липлян (3,5 км), довести Жидичинський ФАП до стандартів міста, наповнити його сучасною діагностичною та лікувальною технікою і зробити не гіршим, ніж у місті, зробити централізовану каналізацію в селі Жидичин, відкрити в Жидичині філію ЦНАП, в якій селяни зможуть отримувати дозволи, довідки та інші документи і не їхати до Луцька, скоригувати маршрути приміських автобусів, які проходить через Кульчин, Жидичин і Липляни таким чином, щоб вони їхали через центр міста².

У результаті розмови домовилися, що у Жидичині обговорять пропозицію об'єднання з Луцьком під час зборів селян. С. Григоренко зазначив: «Луцьк межує з десятьма сільськими радами. Нині ми ведемо перемовини щодо об'єднання громад. Якщо вдасться досягнути домовленостей, то наше місто отримає можливість розвитку, адже в нинішніх межах у Луцьку нема де будувати нові заводи, підприємства, гіпермаркети тощо»³.

Після цього відбулася зустріч міського голови М. Романюка та С. Григоренка з мешканцями Жидичинської сільської ради. У своєму виступі М. Романюк наголосив: «Сьогодні ми прийшли до вас із пропозицією стати однією громадою, адже місто і прилеглі сільські ради тісно взаємопов'язані. Луцьк має розвиватися, але це неможливо без території. За останні кілька років у нас зафіксовано природний приріст населення. Відповідно потрібні додаткові площі для будівництва житла та нових підприємств, розміщення технопарків, гіпермаркетів тощо...

¹ Децентралізація: Луцьк може стати «глухою провінцією» часів Російської імперії. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/detsentralizatsiia-lutsk-mozhe-staty-hlukhoiu-provintsiyeiu-chasiv-rosiyskoyi-imperiyi/> (дата звернення: 20.03.2020).

² Села навколо Луцька спробують переконати приєднатися. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/54158-sela-navkolo-lucka-sprobuyut-perekonaty-pryiednatysia>

³ Луцьк робить пропозицію прилеглим селам щодо об'єднання в рамках адмінреформи. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/53867-luck-robty-propozyciyu-pryleghlym-selam-schodo-obiednannia-v-ramkah-adminreformy> (дата звернення: 20.03.2020).

Бюджет ОТГ в перерахунку на одного жителя становитиме 5400 грн, тоді як нині в Жидичинській сільській раді – це 560 грн, тобто вдсятеро менше».

У відповідь Жидичинський сільський голова О. Данкевич зазначив, що «пропозиція об'єднатися з Луцьком цікава. Адже чимало наших людей працює у місті, бо це порівняно близько, та й транспортне сполучення хороше. Однак, таке важливе рішення може бути ухвалене тільки спільно з громадою»¹.

З 28 до 30 серпня на території сіл Жидичин, Кульчин та Липляни було проведено опитування населення. Участь у ньому взяли 1730 виборців (72,7 %). Було запропоновано п'ять варіантів для вибору. За об'єднання Жидичинської та Озерцівської сільських рад проголосувало 1075 людей (62,2 %). Об'єднатися з Луцьком виявили бажання 567 респондентів (32,7 %). Варіант перспективного плану (ОТГ з центром у с. Маяки, що об'єднує Рокинівську та Жидичинську громади) підтримали лише 12 мешканців (0,7 %). За об'єднання ОТГ з центром у Ківерцях віддали свої голоси 44 особи (2,6 %). Не підтримали жодного варіанта 32 людей (1,8 %). О. Данкевич, коментуючи ці результати заявив, що це просто опитування, яке не має юридичної сили. Однак, така реальна картина того, що хочуть люди².

27 травня за ініціативою Офісу реформ спільно з ВОЦППК відбулося обговорення особливостей створення ОТГ у Горохівському районі. З цієї метою у приміщенні районної ради зібралися представники влади, експерти та громадські активісти. З гостей в обговоренні взяли участь експерти Офісу реформ О. Урбан та О. Герасимчук, професор СНУ В. Малиновський, начальник відділу зведеного бюджету та міжбюджетних відносин департаменту фінансів ОДА В. Горщар, начальник юридичного відділу апарату ОДА В. Потапенко, керівник навчально-методичного відділу ВОЦППК О. Мойсік. З районного керівництва – голова РДА Л. Матвеева, голова райради Л. Андрійчук, керівники структурних підрозділів РДА та сільські голови.

Розмова вийшла конструктивною та результативною. За попереднім проектом РДА планувала створити сім ОТГ з адмінцентрами у Горохові, Берестечку, Шклині, Мирному, Сенкевичівці, Мар'янівці та Підбереззі. Однак, після дискусій, аргументованих виступів фахівців та фінансистів думка щодо формату ОТГ Горохівського району суттєво змінилася. В. Малиновський зазначав, що на території Горохівщини варто створити 3-4 спроможні ОТГ. Не менш переконливі аргументи, які чітко окреслені у Методиці, називали експерти Офісу реформ.

4 червня обговорення перспектив об'єднання громад Любешівського району відбулося у смт Любешів за участю О. Герасимчука, В. Горщара та В. Малиновського.

¹ Кушнір О. «Це має бути спільне бажання, а не воля когось одного». *Волинь-нова*. 2015. 28 лип. С. 5.

² Децентралізація: у Жидичині провели референдум. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/56295-decentralizaciia-u-zhydychyni-provely-referendum> (дата звернення: 25.03.2020).

11 червня у м. Камінь-Каширську відбулася нарада за участю керівництва району, голів ОМС району та експертів. З районного керівництва у ній взяли участь голова РДА В. Дунайчук, голова районної ради В. Сус, Камінь-Каширський міський голова В. Бондар, а також депутатський корпус районної і міської рад, сільські голови. У складі обласної делегації – В. Малиновський, В. Горщар, О. Герасимчук, О. Мойсік.



*Під час наради
у Камені-Каширському*

В. Малиновський, розглядаючи тематику децентралізації, навів приклад Польщі, в якій проведена реформа місцевого самоврядування вважається однією з найбільш успішних. Адже в її результаті утворилася нова система публічного управління, побудована на засадах децентралізації та субсидіарності. Триступеневе територіальне самоврядування тут не має ієрархічної структури: гміна як базова одиниця, повіт (на українських теренах – район) і воеводство (область) – незалежні одне від одного, однак підлягають нагляду з боку держави у визначених законом рамках. Фінансово самодостатнє місцеve самоврядування змогло перебрати на себе більшість функцій та послуг із забезпечення життєдіяльності громад. Наділення гмін реальною владою зі спроможністю вирішення всіх питань локального значення під свою відповідальність – стало головним стратегічним результатом АТР у Польщі. Гміна стала основним надавачем публічних послуг та головним партнером у вирішенні основних життєво необхідних питань громадян.

У підсумку учасники заходу зійшлися у думці, що прийшов час систематизувати напрацьовані механізми, посилити інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення для того, щоб розпочати реформу децентралізації в районі.

Наступного дня у м. Любомлі було проведено семінар з питань децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування в контексті Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ» для сільських, селищних голів Любомльського та Шацького районів. З присутніми працювали: В. Малиновський, В. Горщар, П. Гоцалюк.

Дискусії були гарячими і бурхливими, проте всім було зрозуміло одне: реальна конкуренція між ОТГ дасть відповіді на усі питання, а нинішнє ручне управління лише буде загострювати проблеми і залишить можливість політичним маніпуляціям.

9 червня у приміщенні ЦНАП м. Луцька відбувся польсько-український семінар на тему: «Засади успіху місцевого самоврядування з урахуванням 25-річного досвіду Республіки Польща», організований Волинським регіональним відділенням АМУ (далі – ВРВ АМУ) у співпраці з Фундацією «Європейська Академія місцевого самоврядування» в місті Мелгев (Республіка Польща), «Європейською Академією розвитку науки і бізнесу» (Україна) за підтримки Генерального консульства Республіки Польща у Луцьку, Свідніківської міської ради (РП) та Луцької міської ради. У заході взяли участь: з української сторони – Т. Яковлев, В. Малиновський, А. Пархом'юк і працівники Офісу, виконавчий директор ВРВ АМУ Б. Самоїленко, Горохівський, Камінь-Каширський, Рожищенський міські голови, представники інших ОМС Волині. З польської сторони – віце-маршалець Люблінського воєводства К. Грабчук, консул Генерального консульства РП у Луцьку К. Савіцкі та фахівці різних сфер місцевого самоврядування.



Виступає Кишиштоф Грабчук

Польські партнери розповіли про те, як проходила реформа місцевого самоврядування у їхній країні та її результати. К. Грабчук у своєму виступі зазначив: «Польща – то великий адвокат України у Євросоюзі. Нині, коли ви врешті за стільки літ визначилися, у якому напрямку хочете рухатися, треба лише працювати і не створювати на шляху змін перешкоди. Якщо зараз запитати поляків, чи задоволені вони рівнем свого життя, то добра частина скаже, що ні. Бо маємо приклад розвитку Німеччини, Франції... Але ми вже пройшли чимало щаблів у розвитку, і робили це, коли наша країна була у такому ж складному, а то й гіршому становищі, ніж нині Україна»¹.

¹ Як Волині повторити успіх Польщі. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/yak-volyni-povtoryty-uspikh-polshchi/> (дата звернення: 25.03.2020).

В. Малиновський у своєму виступі зазначив: «Коли у Польщі відбувалася реформа місцевого самоврядування, котра й дала поштовх до розвитку, Україна, на жаль, будувала централізовану систему влади. А тоді, на початку 90-х, дві країни були в однакових економічних умовах... Тож якщо в Україні й зараз не відбудеться реформа, то матимемо або російський зразок розвитку, або латиноамериканську модель, де основні ресурси сконцентровані у мегаполісах, куди безупинно їдуть всі, хто має таку можливість, з бідних провінцій. А Україні загалом, як і аграрній Волині зокрема, не можна допустити, аби село жило у злиднях. І перше завдання цієї реформи – дати повноваження та реальні ресурси у громади. Аби питання місцевого значення не вирішувалися у райцентрі чи Луцьку. Нині село на межі виживання – 90 % сільських рад є глибоко дотаційними, там навіть не заробляють на зарплату своїм працівникам. Тож на місцях не варто боятися звільнень чи зменшення апарату – фахівці будуть затребуваними ще більше, бо додасться чимало нових функцій. Не слід також боятися укрупнення громад, адже більша громада в результаті отримає більші ресурси для розвитку. І пріоритети та потреби такі громади визначатимуть самостійно»¹.

Польські партнери пообіцяли підтримку – консультативну, юридичну та практичну, при цьому наголошуючи: українці мають позитивний приклад, і поляки готові допомогти, аби ми змогли уникнути помилок, котрі допустили у Польщі, тому що Україні необхідний рух уперед ще швидшими темпами. За підсумками заходу представники міст Нововолинська (Україна) та Свідніки (Республіка Польща) підписали декларацію намірів про співпрацю.

2.3. Робота над Перспективним планом

Початок обговорення проекту Перспективного плану формування ТГ Волинської області (далі – Перспективний план) відбувся 28 травня на першому засіданні Робочої групи. На ньому Офіс реформ репрезентував свої напрацювання. Цій презентації передували обговорення, консультації, виїзні зустрічі, робочі наради та засідання, бесіди з представниками громад, уточнення інформації, поданої РДА.

Голова Робочої групи, заступник голови ОДА С. Кошарук наголосив: «Ми сьогодні зібралися, аби кожен висловив власне бачення ситуації, подав інформацію, що стосується його сфери, можливо, навіть зробив конструктивні критичні зауваження. Нам це потрібно, аби перспективний план, котрий найближчим часом буде запропонований для обговорення в депутатських комісіях та згодом – винесений на голосування у сесійній залі, був максимально реалістичним, відповідав Методиці і відображав по-

¹ Як Волині повторити успіх Польщі. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/yak-volyni-povtoryty-uspikh-polshchi/> (дата звернення: 25.03.2020).

бажання кожної громади». При цьому він зауважив, що чимало громад і справді виявили активність та мають певні напрацювання і навіть підготували необхідні ініціативи для об'єднання. Чого не можна поки сказати про міста обласного значення – до Офісу реформ від жодного з них досі не надійшло пропозицій. Зокрема, це стосується Луцького району, в якому жодна сільська рада не розглядає ймовірного об'єднання з Луцьком. Схожа ситуація і у Володимирі-Волинському. Зі слів Кошарука, приміські села висловлюють позицію, що готові об'єднуватися з такими потужними центрами, як міста обласного значення, але залишатися у статусі, в якому є нині. На це фахівці зазначили однозначно:



Перше засідання Робочої групи

не може так бути, що люди в довколишніх населених пунктах користуються всіма благами міста, навчаються у міських школах, діти ходять у міські садочки, але платять за послуги за нижчими тарифами.

Представники Володимир-Волинського району пропонують сформувати ОТГ з адміністративними центрами в Устилузі, Березовичах, Заріччі, Зимному та Овадному. Причому, до Оваднівської громади вже побажала ввійти та підготувала необхідне подання Гайківська сільська рада Турійського району. Це пояснюється тим, що раніше вони входили до Оваднівського району. Проте, на думку Офісу реформ та членів Робочої групи, доцільно утворити три ОТГ з центрами у Володимирі-Волинському, Устилузі та Овадному. Цю пропозицію й залишили для подальшого обговорення на місцях.

На Ковельщині взагалі відбувається значна подрібненість – там пропонують створення багатьох громад зі слабкою економічною базою. Після обговорення Робоча група вирішила пропонувати у Ковельському районі лише три громади з адмінцентрами у самому Ковелі, Голобах та Поворську. У Маневицькому районі пропонується сформувати дві ОТГ з адмінцентрами у Маневичах та Колках. Також дві ОТГ доцільно створити на Ківерцівщині – Ківерцівську та Цуманську, хоча є й інші пропозиції, тож ситуація

поки неоднозначна. У Рожищенському районі рекомендують створити три ОТГ з адмінцентрами у Рожищі, Копачівці та Доросинях. Горохівський район виявив також виважену позицію: якщо спочатку до Офісу реформ надійшла пропозиція створити сім ОТГ, то після зустрічі з експертами там погодилися і вже опрацьовують формат трьох чи чотирьох ОТГ, зокрема з адмінцентрами у Берестечку, Горохові та Сенкевичівці. Непроста ситуація склалася і в Іваничівському районі, де пронують утворення кількох невеликих ОТГ. У Шацькому районі пропонується варіант однієї ОТГ. На Ратнівщині планується створення трьох ОТГ з центрами у Заболотті, Ратному та Самарах. На Камінь-Каширщині попередньо пропонують чотири ОТГ з центрами у Камені-Каширському, Пнівному, Сошичному, Бузаках. На базі Любешівського району погоджуються створити дві громади з центрами у Ветлах та Любешові. Одна ОТГ пропонується на Старовижівщині. У Локачинському районі логічно створити одну ОТГ. На Турійщині пропонується створення ОТГ з центрами у Турійську, Лукові та Купичеві. Любомльська РДА запропонувала три ОТГ з адміністративними центрами у Любомлі, Гущі та Головному.

Член Робочої групи В. Малиновський наголосив, що не можна допустити створення невеликих ОТГ, бо так хоче сільський голова чи якась впливова особа. Людям необхідно пояснювати, що ОТГ доведеться розраховувати на власні сили і потенційні можливості громад¹.

Напередодні сесії обласної ради, на якій мав розглядатися Перспективний план, склалася доволі непередбачувана ситуація. Зокрема, голова обласної ради В. Вітер – представник ВО «Батьківщина» на запитання: «Чи встигне Волинь вжити необхідних заходів у першій хвилі адмінреформи, що має завершитися до 15 вересня?», відповів: «З цього приводу у нас готується проект рішення, втім, нині місцеві громади не готові до адмінреформи. Ми бачимо, що дуже активний Луцький, Камінь-Каширський, Ковельський райони – там готові до об'єднання. Але ми бачимо, що сама система ще недосконала, це питання ще – сире. Звісно, об'єднуватися треба, нам необхідна децентралізація, але ця форма поки нічого особливого не дає»².

Таку позицію голови Волинської обласної ради можна пояснити, зважаючи на риторику лідера ВО «Батьківщина» Ю. Тимошенко щодо децентралізації: «Мета одна, і вона є очевидною: наші села розташовані на безцінних чорноземах. Землі вже готують до продажу, і вони потрібні без людей. Ганебні плани прикривають красивим словом «децентралізація». За законодавством об'єднання громад має відбуватися добровільно. Про-

¹ План нових територіальних громад на Волині. *Волинські новини*. URL: <http://www.volynnews.com/news/society/plan-novykh-terytorialnykh-hromad-na-volyni/> (дата звернення: 28.03.2020).

² Волинь не встигає з адмінреформою, але може її завершити у 2016-му. *Волинські новини*. URL: <http://www.volynnews.com/news/policy/volyn-ne-vstyhaye-z-adminreformoiu-ale-mozhe-zavershyty-yiyi-u-2016-mu-rotsi/> (дата звернення: 29.03.2020).

те нині створені механізми, що зганяють людей у великі населені пункти в найгірших традиціях радянської колективізації»¹.

Ще одна політична сила, котра також негативно ставилася до реформи, – ВО «Свобода» та її фракція у Волинській обласній раді, заявила, що АТР перетворюють на фарс, підмінюючи саму реформу її імітацією. Профанація вже в тому, що нібито «добровільне об'єднання» за вказівкою зверху перетворюють у примусове приєднання одних громад до інших, погрожуючи незгідним фінансовою «гільйотиною»...

У заяві цієї фракції йшлося: «Вже перші кроки з втілення адмінреформи показали гострі суперечності між ОМС та ОВВ. Остання, за совдепівською традицією, хоче нав'язати громадам таке бачення реформи, при якому неслухняних «перегнуть через коліно». Це грубе втручання державної влади в діяльність органів самоврядування, нехтування ЄХМС та Конституцією України...

Ці суперечності значною мірою зумовлені неузгодженостями закону «Про добровільне об'єднання ТГ» і Методики формування спроможних громад, спущеною зверху нібито демократичним урядом Яценюка. Уряд зробив так, що фактично об'єднанням займаються не самі громади, а органи державної виконавчої влади, зокрема на місцях – РДА. Хоча в законі вони як суб'єкти об'єднавчого процесу взагалі не фігурують, а закон, як відомо, має вищу юридичну силу, ніж рішення уряду.

Згідно з урядовою методикою, «перспективний план» об'єднання громад розробляють ОДА, а остаточно затверджує КМУ. У такий спосіб уряд нав'язує місцевим громадам модель об'єднання, що не залишає для них альтернативного вибору. Це не відповідає риториці про децентралізацію, яку ми чуємо від влади. «Реформування згори», коли головний суб'єкт – не громадяни, а чиновники, немає нічого спільного з реформою в інтересах громад. Адже тільки люди на місцях можуть знати і врахувати всі особливості територій, що залишаються поза увагою чиновницького корпусу...

Неприйнятним є також намір Уряду застосувати до громад, які не бажають об'єднуватися під примусом, принцип «батого»: мовляв, якщо громади не пристануть на умови, запропоновані із так званих «офісів реформ», тоді рішення про об'єднання можуть ухвалити на рівні Кабміну. Себто, зверху, за розчерком пера і фактично – всупереч волі громад! Це вже скидається на звичайнісінький шантаж...

Фракція ВО «Свобода» у Волинській обласній раді впевнена: уникнути тиску влади на місцевих депутатів та ігнорування думки й інтересів громад вдалося б, якби закон про добровільне об'єднання передбачав обов'язковість проведення місцевого референдуму з цих питань. Рішення про об'єднання мають ухвалювати всі мешканці громади, а не місцеві ради, обрані ще за часів диктату Партії регіонів, під новий диктат діючого уряду та держадміністрацій...

¹ Юлія Тимошенко: Децентралізація Гройсмана – прикриття для продажу українських чорноземів. *Батьківщина*. URL: <https://ba.org.ua/yuliya-timoshenko-decentralizaciya-grojsmana-prikrittya-dlya-prodazhu-ukra%D1%97nskix-chornozemiv/> (дата звернення: 29.03.2020).

Тим часом влада, замість ґрунтовно вивчити ситуацію в кожному населеному пункті, намагається здійснити таку доленосну реформу поспіхом, встановлюючи для цього нереальні терміни. До 15 липня влада хоче здійснити укрупнення громад – і завершити процес новітньої колективізації. Тихо, закрито, сумнівно – без дискусій, дебатів, контраргументів... Таке враження, що «реформу» силкуються «проштовхнути», поки селяни зайняті на городах. Робити так за п'ять місяців до місцевих виборів, які, згідно з Конституцією, мають відбутися цієї осені, – це знущання над власним народом.

Депутати фракції ВО «Свобода» переконані, що справедливо об'єднати громади неможливо, визначивши під це жорстко обмежений час і «підганяючи» цей процес під місцеві вибори восени цього року. Перш, аніж розпочати впровадження такої «реформи», влада мала би забезпечити хоча би мінімальні умови для об'єднання: відремонтувати дороги; забезпечити села регулярним громадським транспортом; запустити скрізь, де потрібно, шкільні автобуси; розв'язати проблеми, пов'язані з користуванням і володінням земельними ділянками лісового та водного фонду; передати землі, що перебувають у розпорядженні органів державної влади, у розпорядження місцевих рад; створити центри надання публічних послуг тощо.

Наразі ж те, що відбувається, – це не реформа і не децентралізація. Уряд проштовхує елементарне скорочення кількості сільських та селищних рад і банально намагається зекономити частину коштів на їх утримання, відбираючи їх у громад. Це схиляє до думки, що за балачками про децентралізацію – зовсім інші наміри: розігнати більшість сільрад, а кошти централізувати в столиці та по великих містах. На жаль, уряд планує реформи в старому імперському стилі – згори і силою, прикриваючись законом про нібито добровільне об'єднання. Намагання розв'язати проблему силоміць – це подальша централізація, яка межує з авторитаризмом та узурпацією влади і є цинічним нехтуванням волею громад. Мабуть, дехто погано засвоїв уроки Революції гідності, якщо так швидко забув, що трапляється з тими, хто нехтує думкою свого народу...

З усього цього напрошується висновок: при існуючому уряді з чинним Податковим і Бюджетним кодексами АТР приречена на провал. Її результатом стане подальше зубожіння більшості громад, аж до фактичної їх ліквідації і втрати земель сільськогосподарського призначення, та подальше збагачення олігархів, інтереси яких так заповзятливо відстоює той, кого все голосніше називають їх лобістом.

Ми, націоналісти, вимагаємо від уряду припинити шантажувати селян і обмежувати їх право на вільний вибір. Адмінреформа повинна здійснюватися на основі обґрунтованого, відкритого в обговоренні плану, погодженого з громадами та громадянами. Проведення місцевих референдумів має стати головною умовою для ухвалення таких рішень. Після Революції гідності влада мусить іти на діалог з громадами, а не діяти, як окупанти на чужих територіях.¹

¹ Заява фракції ВО «Свобода» у Волинській обласній траді. *Правда Луцьк*. URL: <http://www.prawda.lutsk.ua/ukr/blogs/76062/> (дата звернення: 03.04.2020).

Про хід децентралізації у Волинській області йшлося під час робочого візиту в регіон Міністра КМУ Г. Онищенко 5 червня. У зустрічі взяли участь депутати обласної ради, міські голови, голови РДА. Зокрема, Міністр зауважила, що «процес децентралізації мав відбутися ще 20 років тому, але розпочався лише зараз і має бути завершеним. Головна мета децентралізації – створення сильних громад і підвищення їхнього статусу. Річ у тім, що об'єднані громади, які виконають вимоги законодавства і методичних рекомендацій, перспективного плану напряду будуватимуть міжбюджетні відносини з державним бюджетом, як міста обласного значення. Відтак, сільським радам не треба буде просити в РДА грошей на зарплату голові й секретарю сільради, якщо там немає коштів. Гроші на медицину і освіту віддадуть на громади у вигляді субвенції. Простіше кажучи, місцеві громади матимуть власні бюджети, які формуватимуться за зразком бюджетів Луцька, Володимира-Волинського, Ковеля.

Громади, звичайно, можуть і відмовитися від об'єднання. Але вони залишаються в такому разі на тих умовах, як і зараз. А нині картина виглядає таким чином: коштів на зарплату працівникам апарату сільради виділено лише до липня. Далі ті сільради, які не мають власних бюджетів, залишаться взагалі ні з чим.

На місцях в деяких випадках є відвертий саботаж. Сільські голови, які вважають себе господарями і думають, що село належить їм. Вони бажають керувати, але не бажають виконувати зобов'язання. А після об'єднання громад невідомо, чи вони залишаться на посадах».

Голова ОДА В. Гунчик заявив і публічно пообіцяв Г. Онищенко, що вже 19 червня депутати обласної ради розглянуть проект рішення, в якому запропонують перспективний план укрупнення громад. Бо цей перспективний план – документ, який подаватиметься до Кабміну після опрацювання¹.

А. Пархом'юк на прес-конференції на тему: «Основа адмінреформи – добровільність, базова вимога – спроможність громад», що відбулася 17 червня, заявив: «Ми співпрацюємо з громадами. Інколи хтось говорить, що «реформу проводять через коліно», але це – неправда. Ми збирали пропозиції від сільських, селищних голів, ТГ, від облради та ОДА. Так, із 412 територіальних рад різного рівня ми вийшли на потрібну кількість – 66. Втім, це ще не кінцевий результат, бо є питання по Володимир-Волинському районі й інших, де досі відбуваються обговорення щодо укрупнення»².

Напередодні сесії обласної ради, 23 червня відбулося засідання Координаційної ради ОМС, на якому обговорили проект Перспективного плану, підготовлений Офісом реформ спільно з ОДА. За ним на Волині замість

¹ «Дві правди» Гунчика про децентралізацію на Волині. Де істина? *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/dvi-pravdy-hunchyka-pro-detsentralizatsiiu-volyni-de-istyna/> (дата звернення: 07.04.2020).

² Децентралізація на Волині: добровільно примусово? *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/na-volyni-detsentralizatsiia-ne-vidbuvayetsia-cherez-kolino/> (дата звернення: 07.04.2020).

426 сільських та селищних рад планувалося створити 68 ТГ. Репрезентували проект С. Кошарук та А. Пархом'юк. Як повідомив заступник голови ОДА, рішення щодо Перспективного плану потрібно прийняти оскільки це передбачає Закон України «Про добровільне об'єднання ТГ». З його слів, закон про добровільне об'єднання громад унікальний тим, що громади самі обирають, як розвиватися далі: вони можуть залишити все як є або ж зробити зусилля на якісне об'єднання. А. Пархом'юк розповів, що за основу реформи розвитку самоврядування прийнята польська модель. Відповідно, з'явилася і схожа проблема громад, які формуються навколо міст обласного та районного значення. Міста, які на сьогодні є самодостатніми, від такого об'єднання можуть лише втратити. В. Гунчик повідомив, що такі об'єднання будуть виключно добровільними. Але разом з тим сьогодні у Волинській області вже є громади, які чекають на рішення депутатів, щоб почати працювати. Зокрема 70 сільських рад просять згоди на об'єднання, а 35 з них мають відповідні документи. Якщо громади поки об'єднуватися не хочуть, то будуть залишатися в тому статусі, який мають. Згодом вони можуть приєднатися до створених ОТГ або ж створити свою громаду. В. Гунчик висловив пропозицію прийняти Перспективний план на позачерговій сесії в четвер 25 червня. «Ми не можемо сидіти і чекати доки 426 сільських рад захочуть об'єднуватися. Я не чиню на них тиск. У нас немає завдання покласти звіт на стіл Президента про об'єднання. За цим стоять серйозні зміни до бюджету», – зазначив Гунчик. З його слів, об'єднання потрібно завершити до кінця поточного року для того, щоб формувати бюджет 2016 р. на новій територіальній основі.

Однак, як і очікувалося, частина депутатів облради з недовірою поставилася до запропонованого проекту об'єднання громад. Так, О. Пирожик вважав, що план об'єднання громад недосконалий, оскільки не врахована думка громад. Тому закликав владців відкласти прийняття рішення аби почути селян, а ще визначити, що зрештою дасть людям це об'єднання, чи отримують вони додаткові фінанси, за які вони зможуть утримувати дороги, школи і т. д. «Якщо ж це імітація реформи, то вона приречена на провал», – переконаний він.

На думку депутата В. Пецентія, спочатку необхідно провести сходи селян і вивчити їхню думку: «Ми повинні враховувати не інтереси держави, а інтереси громади. Мають пройти сходи селян і селяни мають самі сказати, як би вони хотіли об'єднуватися. Як людям буде краще так і будемо робити».

Ще один представник ВО «Свобода», депутат М. Давидюк зауважив, що питань аж надто багато: «Система виглядає приблизно так – переконані переконують переконаних. Нам пропонують втулити реформу, нічого не пропонуючи і не бачачи перспективи надалі». Депутат не проти реформи, але не до кінця розуміє, якою має бути система медицини, освіти, як бути із занедбаними дорогами.

Натомість, І. Смітюх зауважив, що така адмінреформа абсолютно підходить для Волині та звернувся до сільських голів перестати вважати

себе «князьками»: «Перестаньте думати, що ви – вічні царі. Демократія – річ гарна, але не затягуймо і не заговорюймо процеси укрупнення рад».

Луцький міський голова М. Романюк також повністю підтримав проект: «Не вирішуйте за людей, за сільські ради. Донести до кожної людини нереально. Без подальших реформ майбутнього в Україні немає. Сьогодні війна в країні, то давайте ще через це перегриземося як павуки в банці. Ми ж волиняни. Ми повинні показати приклад»¹.

За результатами бурхливого обговорення проекту Перспективного плану, кількість ОТГ зростає з 68 до 74. Окремі з них не мали фінансово-економічних та інфраструктурних підстав на утворення, однак були «сформовані» на вимогу впливових депутатів обласної ради. При цьому зазначимо, що це була не остаточна цифра, адже окремі ОМС ще не визначилися щодо майбутньої конфігурації об'єднання.

Нагадаємо, що за оцінкою фахівців, оптимальний варіант для Волинської області 48-50 ОТГ. Наприклад, за результатами геоінформаційного моделювання АТУ 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 АТО та формування меж громад проводилося на основі побудови полігонів Тиссена (діаграм Вороного)². Як уже зазначалося вище, у розробленому у 2009 р. Волинською ОДА проекті громад передбачалося утворення 49 ОТГ. У докторській дисертації В. Малиновським було 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 сільські³.

25 червня Волинська обласна рада на позачерговому засіданні 35 сесії все ж ухвалила Перспективний план. В обговоренні взяло участь чотирнадцять депутатів. Проти проекту рішення виступали представники фракції ВО «Свобода». С. Кошарук зауважив, що цей документ не є остаточним варіантом, до нього в подальшому



С. Кошарук презентує
Перспективний план на сесії облради

¹ Питань більше, ніж відповідей. На Волині обговорили план об'єднання громад. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/52659-pytan-bilshe-nizh-vidpovidej-na-volyni-obgovoryly-plan-obiednannia-gromad> (дата звернення: 18.04.2020).

² 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.

³ Малиновський В. Я. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні: дис. ... доктора політ. наук: 23.00.02 / ВНУ, 2011. С. 441, 317.

можна буде вносити зміни, однак він дає можливість громадам, які готові до об'єднання, розпочати цей процес. Цей план – своєрідна основа для проведення реформи. Наразі 35 волинських громад висловили свої наміри щодо об'єднання. В. Гунчик додав: «Ми не приймаємо зараз рішення про об'єднання ТГ, експерти напрацювали лише Перспективний план, але він не є догмою. Ніхто наразі громад не об'єднує. Тільки після того, як громада сама звернеться в Кабінет Міністрів, буде прийнято рішення про об'єднання. Нинішній план ніякого об'єднання не передбачає».

Депутат В. Діброва закликав колег перейти до голосування. У сесійній залі розгорілися палкі суперечки, однак голова обласної ради В. Вітер, незважаючи на підняті руки депутатів, поставив питання на голосування. Зрештою, 44 депутати, з 62 присутніх на сесії, підтримали Перспективний план¹ (див. рис. 2.1).

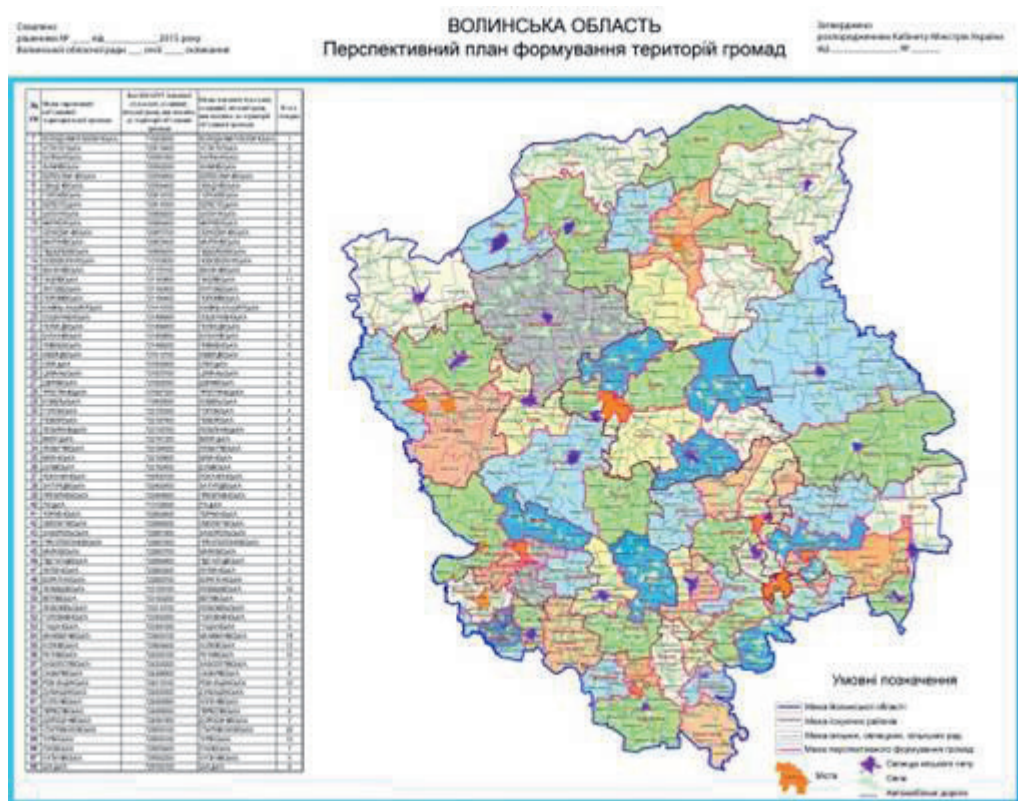


Рис. 2.1. Перспективний план

Затвердження Перспективного плану стало важливим кроком, що відкривав шлях до початку реформи децентралізації на Волині. Незважаючи на певні вади, все ж був започаткований процес об'єднання ТГ, а реформатори здобули першу серйозну перемогу над опонентами найважливішої української реформи. Однак, зважаючи на політичні та інші зовнішні впли-

¹ Гарбарчук К. А Кабмін взагалі пропонував залишити 37... *Волинь-нова*. 2015. 17 черв. С. 5.

ви, що супроводжували підготовку та прийняття Перспективного плану, якість цього документа потребувала серйозної корекції. На цю обставину під час круглого столу на тему: «Процес децентралізації на Волині: здобутки та прорахунки», який відбувся 3 липня у Палаці культури міста Луцька, звернув увагу В. Малиновський. Він зауважив, що «спочатку планували утворити 66 ОТГ. Ця кількість була сформована в результаті обговорення із сільськими головами, з районами. Втім, за день перед сесією депутати розширили Перспективний план із 66 ОТГ до 74. Такий стан справ виник через те, що багато хто турбувався про те, чи лишиться на карті його сільрада, і чи буде потрібна людина при посаді. Для прикладу, в Шацькому районі мала б бути одна ОТГ, втім, тут затвердили аж три. У Маневицькому районі мало б бути дві ОТГ, а з'явилося аж п'ять. Але краще це, ніж нічого, бо далі затверджує Перспективний план КМУ і чимало громад можуть вже перейти до фактичного об'єднання – рішень на сесійних засіданнях. Втім, згідно із науковими дослідженнями, ідеальний варіант для Волині – 38–40 громад. Це розрахунок із точки зору меж території, кількості населення та інфраструктури»¹.

Чи можна було підготувати більш якісний проект Перспективного плану, зважаючи на те, що реальна робота над ним розпочалася лише після 5 травня з утворенням Офісу реформ? З іншого боку, чи можна було уникнути політичного перешкоджання та втручання у роботу з боку депутатів усіх рівнів та інших зацікавлених осіб? Очевидно, що в такий стислий термін (менше двох місяців) провести величезний об'єм роботи з усіма зацікавленими суб'єктами та задовольнити їх бажання було просто фізично неможливо. Звідси й очевидні вади, що викликали подив, нерозуміння та обурення окремих громад. Як це сталося з громадою смт Сенкевичівка. Жителі цієї громади ініціювали створення власної ОТГ, однак несподівано були включені до складу Шклинської сільської ОТГ. Обурені жителі селища зібралися на стихійні збори, аби висловити своє невдоволення рішенням депутатів обласної ради, адже жодних пропозицій про об'єднання зі Шклинем до них на надходило. Селищний голова Т. Ющук зазначила: «Перспективний план об'єднання громад, прийнятий сесією обласної ради 25 червня, став громом серед ясного неба для сенкевичівців. Депутати селищної ради висловили ініціативу щодо об'єднання в громаду з навколишніми сільськими радами... Після засідання робочої групи оперативно зібрали сесію і прийняли рішення, щоб делегувати мене в облраду для здачі документів. Подали їх 30 липня в Офіс реформ». А. Пархом'юк пояснив, що пропозиція щодо ОТГ із центром у с. Шклинь надійшла від районної влади. Нині ж готуються відповідні зміни до Перспективного плану. Учасники зборів прийняли звернення до всіх органів влади щодо необхідності створення ОТГ з центром у смт Сенкевичівка. Всі необхідні документи для цього вже

¹ Децентралізація на Волині: рік реформ, амбіції влади та відставання від сусідів. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/detsentralizatsiia-volyni-rik-reform-ambitsiyi-vladstiv-ta-vidstavannia-vid-susidiv/> (дата звернення: 22.04.2020).

подані в обласну раду, тому вони очікують від депутатів облради внесення відповідних змін до Перспективного плану¹.



Стихійний протест жителів смт Сенкевичівка

24 липня була створена перша в Україні ОТГ – Печеніжинська селищна ОТГ Івано-Франківської області. Цього дня Івано-Франківська обласна рада прийняла рішення про створення та призначення перших місцевих виборів депутатів Печеніжинської селищної ОТГ і селищного голови. До складу новоутвореної громади окрім смт Печеніжина ввійшли ще вісім сіл Коломийського району. Ця ОТГ стала першою, що пройшла усі етапи об'єднання згідно з Методикою².

14 серпня сесія Волинської обласної ради дала старт першим волинським ОТГ. Депутати обласної ради підтримали створення п'яти ОТГ, які пройшли всі необхідні процедури об'єднання: Зимнівську (центр у селі Зимне) та Устилузьку (центр у місті Устилуг) Володимир-Волинського району, Голобську (центр у смт Голоби) та Велицьку (центр у селі Велицьк) Ковельського району, Смолигівську (з центром у селі Смолигів) Луцького району. Таким чином, згідно проекту рішення обласної ради, першість у створенні ОТГ у Волинській області випала Зимнівській ОТГ. Устилузька ОТГ стала першою міською ОТГ, а Голобська ОТГ – першою селищною ОТГ. У цих ОТГ були призначені перші вибори депутатів та міських, селищних, сільських голів 25 жовтня.

Зазначимо, що була створена ще й Оваднівська ОТГ Володимир-Волинського району, до складу якої ввійшли ТГ двох районів – Володимир-Волинського і Турійського (Гайківська сільська рада), що стало першим прецедентом у процесі реформи децентралізації в Україні. Однак, зважаючи на те, що міжрайонне об'єднання громад на той час не було передбачено

¹ Наумук С. Чи стане Сенкевичівка незалежною? *Волинь-нова*. 2015. 1 верес. С. 9.

² В Україні створили першу об'єднану громаду. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/54347-v-ukraini-stvorily-pershu-obiednanu-gromadu> (дата звернення: 23.04.2020).

Законом України «Про добровільне об'єднання ТГ», депутати обласної ради доручили голові обласної ради спрямувати подання до ВРУ щодо змін меж Володимир-Волинського та Турійського районів у зв'язку з утворенням Оваднівської сільської ОТГ. Таким чином Володимир-Волинський і Ковельський райони стали піонерами децентралізації на Волині, у той час як більшість районів не поспішали з початком децентралізації, зайнявши очікувальну позицію.

Аналізуючи потенціал перших ОТГ, слід зазначити, що лише Устилузька та Голобська ОТГ за своїми основними показниками відповідали Методиці. Зокрема, власні доходи, затверджені цими ОТГ на 2016 р., становили відповідно 12 270 500 грн та 4 278 800 грн¹. Що стосувалося Зимнівської ОТГ, котра межує з містом обласного значення Володимир-Волинським, то вона мала б органічно ввійти до цієї міської ОТГ. Однак, об'єдналася із суміжними 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 розпочиналася за південними околицями міста. Однак і ця сільрада виявила бажання утворити самостійну ОТГ із сусідньою Ласківською сільрадою.

Схожа ситуація склалася 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. становили всього 1 568 000 грн), вона мала б об'єднатися з Голобською селищною радою. Наведені помилкові підходи щодо формування ОТГ, на жаль, були наслідком переважання принципу добровільності над іншими чинниками об'єднувачого процесу, у результаті чого ігнорувалися реальні та потенційні можливості громад та вимоги Методики.

23 вересня КМУ своїми розпорядженнями затвердив Перспективний план формування територій громад Волинської області². Затверджений Волинською обласною радою Перспективний план був опрацьований Мінрегіоном згідно з вимогами Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ» і Методики, у результаті чого на затвердження Уряду був поданий проект розпорядження, що суттєво відрізнявся від пропозицій Волинської області. КМУ скоротив кількість ОТГ на 22, вважаючи їх такими, що не відповідають Методиці. Як зазначив заступник Мінрегіону В. Негода: «Запропоно-

¹ Дані департаменту фінансів Волинської ОДА.

² Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 р. № 993-р. *Урядовий кур'єр*. 2015. 1 жовт. С. 5.

вані ТГ, які вочевидь не відповідають оптимальним параметрам, не можуть бути затвердженими»¹. Згідно з розпорядженням КМУ, у Волинській області було затверджено 52 спроможні ОТГ. Зважаючи на це, Волинській ОДА доручено продовжити роботу з підготовки пропозицій про внесення змін до перспективного плану, затвердженого цим розпорядженням, та внести їх в установленому порядку на розгляд КМУ².

2.4. Спроба внесення змін до Конституції України

Конституційна реформа передбачалася Угодою про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», котру підписали лідери парламентської більшості О. Турчинов «Народний фронт», Ю. Луценко «Блок Петра Порошенка», О. Березюк ВО «Самопоміч», О. Ляшко «Радикальна партія О. Ляшка», Ю. Тимошенко ВО «Батьківщина» 27 листопада 2014 року. У ній протягом 2015 р. передбачалося «внесення змін до Конституції України, що забезпечать правову основу для схвалення низки законодавчих актів, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування і ТОВ»³. Однак, для підготовки узгоджених змін до Основного Закону з урахуванням висновків Венеціанської комісії створити Тимчасову спеціальну комісію ВРУ протягом трьох місяців так і не вдалося. За цих умов Президент України П. Порошенко Указом від 3 березня створив Конституційну Комісію та затвердив положення про неї⁴. Очолив її Голова ВРУ В. Гройсман, який свого часу був Вінницьким міським головою, віце-президентом АМУ. Він з власного досвіду добре знав специфіку місцевого самоврядування, його проблеми і шляхи їх розв'язання. Крім того, інтереси місцевого самоврядування у складі цієї Комісії представляли віце-президент АМУ М. Пітцик та президент Української асоціації районних та обласних рад С. Чернов.⁵ До участі у її роботі було залучено міжнародних консультантів і спостерігачів.

Підготовлений цією Комісією законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а від

¹ Василенко Г. «Не уряд визначатиме структуру і чисельність органів місцевого самоврядування, а відповідні місцеві ради». *Урядовий кур'єр*. 2015. 5 черв. С. 8.

² Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядження Кабінету Міністрів від 23.09.2015 р. № -993р. *Урядовий кур'єр*. 2015. 1 жовт. С. 5.

³ Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». URL: file:///C:/Users/%D0%92%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BD/Documents/Downloads/f439014n8.pdf (дата звернення: 27.04.2020).

⁴ Про Конституційну комісію: затв. Указом Президента України від 03.03.2015 р. № 119/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 19. Ст. 514.

⁵ Питання Конституційної Комісії: затв. Указом Президента України від 31.03.2015 р. №190/2015. *Урядовий кур'єр*. 2015. 2 квіт. С. 7.

1 липня 2015 р.) з позитивним висновком Венеціанської комісії був внесений до парламенту Президентом України як невідкладний для першочергового розгляду. Зміни до Основного Закону мали за мету відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи ТОВ в Україні. Такий підхід мав дати можливість повною мірою реалізувати положення ЄХМС, принципи субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування¹.

У цьому законопроекті передбачалося скасування інституту МДА, натомість виконавчу владу в районах і областях, у містах Києві та Севастополі мали здійснювати префекти. Префект на відповідній території:

1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України ОМС;

2) координує діяльність територіальних органів ЦОВВ та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;

3) забезпечує виконання державних програм;

4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів ЦОВВ та забезпечує їх взаємодію з ОМС в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території. Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням КМУ Президент України. Під час здійснення своїх повноважень він відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний КМУ².

Ст. 133 визначає систему АТУ України, яку складають АТО: громади, райони, регіони. Громада є первинною одиницею у системі АТУ України. Декілька громад становлять район. АРК та області є регіонами України. Особливості Києва, Севастополя у системі АТУ України визначаються окремими законами.

Згідно ст. 140 районна, обласна рада, їх виконавчі комітети є ОМС, що відповідно представляють і реалізують спільні інтереси ТГ району, області. Районна рада, обласна рада призначає і звільняє голову виконавчого комітету ради і за його поданням формує склад цього органу.

Згідно ст. 141 строк повноважень голови громади, депутатів ради громади, районної, обласної ради, обраних на чергових виборах, становить чотири роки.

Ст. 144 визначала, що дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняє префект з одно-

¹ Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи: інформаційно-аналітичні матеріали. Київ, 2015. Липень. С.11.

² Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи: інформаційно-аналітичні матеріали. Київ, 2015. Липень. С.11–12.

часним зверненням до суду. У разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до КСУ, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих ОМС громади, виконавчого комітету районної, обласної ради. КСУ розглядає таке звернення Президента України невідкладно. У разі визнання КСУ акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що відповідає Конституції України, Президент України скасовує свій акт. У разі визнання КСУ акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, ВРУ за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку¹.

На думку міжнародних експертів, з точки зору (міжнародного) конституційного та порівняльного правознавства положення української Конституції щодо децентралізації та територіального самоврядування вважаються значно ширшими та деталізованими, ніж в інших конституціях... З конституційно-політичної точки зору така деталізація дає відповідний сигнал громадянам, державним посадовцям і суспільству України в цілому про те, якого великого і принципового значення – правового та політичного – український конституціодавець надає правовому інституту самоврядування в державному житті країни та в її подальшому розвитку після успішної перемоги Революції гідності².

На нашу думку, аналіз цього законопроекту дав підстави для висновку, що у ньому простежується поєднання радянських, зарубіжних та національних назв, що є недопустимим для Основного Закону України, адже в його преамбулі зазначається, що Конституція «...спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення... приймає цю Конституцію»³. Зокрема, статтею 118 вводився новий для національної моделі публічної влади термін «префект», запозичений з державотворчої практики Французької Республіки. Інститут префекта (*le préfet*) і префектур у цій країні був запроваджений Наполеоном Бонапартом у 1800 році. В Україні ця назва ніколи раніше не застосовувалася,

¹ Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи: інформаційно-аналітичні матеріали. Київ, 2015. Липень. С. 70–66.

² Експертний висновок д-ра Отто Люхтергандта. *Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи: інформаційно-аналітичні матеріали*. Київ, 2015. Липень. С. 56.

³ Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. Київ: Преса України, 1997. С. 3.

тому викликала переважно негативні відгуки та несприйняття не лише у фахівців, а й у широкого кола громадськості. На думку експертного середовища, адекватним заміником цієї іноземної назви могли б стати: «державний уповноважений», «державний урядник», «урядник», «урядовий уповноважений», які за своєю етимологією та оригінальністю (не мають аналогів у конституційній практиці інших європейських країн) повністю відповідали б духу і традиціям української адміністративної культури, а також (як керівник виконавчої влади в районах і областях) – функціональному призначенню¹. Однак, зважаючи на процедуру призначення та звільнення з посади префекта Президентом України, ця назва не була підтримана розробниками законопроекту.

У статті 133 автори законопроекту залишали радянську назву «область», запроваджену в УРСР ще у лютому 1932 р. замість губерній, а також «район», що був утворений на базі волостей із заміною назви «повіт» у 1923 році. На нашу думку, терміни «район» і «область» є суттєвою невідповідністю сучасному національному державотворенню. Етимологія терміна «район» досить заплутана. Зазвичай його виводять від французького слова «rayon» (промінь, радіус), однак, поняття «район» практично не застосовується у жодній країні Заходу. Зважаючи на сказане, автором обґрунтована доцільність повернення назви «повіт», що існувала в Західній Україні до 1939 р., а в іншій частині України – до запровадження радянських назв².

Щодо зміни назви «область», існує декілька варіантів, основними з яких є «земля», «край», «округа» тощо. На нашу думку, найбільш вдалою для України є назва «земля». Саме така назва була у свій час запропонована у проекті Основного закону «Самостійної України» Спілки народу українського М. Міхновського 1905 р.; С. Рудницьким у 1916 р.; Конституції УНР 1918 р.; М. Грушевським у 1918 р.; адміністративно-територіальному поділі Української Держави 1918 р.; проекті «Основного державного закону Української Народної Республіки» 1920 р.; «Проекту Конституції (основних державних законів) УНР» О. Ейхельмана у 1921 році.

При цьому зауважимо, що назва «земля» не означає перехід до федеративної форми державного устрою, так само як двопалатний парламент не обов'язково передбачає федерацію. Ця назва є органічною для архетипу українця, який найбільшою мірою серед інших народів пов'язаний із землею. Тому саме для України, наголосимо – унітарної держави, назва «земля» є природньою і такою, що найкраще відповідає національній адміністративній традиції³.

¹ Ініціативи Президента України П. Порошенка щодо внесення змін до Конституції України до створення ним Конституційної комісії. *Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи*: інформаційно-аналітичні матеріали. Київ, 2015. Липень. С. 19.

² Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: монографія. Луцьк: СПД Галяк Ж. В, 2010. С. 351–360.

³ Малиновський В. Термінологічні аспекти децентралізації влади. *Наукова термінологія нового століття: теоретичні і прикладні виміри*: зб. наук. пр. Рівне: НУВГП, 2016. С. 94.

Зважаючи на сказане вище, вважаємо, що систему АТУ України мають складати: громади, повіти, землі. Базовим рівнем АТУ в Україні визнається громада, яку складають міста, містечка, села або об'єднання кількох населених пунктів. Назву «містечко», що існувала в УРСР до 28 жовтня 1925 р., а у Західній Україні до 1939 р.¹, пропонується запровадити замість «сmt» і «селище».

У статті 140 розробники законопроекту так і не наважилися запровадити термін «регіональне самоврядування» і знову неправомірно віднесли обласні ради та їх виконавчі комітети до ОМС. Таким чином, вони знехтували сприятливим моментом приведення національної моделі публічної влади на рівні регіону у відповідність до демократичних положень ЄХМС, в якій чітко розмежовуються органи місцевого та регіонального самоврядування². На нашу думку, інститут регіонального самоврядування в Україні доцільно запровадити під час проведення адміністративно-територіальної трансформації одночасно із проведенням реформ інших складових ТОВ. Лише такий підхід може дати можливість комплексного розв'язання проблеми формування ефективної моделі публічної адміністрації, що не лише відповідатиме сучасним моделям організації публічної влади, а, що найголовніше, – буде здатною динамічно розвивати відповідні території і регіони³. За експертним висновком доктора О. Люхтергандта, назва Розділу XI Конституції України має бути змінена на «Місцеве та регіональне самоврядування», відповідно, необхідно привести у відповідність формулювання ст. 7 Основного Закону: «В Україні визнається і гарантується місцеве та регіональне самоврядування»⁴. Автором тема запровадження інституту регіонального самоврядування в Україні неодноразово піднімалася в наукових працях⁵.

Таким чином, у запропонованому Президентом України П. Порошенком проекті Конституції України термінологія являла собою своєрідний симбіоз назв, котрі не відображали національної історії і традиції,

¹ Куйбіда В. С., Заяць І. Я. Генеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти: монографія. Харків: Клуб сімейного дозвілля, 2010. С. 225-226.

² Європейська хартія місцевого самоврядування. *Досвід децентралізації у країнах Європи*: зб. док.; пер. з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства ВРУ, 2015. С. 18.

³ Малиновський В. Я. Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження. *Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2010. № 4. С. 164-165.

⁴ Експертний висновок д-ра Отто Люхтергандта. *Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи*: інформаційно-аналітичні матеріали. Київ, 2015. Липень. С. 57.

⁵ Малиновський В. Я. Регіональне самоврядування: зарубіжна та національна практика. Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення: матеріали IV наук.-практ. конф., 16-17 груд. 2010 р. Луцьк, 2010. С. 108-110; Малиновський В. Я. Запровадження регіонального самоврядування в Україні – актуальне завдання адміністративної реформи. *Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення*: матеріали V наук.-практ. конф., 27 жовт. 2011 р. Луцьк, 2011. С. 182-184; Малиновський В. Я. Підходи до запровадження регіонального самоврядування в Україні. *Актуальні проблеми розвитку суспільства: історична спадщина, реалії та виклики XXI століття. Тринадцять читання пам'яті В. Липинського*: матеріали доповідей учасників VIII Міжнарод. наук.-практ. конф., 15 квіт. 2010 р. Луцьк, 2011. С. 110-113.

значною мірою залишалися радянськими із незначним запозиченням зарубіжних термінів. У цьому контексті зазначений законопроект поступався навіть конституційним актам, що були розроблені вітчизняними державотворцями на початку ХХ століття. Зокрема, провідники УНР вважали неможливим запозичення територіального поділу, сформованого царським урядом. Відповідно, сучасні конституціоналісти мають відкинути будь-який зв'язок з термінологією радянського періоду, а також відмовитися від механістичного запозичення західних термінів. Натомість, слід запроваджувати і повертати до вжитку національні назви, котрі відображають українську історію і традицію державотворення. В іншому випадку, може повторитися ситуація з назвою «казначейство», якою іменують ЦОВВ України, до компетенції якого належить функція обслуговування державного бюджету. Новоствореному ЦОВВ чомусь дали назву за російським аналогом «казначейство», забувши при цьому, що в українській мові аналогом слова «казна» є «скарбниця» – урядова установа, що відала державними коштами і державним майном. Адміністративний орган козаків під назвою «державна скарбниця» діяв у Запорозькій Січі, а за іронією долі та вульгаризацією понять і термінів, у ХХ столітті скарбники стали казначеями...¹

Після дебатів у ВРУ, що пройшли 16 липня, проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» за підтримки 288 народних депутатів (з парламентської коаліції його не підтримали фракції Радикальної партії О. Ляшка і ВО «Самопоміч») відповідно до ст. 159 Конституції України був спрямований на висновок до КСУ, яким 30 липня був винесений позитивний висновок.

Протягом цього часу процес підготовки змін до Конституції України особливої уваги не привертав. Однак, його розгляд у першому читанні 31 серпня викликав гостре протистояння як в парламенті, так і поза його стінами. Справа в тому, що значну частину народних депутатів України і суспільства обурило контроверсійний пункт 8 Прикінцевих та перехідних положень, в якому зазначалося «Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом»². Цілком очевидно, що зазначена норма була внесена з ініціативи Президента П. Порошенка, який таким чином намагався виконати положення Комплексу заходів з виконання Мінських угод від 12 лютого 2015 р., в яких містився пункт про необхідність «проведення конституційної реформи в Україні з набуттям чинності до кінця 2015 року нової Конституції, яка передбачає ключовим елементом децентралізацію (з урахуванням особливостей окремих районів Донецької та Луганської облас-

¹ Малиновський В. Термінологічні аспекти децентралізації влади. *Наукова термінологія нового століття: теоретичні і прикладні виміри*: зб. наук. пр. Рівне: НУВГП, 2016. С. 94-95.

² Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). *Верховна Рада України: офіційний веб-портал*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 29.04.2020).

тей, узгоджених з представниками цих районів), а також прийняття постійного законодавства про особливий статус окремих районів Донецької та Луганської областей відповідно до заходів, зазначених у примітці, до кінця 2015 року»¹. Народні депутати України вважали, що вносити до Основного Закону зазначену норму, котра може посилити сепаратистські настрої на тимчасово окупованих територіях, небезпечно для суверенітету і територіальної цілісності України. На їхнє переконання, достатньо було прийнятого 16 вересня 2014 р. Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». Згідно з цим Законом «тимчасово, на три роки з дня набрання цим Законом чинності, запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, до яких належать райони, міста, селища, села, що визначаються рішенням ВРУ»².

З метою не допустити голосування, частина парламентарів, зокрема від Радикальної партії, заблокувала трибуну, стукаючи порожніми пластиковими пляшками, депутати кричали «ганьба!» і включали сирену. Голова фракції «Батьківщина» Ю. Тимошенко заявила, що її фракція також виступає проти цього законопроекту, оскільки, це не дорога до миру і робиться в інтересах Росії. Також проти цих змін виступила більша частина фракції «Самопоміч». Її голова О. Березюк під час виступу з трибуни заявив, що «такого гвалтування Конституції України ще не було в залі парламенту»³, а заступник Голови ВРУ О. Сироїд заявила, «що ми не опонуємо децентралізації, а загострюємо увагу на деяких речах, які є загрозливими для стабільності Української держави, балансу влади та демократії в нашій країні... З боку Заходу є величезний тиск, щоб Україна в односторонньому порядку виконувала Мінські домовленості»⁴.

У свою чергу, на прийнятті цих змін наполягав голова ВРУ В. Гройсман. Він стверджував, що жодних особливих прав ні Донбас, ні жоден інший регіон не отримує, натомість, місцеві громади зможуть краще розпоряджатися своїми ресурсами. Цей закон також підтримала фракція «Опозиційного блоку», голова якої Ю. Бойко заявив, що документ відкриває шлях до врегулювання ситуації на сході.

Керівник групи І. Коломойського «Відродження» В. Бондар під час виступу заявив, що кожен депутат групи визначатиметься самостійно, оскільки єдине рішення на рівні її керівництва не приймалося. Представ-

¹ Комплекс заходів з виконання мінських угод. Повний текст. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2015/02/12/7058327/> (дата звернення: 29.04.2020).

² Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII. *Голос України*. 2014. 18 жовт. С. 3.

³ П'ятеро депутатів «Самопоміч» проголосували за зміни до Конституції всупереч рішенням фракції. *Захід.net*. URL: [https://zaxid.net/pyatero_deputativ_samopomochi_progolosuvali_za_zmini_do_konstitutsiyi_vsuperech_rishennyu_fraktsiyi_n1363767](https://zaxid.net/pyatero_deputativ_samopomochi_progolosuvali_za_zmini_do_konstitutsiyi_vsuperech_rishennyu_fraktsiyi) (дата звернення: 29.04.2020).

⁴ Оксана Сироїд: «Венеціанська комісія розглядаючи проект змін до Конституції України, опинилася під політичним впливом». *День*. 2015. URL: <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/zminy-nakinchyku-pera> (дата звернення: 29.04.2020).

ник групи «Воля народу» у своєму виступі розкритикував цей законопроект, але заявив, що він кращий, ніж нинішня ситуація і пообіцяв йому підтримку групи.

Керівник фракції «Народний фронт» М. Бурбак під час виступу заявив, що його фракція підтримає законопроект, оскільки ці зміни вже позитивно впливають на місцеві бюджети. Голова фракції «Блоку Петра Порошенка» Ю. Луценко у своєму виступі заявив, що децентралізацію вимагав Майдан і пообіцяв, що БПП голосуватиме «за». За його словами, сепаратизм є не у новій, а саме у нинішній Конституції. Також він нагадав про досвід Хорватії, яка також була змушена надати особливий статус Сербській Країні, але потім змогла її відвоювати¹.

Однак, окремі народні депутати України зайняли позицію, відмінну від рішень своїх фракцій. Наприклад, напередодні розгляду цього питання, 25 серпня народний депутат І. Лапін (член фракції «Народний фронт») офіційно заявив, що голосувати за зміни до Конституції України не буде: «Навіть якщо буде одностайне рішення фракції, я голосувати не буду, хай навіть мене за це покарають. Це рішення остаточне і оскарженню не підлягає». Свою позицію депутат мотивував тим, що разом із гарною «цукерочкою» про децентралізацію влади в Конституцію України хочуть пропихнути і «цукерочку» у вигляді ДНР і ЛНР, тобто особливий статус Донецької та Луганської областей, регульований окремим законом².

Після бурхливого обговорення за цей законопроект проголосували 265 народних депутатів, «проти» – 87, «утримались» – 5, не голосували – 11. Основні голоси дали дві фракції: «Блок Петра Порошенка» і «Народний фронт», жоден депутат фракцій «Батьківщина» і «Радикальна партія Олега Ляшка» не проголосував «за», усього п'ять голосів дала фракція «Самопоміч».

Президент П. Порошенко заявив, що «зміни до Конституції означають не втрату територій, а навпаки дадуть можливість повернути тимчасово втрачені території... Децентралізація – наша цивілізаційна відмінність від Росії і наближає нас до європейської демократичної моделі, яка налічує сотні років»³.

Відразу після голосування під приміщенням ВРУ розпочалися сутички між мітингувальниками та силовиками. Натовп ринув на кордон правоохоронців, в хід пішли палиці, каміння і димові шашки. Демонстранти намагалися прорватися до будівлі парламенту. Пізніше з натовпу в кордони міліції полетіли бойові гранати. Правоохоронці встановили особу «гранатометника» – ним виявився боєць батальйону «Січ» І. Гуменюк. Зловмисника затри-

¹ Рада ухвалила зміни до Конституції в першому читанні. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079619/> (дата звернення: 03.06.2020).

² Нардеп Ігор Лапін про зміни до Конституції. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/55946-nardep-igor-lapin-pro-zminy-do-konstytucii> (дата звернення: 03.06.2020).

³ Зміни до Конституції дозволять повернути Донбас, – Порошенко. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/56844-zminy-do-konstytucii-dozvoliat-povernuty-donbas-poroshenko> (дата звернення: 03.06.2020).

мали. У результаті зіткнень загинули троє бійців Національної гвардії: І. Дебрін, Д. Сластніков, О. Костина та ще близько 140 осіб постраждали¹.

Події під ВРУ 31 серпня слідчі прокуратури кваліфікували як терористичний акт. Генеральний прокурор В. Шокін заявив, що слідство має завершитися в найкоротші терміни. Міністр внутрішніх справ А. Аваков звинуватив у злочині партію ВО «Свобода»².

Після цього голосування коаліція депутатських фракцій «Європейська Україна» почала розпадатися. Першою з неї вийшла фракція Радикальної партії О. Ляшка, котра у своїй Заяві констатувала не лише про вихід з коаліції, а й про перехід в опозицію: «...Фракція Радикальної партії Олега Ляшка заявляє про неможливість перебування у фіктивній коаліції, яка фактично була знищена руками Президента П. Порошенка та Голови ВРУ В. Гройсмана, які всупереч позиції більшості фракцій коаліції внесли на позачергове засідання парламенту питання антиукраїнських змін до Конституції. Як наслідок, замовна цинічна провокація на площі перед парламентом, у результаті якої загинули троє та постраждали понад сто невинних людей...

Фракція Радикальної партії Олега Ляшка вважає за неможливе перебування в безпорадній коаліції, неспроможній захистити парламентаризм в Україні від нового авторитаризму – чергових спроб Президента Порошенка зламати ВРУ «через коліно», нівелювати представницький орган влади й протиснути розроблені за його межами на угоду зовнішнім силам конституційні зміни...

Фракція Радикальної партії Олега Ляшка офіційно заявляє про перехід в опозицію до нинішньої влади та курсу Президента, уряду і фактичної більшості у ВРУ. Як європейська політична сила фракція відкликає своїх трьох народних депутатів з посад голів парламентських комітетів, отриманих у рамках коаліції. А представник фракції в коаліційному уряді В. Вощевський складає повноваження і йде у відставку з посади віце-прем'єр-міністра. Жодні посади в парламенті та уряді не зможуть нас знехтувати нашими цінностями і принципами.

Як відповідальна політична сила фракція Радикальної партії Олега Ляшка не буде освячувати антиукраїнську зраду в парламенті. Водночас ми будемо і надалі усіма доступними способами захищати інтереси українських громадян, всіляко підтримувати зміцнення обороноздатності країни і розбудову армії, всебічно сприяти реалізації справжніх реформ в Україні і інтересах людей...»³

Фракція ВО «Самопоміч» прийняла рішення виключити п'ятьох народних депутатів, які проголосували «за» внесення змін до Конституції

¹ Українці вжахнуться, коли дізнаються, що збиралися зробити під стінами ВРУ, – Порошенко. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/56783-ukrainci-vzhahnutsia-koly-diznayutsia-schozbyalysia-zrobyty-pid-stinamy-vru-poroshenko> (дата звернення: 04.06.2020).

² Під Радою пом'янули загиблих від бойової гранати рік тому гвардійців. Українська правда. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/08/31/7119174/> (дата звернення: 04.06.2020).

³ Заява фракції Радикальної партії Олега Ляшка про вихід з парламентської коаліції. *Голос України*. 2015. 5 верес. С. 6.

всупереч рішенню фракції: Г. Гопко, О. Єднака, В. Кривенка, П. Кішкаря, В. Пташник. Зазначимо, що Г. Гопко на виборах до парламенту очолювала партійний список «Самопоміч». У фракції залишилося 26 народних депутатів. Така радикальна позиція партії, яку очолював Львівський міський голова А. Садовий, що мав би бути, як ніхто інший, зацікавленим у впровадженні змін до Конституції в частині децентралізації, викликала здивування¹.

Зазначене голосування і пов'язані з ним трагічні події показали, що перспективи у подальшому проходженні цього законопроекту були мінімальними, адже для його прийняття у другому читанні вже необхідні голоси конституційної більшості.

У цьому зв'язку зазначимо, що за результатами дослідження Комітету виборців України, проведеними з 27 листопада 2014 р. по 8 вересня 2016 р., найменше серед парламентських партій підтримували реформу децентралізації «Опозиційний блок», ВО «Батьківщина» та Радикальна партія Олега Ляшка. За час роботи ВРУ VIII скликання було прийнято 12 законів у сфері децентралізації і 5 законопроектів – у першому читанні. Найактивніше підтримували відповідні законодавчі акти народні депутати фракцій «Народного Фронту» – 83 % та «Блоку Петра Порошенка» – 73 % відповідно. Менш активно сприяли децентралізації депутати «Самопоміч» – у середньому 68 % «за». Показник підтримки реформи Радикальною партією Олега Ляшка склав 58 %, «Батьківщиною» – 46 %, «Опозиційним блоком» – 32 %.

Парламентські фракції часто критикували навіть ті закони, які вони підтримали. Особливо це стосувалося процесу об'єднання громад. Так, 86 % депутатів Радикальної партії Олега Ляшка та 68 % депутатів «Батьківщини» підтримали Закон «Про добровільне об'єднання ТГ». Але саме вони чи не найбільше критикували його положення. Зокрема, І. Мосійчук, народний депутат від Радикальної партії Олега Ляшка, вже через півроку після прийняття Закону заявив: «Радикальна партія Олега Ляшка ініціює звернення до Конституційного суду, щодо неконституційності територіальної реформи, яку зараз намагаються нав'язати людям чиновники».

Депутати від ВО «Батьківщина» та «Опозиційного блоку» долучилися до розробки найменшої кількості законопроектів в частині децентралізації. Із 12 законопроектів, ініціаторами яких були народні депутати, члени ВО «Батьківщина» долучилися до розробки семи. Депутати «Опозиційного блоку» не були серед ініціаторів жодного успішного законопроекту у сфері децентралізації².

¹ П'ятеро депутатів «Самопоміч» проголосували за зміни до Конституції всупереч рішенню фракції. *Zaxid.net*. URL: https://zaxid.net/pyatero_deputativ_samopomochi_progolosovali_za_zmini_do_konstitutsiyi_vsuperech_rishennyu_fraktsiyi_n1363767 (дата звернення: 05.06.2020).

² Три парламентські фракції саботують реформу децентралізації. ВГО «Комітет виборців України». URL: <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:%D0%A2%D1%80%D0%B8%20%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%96%20%D1%84%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%97%20%D1%81%D0%B0%D0>

Якщо позиція «Опозиційного блоку» щодо блокування реформи децентралізації влади була цілком очевидною і зрозумілою, адже Москва ви-магала від України федералізації, а не децентралізації, то саботаж реформи і, таким чином, підігрування політиці Кремля іншими українськими партіями можна пояснити лише перманентним бажанням будь що нашкодити діючій владі. Навіть, незважаючи на шкоду національним інтересам України та українського народу.

Така позиція зазначених політичних сил різко дисонує з публічними заявами її політичних лідерів щодо підтримки реформ. Так у своїй перед-виборчій програмі 2014 р. новостворений тоді «Опозиційний блок» обіцяв виборцям «забезпечити передачу функцій, повноважень і фінансів ТГ». Натомість, жоден депутат цього блоку не голосував за фіскальну децентралізацію. Ю. Тимошенко особисто наголошувала у своїх публічних заявах, що «без укрупнення громад не обійтися», а «формування самодостатніх громад» було одним з пунктів, підписаної нею Коаліційної угоди у парламен-ті. Онак, лише третина депутатів «Батьківщини» віддала голоси за надання ЦВК права призначати перші вибори в нових ОТГ. Законопроект про роз-блокування виборів в громадах різних районів фракція повністю проігно-рувала. Загалом серед авторів 12 ухвалених законів щодо децентралізації немає жодного (!) опоблоківця. А члени ВО «Батьківщини» долучилися до авторства лише половини з них¹.

2.5. Перші вибори у перших ОТГ

Зважаючи на політичну ситуацію та одну з основних вимог Революції Гідності щодо «перезавантаження» ОМС, український парламент змушений був вдатися до чергової зміни місцевого виборчого законодавства. Черговий пошук оптимальної виборчої системи завершився прийняттям ВРУ 14 липня Закону України «Про місцеві вибори». Зважаючи на те, що він приймався у нестабільній політичній обстановці, нашвидкоруч, спричинив гарячі дискусії та викликав бурхливу критику з усіх боків: політиків, політологів, експертів, журналістів, громадськості.

Основними новаціями Закону стали такі:

- пропорційна виборча система з відкритими списками щодо виборів до міських, районних та обласних рад;
- проведення виборів старост;

%B1%D0%BE%D1%82%D1%83%D1%8E%D1%82%D1%8C%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D1%83%20%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97 (дата звернення: 06.04.2020).

¹ Чечеринда Є. Про децентралізацію, політичний популізм та саботаж. *Репортер*. URL: <https://reporter.zt.ua/2016/09/Pro-decentralizaciyu-politychnyy-populizm-ta-sabotazh/> (дата звернення: 06.06.2020).

- мажоритарна система абсолютної більшості виборів міських голів у містах, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч;
- відновлення процедури самовисування на посади сільських, селищних, міських голів, кандидатів у мажоритарних округах;
- підвищення виборчого бар'єру до 5 %;
- встановлення гендерної квоти не менше 30 % представників однієї статі;
- встановлення механізму відкликання депутатів місцевих рад та місцевих голів за народною ініціативою¹.

Прийняття зазначеного Закону фактично за місяць до початку виборчого процесу та призначення парламентом 17 липня місцевих виборів на 25 жовтня² наклало додаткові труднощі щодо проведення цієї виборчої кампанії. Найперше це стосувалося підготовки членів виборчих комісій та роз'яснення основних положень Закону виборцям. Провести якісну роботу з цих питань у короткий термін було практично неможливо. У результаті, значна частина членів виборчих комісій не була належним чином підготовлена до організації голосування. З іншого боку, непоінформованість громадян щодо особливостей складної виборчої системи стала однією з причин низької явки виборців.

Уперше за період Незалежності вибори відбулися не на всій території держави. На тимчасово окупованих територіях АРК та міста Севастополя вибори депутатів усіх місцевих рад та усіх сільських, селищних, міських голів не призначалися. Також не проводилися чергові вибори в окремих районах, містах, селищах і селах Донецької та Луганської областей, які знаходилися на територіях, які визнано тимчасово окупованими територіями³.

ЦВК 28 серпня офіційно оголосила, що з 5 вересня розпочинається виборчий процес перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів у 74 ОТГ: 5 – Волинської, 10 – Дніпропетровської, 8 – Житомирської, 1 – Івано-Франківської, 2 – Кіровоградської, 7 – Одеської, 10 – Полтавської, 21 – Хмельницької, 10 – Чернівецької областей⁴.

7 вересня ЦВК прийняла ще одну постанову «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад ОТГ та відповідних сільських,

¹ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2015. 13 серп. С. 7–24;

² Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2015 році: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2015 р. № 645-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2015. 5 серп. С. 9.

³ Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2015 році: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2015 р. № 645-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2015. 5 серп. С. 9.

⁴ Про початок виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року: постанова Центральної виборчої комісії від 28.08.2015 р. № 193. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0193359-15#Text> (дата звернення: 06.06.2020).

селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року», якою перші вибори призначалися у ще 85 ОТГ Вінницької (2), Дніпропетровської (5), Донецької (3), Житомирської (1), Закарпатської (2), Запорізької (6), Івано-Франківської (2), Київської (1), Луганської (2), Львівської (15), Миколаївської (1), Одеської (1), Полтавської (2), Рівненської (5), Сумської (1), Тернопільської (26), Херсонської (1), Хмельницької (1), Черкаської (3), Чернігівської (5) областей. У цих ОТГ початок виборчого процесу оголошувався з 8 вересня¹. Таким чином, загалом перші вибори 25 жовтня мали відбутися у 159 ОТГ.

Із-за причин, про які йшлося вище, до місцевих виборів не вдалося завершити основну роботу з формування ОТГ. Процес об'єднання ТГ потужно стартував лише у Тернопільській, Хмельницькій, Дніпропетровській, Львівській областях. У більшості регіонів, у т. ч. Волинській області, було створено від п'яти до однієї ОТГ, а в Харківській області взагалі не було сформовано жодної ОТГ. У Закарпатській області формування ОТГ проходило без затвердженого КМУ Перспективного плану, який так і не схвалила обласна рада. У результаті, площа сформованих у 2015 р. ОТГ покривала лише 6,2 % території України, а кількість жителів ОТГ складала 3,8 % населення держави (див. табл. 2.1).

Таблиця 2.1

ОТГ, в яких відбулися перші вибори 25 жовтня 2015 року²

№ п/п	Назва області	Кількість ОТГ	% площі ОТГ у загальній площі області	% чисельності населення ОТГ в області
1	Тернопільська	26	27,7	21,3
2	Хмельницька	22	35,9	22,8
3	Дніпропетровська	15	12,5	4,1
4	Львівська	15	5,1	2,7
5	Полтавська	12	7,3	5,9
6	Чернівецька	10	9,5	9,1
7	Житомирська	9	8,6	4,1
8	Одеська	8	7,8	3,6
9	Запорізька	6	8,3	2,2
10	Волинська	5	5,4	2,6
11	Рівненська	5	4,7	2,3
12	Чернігівська	5	5,3	2,3
13	Донецька	3	6,6	2,9

¹ Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року: постанова Центральної виборчої комісії від 07.09.2015 р. № 232. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0232359-15#Text> (дата звернення: 06.06.2020).

² Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік: фінансово-аналітичні матеріали. Кабінет Міністрів України. *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*. С. 9.

14	Івано-Франківська	3	2,9	2,5
15	Черкаська	3	1,8	1,5
16	Вінницька	2	0,8	1,5
17	Закарпатська	2	1,3	2,5
18	Кіровоградська	2	1,7	2,6
19	Луганська	2	3,8	3,6
20	Київська	1	0,7	0,6
21	Миколаївська	1	0,9	0,3
22	Сумська	1	2,0	0,5
23	Херсонська	1	0,7	0,3
24	Харківська	0	–	–
	Усього	159	6,2	3,8

У Волинській області реформа децентралізації стартувала лише у трьох районах – Володимир-Волинському, Ковельському та Луцькому. Площа сформованих у 2015 р. п'яти ОТГ покривала лише 5,4 % території області, а кількість жителів ОТГ склала 2,6 % населення регіону, що було нижче загальнодержавних показників (див. табл. 2.1). На жаль, в окремих районах посадові особи, які мали б ініціювати реформування, зайняли очікувальну і навіть негативну позицію щодо децентралізації. Виявилося, що багато з них були не готові до новацій, адже звикли працювати у традиційному форматі, коли за них все вирішує держава, котра, на їхню думку, повинна забезпечити все необхідне. Вони органічно не сприймали кардинальних змін, що могли вплинути на їх особисту зону комфорту, тому не наважувалися ухвалювати визначальні для майбутнього громади рішення та бути відповідальними за стан справ у громаді.

5 вересня, в Україні набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», яким врегульовувалися питання проведення виборів в ОТГ. У пояснювальній записці до Закону йшлося, що документ був прийнятий з метою узгодження системи представницьких ОМС з українським законодавством, вдосконалення процедури об'єднання ТГ з урахуванням принципів реформування системи місцевих виборів та узгодження процедури проведення перших виборів громад з черговими місцевими виборами 2015 року.

Відповідно до Закону, внесені зміни до статей 14, 24 Закону України «Про місцеві вибори», статей 7, 8, 10 закону України «Про добровільне об'єднання ТГ». Якщо сільські, селищні та міські громади приймають рішення про добровільне об'єднання ТГ або в разі відповідного рішення, прийнятого на місцевому референдумі, місцеві голови ТГ звертаються до ОДА з пропозицією звернутися до ЦВК для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного голови. ОДА дається 10 днів після отримання рішення про добровільне об'єднання ТГ, щоб звернутися до ЦВК для призначення перших

виборів на 25 жовтня. У документі також зазначено, що ОТГ вважається створеною з моменту вступу в силу рішення всіх рад, які прийняли рішення про добровільне об'єднання або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку такого об'єднання на місцевому референдумі¹.

З метою створення належних умов для реалізації громадянами конституційних виборчих прав, вільного формування своєї волі та її вільного виявлення під час голосування на чергових виборах депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів і перших виборах депутатів сільських, селищних, міських рад ОТГ та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня, забезпечення проведення цих місцевих виборів у повній відповідності з вимогами Конституції і законів України та з дотриманням європейських стандартів 9 вересня був прийняти Указ Президента України «Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих місцевих виборів 25 жовтня 2015 року».

Міністерству внутрішніх справ України, Службі безпеки України, обласним, Київській міській державним адміністраціям доручалося активізувати роботу щодо недопущення поширення у будь-якій формі під час передвиборної агітації закликів до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підризу її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганди війни, насильства та розпалювання міжетнічної, національної, релігійної та расової ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, а також поширення завідомо недостовірних відомостей про кандидатів, політичні партії або місцеві організації політичних партій – суб'єктів виборчого процесу².

16 вересня, в овальній залі ОДА відбулася нарада міських, селищних та сільських голів тих рад, котрі на вибори 25 жовтня йдуть у статусі ОТГ. У своєму виступі А. Пархом'юк зазначив, що 25 жовтня на Волині у п'яти ОТГ відбудуться місцеві вибори за новими правилами. Щодо Перспективного плану, то його очікують зміни, адже на сьогодні вже є пропозиції, згідно яких кількість ОТГ зростає з 74 до 81. Чимало пропозицій – досить дискусійні, адже в них немає жодного економічного підґрунтя. Однак, принцип добровільності, передбачений законом, часто спрацьовує негативно. У Ратнівському, Маневицькому, Любешівському, Камінь-Каширському, Турійському, Локачинському, Луцькому, Ківерцівському, Старовижівському районах – цілковита відсутність ініціатив, незважаючи на те, що відбулося чимало зустрічей та обговорень. Щодо Маневицького району, то з початку реформи були пропозиції щодо створення двох громад з центрами у Маневичах та Колках. Але згодом виникли пропозиції щодо створення

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 04.09.2015 р. № -676ІІ. *Голос України*. 2015. 5 верес. С. 6.

² Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих місцевих виборів 25 жовтня 2015 року: затв. Указом Президента України від 09.09.2015 р. № 538/2015. *Голос України*. 2015. 11 верес. С. 3.

шести громад, від жодної з яких не поступило жодної ініціативи. У Ківерцівському районі є сільські ради, що хочуть перейти до Луцького району: Прилуцька та Борохівська. У Горохівському районі спостерігається велика активність щодо ініціювання ОТГ (Сенкевичівська, Утринівська, Мар'янівська, Скобелківська, Підберезівська громади), однак їхня спроможність викликає сумніви. Тому навряд такі пропозиції будуть підтримані. Очевидно, поштовхом до цього стало створення Смолигівської ОТГ – справді невеликої громади, але з позитивними фінансовими надходженнями та відповідною інфраструктурою, що забезпечують її розвиток. На думку експертів Офісу реформ, така кількість ОТГ на Волині є не виправданою. З іншого боку, неможливо ігнорувати бажання людей, які мають усвідомлювати ту відповідальність, яку беруть на себе. На жаль, надходять пропозиції, коли громади керуються лише власними амбіціями, але зовсім неадекватно оцінюють свої можливості і ресурси¹.

Місцеві вибори, що відбулися 25 жовтня, за змістом були продовженням парламентських виборів, що відбулося роком раніше. Вони стали останніми у виборчому циклі, який розпочався достроковими виборами Президента України у травні 2014 року. У порівнянні з місцевими виборами 2010 р., виборчий процес 2015 р. відрізнявся суттєвою обставиною – процеси, що відбулись у політичному середовищі країни за останні два роки, суттєво змінили політичну палітру країни. Політичні партії: Партія Регіонів, Комуністична партія України, Соціалістична партія України, «Наша Україна», «Фронт Змін», що п'ять років тому сумарно здобули 40 % усіх представницьких мандатів у місцевих радах, у силу різних обставин узагалі не брали участі в цих виборах. Натомість, такі політичні сили як «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Наш Край», «Опозиційний Блок», Радикальна партія Олега Ляшка, УКРОП, «Об'єднання «Самопоміч», які ввійшли до першої десятки за кількістю здобутих мандатів, уперше змагалися на місцевих виборах.

При цьому зазначимо, що ці вибори мали як позитивні, так і негативні наслідки. До негативів слід віднести:

1. Уперше в практиці проведення місцевих виборів в Україні Закон не передбачав подання партіями та кандидатами у депутати передвиборчих програм. У результаті цього, при виборі свого кандидата чи політичної сили виборці змушені були орієнтуватися не на пропоновані місцеві політики, а на інші, менш важливі чинники, переважно утилітарного характеру.

2. Закон не передбачав публічних виступів кандидатів у депутати за рахунок бюджетних коштів у ЗМІ, що негативно вплинуло на обізнаність електорату та його свідомий вибір, адже можливістю виступів на телебаченні та публікаціями в друкованій пресі скористалися лише платоспроможні кандидати та заможні партії. Це також поставило кандидатів у нерівні умови.

¹ Якою буде Волинь після децентралізації. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/57263-iakoju-bude-volyn-pislia-decentralizacii-foto> (дата звернення: 07.06.2020).

3. Закон не передбачив розміщення друкованих відомостей про кандидатів у депутати на виборчих дільницях, що також негативно вплинуло на свідомий вибір громадян.

4. Незважаючи на те, що відповідно до ч. 3, ст. 4 Закону представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах мало становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку¹, окремі місцеві організації партій не дотрималися цієї норми Закону. Зокрема, у Волинській області це стосувалося таких політичних партій: «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Справедливість», «Громадянська позиція», «Наш край», УКРОП, «Соціалісти», Аграрна партія України, Радикальна партія Олега Ляшка, Українська Республіканська Партія, Українська Народна Партія. Відповідно питання дотримання «гендерної квоти» зумовило численні конфлікти під час реєстрації кандидатів у депутати. Зокрема, посилаючись на норму Закону, обласна виборча комісія відмовила в реєстрації виборчих списків кандидатів у багатомандатному виборчому окрузі до Волинської обласної ради окремим з цих партій. Так само вчинили й районні виборчі комісії. І лише після звернень до суду, який оскаржив рішення щодо відмов у реєстрації кандидатів, ці партії були допущені до виборів.

1. Зважаючи на особливості Закону, окремі виборчі округи залишилися без обраних депутатів, натомість, інші були представлені двома депутатами. Наприклад, у Луцьку без представників у міській раді залишилося 13 округів (№ 2, № 9, № 11, № 14, № 16, № 24, № 26, № 27, № 29, № 32, № 33, № 35, № 38). Натомість, в округах № 1, № 4, № 20, № 28, № 39, № 42 було обрано відразу по два депутати від різних політичних сил. Це пов'язано з тим, що кількість кандидатів, які стають депутатами, визначається згідно з кількістю голосів, поданих безпосередньо за конкретного кандидата в окрузі. До рад проходять лише ті кандидати від партії (що подолала виборчий бар'єр), котрі отримали найбільшу підтримку у відсотковому значенні у своєму окрузі, порівняно зі своїми однопартійцями в інших округах. Це призвело до того, що окремі кандидати, які зайняли перше місце у своєму виборчому окрузі, не стали депутатами, адже отриманий ними відсоток голосів був меншим, ніж у їхніх колег по партії в інших округах. Натомість, окремі кандидати з інших партій, які не перемогли на своїх округах, отримали депутатські мандати, так як набраний ними відсоток голосів був вищим, ніж в однопартійців з інших округів.

2. В окремих населених пунктах вибори не відбулися із-за відсутності бажаючих балотуватися. Зокрема, у селах Четвертня та Криничне Маневицького району жодна людина не виявила бажання балотуватися на посаду сільського голови. Ледве вдалося відшукати кандидатів у депутати сільської ради. При цьому зазначимо, що ця проблема виходить за межі обговорюваного Закону, адже є наслідком загального стану місцевого самоврядування в Україні на той час.

¹ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII. *Урядовий кур'єр*. 2015. 13 серп. С. 7.

3. Зважаючи на виключне право політичних партій на висування кандидатів у депутати до міських, районних та обласних рад, частина з них не мала достатнього кадрового ресурсу. Тому для заповнення кандидатських вакансій вони змушені були проводити набір навіть через соціальні мережі.

4. Не виправданим, на нашу думку, було гарантоване право кандидата під першим номером у партійному списку на депутатський мандат у разі подолання цієї партією виборчого бар'єру. Доцільно, якби всі кандидати були поставлені в рівні умови, а керівники місцевих партійних організацій доводили свої лідерські якості у боротьбі. Такий підхід став би додатковим механізмом оновлення партійної номенклатури та стимулював внутрішньопартійну конкуренцію на місцевому рівні.

5. Порівняно з 2010 р. на 2,2 % знизилася активність виборців, що загалом становила 46,6 % (від 56,5 % у Тернопільській, до 31,7 % у Донецькій областях). Волинська область хоча й була однією з найактивніших серед регіонів, однак не стала винятком у цій тенденції: якщо на попередніх місцевих виборах участь у виборах взяло 60 % волинян, то у 2015 р. лише 55,3 %¹.

До позитивів цих виборів можна віднести:

1. На відміну від виборів 2010 р., на яких у 21 регіоні перемогла Партія Регіонів, на цих виборах жодна політична сила не отримала тотальної переваги. Це стало наслідком суттєвого зменшення використання адміністративного ресурсу та, відповідно, зростання демократії в Україні.

2. За результатами цих виборів можна констатувати, що в Україні з'явилися загальнонаціональні партії, котрі показали рівномірні результати по всій країні: ВО «Батьківщина», Радикальна партія Олега Ляшка, «Об'єднання «Самопоміч». Певною мірою до цього переліку можна було б віднести й БПП «Солідарність», якби не його залежність від імені Президента України.

3. Зник поділ України на дві антагоністичні в політичному плані сторони, котрі асоціювалися із правобережною і лівобережною частинами держави, що символізували прихильність до західного та східного векторів розвитку країни.

4. Суттєво зменшилися порушення виборчого законодавства. Позитивну роль у цьому відіграв уже згаданий Указ Президента України², а також внесені ВРУ у жовтні 2014 р. зміни до ст. 160 «Підкуп виборця, учасника референдуму» Кримінального кодексу, що стосувалися порушень виборчого законодавства всіма учасниками виборчого процесу. Зокрема, вони відіграли позитивну роль у суттєвому зменшенні практики підкупу виборців. Адже, кримінальну відповідальність за підкуп несе не лише кан-

¹ Місцеві вибори 2015: сайт Центральної виборчої комісії. URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM011?PT001F01=100&PT00_T001F01=100 (дата звернення: 09.06.2020).

² Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих місцевих виборів 25 жовтня 2015 року: затв. Указом Президента України від 09.09.2015 р. № 538. *Голос України*. 2015. 11 верес. С. 3.

дидат чи його представник, а й виборець, який прийняв пропозицію, обіцянку неправомірної винагороди чи її одержав¹.

5. Суттєво зменшився кількісний склад місцевих рад. Зокрема, Волинська обласна рада з 80 депутатів зменшилася до 64, у містах обласного значення у новообраних радах замість 162 депутатів працюватиме 146, але особливе зменшення депутатського корпусу відбулося у районних радах, в яких замість 832 депутатів у новому скликанні працюватиме 534. Для прикладу, Горохівська районна рада з 80 депутатів зменшилася удвічі.

6. Суттєво оновився депутатський корпус місцевих рад. Наприклад, у новому складі Волинської обласної ради залишилося лише 22 депутати або 34,3 % минулого скликання, у Луцькій міській раді – лише вісім депутатів (19 %) шостого скликання.

Таким чином, незважаючи на окремі недоліки, складну систему визначення переможців виборів, новий Закон усе ж став кроком уперед в еволюції місцевого виборчого законодавства. Адже, завдяки цій системі вдалося кардинально оновити депутатський корпус місцевих рад, що вселяло надію на запровадження в ОМС сьомого скликання нових форм і методів діяльності, сприяння проведенню реформи з децентралізації влади. Разом з тим необхідно внести окремі корективи щодо тих положень, які показали свою недоцільність (наприклад, гендерна квота), а також внести відповідні корективи до системи пропорційного представництва з відкритими партійними списками².

Зважаючи на нову виборчу систему, результати голосування в окремих АТО Волинської області мали свої особливості. У переліку партій, що подолали виборчий бар'єр і пройшли до Волинської обласної ради у 2010 р., у нинішньому представницькому органі краю залишилося лише дві політичні сили – ВО «Батьківщина» та ВО «Свобода». При цьому «Батьківщина» була лідером тогочасних виборів, маючи в обласній раді 26 депутатів та очільника ради³. На виборах 2015 р. вона була лише третьою та дванадцятьма депутатами, відповідно суттєво зменшилася кількість відданих за неї голосів з 110 713 до 65 678 (див. табл. 2.2).

Ще більш яскраво падіння показників «Батьківщини» простежується на прикладі Луцької міської ради: якщо у минулому скликанні партія була першою з 24 мандатами із 50, то за результатами голосування 2015 р. вона була лише п'ятою з чотирма депутатами (див. табл. 2.4). Очевидно, що після цих виборів Волинь перестала бути базовим для «Батьківщини» регіоном, у якому вона традиційно отримувала одну з найбільших в Україні підтримку виборців.

¹ Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення виборчих прав громадян: Закон України від 14.10.2014 р. № 1703. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/Laws/show/1703-18> (дата звернення: 09.06.2020).

² Малиновський В. Я. Закон «Про місцеві вибори» та його вплив на формування місцевих рад: на прикладі Волинської області. *Панорама політологічних студій*. 2016. Вип. 14. С. 143.

³ Малиновський В. Я. Особливості місцевих виборів 2010 р. *Наук. вісн. Волинського нац. ун-ту ім. Лесі Українки*. 2012. № 20. С. 96

Таблиця 2.2

Результати голосування до Волинської обласної ради

№	Назва політичної партії	Голосів «За»	Відсотки	Кількість мандатів
1	УКРОП	90 195	26,56	17
2	БПП «Солідарність»	73 308	20,31	13
3	ВО «Батьківщина»	65 678	18,75	12
4	ВО «Свобода»	35 825	10,94	7
5	Радикальна Партія О. Ляшка	34 017	9,38	6
6	Об'єднання «Самопоміч»	26 793	7,81	5
7	Наш край	21 305	6,25	4

Зовсім іншою була ситуація з партією «Свобода», яка, всупереч прогнозам політологів, отримала пристойний результат. Адже після того, як роком раніше партія не змогла пройти до ВРУ, здавалося, що її зоряний час позаду. Таке передбачення посилилося після подій біля приміщення парламенту 31 серпня 2015 р., коли у результаті заворушень загинуло три бійці Національної гвардії і правоохоронні органи звинуватили в цій трагедії активістів «Свободи». Однак, усе вийшло навпаки, арешт членів «Свободи» люди сприйняли як спробу розправи влади над націоналістами і підтримали цю партію. Неочікувано допоміг і Правий сектор – основний конкурент «Свободи» на правому фланзі українського політикуму, котрий вирішив не брати участі у місцевих виборах.

Однак, найбільшою несподіванкою цих виборів став результат, отриманий партією УКРОП, що була утворена лише напередодні виборів. Зокрема, на виборах до обласної ради вона набрала 26,56 %, а до Луцької міської ради – 35,7 %, суттєво випередивши всіх конкурентів (див. табл. 2.1, 2.4). Результат партії УКРОП на Волині перевершив навіть успіх цієї політсили у базовому для неї регіоні – Дніпропетровській області, де вона набрала 20,83 %¹. Про певну «аномальність» такого результату свідчать набрані УКРОП 7,81 % у сусідній Рівненській області², в якій результати більшості виборів були співставними з Волинською областю, а також проходження цієї партії лише до 13 обласних рад з показником від 7,14 % у Львівській до 14,29 % в Івано-Франківській областях³. При цьому зазна-

¹ Місцеві вибори 2015: сайт Центральної виборчої комісії. URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM057?PID112=12&PID102=4018&PF7691=4018&PT001F01=100&rej=0&pt00_t001f01=100 (дата звернення: 09.06.2020).

² Місцеві вибори 2015: сайт Центральної виборчої комісії. URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM057?PID112=12&PID102=8122&PF7691=8122&PT001F01=100&rej=0&pt00_t001f01=100 (дата звернення: 09.06.2020).

³ Місцеві вибори 2015: сайт Центральної виборчої комісії. URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM057?PID112=12&PID102=5937&PF7691=5937&PT001F01=100&rej=0&pt00_t001f01=100 (дата звернення: 09.06.2020).

чимо на важливій обставині, цим успіхом УКРОП мав завдячувати виборцям обласного центру, завдяки голосам яких було досягнуто такого високого результату: 12 із 17 отриманих мандатів депутатів обласної ради було здобуто саме в Луцьку¹.

Однак, поза межами обласного центру електоральна ситуація складалася іншим чином: УКРОП не отримав такої ж підтримки виборців і поступився лідерством БПП «Солідарність». Показовими у цьому плані стали результати виборів до районних рад. У половині районів Волинської області переміг БПП «Солідарність»: Луцькому, Володимир-Волинському, Камінь-Каширському, Ковельському, Любомльському, Любешівському, Маневиському, Старовижівському. Натомість, УКРОП переміг лише у трьох районах: Ківерцівському, Ратнівському та Шацькому. У двох районних радах – Рожищенській та Турійській найбільше представництво отримала «Батьківщина». Ще у двох районах – Горохівському та Локачинському несподівано перемогла Аграрна партія України. В Іваничівському районі перемогло ВО «Свобода»². Партійне представництво в районних радах показане у таблиці 2.3.

Дещо кращим був результат УКРОП у містах обласного значення, однак і тут не вдалося отримати одноосібного лідерства, розділивши першість з БПП «Солідарність» і «Батьківщиною». При цьому зазначимо, що пропрезидентська партія перемогла лише у Володимирі-Волинському і розділила першість у Нововолинську. Натомість, у Ковелі лідерство залишилося за «Батьківщиною». І лише у Луцьку УКРОП отримав беззаперечну перемогу (див. табл. 2.4). Ще одна обставина, яка «захмарила» успіх партії УКРОП: їй не вдалося здобути жодної перемоги на виборах міських голів. Особливо болісною для цієї політсили стала поразка О. Товстенюка на виборах Луцького міського голови, в яких перемогу в другому турі здобув діючий міський голова, представник БПП «Солідарність» М. Романюк.

Що стосується результатів виборів депутатів Луцької міської ради, то своє представництво з часу виборів 2010 р. зберегли ті самі політичні сили, що і у Волинській обласній раді: ВО «Батьківщина» та ВО «Свобода» (див. табл. 2.5). Однак, як уже зазначалося вище, «Батьківщина» з безумовного лідера Луцької міської ради попереднього скликання перетворилася на пересічну фракцію з мінімальним впливом на рішення представницького ОМС обласного центру. Інші політичні сили вперше отримали представництво у міській раді.

¹ Офіційне оприлюднення результатів виборів до Волинської обласної ради 25 жовтня 2015 р. *Волинська газета*. 2015. 5 листоп. С. 7

² Місцеві вибори 2015: сайт Центральної виборчої комісії. URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM037?PT001F01=100&PT00_T001F01=100&pid112=21&pid100=7&rej=0 (дата звернення: 10.06.2020).

Таблиця 2.3

Представництво партій у районних радах

№ п/п	Назва району	Загальна кількість депутатів	БПП «Солідарність»	ВО «Багачівщина»	УКРОП	ВО «Свобода»	Аграрна партія	РП О.Ляшка	Громадянська позиція	Наш край	Самопоміч	УНП	НРУ	Опозиційний блок	Республіканська платформа
1	Володимир-Волинський	34	10	7	7	5	-	2	-	-	3	-	-	-	-
2	Горохівський	40	6	6	5	5	9	7	-	2	-	-	-	-	-
3	Іваничівський	34	7	7	7	8	-	5	-	-	-	-	-	-	-
4	Камінь-Каширський	34	10	6	7	2	2	2	-	-	-	3	-	-	2
5	Ківерцівський	34	7	7	7	3	-	4	4	-	-	-	2	-	-
6	Ковельський	34	9	7	5	3	5	5	-	-	-	-	-	-	-
7	Локачинський	26	4	4	4	2	4	2	-	4	-	2	-	-	-
8	Луцький	34	7	6	6	6	5	4	-	-	-	-	-	-	-
9	Любешівський	34	9	6	9		8	2	-	-	-	-	-	-	-
10	Любомльський	34	7	5	5	5	3	5	-	4	-	-	-	-	-
11	Маневицький	34	9	9	4	3	3	3	-	-	3	-	-	-	-
12	Ратнівський	34	8	5	8	2	3	2	4	-	-	-	-	2	-
13	Рожищенський	34	5	7	4	3	2	3	3	2	5	-	-	-	-
14	Старовижівський	34	8	5	5	4	4	3	5	-	-	-	-	-	-
15	Турійський	34	3	9	5	2	3	-	4	8	-	-	-	-	-
16	Шацький	26	4	4	5	2	4	3	2	2	-	-	-	-	-
	Усього:	534	113	100	93	55	55	52	22	22	11	5	2	2	2

Аналіз цих виборів показав, що у Луцьку виборець переважно орієнтувався не на конкретних кандидатів у депутати, а на відповідну партію чи політичний бренд. Підтвердженням цього є результати, отримані окремими партіями, що подолали п'ятивідсотковий виборчий бар'єр (УКРОП, ВО «Свобода», Громадський рух «Народний контроль»). Вони суттєво не відрізнялися на округах, в яких були висунуті кандидати в депутати, від тих, де кандидатів від цих партій не було взагалі. Окремі кандидати у виборчий пе-

ріод перебували за кордоном чи не брали активної участі у передвиборній агітації, однак це не завадило їм стати переможцями, або ж набрати значну кількість голосів.

Таблиця 2.4

Партійне представництво у міських радах (міст обласного значення)

№ п/п	Місто	Загальна кількість депутатів у раді	БПП «Солідарність»	УКРОП	ВО «Батьківщина»	Самопоміч	ВО «Свобода»	РП О.Ляшка	Наш край	Громадянська позиція	Народний контроль	Сила людей
1	Луцьк	42	8	15	4	4	5	3	–	–	3	–
2	Ковель	36	8	5	9	5	4	3	–	–	–	2
3	Нововолинськ	34	6	5	6	5	3	4	2	3	–	–
4	Володимир-Волинський	34	8	5	5	7	3	2	4	–	–	–
	Усього:	146	30	30	24	21	15	12	6	3	3	2

Таблиця 2.5

Результати голосування до Луцької міської ради

№	Назва політичної партії	Голосів «За»	Відсотки	Кількість мандатів
1	УКРОП	23 102	35,7	15
2	БПП «Солідарність»	12 931	19,05	8
3	ВО «Свобода»	7446	11,9	5
4	Об'єднання «Самопоміч»	6713	9,52	4
5	ВО «Батьківщина»	5779	9,52	4
6	Громадський рух «Народний контроль»	5002	7,14	3
7	Радикальна партія О. Ляшка	4612	7,14	3

За результатами виборів у місцевих радах сьомого скликання Волинської області представлені 15 політичних сил (див. табл. 2.6). Перші п'ять (БПП «Солідарність», УКРОП, ВО «Батьківщина», ВО «Свобода», РП О. Ляшка) відіграватимуть провідну роль в їх діяльності. Наступні чотири (АПУ, Самопоміч, Наш край, Громадянська позиція) епізодично вплива-

тимуть на діяльність ОМС, а інші шість – відповідно до своїх програмних засад та суспільно-політичної ситуації, змушені будуть долучатися до правлячих чи опозиційних коаліцій в радах та нарощувати свій авторитет для майбутніх перемог.

Результати місцевих виборів у Волинській області дають підстави для таких висновків.

1. Після виборів 2015 р. змінилося співвідношення політичних сил у регіоні:

– суттєво зменшився вплив ВО «Батьківщина», котре з 2006 р. мало суттєву перевагу в місцевих радах;

– провладна партія БПП «Солідарність», незважаючи на негативні тенденції в економіці, спад рівня життя населення, отримала цілком пристойний результат, що дає можливість реалізовувати власну політику;

– на політичній арені з'явилася нова політична альтернатива в особі партії УКРОП, котра, будучи в опозиції до президентської партії, сприятиме політичній конкуренції, що, безумовно, є позитивним фактором.

Таблиця 2.6

Загальне партійне представництво у місцевих радах Волині

№ п/п	Назва партії	Обласна рада	Міські ради (міст обл. знач.)	Районні ради	Міські голови (міст обл. знач.)	Разом
1	БПП «Солідарність»	13	30	113	3	159
2	УКРОП	17	30	93	–	140
3	ВО «Батьківщина»	12	24	100	1	137
4	ВО «Свобода»	7	15	55	–	77
5	Радикальна партія Олега Ляшка	6	12	52	–	70
6	Аграрна партія України	–	–	55	–	55
7	«Об'єднання «Самопоміч»	5	21	11	–	37
8	Наш край	4	6	22	–	32
9	Громадянська позиція	–	3	22	–	25
10	УНП	–	–	5	–	5
11	Народний контроль	–	3	–	–	3
12	НРУ	–	–	2	–	2
13	Опозиційний блок	–	–	2	–	2
14	Республіканська платформа	–	–	2	–	2
15	Сила людей	–	2	–	–	2
	Усього:	64	146	534	4	748

2. Хоча відбулося суттєве персональне оновлення депутатського корпусу місцевих рад, однак їх повного «перезавантаження» не сталося. Значна частина колишніх «регіоналів» перебувала у партійних списках, а окремі з них знову стали депутатами місцевих рад. Найбільше їх, окрім Опозиційного блоку, значилося у списках партій «Наш край», БПП «Солідарність», Аграрної партії, УКРОП. Відсутність широкої громадської дискусії щодо люстрації та результати місцевих виборів показали, що це питання остаточно втратило актуальність як з боку політиків, так і з боку населення.

3. За результатами виборів можна констатувати появу декількох політичних сил на місцевому рівні (УКРОП, Наш край, Аграрна партія), котрі без парламентського представництва досягли вагомих результатів. Отриманий ними вотум довіри від виборців є сприятливою передумовою для подальшого нарощування політичного впливу¹.

Ці вибори були особливими, зважаючи на те, що у п'ятьох ОТГ Волині відбулися перші вибори сільських, селищних, міських голів і депутатів сільських, селищних, міських рад. Таким чином, цими виборами завершувався процес утворення перших у Волинській області ОТГ. Зважаючи на це, вони викликали великий суспільний інтерес, адже громадяни усвідомлювали свою причетність до важливої справи – формування принципово нових органів влади, що суттєво відрізнятимуться за всіма параметрами від звичних «радянських» за своєю сутністю сільських рад. Це підтвердила не лише висока явка виборців, а й напружена боротьба за мандати депутатів і на посади голів цих ОТГ.



В. Поліщук



С. Гарбарук

Незважаючи на високу конкурентність та передвиборчу напругу, діючі лідери громад, які наважилися на реформування, підтвердили свій авторитет в громадах. В Устилузькій міській ОТГ упевнено переміг діючий міський голова В. Поліщук, який балотувався за підтримки БПП «Солідарність». Він виграв вибори у місті та у шести сільських радах, лише в одній перевага була на боці його суперника. Голобську селищну ОТГ Ковельського району очолив діючий селищний голова, самовисуванець С. Гарбарук, який випередив ще двох пре-

¹ Малиновський В. Я. Основні результати місцевих виборів 2015 р. у Волинській області. *Наук. вісн. Східноєвроп. нац. ун-ту ім. Лесі Українки*. 2016. № 2 (327): Серія: Міжнародні відносини. С. 124.

тендентів на посаду зі значним відривом. Із 3374 виборців, які взяли участь у голосуванні, 2140 голосів отримав С. Гарбарук. Зимнівським сільським головою обрано діючого очільника громади В. Католика, який одним з перших розпочав процес утворення ОТГ. Смолигівським сільським головою стала діюча голова Г. Прус. Винятком у цьому тренді стала перемога В. Ковальчука, представника ВО «Свобода», якому вдалося перемогти діючого сільського голову В. Киричука і стати Велицьким сільським головою Ковельського району.

У зв'язку з утворенням ОТГ, 25 грудня 2015 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ» щодо особливостей державної реєстрації ОМС як юридичних осіб». У ньому встановлювалося, що повноваження сільських, селищних, міських рад, сільських, селищних, міських голів, обраних ТГ, що об'єдналися, завершуються в день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною ОТГ. ОТГ є правонаступником всього майна, прав та обов'язків ТГ, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою ОТГ. У разі об'єднання всіх ТГ одного району в одну ОТГ все майно спільної власності ТГ такого району є комунальною власністю ОТГ, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать ОТГ з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою ОТГ.

З дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною ОТГ, здійснюється реорганізація відповідних юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, обраних ТГ, що об'єдналися, та розміщених поза адміністративним центром ОТГ, шляхом їх приєднання до юридичної особи – сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі ОТГ. Після завершення реорганізації



В. Католик



Г. Прус



В. Ковальчук

відповідні юридичні особи – сільські, селищні, міські ради припиняються у порядку, визначеному цим Законом.

Прикінцевими положеннями цього Закону всі ОТГ, які 25 жовтня 2015 р. обрали на перших виборах депутатів та сільського, селищного, міського голову, визнавалися спроможними. КМУ уповноважувався внести відповідні зміни до затверджених Перспективних планів¹.

Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2015 р. показав, що реалізація реформи міжбюджетних відносин, незважаючи на песимістичні настрої на стадії прийняття змін, дала позитивні результати. У 2015 р. доходи місцевих бюджетів, порівняно з 2014 р., підвищилися на 65,0 млрд грн (28,4 %) і становили 294,5 млрд грн, у тому числі, доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів – на 20,6 млрд грн (20,6 %), надходження трансфертів – на 44,5 млрд грн (34,3 %). При цьому приріст доходів місцевих бюджетів був вищим, ніж у попередніх роках. Однак, розширення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок закріплення за ними додаткових доходів дало можливість збільшити у 2015 р., порівняно з 2014 р., доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) лише на 13,2 млрд грн. При цьому, у зв'язку з передачею до державного бюджету певної частки доходів, які раніше зараховувалися до місцевих бюджетів, до державного бюджету надійшло 19,2 млрд грн. Тобто за результатами реформи спостерігалися наявні переваги для державного бюджету щодо перерозподілу ставок зарахування доходів між державним і місцевими бюджетами².

Також зазнала змін структура видатків місцевих бюджетів. Зросла частка видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчило про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні. Так, частка видатків на житлово-комунальне господарство збільшилась з 1,9 % до 4,5 %, або на 7,0 млрд грн. Зросла частка видатків на транспорт і дорожнє господарство з 1,4 % у 2014 р. до 2,3 % у 2015 р., або на 2,9 млрд грн. Разом з цим, було забезпечено відповідність фінансового ресурсу реальним потребам місцевих бюджетів у здійсненні видатків на делеговані державою повноваження.

Ще одним позитивним аспектом реформи міжбюджетних відносин стало збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів. Обсяг капітальних видатків за 2015 р. склав 32,2 млрд грн або 11,5 % від обсягу видатків загального та спеціального фондів місцевих бюджетів. Це на 18,6 млрд грн або на 136,8 % більше, ніж було у 2014 році.

¹ По внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб: Закон України від 25.12.2015 р. № 925. *Урядовий кур'єр*. 2016. 16 січ. С. 11.

² Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках: затв. рішенням Рахункової палати від 24.04.2018 р. № 11-1. С. 28. *Рахункова палата*. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/11-1_2018/Zvit_11-1_2018.pdf (дата звернення: 11.06.2020).

У 2015 р. з Державного бюджету України до місцевих бюджетів було фактично надано трансфертів на загальну суму 174,0 млрд грн, що на 43,4 млрд грн, або на 33,2 % більше ніж у 2014 р., у т. ч. трансфертів із загального фонду – 173,2 млрд грн, що на 56,4 млрд грн, або на 48,3 % більше порівняно з 2014 роком. Базова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам перерахована в сумі 5,3 млрд грн¹.

З 1 січня 2015 р. з державного бюджету на фінансування з місцевих бюджетів передано 373 державних закладів, установ, організацій освіти, культури, охорони здоров'я та фізичної культури і спорту. Однак, відповідні трансферти з державного бюджету, а також загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) або їх частка, як того вимагає частина перша ст. 85 БКУ, за переданими ОМС правами на здійснення відповідних видатків, не були закріплені за місцевими бюджетами².

На жаль, у 2015 р. не вдалося внести зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Це негативно вплинуло на законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування та ТОВ. Справа в тому, що ціла низка новоприйнятих законодавчих актів мала ґрунтуватися на оновлених положеннях Основного Закону.

¹ Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету за 2015 рік. *Урядовий кур'єр*. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-ukrayini-08/> (дата звернення: 11.06.2020).

² Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках: затв. рішенням Рахункової палати від 24.04.2018 р. № 11-1. С. 28. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/11-1_2018/Zvit_11-1_2018.pdf (дата звернення: 11.06.2020).

РОЗДІЛ 3

НОВИЙ ЕТАП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: 2016 рік

3.1. Активізація децентралізації на Прибужжі

Слід зазначити, що у перші місяці 2016 р. децентралізаційна реформа суттєво уповільнилася. Наступив період вичікування, пасивності, через відсутність фінансування перестав функціонувати Офіс реформ АМУ, що здійснював основну роботу з об'єднавчого процесу в області.

27 січня відбулася й перша протестна акція, що опосередковано торкалася АТР. Несподіване збурення громадськості викликала організаційна реформа Пенсійного фонду України. Згідно з постановою КМУ, в процесі оптимізації органів Пенсійного фонду на Волині планувалося об'єднати Іваничівське та Нововолинське управління з центральним офісом у селищі Іваничі, Любомльське і Шацьке управління із центром у Шацьку, Горохівське і Локачинське управління з центром у Локачах. Такий оригінальний підхід, коли міжрайонний офіс розміщувався у меншому за статусом і розмірами населеному пункті, викликав здивування, нерозуміння та навіть обурення. Зокрема, у Любомльському районі з'явилися чутки про плани об'єднання Любомльського і Шацького районів в один повіт з адміністративним центром у смт Шацьку. Ініціатори цієї дивної реорганізації не вважали за потрібне пояснити громадськості свої плани, що викликало протести людей. Мешканці Любомльщини на годину перекрили міжнародну автомобільну трасу Ковель-Ягодин. Від протестантів лунали заклики не допустити виконання цього урядового рішення, а також народжувалися різні версії чому саме селище Шацьк планують зробити центром новоствореного повіту. Наприклад, одна з них полягала в тому, що під час перевірок столичного начальства краще організувати прийоми на Шацьких озерах. Однак, закиди лунали не лише у бік столичних чиновників, а й щодо обласної ради, зокрема її голови І. Палиці, із звинуваченням у намаганні взяти під контроль санаторій «Лісова пісня»¹.

Відповідні звернення жителів районів, котрі були незадоволені такою територіальною реорганізацією органів Пенсійного фонду, 4 березня розглядала постійна комісія Волинської обласної ради з питань соціального захисту, охорони здоров'я, материнства і дитинства. Запевнення начальника управління Пенсійного фонду у Волинській області П. Філіпчука щодо безпідставності побоювань щодо погіршення якості обслуговування жите-

¹ Проти адміністративної реформи протестували на Волині. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/64059-proty-administratyvnoi-reformy-protestuvaly-na-volyni-foto> (дата звернення: 11.07.2020).

лів у зв'язку з оптимізацією органів не заспокоїли керівників районів і депутатів облради. Зокрема, голова Любомльської районної ради М. Сушик зауважив, що про цю реорганізацію нікого не повідомляли, а П. Філіпчук не погодив оптимізацію управліннь та розміщення об'єднаних офісів з головою ОДА В. Гунчиком. Натомість, голова Шацької районної ради С. Карпук зауважив, що позитивно сприймає це рішення, адже воно дасть додаткові податкові надходження до бюджету району, в якому, на відміну від Любомльського, немає митниці. Зрештою, більшість депутатів погодилися, що це штучно створена напруга. Депутат облради М. Бегаль припустив, що Філіпчук – член партії, яка свідомо породжує негатив до влади. Підтримав його думку й депутат Ю. Гупало. Зрештою члени комісії запропонували винести на сесію рішення про невідповідність П. Філіпчука займаній посаді. Втім, для прийняття цієї пропозиції не вистачило голосів депутатів¹.

У цьому контексті зазначимо, що значна кількість територіальних підрозділів міністерств та інших ЦОВВ створювалася виходячи із секторальних і галузевих потреб, без узгодження з місцевими органами влади. Переважання принципу «галузевої доцільності» у процесі міжрайонної структурізації не рідко призводило до ігнорування місцевих потреб, географічних та логістичних особливостей, місцевих традицій. Окрім того, вертикальна субординація, а, відповідно, орієнтованість на вищестоящі структури, ускладнювала координацію галузевої діяльності на районному рівні, не сприяла концентрації ресурсів для розвитку інфраструктури районних центрів, ускладнювала надання послуг населенню². Про зазначені недоліки автор неодноразово наголошував у своїх працях³.

Цей конкретний негативний приклад наочно підтверджував зазначену практику формування ЦОВВ мережі своїх територіальних підрозділів без відповідної координації не лише між собою, а й загалом з децентралізаційною реформою. Кожне міністерство формувало свою мережу територіальних органів на власний розсуд, а Уряд з невідомих причин самоусунувся від координації цього процесу. Такий несистемний підхід ускладнював й без того непростий процес формування та вибору потенційних адміністративних центрів нових районів (повітів). При цьому, часто вибір центрів міжрайонних органів насправді дивував, як у випадку із рішенням Пенсійного фонду.

¹ На Волині планується оптимізація органів Пенсійного фонду. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/65827-na-volyni-planuietsia-optymizaciia-organiv-pensijnogo-fondu> (дата звернення: 11.07.2020).

² Малиновський В. Я. Перспективи субрегіону в умовах сучасних викликів. *Розумовські зустрічі*: зб. наук. пр. Чернівці: Сіверський центр післядипломної освіти, 2021. Вип. 8. С. 51.

³ Малиновський В. Я. Представництво держави на місцях: пошук оптимальної моделі. *Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення*: матеріали VIII Всеукр. наук.-практ. конф., 27 листоп. 2014 р. Луцьк, 2014. С. 7–10; Малиновський В. Я. Субрегіональний рівень України: підходи до реформування. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2010. № 2. С. 169–178; Малиновський В. Я. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2008. № 1. С. 15–22;

Позитивом цього складного періоду реформи стала активізація децентралізації на території Володимир-Волинського виборчого округу № 19 народного депутата України І. Гузя. 26 лютого у селі Литовеж Іваничівського району відбувся «Форум розвитку громад Прибужжя», метою якого була активізація роботи місцевих громад, що прагнуть реалізовувати проекти для розвитку регіону. Ініціювали захід І. Гузь та фонд «Прибужжя». На Форум прибули депутати місцевих рад, голови громадських організацій, польські та українські експерти, які ділилися досвідом та отримали масу нової інформації, необхідної для роботи.

Народний депутат І. Гузь зауважив, що регіону потрібні нові бізнес-проекти, пошук трет'яго сектору та транскордонної співпраці, а також залучення інвестицій, адже ця територія має чимало можливостей та ресурсів. Децентралізація та зміни податкового законодавства, передача повноважень на місця негативно впливають на якість життя у невеликих громадах округу, в жителів втрачається будь-яка мотивація, а отже є необхідність навчання та діалогу задля обміну досвідом серед представників ОМС.

У програмі заходу було ряд лекцій для представників ОМС. Серед виступаючих – народні депутати І. Гузь, О. Юринець, М. Бондар, представники Мінрегіону, Програми USAID «РАДА», Фонду Східна Європа, польські експерти та представники ОМС, заступник Тернопільського міського голови В. Стемковський.

11 квітня розпочала свою роботу Асоціація місцевого самоврядування Прибужжя (далі – Асоціація Прибужжя), котра провела значну роботу щодо прискорення децентралізаційних процесів на території Володимир-Волинського, Іваничівського, Любомльського та Шацького районів.

Потреба у створенні цієї громадської організації виникла, оскільки громадськість не отримувала достатньої інформації про переваги децентралізації, а місцева влада районів самоусунулась від процесу формування ОТГ. Відповідно, основними цілями Асоціація Прибужжя були визначені такі:

- сприяння реформі децентралізації регіону Прибужжя;
- обмін досвідом, залучення фахівців та впровадження кращих практик у вирішення проблем громад із питань реформи децентралізації;
- налагодження комунікації між владою і громадськістю;
- підтримка розбудови економічно спроможних та інвестиційно привабливих територій ОТГ;
- допомога у налагодженні партнерських відносин громад Прибужжя з громадами європейських країн.

Основними завданнями Асоціація Прибужжя були обмін досвідом і залучення кращих практик у вирішення проблем громад, допомога в пошуку позабюджетних коштів, поглиблення міжнародної співпраці. Ініціатором створення Асоціація Прибужжя та ідейним натхненником її діяльності став народний депутат України І. Гузь. У вітальному слові в ході презентації Асоціація Прибужжя, що відбулася у Володимирі-Волинському, він

зазначив: «Доцільність створення такої Асоціації в Прибужжі обумовлена тим, що вона допоможе згуртувати прикордонний регіон, визначити основні завдання й шляхи покращення життя громад. Під егідою Асоціації працюватиме група, яка писатиме проекти для місцевих громад під залучення грантових коштів міжнародних організацій. Я поставив перед собою амбітне завдання – посприяти, аби кожна сільська чи селищна рада в моєму виборчому окрузі знайшла партнера-гміну на території Польщі»¹.

Участь у презентації взяли майже сотня представників місцевого самоврядування Володимир-Волинського, Іваничівського, Любомльського та Шацького районів, а також польські фахівці, представники міжнародних фондів і організацій, а також програмний координатор Програми USAID «РАДА» І. Парасюк.

До складу Асоціація Прибужжя ввійшли: Любомльська ОТГ, Вишнівська ОТГ, Головинська ОТГ, Рівненська ОТГ (Любомльський район), Зарічанська ОТГ, Зимнівська ОТГ, Оваднівська ОТГ, Устилузька ОТГ (Володимир-Волинський район), Іваничівська ОТГ, Поромівська ОТГ, Литовезька ОТГ, Павлівська ОТГ (Іваничівський район), Смідинська ОТГ (Старовижівський район), Війницька ОТГ (Локачинський район), Благодатна селищна рада міста Нововолинська. Головою правління Асоціації Прибужжя став помічник-консультант народного депутата України А. Бокоч, а виконавчим директором – В. Степук, у минулому сільський голова.

Під час заходу її учасники були поінформовані про можливості, які сьогодні відкриті ОТГ: залучення позабюджетних коштів, отримання міжнародної донорської та технічної допомоги. Окремо йшлося про співпрацю з польськими містами та асоціаціями місцевого самоврядування. Так, заступник керівника Спілки Гмін Любельщизни, вуйт гміни Вішніце П. Драган виступив на тему: «Спілка Гмін Любельщизни: досвід Польщі, можливості для України». Я. Врублевські – представник Фондації Розвитку Любельщизни розповів про польські фонди та їхні можливості для України. Працівниця Волинської обласної ради І. Прус поінформувала про обласний конкурс проектів місцевих ініціатив. І. Парасюк розповів про Інструменти місцевого економічного розвитку.

Було проведене секційне заняття в групах на тему: «Стратегічне планування діяльності Асоціації Прибужжя». Організована була також і скайп-конференція на тему: «Співпраця ЄС–Україна: можливості для ОМС (спікер –Д. Папанхайм, керівник сектору регіонального та місцевого розвитку децентралізації Представництва ЄС в Україні). Голова Локальної групи дій «Розточчя» (РП) Є. Півко-Вітковська виступила на тему: «Ресурсне забезпечення діяльності громади. Активізація та розвиток туристичного та рекреаційного комплексів». Старший експерт Представництва Спільного Технічного Секретаріату Програми транскордонного співробітництва

¹ Асоціацію місцевого самоврядування Прибужжя презентували у Володимирі-Волинському. Буз. URL: <http://bug.org.ua/news/volodymyr/asotsiatsiyu-mistsevoho-samovryaduvannya-pryubuzhzhya-prezentuvaly-u-volodymyri-volynskomu-90612/> (дата звернення: 15.07.2020).

«Польща-Білорусь-Україна» В. Хім'як розповів про діяльність СТС через механізм написання грантових проєктів¹.

Під час презентації була підписана Угода про наміри співпраці між Асоціацією Прибужжя та Спілкою Гмін Любельщизни. З української сторони документ підписав А. Бокоч, з польської – П. Драган.

Основними напрямками діяльності Асоціації Прибужжя стали:

1. *Обмін досвідом.* За період діяльності було проведено три Форуми розвитку громад Прибужжя, що відбулися в рамках проєкту «Модельний округ» Програми USAID РАДА. Організовано вісім візитів представників ОМС в успішні громади. У рамках підписаної угоди про співробітництво і партнерство зі Спілкою Гмін Любельщизни для ОМС і громадських активістів було організовано сім навчальних поїздок в Польщу. З метою промоції своїх громад 12 членів Асоціації Прибужжя та їх партнери з Республіки Польща брали активну участь в організації та проведенні щорічного історико-культурного фестивалю «Княжий» у місті Володимирі-Волинському.

2. *Навчання.* Проведено 82 заходи, в тому числі навчальних, з питань децентралізації, реформи освіти, впровадження інклюзії, бюджетної та фінансової грамотності, сторітелінгу, медіаграмотності, інформаційної політики, інвестиційної привабливості, секторальних реформ для новообраних депутатів місцевих рад, старост, працівників ОМС, громадських організацій та громадських активістів. 825 осіб відвідало заходи Асоціації. 458 учасників взяло участь у навчаннях. До співпраці залучено 28 експертів. 12 волонтерів допомагали у підготовці та проведенні заходів.

Асоціація Прибужжя надавала методичну допомогу у написанні та реалізації міжнародних проєктів, які дають можливість вивчити та перейняти досвід інших країн з питань співпраці влади та громади.

3. *Комунікація.* Проводилися зустрічі голів ОТГ за участю народного депутата України І. Гузя, під час яких обговорювалися ключові питання розвитку регіону і держави. Організовувалися просвітницькі заходи з метою налагодження ефективного муніципального управління, функціонування структурних підрозділів у співпраці з громадськістю. Ініціювалися постійні зустрічі жителів громади з депутатами всіх рівнів, керівниками обласних органів, громадськими діячами регіону з метою обговорення результатів децентралізації, проблем упровадження реформ на місцях, шляхів вирішення цих проблем на законодавчому та регіональному рівнях.

4. *Міжнародна діяльність.* Реалізовано три міжнародних проєкти: «Курс громадських слухань для ОТГ у Волинській області» за програмою «RITA» – «Зміни в регіоні», видано спільно з Конвентом співпраці ОМС Польща-Україна методичний посібник «Публічні консультації на рівні місцевого самоврядування» з використанням польського досвіду і врахуванням українського законодавства. Проведена польсько-українська конфе-

¹ Презентували асоціацію місцевого самоврядування Прибужжя (відео). *Кордон*. URL: <http://kordon.in.ua/news/asotsiatsiyu-mistsevoho-samovryaduvannya-prybuzhzhya-prezentuvaly-u-volodymyri-volynskomu-video-3709/> (дата звернення: 15.07.2020).

ренція «Обмін польськими та українськими дієвими практиками місцевого самоврядування». У рамках регіональної програми транскордонної співпраці та угоди зі Спілкою Гмін Любельщини проведено захід на тему «Культурний обмін між громадами – основа потужної міжнародної співпраці».

Асоціація взяла участь у трьох міжнародних програмах та проектах:

- «The International Visitor Leadership Program (IVLP)»;
- українсько-польські обміни молоддю;
- українсько-білоруський проект «Енергія біомаси – перетворення природного потенціалу в регіональне співробітництво».

Підписано 12 листів-намірів про співробітництво і 9 офіційних угод між громадами Республіки Польща і регіону Прибужжя.

Налагоджена робота з Конвентом співпраці ОМС Польща-Україна Республіки Польща у розвитку партнерських відносин між громадами.

У результаті активної діяльності Асоціації Прибужжя, цей субрегіон Волинської області став лідером у процесі створення ОТГ.

У цей період було утворено ще одну ОТГ – Шацьку, в якій 27 березня відбулися перші вибори селищного голови і депутатів селищної ради. До складу цієї ОТГ увійшли Шацька селищна, Самійличівська і Прип'ятська сільські ради. Ця ОТГ стала шостою у Волинській області.

У виборчій гонці переміг С. Віннічук – діючий Шацький селищний голова, який впевнено переміг чотирьох претендентів. У виборах взяло участь 4258 виборців, що становило 65 %. До депутатського корпусу, що складався з 26 депутатів, увійшли представники трьох партій: ВО «Батьківщина» – 5; УКРОП – 5; ВО «Свобода» – 3, а також 13 самовисуванців¹.

Контакти з польськими колегами налагоджувалися і в Луцькому районі. 17 травня у приміщенні Луцької районної ради відбулася міжнародна конференція «Шлях Республіки Польща до дієвого місцевого самоврядування», організована ВРВ АМУ. У ній взяла участь делегація з Польщі – практики місцевого самоврядування, які розповіли про досвід цієї країни в організації місцевого самоврядування. Конференція проходила під почесним патронатом Генерального Консульства Республіки Польща в Луцьку, яке представляв віце-консул М. Запур. Окрім почесних гостей з польської сторони у роботі конференції взяли участь Б. Самойленко, В. Малиновський та А. Пархом'юк, сільські, селищні голови, депутати районної ради, окремі керівники структурних підрозділів Луцької РДА та представники ЗМІ.

Учасників заходу привітали голова Луцької районної ради В. Приходько та голова РДА І. Ярмольський. В. Приходько зауважив, що українцям є чому повчитися у поляків, адже Польща уже пройшла шлях децентралізації. М. Запур зауважив, що місцева влада має бути сильною, а вчитися завжди краще на чужих помилках. Він запевнив, що польські партнери і надалі підтримуватимуть українців у їх починаннях.

¹ Вибори у Шацьку закінчилися: процес та колізії. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/66852-vybory-v-shacku-zakinchylisia-proces-ta-kolizii-video> (дата звернення: 16.07.2020).

Сільські та селищні голови мали змогу задати питання щодо об'єднання громад та поспілкуватися зі своїми колегами з Польщі. Досвідом з українськими колегами поділилися солтис села Опипи, секретар товариства «4 червня» М. Вінярська-Чайковська, заступник голови ради повіту Кельце Р. Кашуба, солтис села Хрусти, секретар Товариства солтисів А. Станец, представник Маршалка Свентокшиського воєводства Р. Сівец.

М. Вінярська-Чайковська розповіла про статус, повноваження, функції солтиса та про особливості власного досвіду активізації громади, зокрема організації спільної роботи і дозвілля.

Р. Кашуба розповів про гміну як базову одиницю місцевого самоврядування в Польщі та нормативно-правові акти, які регламентують діяльність гміни, про її власні і делеговані повноваження. У своєму виступі він торкнувся питання особливостей політичної та законодавчої системи у Польщі, а також, де шукати ресурси для наповнення бюджету.

А. Станец розповів про механізми задоволення інтересів і потреб мешканців громад, а також про функціонування добровільної пожежної частини в гмінах.

В. Малиновський розповів присутнім про складну еволюцію місцевого самоврядування в Україні та про хід реформи децентралізації влади. Він розповів детальніше про інститут старости в Україні, який лише запроваджувався. Також наголосив на тому, що в Україні стартувала ера конкуренції громад, а тому вони мають бути привабливими для інвестора, що потребує значних зусиль.

А. Пархом'юк розповів про роль і місце старости в ОТГ. На його думку, староста в ОТГ – це ключова фігура, а децентралізація – це ключова реформа, яка може вирішити не лише питання економічної спроможності, а й безпеки держави в цілому, адже там, де сильне місцеве самоврядування немає місця сепаратизму та іншим негативним явищам. Також він розповів, якими документами регламентується діяльність старост та розповів, чим відрізняється посада старости в Україні та Польщі¹.

Після цих виступів кожен учасник коротко окреслив ті питання, відповіді на які хотів отримати під час семінару. А запитань було чимало, адже для Луцького району досвід реалізації місцевого самоврядування у форматі ОТГ наразі є вкрай актуальним. Як буде працювати галузь освіти, як краще організувати роботу сфери охорони здоров'я, що допомогло полякам достатньо швидко зорганізуватися і отримати позитивні результати від децентралізації, яку роль у її впровадженні відіграє громадськість, – ці та багато інших питань учасників семінару адресували гостям і отримали не тільки інформацію про теоретичні засади польського шляху реформування, а й приклади практичного вирішення. Польські колеги показали де-

¹ Реформа місцевого самоврядування і децентралізація: у Луцьку обговорили досвід Польщі та України. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/2405?page=726> (дата звернення: 18.07.2020).

тальні презентації особливостей польського самоврядування та механізми розвитку гмін.

Реформування – це процес, який вимагає змін, а це завжди пов'язано з часом і готовністю суспільства сприйняти ці зміни. Саме так експерти та працівники польських ОМС налаштовували своїх українських колег, наголошуючи на необхідності постійного діалогу з громадськістю, виваженості і продуманості кожного рішення ОМС. При цьому зазначали, що варто не лише порівнювати, а вивчати, ретельно аналізувати досвід інших, вчитися на чужих помилках і брати найкорисніше за основу.

23 травня розпочалася епопея об'єднання громади Прилуцької сільської ради Ківерцівського району до міста Луцька. Цього дня 146 мешканців цієї громади звернулися до Луцького міського голови М. Романюка з пропозицією провести об'єднання на взаємовигідних умовах. Таке об'єднання надало б можливість створити при допомозі міської ради відповідну інфраструктуру, робочі місця в селах Прилуцької сільської ради, а місто одержало б можливість значно розширити свої межі для розбудови¹. Однак, зважаючи на положення Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ», таку пропозицію лише на основі прийнятого сільською радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання ТГ може надіслати лише сільський голова. Тому зазначене звернення не мало юридичних наслідків і не могло дати початок процедурі об'єднання. Однак, воно показало прагнення цієї ТГ до об'єднання в інтересах розвитку двох громад. Власне, зазначимо, що Прилуцька громада згодом стане єдиною, що добровільно приєднається до обласного центру, пройшовши тернистий шлях з багатьма перешкодами, про котрі йтиметься у подальших розділах монографії.

3.2. «Децентралізаційний марафон» у дії!

У червні відбулася знакова подія – АМУ, за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), оголосила всеукраїнську акцію «Децентралізаційний марафон» у рамках проекту «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС), спрямовану на ініціювання процесу об'єднання 1000 громад. Мета цього проекту – створення сприятливого середовища для впровадження децентралізаційної реформи в Україні, зміцнення місцевого самоврядування, поглиблення демократичних процесів розвитку ТГ і стабільність держави. Проект упроваджувався у трьох компонентах:

1. Формування правового поля децентралізаційної реформи. Працюючи над формуванням законодавчої бази реформи, ПУЛЬС ураховує потреби та залучає для роботи над законодавством посадових осіб місцевого

¹ Жителі Прилуцька хочуть приєднатись до Луцька. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/69484-zhyteli-prylucka-hochut-pryiednatys-do-lucka> (дата звернення: 18.07.2020).

самоврядування – практиків, які потім реалізують законодавчі новації на практиці. Проект проводить практичні навчання із застосування законодавства, впроваджує курси дистанційного навчання, надає консультації, поширює методичні рекомендації із упровадження законодавства на практиці.

2. Збільшення ресурсів місцевого самоврядування. ПУЛЬС працює над нарощуванням податкової бази місцевого самоврядування, підвищенням ефективності податків на власність, легалізацією доходів, зміцненням фінансової самостійності бюджетних установ. ПУЛЬС долучається до реформування фінансування делегованих повноважень – освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення – шляхом запровадження системи соціальних стандартів та фінансових нормативів.

3. Зміцнення спроможності учасників реформи. Проект ідентифікує цільові аудиторії реформи та працює з ними, навчаючи, інформуючи про хід та зміни, що відбуваються, створюючи умови для консультацій та діалогу. Проект запроваджує інформаційні канали для донесення бачення та ходу реформ, створює майданчики для регулярного спілкування органів публічної влади зі ЗМІ та активною громадськістю. ПУЛЬС збирає і поширює успіхи децентралізаційної реформи та кращі практики місцевого самоврядування.

ПУЛЬС підтримує Офіси реформ у регіональних відділеннях АМУ, в кожному з яких працюють три галузеві консультанти: з юридичних питань, з бюджетних питань, з питань комунікації.

Акція «Децентралізаційний марафон» стартувала 21 червня на XII Українському муніципальному форумі АМУ в Одесі. В. Кличко – голова АМУ, В. Ковальчук – перший заступник Глави Адміністрації Президента України, Г. Зубко – Віце-прем'єр-міністр України у присутності 300 міських, селищних, сільських голів та громадськості офіційно оголосили про початок «Децентралізаційного марафону».

З 1 липня у Волинській області запрацював Офіс реформ ВРВ АМУ в оновленому складі: В. Малиновський – консультант з правових питань, В. Гром – консультант з бюджетних питань, О. Кузьмич – консультант з питань комунікації. Організаційне забезпечення діяльності Офісу реформ здійснював Б. Самойленко – в.о. виконавчого директора Волинського РВ АМУ. На цю структуру було покладено завдання реалізації мети всеукраїнської акції «Децентралізаційний марафон» на території Волинської області. До кінця року було заплановано здійснити не менше 50 виїздів безпосередньо в ТГ з метою активізувати 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 місцевих бюджетів, наголошували на перевагах і ризиках, котрі очікують новостворені ОТГ. 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 АТР».

Варто зазначити, що реформу децентралізації активно підтримували зарубіжні партнери, котрі бажали бачити Україну демократичною децентралізованою державою з розвиненим місцевим і регіональним самоврядуванням. Окрім згаданого вище проекту ПУЛЬС, USAID реалізовувало п'ятирічний проект вартістю \$ 50 млн «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE). Ця програма спрямовувала більшу частину технічної та фінансової допомоги на місцевий рівень, створюючи умови для розвитку нових ОТГ, котрі слугують мотиваторами для інших громад.

Зазначимо, що USAID «від імені американського народу засвідчує переваги демократичних цінностей та сприяє їх утвердженню в іноземних країнах з метою розвитку свободи, забезпечення миру та добробуту у світі. На підтримку зовнішньої політики США, Агентство США з міжнародного розвитку виконує провідну роль у здійсненні заходів з міжнародного розвитку та допомоги у надзвичайних ситуаціях на основі партнерських стосунків і надання ресурсів, які рятують людські життя, знижують рівень бідності та зміцнюють механізми демократичного врядування, допомагаючи народам світу долати гуманітарні кризи та ставати на шлях самостійного розвитку.

Україна відіграє критично важливу роль у заходах американської державної допомоги, мета яких – надати підтримку країнам колишнього СРСР у становленні інститутів демократії та глобально інтегрованої ринкової економіки. Аби сприяти Україні у виконанні цього завдання – побудові демократичної, безпечної та заможної країни – USAID об'єднує свої зусилля з зусиллями українців у розвитку прозорих і підзвітних процесів врядування з залученням до них переважної частини громадян, у забезпеченні стійкого економічного розвитку на широкій суспільній базі та у розширенні доступу українців до медичних послуг. До сфери першочергової уваги Агентства також належать боротьба з торгівлею людьми та підтримка Чорнобильського фонду «Укриття» в рамках міжнародної програми, у якій задіяні ще кілька іноземних донорів»¹.

Активно підтримувало реформу децентралізації Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ) – федеральна установа, котра пропонує конструктивні, ефективні та сталі рішення для політичних, економічних і соціальних процесів трансформації. Важливий внесок у розвиток демократичних реформ у муніципальній сфері здійснював швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO).

¹ Наша діяльність в Україні. USAID. URL: <https://www.usaid.gov/uk/ukraine/our-work> (дата звернення: 20.07.2020).

Він фінансувався Швейцарською Конфедерацією через Швейцарське бюро співробітництва та впроваджувався Швейцарським центром ресурсів та консультацій з питань розвитку (Skat).

Серед інших міжнародних організацій, які підтримували реформу децентралізації, слід відзначити ЄС та ООН. Однією з найбільш успішних спільних ініціатив, що здійснювалися ЄС та Програмою розвитку ООН в Україні, був Проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду». Його метою було створення сприятливого середовища для довготривалого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом розвитку місцевого самоврядування та підтримки ініціатив, спрямованих на розвиток ТГ.

Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи реалізує в Україні проект «Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні» в рамках Плану дій Ради Європи для України на 2018–2022 роки. Проект спрямований на покращення якості місцевої демократії в Україні шляхом зміцнення інституційної структури та підтримки ОМС та національних асоціацій місцевого самоврядування у роботі над питаннями етичного процесу прийняття рішень та розбудови місцевого самоврядування, орієнтованого на потреби громадян. Зокрема, проект спрямований на підтримку децентралізації та впровадження сучасної практики місцевої демократії шляхом залучення місцевих та міжнародних експертів та проведення заходів з розбудови спроможності, а також взаємного обміну знаннями між членами Конгресу¹.

28 серпня відбулися перші вибори селищного голови і депутатів ще в одній новоствореній ОТГ – Люблинецькій селищній раді, до якої ввійшли Мощенська та Старокошарівська сільські ради Ковельського району. На них перемогу здобула чинна селищна голова **Н. Сіховська**, яка балотувалася від ВО «Свобода». Вона отримала 53 % голосів виборців, а її конкурент – колишній селищний голова, самовисуванець **О. Федонюк** – 45 %. Таким чином, Люблинецька стала другою ОТГ, утвореною в 2016 році.

На сесії Волинської обласної ради 8 вересня депутати прийняли рішення про внесення змін до Перспективного плану. Це стосувалося шести існуючих і нових ОТГ у Володимир-Волинському, Горохівському, Іваничівському, Ковельському, Локачинському, Луцькому, Маневицькому, Ратнівському, Турійському та Шацькому районах. Згідно проекту рішення пропонувалося:

- у Володимир-Волинському районі укрупнити Зимнівську ОТГ шляхом приєднання до неї Березовичівської сільської ради;
- у Горохівському районі вилучити зі складу Шклинської ОТГ Михлинську та Угринівську громади з метою приєднання їх до Городищенської ОТГ Луцького району;

¹ Потрібні конституційні зміни для забезпечення сталості та незворотності децентралізації, – інтерв'ю Андреаса Кіфера. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13929?fbclid=IwAR36Wjdxg5vdujiB0SWIRog1r6w7n22lrpA6eag76trpxe63w3YGsJNDTYA> (дата звернення: 20.07.2020).

- у Іваничівському районі створити Литовезьку, Павлівську та Проміньську ОТГ у нових форматах;
- у Ковельському районі створити нову Дубівську ОТГ та укрупнити Голобську ОТГ шляхом приєднання до неї Радошинської сільської ради, вилучивши її з Любитівської ОТГ;
- у Локачинському районі укрупнити Локачинську ОТГ шляхом приєднання до неї Привітненської сільської ради;
- у Луцькому районі створити Княгининівську та Городищенську ОТГ шляхом приєднання до останньої Угринівської та Михлинської сільських рад Горохівського району;
- у Маневицькому районі укрупнити Прилісненську ОТГ шляхом приєднання до неї Городоцької сільської ради, вилучивши її з Троянівської ОТГ;
- у Ратнівському районі утворити Забродівську ОТГ шляхом приєднання до неї Поступельської і Видраницької сільських рад, вилучивши їх з Ратнівської ОТГ та Річицької і Щедрогірської сільських рад, вилучивши їх з Самарівської ОТГ;
- у Турійському районі укрупнити Турійську ОТГ шляхом приєднання до неї Купичівської сільської ради;
- у Шацькому районі укрупнити Шацьку ОТГ шляхом приєднання до неї Піщанської сільської ради.

Проте, під час голосування депутати не підтримали створення Павлівської ОТГ, не проголосували за укрупнення Локачинської громади та за створення Забродівської ОТГ. Щодо решти громад, то депутати підтримали проект рішення¹.

У практиці формування ОТГ склалося два шляхи проходження цього процесу: в одних регіонах ОДА, даючи позитивний висновок на проекти рішень щодо добровільного об'єднання ТГ, схвалені сільськими, селищними, міськими радами, принципово дотримувалися положень і вимог Методики та затвердженого Перспективного плану; в інших – ОДА більш лояльно ставилися до цих вимог. Волинська ОДА пішла другим шляхом, що, з одного боку, стимулював процес об'єднання ТГ і давав широкі можливості для вибору майбутньої конфігурації власної ОТГ усім громадам, а з іншого, призводив до формування потенційно неспроможних ОТГ.

У вересні процес об'єднання Луцька і Прилуцької громади продовжився. 8 вересня на 12 позачерговій сесії Прилуцької сільської ради, в якій взяв участь Луцький міський голова М. Романюк, депутати сільської ради проголосували за підписання договору про співпрацю з Луцькою міською радою. Ініціатором саме такого формату – співпраці, а не повноцінного об'єднання двох громад, був М. Романюк, що, на нашу думку, відразу спрямувало децентралізаційний процес у хибному напрямі, що власне підтвердили подальші події. Адже значна частина мешканців Прилуцької громади і депутатів сільської ради, які їх представляли, вбачали подальший розвиток

¹ На Волині з'явиться 6 нових громад. Перелік. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/na-volyni-zivaytsia-6-novykh-hromad-perelik/> (дата звернення: 20.07.2020).

громади в об'єднанні з обласним центром, а не у співпраці без конкретних перспектив об'єднання і гарантованих обов'язків сторін.

На запитання депутата сільської ради І. Маковського, чому не йдеться про об'єднання Прилуцького з Луцьком, міський голова відповів, що він не уповноважений говорити про це, адже це інший процес. Проте, зі слів М. Романюка, перспективу об'єднання можна буде розглядати в майбутньому. При цьому він зазначив, що у договорі для Луцька найбільший інтерес становлять вільні земельні ділянки для будівництва. Відтак, згідно договору співпраці, серед іншого міська рада гарантує забезпечення маршрутним сполученням (продовження маршруту № 19), асфальтування вулиці Богуна з дольовою участю міста, села та області, включення ФАП до складу Луцької мережі обслуговування, створення на базі сільської ради філії Луцького ЦНАП. У разі співпраці, міський голова пообіцяв лобювати виділення коштів на побудову нового дитячого садка вартістю від 15 до 20 млн грн.

Присутній на сесії голова Ківерцівської районної ради та мешканець Прилуцького Г. Недопад зазначив, що до 2018 р. КМУ має завершити процес об'єднання, і якщо цього не зробити добровільно, то об'єднання здійснюватиметься у примусовому порядку. Відтак, задав риторичне питання, чи не краще було б відразу об'єднатися з Луцьком, адже отримуючи дотації в складі міста, Прилуцька сільрада мало б більше коштів для розвитку.

Сільський голова В. Арчибасов повідомив, що у Прилуцькому проводилися громадські слухання і люди були не проти договору співпраці. Таку думку мешканців села підтримав і виконком сільради.

Депутат обласної ради О. Омельчук зазначив, що як мешканець Прилуцького про таке опитування вперше чує, а тому справжнього опитування не проводилося. Відповідно, перед прийняттям такого важливого рішення варто поцікавитись у мешканців кожного будинку, що їм більш вигідно – об'єднання з Луцьком чи лише варіант співпраці. Депутат сільради В. Матящук підтримав цю думку і вніс пропозицію щодо опитування людей на округах відповідними депутатами. Депутат Ківерцівської районної ради І. Мисковець порадив відкласти прийняття рішення і запитати людей, що вони хочуть: співпрацю чи об'єднання з Луцьком? Депутат П. Суцук зауважив, що слід економічно прорахувати, що громаді вигідніше – об'єднатися з Луцьком, чи співпрацювати з ним.

На це заступник міського голови С. Григоренко зазначив, що ці процеси можуть бути паралельними. Співробітництво може продовжитися і наступної каденції, а далі процес може завершитися об'єднанням або припиненням співпраці. «Якщо ви йдете на співпрацю, то це не заважає нам дискутувати про об'єднання і вивчати це питання. Наразі, Луцька міська рада не уповноважила міського голову говорити про об'єднання, адже депутати міської ради не готові до об'єднання, однак, вони готові вести діалог щодо співпраці»¹.

¹ Прилуцьке співпрацюватиме з Луцьком, про об'єднання не йдеться. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/prylutske-spiivpratsiuvatyme-z-lutskom-pro-obyednannia-nydetsia/> (дата звернення: 20.07.2020).

Після півторагодинної дискусії депутати сільської ради перейшли до голосування, у результаті якого більшість підтримала варіант співробітництва.

Після цього Луцька міська рада та Прилуцька сільська рада на своїх сесіях прийняли рішення про співробітництво двох ТГ. Спільним розпорядженням Луцького міського голови М. Романюка та Прилуцького сільського голови В. Арчибасова було створено комісію для підготовки проектів договорів про співробітництво, до якої ввійшли депутати і посадовці Луцької міської ради та Прилуцької сільської ради. За результатами роботи цієї комісії, було напрацьовано проекти договорів у різних сферах. Зокрема, на період 2016-2020 рр. було заплановано реалізувати такі проекти:

У сфері транспорту:

- продовжити маршрут №19 «с. Гірка Полонка – вул. Карбишева» до с. Прилуцьке;
- після ремонту дороги по вулиці Соборності продовжити маршрут до села Сапогове.

У сфері житлово-комунального господарства:

- ремонт дороги на вулиці Богуна (на умовах співфінансування сільського, міського та обласного бюджетів);
- ремонт дороги на вулиці Соборності с. Прилуцьке, вул. Центральна с. Сапогове (на умовах залучення коштів сільського, міського та обласного бюджетів, ДФРР);
- вивезення твердих побутових відходів;
- запланувати початок будівництва каналізації у селі Прилуцьке.

У сфері освіти:

- при прийнятті до дошкільних навчальних закладів надати можливість дітям дошкільного віку, що проживають на території Прилуцької сільської ради, ставати на електронну чергу нарівні з дітьми, що проживають у місті Луцьку;
- розпочати будівництво дошкільного навчального закладу в с. Дачне.

У сфері медицини:

- виділити кошти у сумі 45 тис. грн на придбання медичного обладнання та ліків для ФАП с. Прилуцьке;
- взяти на обслуговування жителів Прилуцької сільської ради амбулаторією на вул. Наливайка, Луцьким центром первинної медико-санітарної допомоги № 2, дитячою поліклінікою на вулиці Спортивній, комунальним закладом «Луцький клінічний пологовий будинок», у т.ч. жіночою консультацією.

Адміністративні послуги:

- провести ремонт кімнати в Будинку культури с. Прилуцьке та відкрити філію ЦНАП.

Культура:

- включити Будинок культури с. Прилуцьке до системи закладів культури міста Луцька.

Земля:

– вивчити питання спільного використання земель комунальної власності Прилуцької сільської ради та/або передання вказаних земель у комунальну власність ТГ м. Луцька¹.

Депутати Луцької міської ради затвердили договори про співробітництво з Прилуцькою сільською радою на сесії міськради 26 жовтня. С. Григоренко нагадав, що робоча група двох рад напрацювала конкретні напрями співпраці на 2017 р. загальним обсягом коштів до 2,5 млн грн. Він також зазначив, що цей договір не заважає продовжувати процес об'єднання громад, а співпраця з Прилуцькою сільською радою може стати орієнтиром для інших суміжних сільських рад. При цьому зазначив: «Я об'їздив усі сільські ради навколо Луцька. Люди поки насторожено ставляться до об'єднання. Побутує думка, що «Луцьк прийде, землю забере».

«Таке враження, що ми напрошуємося на цю співпрацю. А що цей договір дає жителям міста Луцька?» – запитав депутат Г. Пустовіт. С. Григоренко пояснив, що у 2017 р. це дасть можливість розглядати перспективу побудови нового мікрорайону на 20–30 тис. жителів біля «Панського лісу», а також перспективу розвитку міста загалом як обласного центру. У разі об'єднання, у Прилуцькому буде можливість збудувати новий квартал на площі 64 гектари. Проте, в переважній більшості, ця земля належить людям у формі паїв, які доведеться викуповувати.

Прилуцький сільський голова В. Арчибасов розповів, що на території громади є проблеми із землею через старі державні акти на землю, яких немає в кадастровій карті. «Хто захистить людей, коли буде створена об'єднана громада? Мабуть ні один сільський депутат не попаде в раду ОТГ. Люди в селі бояться, що землю в них заберуть», – зазначив Арчибасов. За його словами, за умови співпраці міськради, сільради, ОДА і ДФРР можна залучити 15 млн грн. Також постає питання асфальтування 40 км доріг сільради, на що загалом потрібно біля 60 млн грн.

Депутат М. Федік зазначив, що об'єднання потрібне, у першу чергу, Луцьку з мотивів стратегічного розвитку обласного центру, тому він закликав інші фракції не вдаватися до «політиканства». Також проєкт підтримав депутат П. Данильчук. За його словами, активно працювати для розширення міста потрібно було вже давно. Депутат Ю. Безпятко зауважив, що потрібно розвивати окраїни Луцька, щоб жителі прилеглих сіл бачили рівень розвитку міста. Депутат І. Поліщук відзначив, що поки конкретних переваг для Луцька від цього договору немає, проте все ж підтримав рішення з перспективою об'єднання громад. Депутат А. Козюра зазначив, що реально місто не отримає додаткових земель, натомість витратить кошти на розвиток Прилуцького.

¹ У Луцьку обговорять проєкти договорів про співпрацю з Прилуцьким. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/75380-u-lucku-obgovoriat-proekty-dogovoriv-pro-spivpracyu-z-pryluckym> (дата звернення: 21.07.2020).

За результатами обговорення більшість депутатів підтримала договори про співробітництво із Прилуцькою сільською радою¹.

Згідно цих договорів, Луцька міська рада брала на себе серйозні фінансові зобов'язання без будь-яких гарантій та відповідних перспектив щодо об'єднання з боку Прилуцької сільської ради. Власне, саме такий варіант подальших дій влаштував обидві сторони, за винятком активних прихильників об'єднавчого процесу. Пояснити таку позицію міського голови М. Романюка і депутатського корпусу міської ради, а також сільського голови В. Арчибасова можна тим, що згідно Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ», у разі об'єднання громад необхідно проводити нові вибори міського голови і депутатів Луцької міської ради. Пройшовши дороговартісну і складну виборчу кампанію менше року тому, без будь-яких гарантій бути обраними знову, погодитися на черговий виборчий іспит нікому з них не хотілося. На жаль, можливість об'єднання до чергових місцевих виборів 2015 р. була втрачена, а її перспектива відтепер відтягувалася на невизначений період. Така ситуація була властива не лише Луцьку, а й усім іншим містам обласного значення.

У цей період інші суміжні з Луцьком сільські громади проводили роботу з об'єднання між собою. Зокрема, Липинська сільська рада обрала варіант об'єднання з Підгайцівською сільською радою. За словами Липинського сільського голови Б. Гусака: «Липини мають потужний економічний потенціал. Спочатку ми працювали з Прилуцькою та Борохівською громадами. Я був у всіх селах на зборах – у Жабці, Дачному, Сапогові, Вишневі. Ми організовували поїздки депутатів тих рад до Липин, показували інфраструктуру. Прилуцьке одразу погодилося приєднатися. Проте після виборів 2015 року там змінився сільський голова і він змінив вектор – Прилуцьке співпрацюватиме з Луцьком... Тому Липини увійдуть до Підгайцівської ТГ. Це буде дуже потужна громада із хорошим економічним і фінансовим потенціалом. Якщо говорити про об'єднання, то ми вважаємо, що вчинили правильно. Людям треба, аби село розвивалося».

У свою чергу, Підгайцівська сільська рада, до якої входило три села – Підгайці, Крупа та Струмівка, погодилася підписати з Луцькою міською радою договір про співробітництво. Відповідне питання розглядалося під час позачергової сесії Підгайцівської сільської ради 8 грудня. Підгайцівський сільський голова Ю. Семенюк пояснив, що питання про співпрацю з Луцьком вирішили розглянути, оскільки у селян виникло багато проблем, які можна вирішити лише шляхом співпраці. Наприклад, маршрутне сполучення з обласним центром. При цьому він відверто зізнався: «Ми не хочемо, щоб цією темою спекулювали і казали, що ми здались чи таке інше. Ми не говоримо про об'єднання, а хочемо за рахунок співпраці вирішити

¹ Луцьк: затвердили договори про співпрацю із Прилуцькою сільською радою. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/77175-luck-zatverdyly-dogovory-pro-spivpracyu-iz-pryluckoyu-silradoyu> (дата звернення: 21.07.2020).

ряд своїх проблем». Зрештою, депутати сільської ради підтримали питання про співробітництво з містом терміном до кінця 2020 року¹.

12 жовтня на восьмій сесії Волинської обласної ради депутати розглядали питання внесення змін до Перспективного плану. Викликало дискусію питання приєднання Привітненської сільської ОТГ (у повному складі) до Локачинської селищної ОТГ, у результаті якої депутати вирішили відкласти його до наступної сесії. Ще більшу дискусію викликали пропонувані зміни у Ратнівському районі, в якому було запропоновано створити три ОТГ: Заболоттівську селищну, Забродівську і Самарівську сільські ОТГ. Однак, частина депутатів не погодилася з такою пропозицією, зважаючи на те, що, на їхню думку, частина населених пунктів стає так званими «білими плямами». На це С. Кошарук відповів, що процес децентралізації не можна зупиняти, а згодом усі населені пункти визначаться зі своїм подальшим майбутнім. Це викликало гостру дискусію поміж прихильниками появи нових ОТГ та їх опонентами, у результаті якої не вистачило голосів для прийняття рішення, котре передбачало вилучення зі складу Заболоттівської селищної ОТГ Здомишельської сільради. І це, незважаючи на те, що у Заболоттівській ОТГ, як і у Павлівській, ЦВК уже призначила перші вибори голови і депутатів на 18 грудня 2016 року.

Зважаючи на це, керівництву ОДА довелося пояснювати депутатам юридичні колізії, що можуть виникнути у разі неприйняття цього рішення. Зокрема, С. Кошарук наголосив, що якщо є рішення громад про добровільне об'єднання, а це – одне з базових прав місцевого самоврядування, то ОДА має реагувати відповідним чином і діяти у межах закону. Далі рішення приймаються Мінрегіоном і ЦВК.

У своєму виступі В. Гунчик закликав депутатів «не гратися з громадами у політику». Він пояснив, що громади пройшли складний шлях об'єднання відповідно до законодавства, фінальною точкою якого є оголошення виборів ЦВК. Він наголосив, що громади об'єднуються добровільно, а роль обласної ради полягає у тому, щоб схвалити відповідні зміни до Перспективного плану. «Ми не можемо обмежити волевиявлення громад», – зазначив він і акцентував увагу на тому, що саме від Перспективного плану залежатиме фінансова самостійність ОТГ².

Після цих аргументів керівників ОДА, депутати поставили проект рішення про утворення Заболоттівської селищної ОТГ з вилученням з її складу Здомишельської ТГ на голосування, котре з другої спроби набрало достатню кількість голосів. У підсумку депутати обласної ради підтримали в цілому чергові зміни до Перспективного плану щодо створення таких громад:

¹ Підгайці погодилися співпрацювати з Луцьком. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/79934-pidgaijci-pogodylysia-spiwpracyuvaty-z-luckom> (дата звернення: 21.07.2020).

² На Волині – нові об'єднані громади. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/76353-na-volyni-novi-obiednani-gromady> (дата звернення: 23.07.2020).

1) в Іваничівському районі – Павлівської сільської ОТГ, вилучивши з неї Мілятинську, Колонську, Луковичівську, Радовичівську ТГ;

2) у Ківерцівському районі – Жидичинську сільську ОТГ, вилучивши її зі складу Княгининівської (колишньої Маяківської) сільської ОТГ, та Озерцівську ТГ – з Ківерцівської міської ОТГ;

3) у Ковельському районі – Колодяжненську сільську ОТГ, вилучивши її зі складу Любитівської ОТГ та Кричевичівську, Уховецьку, Скулинську ТГ – з Білинської сільської ОТГ;

4) у Луцькому районі – Підгайцівську сільську ОТГ шляхом вилучення з її складу Романівської ТГ та долучення Липинської ТГ;

5) у Любомльському районі – Вишнівську сільську ОТГ шляхом вилучення Вишнівської, Ладинської, Олеської, Радохівської, Штунської ТГ зі складу Любомльської міської ОТГ та Римачівської ТГ з Гуцанської сільської ОТГ;

6) у Ратнівському районі три ОТГ:

– Заболоттівську селищну ОТГ, вилучивши з її складу Здомишельську ТГ;

– Забродівську сільську ОТГ шляхом вилучення Забродівської, Видраницької, Поступельської ТГ зі складу Ратнівської селищної ОТГ та Щедрогірської, Річицької ТГ – з Самарівської сільської ОТГ;

– Самарівську сільську ОТГ, вилучивши з її складу Височенську, Кортеліську, Млинівську, Річицьку, Щедрогірську ТГ.

Про нагальні питання реформи децентралізації та алгоритм реформування на Волині, дискутували 26 жовтня у Луцьку представники ОМС, депутати всіх рівнів, експерти на засіданні регіональної платформи з розвитку місцевого самоврядування у ВРВ АМУ в рамках проекту ПУЛЬС на тему: «Обговорення проблемних питань децентралізації влади та забезпечення фінансової стабільності ТГ».

До присутніх із вітальним словом звернувся Б. Самойленко. Він наголосив на важливості децентралізації і запросив присутніх до активної дискусії.

Народний депутат України І. Констанкевич зазначила, що сприймає це засідання як робочу нараду, що дасть змогу напрацювати конкретні моделі щодо децентралізації на Волині. С. Кошарук зауважив, що лише спільна робота дає результати у сфері децентралізації. Він відзначив позитив



С. Кошарук, В. Малиновський, В. Гром, І. Констанкевич

присутності на таких зустрічах народних депутатів, адже саме так можна почути одне одного і втілити у життя потрібні для людей реформи. Він зазначив, що Волинь перебуває усередині українського рейтингу зі створення ОТГ. У Волинській області експерти АМУ успішно розвінчують негативні міфи про децентралізацію.

У своєму виступі В. Малиновський зазначив, що реформа децентралізації влади є однією з небагатьох реформ, котра показує непогані результати в Україні, найбільш успішна та найголовніша реформа, від якої залежать багато аспектів майбутнього України. Зокрема, вона може кардинально змінити життя в сільській місцевості. З його слів, українці мали б інший рівень життя та іншу державу, якби на початку Незалежності здійснили цю реформу за прикладом Польщі. При цьому наголосив – скільки б ми не змінювали владу на центральному рівні, на місцях кардинально нічого не зміниться, допоки ресурси і фінанси не будуть передані на базовий рівень. Саме на це спрямована децентралізаційна реформа: громади самостійно мають вирішувати питання своєї життєдіяльності, не очікуючи вказівок згори. А для цього вони повинні мати відповідні повноваження, ресурси і фінанси.

Він зупинився на болючій проблемі законодавчого забезпечення децентралізаційної реформи. Зокрема, він зазначив, що законодавство суттєво відстає від ходу децентралізації. Наприклад, перші створені ОТГ не мали навіть механізму реєстрації ОТГ. Нині виникала низка проблем, які потребують негайного вирішення. Зокрема, необхідно прийняти зміни до Конституції, які у першому читанні були ухвалені ще у 2015 році. Без них неможливо провести наступний етап реформи на субрегіональному та регіональному рівнях, зокрема запровадження інституту префектур замість РДА та ОДА. Очікується прийняття законопроекту № 4772, який спрощує процедуру створення ОТГ без порушення Перспективних планів. Сільські ради, які захочуть приєднатися до ОТГ, зможуть це зробити без проведення загальних виборів голови і депутатів відповідної ради. Будуть проводитися лише додаткові вибори депутатів у тій громаді, що приєдналася. Ще один законопроект, який очікується з нетерпінням, стосується порядку приєднання до ОТГ громад інших районів, а також приєднання громад до міст обласного значення (№ 4676). Наприклад, це стосується Оваднівської ОТГ, в якій ЦВК уже понад рік не призначає вибори, тому що до цієї громади, котра розташована у Володимир-Волинському районі, приєдналася Гайківська сільрада Турійського району. Законопроект № 3390 унеможливить блокування створення ОТГ обласними радами. Зокрема, у Закарпатській області досі відсутній Перспективний план, тому що обласна рада, в якій більшість виступає проти децентралізації, блокує його схвалення. Щодо законопроекту № 4742, який уточнює статус старост, на думку В. Малиновського, необхідно внести поправку про те, що староста за посадою є членом виконкому ОТГ.

Камінь-Каширський міський голова В. Бондар зауважив, що він не проти об'єднання, але не хоче приєднувати до міста суміжні села. У відпо-

від С. Кошарук зазначив, що в області вже є приклади об'єднання міста із селами, наприклад, місто Устилуг.

Зимнівський сільський голова В. Католик розповів про здобутки своєї ОТГ і зауважив, що бюджет ОТГ уже зріс у десятки разів.

Депутат обласної ради, голова фракції УКРОП В. Рубльов додав, що реформа не може тривати вічно, а, оскільки, кінцевою датою децентралізаційного процесу є 2017 рік, необхідно донести до мешканців громад, що якщо вони не об'єднуються добровільно до кінця 2017 року, у 2018 році ВРУ зробить це примусово¹.

В. Гром зауважив, що відсутнє комплексне розуміння фінансової спроможності ОТГ. У своєму виступі він торкнувся теми державної складової повноважень в освіті та методичного забезпечення навчального процесу. Він зауважив, що адміністрування місцевих податків слід передати ОМС з подальшим контролем фіскальної служби.

Однак, напередодні Дня місцевого самоврядування ВРУ зробила своєрідний «подарунок» реформі децентралізації. Народні депутати України, на жаль, не підтримали законопроекти, спрямовані на спрощення процедур децентралізації, зокрема:

1) не був проголосований законопроект № 4676, що спрощував утворення ОТГ, які формувалися громадами різних районів. Цього закону з нетерпінням чекали 28 ОТГ України;

2) був знятий з розгляду законопроект № 4772, що спрощував процедуру приєднання громад до вже створених ОТГ;

3) багатостраждальний законопроект «Про службу в ОМС» узагалі був знятий з розгляду. У результаті й надалі муніципальна і державної служба регулюватимуться концептуально різними підходами².

З волинських народних депутатів України за децентралізаційні закони проголосували лише І. Гузь та І. Лапін. С. Мартиняк, С. Івахів та І. Констанкевич не голосували, а Ю. Савчук був відсутній. Таким чином, окрім проблем, що перманентно виникали на місцях, додавалися проблеми, яких не повинно було бути апріорі: законодавче та нормативно-правове забезпечення реформування, а також фінансування перших виборів голів і депутатів.

4 листопада за ініціативою ВРВ АМУ у співпраці з ВГО «Інститут Республіка», «Європейською Академією розвитку науки і бізнесу», Фондацією «Європейська Академія місцевого самоврядування» (Республіка Польща) під почесним патронатом Генерального консульства Республіки Польща в Луцьку відбувся семінар на тему «Відродження ОМС як шлях до зрівнова-

¹ Децентралізація на Волині: коли завершиться об'єднання громад. *Волинські новини*. URL: <http://www.volynnews.com/news/authority/detsentralizatsiia-na-volyni-koly-zavershytsia-obyednanniahromad/> (дата звернення: 16.07.2020).

² Рада «привітала» місцеве самоврядування з святом, – Малиновський. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/79810-rada-pryvitala-misceve-samovriaduvannia-z-sviatom-malynovskiy> (дата звернення: 24.07.2020).

женого розвитку – досвід України, Польщі та Білорусі» за участю представників цих країн.

Учасники заходу обмінялися досвідом реформування ОМС. За словами президента Фондації «Європейська Академія місцевого самоврядування» А. Страви, напередодні реформи місцевого самоврядування Польща мала схожі з Україною стартові позиції, а польська муніципальна реформа стала однією із найуспішніших. Тому Україна повинна вивчати досвід колег з інших країн. Він зазначив, що ревіталізація (повернення життя (лат.) – авт.) – саме те поняття, яким варто позначати процес відродження та розвитку містечок як основних осередків місцевого самоврядування. Як один з прикладів невикористаних можливостей для туризму, А. Страва навів Берестечко – місто на Волині, яке є знаковим брендом для поляків. Проте через відсутність відповідної інфраструктури, це місто втрачає можливість приймати туристів, а, відповідно, отримувати додаткові кошти до місцевого бюджету.

Викладач університету Марії-Кюрі Склодовської та экс-мер Любліна Е. Колоджей-Внук у своєму виступі на тему «Відродження в соціально-економічному аспекті» розповіла про розподіл повноважень між гмінами, повітами та воєводствами, а також про досвід втілення різноманітних інфраструктурних проектів у Любліні. Зокрема, про оновлення Старого міста, яке стало туристичною родзинкою Любліна. Також вона розповіла про систему земельного обліку в місті¹.

В. Малиновський ознайомив присутніх з еволюцією АТУ Волинської області, починаючи з 1940 року. У своєму виступі особливу увагу він приділив проблемі містечок, які раніше були адміністративними центрами районів, ліквідованих у 1950-1960 роках, однак, які все ще залишаються центрами тяжіння навколишніх територій. А тому, на його думку, одним з важливих напрямів реформи децентралізації повинно стати їх відродження. Адже, за десятиліття відсутності уваги до них з боку держави, ці населені пункти зазнали значного занепаду, що потребує тепер особливого ставлення. І децентралізаційна реформа якнайкраще підходить для цього. Ураховуючи сказане, В. Малиновський озвучив ініціативу «Відродимо містечка Волині!», яку доцільно реалізувати у рамках проекту ПУЛЬС. Йшлося про ревіталізацію знаних в регіоні населених пунктів: Берестечко, Олика, Затурці, Устилуг, Луків, Колки, Цумань, Торчин, Голоби, Головне, Заболоття². Відповідно, маршрути візитів консультантів АМУ у межах проекту ПУЛЬС у 2016 р. мають бути спрямовані, у першу чергу, саме у ці потенційні адміністративні центри ОТГ.

¹ Поляки розповіли лучанам про реформу місцевого самоврядування. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/77735-poliaky-rozpovily-luchanam-pro-reformu-miscevogo-samovriaduvannia> (дата звернення: 01.08.2020).

² Аби відродити волинські містечка. *Голос України*. URL: <http://www.golos.com.ua/article/278759> (дата звернення: 01.08.2020).

Директор Агенції регіонального розвитку Білорусі А. Міхалевіч у своєму виступі на тему «Реформа місцевого самоврядування в Білорусі і розвиток малих міст» розповів, що справжнього місцевого самоврядування в Білорусі не існує. Усі керівники міст та інших населених пунктів не обираються громадами, а призначаються з центру. Щодо питань децентралізації, то ними займаються різноманітні експерти та інституції, які працюють, наприклад, над рейтингом інвестиційної привабливості того чи іншого об'єкта¹.

Після завершення пленарного засідання відбувся ознайомчий візит до Голобської селищної ОТГ.

Після довгого очікування, пов'язаного з відсутністю коштів, ЦВК призначила на 11 грудня перші вибори у п'яти ОТГ Волинської області: Княгининівській Луцького, Прилісненській Маневицького, Литовезькій і Поромівській Іваничівського, Поворської Ковельського районів. При цьому, знову не були призначені вибори в Оваднівській сільській ОТГ, утвореній ще у 2015 році. За словами А. Пархом'юка, ЦВК не призначила вибори в цій ОТГ, посилаючись на нестачу коштів. Це при тому, що КМУ нещодавно виділив 10 млн грн на вибори в ОТГ. Так, з майже 200 ОТГ, на які ЦВК отримала документи, лише у 41 були оголошені вибори, у тому числі, з восьми волинських ОТГ вибори призначені лише у п'яти. «З одного боку, ми наче мали б бути задоволені, але з іншого – ми абсолютно незадоволені. Щодо Оваднівської громади, то ще в 2015 році там люди об'єдналися, вони рік чекали, ЦВК їх дурила. Уже Кабмін, Мінрегіон дали тлумачення, що ніяких змін до закону не треба, вони ніби погодилися. Але в п'ятницю приходиться постанова, що в п'яти громадах оголосили вибори, а в Оваднівській, Павлівській та Дубівській – ні, бо не вистачає грошей. Але з правової сторони, вони зобов'язані прийняти рішення, оголосити вибори, а далі піднімати питання про виділення грошей. Таку напівпозицію, чи напіврішення інакше як саботажем, гальмуванням реформи назвати не можна. Волинь намагатиметься «дотиснути» ЦВК чи то через Кабмін, чи то через парламент», – пояснив він².

Згодом ЦВК призначила на 18 грудня перші вибори ще у трьох волинських ОТГ: Заболоттівській Ратнівського, Павлівській Іваничівського та Дубівській Ковельського районів. При цьому зазначимо, що з цих восьми ОТГ, у Перспективному плані, затвердженому КМУ, були відсутні Дубівська, Княгининівська, Поромівська ОТГ³. Однак, ці ОТГ були в переліку Перспективного плану, затвердженому рішенням Волинської обласної ради від 25.06.2015 року. Така ситуація пояснювалася тим, що зазначені сільські

¹ У Луцьку обговорили, як відродити містечка Волині. *ВолиньInfo*. URL: <http://volyninfo.com/ut-lutsku-obgovorili-yak-vidrodit-i-mistechka-volini-foto/> (дата звернення: 01.08.2020).

² Малеева Ю. Волинська громада рік чекає виборів. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/volynska-hromada-rik-chekae-vyboriv/> (дата звернення: 01.08.2020).

³ Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядження Каб. Міністрів України від 23.09.2015 р. № -993р. *Урядовий кур'єр*. 2015. 1 жовт. С. 5.

ради знаходилися біля міст обласного значення, і згідно Методики, повинні були об'єднатися з цими містами¹. 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 формувалися сільські ОТГ, у багатьох випадках невеликі, що кардинально суперечило меті децентралізаційної реформи, соціально-економічним розрахункам, Методичці, 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 РДА, районні ради та міські (селищні) ради. Крім цього, значна частка місцевих бюджетів буде витрачатися на утримання управлінського апарату ОМС таких ОТГ, адже орієнтовна чисельність апарату складатиме від 50 до 80 працівників². Таким чином, замість спрямування коштів місцевих бюджетів на розвиток інфраструктури та потреби закладів освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, спорту, вони будуть витрачатися 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, як уже зазначалося, була започаткована нова для Волині практика співробітництва ТГ.

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. Зокрема, у виборах 11 грудня взяли участь районні осередки 10 політичних партій: УКРОП, БПП, «Батьківщина», «Свобода», Радикальна партія Олега Ляшка, «Самопоміч», «Народний контроль», Аграрна партія України, «Розумна сила» та Народний Рух України³. Найбільша активність політичних сил була зосереджена у Княгининівській, Литовезькій та По-

¹ Методика формування спроможних територіальних громад: постанова Каб. Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. *Урядовий кур'єр*. 2015. 6 трав. С. 9.

² Формування спроможних територіальних громад: практичний посібник. Вид. друге. Київ: Асоціація міст України, 2016. С. 15.

³ Місцеві вибори: серед партій найпопулярніше «царське село» під Луцьком. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/78591-miscevi-vybory-sered-partij-najpopuliarnishe-carske-selo-pid-luckom> (дата звернення: 01.08.2020).

ромівській ОТГ, в яких сім політичних партій висунули своїх кандидатів у депутати. П'ять політичних партій (УКРОП, Аграрна партія України, ВО «Свобода», ВО «Батьківщина», «Самопоміч») висунули кандидатів для участі у перших виборах у Прилісненській ОТГ¹. Найменшу активність, усього три партії (УКРОП, «Батьківщина» та «Свобода»), виявили політичні партії щодо участі у виборах у Поворської ОТГ².

Щодо ОТГ, перші вибори в яких мали відбутися 18 грудня, то в Дубівській сільській ОТГ кандидатів у депутати висунули сім політичних сил: УКРОП, Радикальна партія Олега Ляшка, Аграрна партія України, ВО «Свобода», ВО «Батьківщина», «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та «Розумна сила». У Заболоттівській селищній ОТГ – чотири партії: УКРОП, ВО «Свобода», ВО «Батьківщина» та «Громадянська позиція»³.

Загалом, за депутатські мандати у восьми ОТГ вели боротьбу 755 кандидатів, а за посаду сільського, селищного голови – 31 кандидат⁴. Щодо гендерного співвідношення, то у цих виборах взяло участь 58,5 % чоловіків та 41,5 % жінок⁵.

Значною була увага до цих виборів у регіональних ЗМІ. У процесі передвиборної кампанії були застосовані й «чорні» технології, притаманні парламентським виборам. Наприклад, серед мешканців населених пунктів, що входили до Княгининівської ОТГ, поширювалася анти-агітка на кандидатів М. Шелепа та О. Твердохліб. У виданні під назвою «Маяк: ваше світло правди у темряві брехні» опубліковані лише дві статті, в яких містилася ціла низка негативних оціночних суджень та натяків. У вихідних даних цієї «газети» йшлося, що видав її «Комітет порятунку села». Замовником вказані виборці Княгининка, а тираж – 3 млн 200 тисяч примірників⁶.

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 свідчен-

¹ Вибори в громаді на Волині: 4 кандидати в голови, 85 – в депутати. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/78803-vybory-v-gromadi-na-volyni-4-kandydaty-v-golovy-85-v-deputaty> (дата звернення: 01.08.2020).

² Вибори в громадах на Волині: Аграрна партія програла суд виборчкому. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/79052-vybory-v-gromadah-na-volyni-agrarna-partiia-prograla-sud-vyborchkomu> (дата звернення: 01.08.2020).

³ Вибори на Волині: у Заболотті 101 кандидат у депутати. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/79408-vybory-na-volyni-u-zabolotti-101-kandydat-u-deputaty> (дата звернення: 02.08.2020).

⁴ Назвали найпоширеніші порушення на виборах у волинських громадах. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/80708-nazvaly-najposhyrenishi-porushennia-na-vyborah-u-volynskyyh-gromadah> (дата звернення: 02.08.2020).

⁵ Вибори в громадах на Волині: 41,5 % кандидатів – жінки. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/79565-vybory-v-gromadah-na-volyni-415-kandydativ-zhinky> (дата звернення: 02.08.2020).

⁶ Твердохліб-міледі і Шелеп-раб Палиці: у Княгининку поширюють креативний чорний піар. *Волинь24*. URL: <https://www.volyn24.com/news/74883-tverdohlib-miledi-i-shelep-rab-palyci-u-kniagynynku-poshyruyuy-creatyvnyj-chornyj-piar> (дата звернення: 02.08.2020).

ням народження справді нового інституту місцевого самоврядування європейського зразка – ОТГ. Ці вибори також стали потужним мотиваційним прикладом для тих ТГ, які поки не наважувалися на об'єднавчий процес.

Підтвердженням сказаному стали застосовані форми передвиборної боротьби, небачені ніколи раніше у практиці виборів сільських голів. Зокрема, дебати між кандидатами, котрі вперше в історії місцевого самоврядування Волині пройшли в окремих громадах. 4 грудня у Будинку культури с. Княгининок відбулися дебати між чотирма з п'яти зареєстрованих кандидатів на посаду сільського голови: О. Твердохліб, О. Ткачуком, М. Шелепом та С. Синьком. Вони представили свої виборчі програми та розповіли, чому вирішили очолити ОТГ. Вислухати кандидатів прийшла величезна кількість людей, які з цікавістю та активністю брали участь у цьому небаченому раніше дійстві. Дебати пройшли у декілька турів, в яких усі кандидати мали змогу виступити, відповісти на запитання модератора та питання присутніх. На дебатах було багато лучан, які приїхали підтримати своїх кандидатів, а ЗМІ широко висвітлили цей захід.



Дебати у с. Княгининок

Дебати між трьома з чотирьох зареєстрованих кандидатів на посаду Прилісненського сільського голови Є. П'ятигориком, І. Терещенком, Н. Цісарук пройшли і в с. Прилісне. Сільський Будинок культури був переповнений, адже люди вперше отримали можливість вислухати кандидатів та оцінити їхні програми розвитку громади. Дебати між кандидатами чітко регламентувалися. Кандидати провели публічні дебати фактично у всіх населених пунктах Прилісненської ОТГ, що дало можливість виборцям об'єктивно оцінити можливості потенційних кандидатів.

Дебати також пройшли і в с. Дубове. У сільському Будинку культури дебатували двоє з трьох зареєстрованих кандидатів – Н. Тхоржевська та Р. Троцюк. Дебати були поділені на три раунди – вступне слово, перехресні запитання та запитання із залу. Усі відповіді кандидатів були регламентовані у часі.

Боротися за посаду Павлівського сільського голови виявили бажання п'ять кандидатів: В. Вілентко (ВО «Свобода»), А. Зінчук (ВО «Батьківщина»), М. Михняк (УКРОП), М. Пасічник (самовисування), А. Сапожник

(самовисування). Однак, у дебатах, що відбулися в студії інтернет-видання «БУГ», узяли участь лише два кандидати: А. Зінчук та А. Сапожником відбулися. Учасники дебатів мали рівні можливості для інформування виборців щодо основних засад своєї передвиборної програми, а також змогли висловити власні погляди на проблеми громади та перспективи їх вирішення¹.

При цьому, координатор Громадянської мережі ОПОРА у Волинській області К. Шарпата зазначила, що особливістю цих виборів став високий рівень активності кандидатів на етапі реєстрації і, навпаки, – низький рівень на етапі проведення передвиборної агітації. Менше 10 % кандидатів відкрили виборчі фонди, ще менше з них – здійснювали активну передвиборну агітацію. Проміжні фінансові звіти про використання коштів з виборчих фондів подали до територіальних комісій навіть не усі кандидати, які їх відкривали. «Передвиборну агітацію здійснювали переважно лише кандидати на посади селищного та сільських голів. Претенденти на депутатські мандати проводили лише частково кампанію «від дверей до дверей», і лише 2 з 755 зареєстрованих кандидатів у депутати поширювали друковану агітаційну продукцію», – розповіла К. Шарпата.

Спостерігачі ОПОРИ виявили недотримання порядку проведення агітаційної кампанії з боку окремих кандидатів. Зокрема, фіксували випадки поширення друкованих агітаційних матеріалів, що містять елементи «чорного піару», поширення друкованих агітаційних матеріалів без зазначення замовника, установи, що здійснила друк, тиражу та відповідальності за друк особи, а також розміщення агітаційних матеріалів у невстановлених місцях (на опорах електромереж, деревах тощо).

Ще одним негативом був низький професійний рівень членів виборчих комісій. Сільські ТВК на 50 % були сформовані з осіб, які вперше брали участь у виборах у цьому статусі. Втім, якщо на етапі проведення перших засідань виникали проблеми у роботі комісій, пов'язані з некомпетентністю їх членів та недостатнім технічним забезпеченням, то у процесі виборчої кампанії рівень роботи цих комісій зріс, за винятком Заболоттвської селищної ТВК. Така ситуація була й з дільничними виборчими комісіями, адже 50–60 % їхнього складу була укомплектована особами, які до цього не працювали у виборчих комісіях². Однак, незважаючи на зазначені недоліки, суттєвих порушень, які б вплинули на результати голосування не було зафіксовано.

Ці вибори викликали величезний інтерес, про що свідчила явка виборців 11 грудня – 65,2 %, що стало найвищим показником в Україні, а в Поворській ОТГ вона склала 80,96 %³.

¹ Відбулися дебати між кандидатами на голову Павлівської ОТГ Аллою Зінчук та Андрієм Сапожником. *Буг*. URL: <http://bug.org.ua/news/ivanychi/efir-sohodni-1700-onlajn-debaty-buh-zaprosnuje-kandydativ-na-holovu-pavlivskoji-oth-137788/> (дата звернення: 03.08.2020).

² Назвали найпоширеніші порушення на виборах у волинських громадах. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/80708-nazvaly-najposhyrenishi-porushennia-na-vyborah-u-volynskyyh-gromadah> (дата звернення: 03.08.2020).

³ Найвища явка виборців на виборах в ОТГ – на Волині. *Волинські новини*. URL: <https://www.>

У Литовезькій ОТГ переміг кандидат від політичної партії ВО «Свобода» І. Іванчук, який отримав загалом 1067 голосів виборців (52,4 %). У Поромівській ОТГ перемогу здобув кандидат від УКРОП Є. Недищук, який отримав загалом 1201 голос виборців (66,2 %). У Поворській ОТГ переміг кандидат-самовисуванець, чинний сільський голова С. Семенюк, який отримав загалом 1321 голос виборців (50,8 %). У Княгининівській ОТГ перемогла чинна сільська голова О. Твердохліб від партії УКРОП, яка отримала загалом 3081 голосів виборців (81,6 %). У Прилісненській ОТГ переміг самовисуванець І. Терещенко – 1491 голос (50,22 %).

За результатами цих виборів Волинська територіальна організація партії БПП «Солідарність» відразу заявила, що кандидати, яких партія підтримала, отримала понад 50 % голосів виборців. Йшлося про перемогу С. Семенюка (Поворська ОТГ) та І. Терещенка (Прилісненська ОТГ). Голова обласної організації Р. Романюк, вітаючи переможців зазначив: «Переконаний, що волиняни зробили правильний вибір, а новообрані голови працюватимуть ефективно та розвиватимуть свої громади. Бажаю наснаги та успіху у роботі»¹. При цьому зазначимо, що І. Терещенко був кандидатом-самовисуванцем, членом ВО «Батьківщина».

18 грудня пройшли вибори ще в трьох ОТГ Волині: Дубівській (Ковельський район), Заболоттівській (Ратнівський район) та Павлівській (Іваничівський район). У Дубівській ОТГ впевнено переміг Р. Троцюк, який набрав 1735 голосів (66,78 %). У Павлівській ОТГ люди віддали перевагу А. Сапожнику, який набрав 1698 голосів (56,77 %). У Заболоттівській ОТГ переміг В. Свіржевський – 2803 голосів (56,98 %). Всі переможці позиціонували себе як самовисуванці, що підтверджувало тезу про те, що люди віддавали перевагу професійним та особистісним якостям претендентів, а партійність відіграє другорядну роль.

2 грудня відбулося підведення підсумків «Децентралізаційного марафону» у 2016 році. Також під час цього заходу було нагороджено журналістів, які активно висвітлювали реформу децентралізації влади у Волинській області. На початку заходу Б. Самойленко розповів, що протягом півроку в області діяв «Децентралізаційний марафон», під час якого експерти проекту ПУЛЬС побували у багатьох районах Волині, а також поспілкувалися з представниками ТГ, визначених проектними у Перспективному плані. З липня було здійснено 50 візитів, під час яких консультанти намагалися пояснити членам громади та представникам влади механізми децентралізації, її переваги та недоліки.

В. Гром розповів про фінансові консультації у громадах. Він зазначив, що у більшості випадків організація бюджетного процесу на законо-

volynnews.com/news/authority/navvyshcha-iavka-vybortsiv-na-vyborakh-v-oth-na-volyni/ (дата звернення: 10.08.2020).

¹ Головами громад на Волині стали кандидати, яких підтримала «Солідарність». *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/80125-golovamy-gromady-na-volyni-staly-kandydaty-iaiky-pidtrymala-solidarnist> (дата звернення: 10.08.2020).

давчому рівні врегульована, адже є відповідні закони та зміни у Бюджетному кодексі, які узгоджені з ЄХМС. Він наголосив, що фінанси – це важливий напрям діяльності ОТГ, адже керівництву громад потрібно зрозуміти, як вони бачать перспективу розвитку ОТГ і якими ресурсами володіють. Він додав, що зросли повноваження громад у сфері територіальної освіти та медицини, житлово-комунального господарства тощо. При цьому консультант зауважив, що, на жаль, в окремих ОТГ не відбулося суттєвих змін у підходах до управління громадою. Однак, нові виклики вимагають сформувати ефективну управлінську структуру, в якій рада, виконком та головні розпорядники коштів мають діяти, як один механізм.

В. Малиновський зауважив, що завдяки «Децентралізаційному марафону» робота над появою нових ОТГ в регіоні поживалася. Після візитів консультантів проекту ПУЛЬС у громадах розпочався реальний процес обговорення майбутнього цих громад. Він розповів, що у 2015 р. на Волині було створено п'ять ОТГ, на початку 2016 р. утворилося ще дві, а 11 та 18 грудня заплановані вибори у ще восьми волинських ОТГ. Тобто, на 1 січня 2017 р. на Волині буде сформовано 15 ОТГ. Це – середній показник серед регіонів України. Він додав, що найактивніше процесом децентралізації в Україні займається громадський сектор за підтримки іноземних партнерів і журналісти. Також він додав, що є певні сили, які не зацікавлені у реформі, а тому їм потрібно протидіяти. «Рухаємося у правильному напрямі важливості реформи», – резюмував В. Малиновський.

О. Кузьмич подякувала журналістам за співпрацю з експертами «Децентралізаційного марафону» та професійне висвітлення реформи децентралізації. За найкращі журналістські матеріали були нагороджені репортер ІА «Волинські новини» Ю. Задерей-Малеєва, оглядач ТВО радіомовлення Філії НТКУ «Волинська регіональна дирекція» А. Передрій та головний редактор ТВО радіомовлення Філії НТКУ «Волинська регіональна дирекція» О. Кривцун та завідувачка редакції студійних передач ТВО телебачення Філії НТКУ «Волинська регіональна дирекція» Н. Морозюк¹.

Допоки більшість громад лише розмірковувала над початком децентралізації, в окремих ОТГ тривала активна робота над стратегіями розвитку громад. 23 грудня Голобська селищна рада прийняла остаточний варіант Стратегії розвитку ОТГ на 2016-2026 роки. Робота над Стратегією тривала упродовж літа та осені 2016 р. і пройшла численні громадські слухання з представниками влади, бізнесу та громадського сектору. Також її обговорили у кожному селі ОТГ. У результаті, пріоритетними напрямками були визначені:

- розвиток місцевої економіки та економічної спроможності ОТГ;
- розвиток людського потенціалу та сільських територій.

¹ «Децентралізаційний марафон» на Волині: реформи та гроші. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/79567-decentralizacijnyj-marafon-na-volyni-reformy-ta-groshi> (дата звернення: 11.08.2020).

Згідно Стратегії, за десять років Голобська ОТГ повинна стати комфортною для проживання, ведення бізнесу, зокрема сільського господарства, оновленою інфраструктурою та на порядок кращим наданням усіх видів соціальних послуг. Передбачений розвиток туризму, адже Голоби мають великий інвестиційний потенціал, зважаючи на залізничне сполучення та автомобільну трасу міжнародного значення. Розвиток усіх названих вище сфер життя передбачає, що мешканці громади залишатимуться тут і вкладатимуть свою енергію та зусилля у свою громаду, а не зароблятимуть на життя у закордонні. Таким чином, Голобська ОТГ стала першою на Волині, котра визначилася зі своїм майбутнім вектором розвитку на наступні десять років свого життя¹.

Підводячи підсумки децентралізації у 2016 р. зазначимо, що у Волинській області було утворено десять ОТГ, відповідно, на кінець року їх стало п'ятнадцять. У ці ОТГ об'єдналося 60 ОМС, що становило 14,5 % від їх загальної кількості, однак, це було менше загальноукраїнського показника. Загалом в Україні протягом 2016 р. було створено 207 ОТГ, які об'єднали 950 громад (8,8 %). Загальна кількість ОТГ на кінець року становила 366 ОТГ, сформованих 1744 ОМС, що становило 16,2 % від усіх місцевих рад. Для порівняння, у 2015 р. було створено 159 ОТГ, в яких об'єдналося 794 ОМС (7,4 %) з чисельністю населення 1 390 494 чол. та площею 35 807 кв. км².

Зважаючи на повільні темпи та втрачені можливості у 2015 р., Волинська область суттєво відстала від лідерів об'єднавчого процесу: Тернопільської області, в якій було створено 36 ОТГ, Дніпропетровської – 34 ОТГ, Житомирської – 32 ОТГ, Хмельницької – 26 ОТГ, займаючи 13 місце серед регіонів України (див. табл. 3.1).

У 2016 р. був запроваджений інститут старост. Протягом року в ОТГ України було обрано 350 старост та працювали в цьому статусі 1377 старост, наділених повноваженнями в частині надання адміністративних послуг³.

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

– у більшості районів була відсутня стратегія формування ОТГ, відсутня координація цього процесу з боку РДА та районних рад. У результаті, формування ОТГ проходило спонтанно, повністю залежало від бажання, волі та ініціативи сільських, селищних, міських голів. Амбіції окремих сільських голів, які бачили лише себе головами ОТГ, а своє село – центром ОТГ, стали головною завадою об'єднання ТГ;

¹ Перша на Волині об'єднана громада затвердила стратегію. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/82092-persha-na-volyni-obiednana-gromada-zatverdyla-strategiyu> (дата звернення: 11.08.2020).

² Моніторинг прогресу реформ. 2016 рік. Київ: Національна рада реформ. Проектний офіс, 2016. С. 29.

³ Моніторинг прогресу реформ. 2016 рік. Київ: Національна рада реформ. Проектний офіс, 2016. С. 29.

Таблиця 3.1

Кількість ОТГ в Україні станом на 01.01.2017 р.

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

– в окремих районах голови РДА та районних рад зайняли пасивну позицію. Як наслідок, протягом 2015-2016 рр. 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 відповідала вимогам Методики. Зокрема, це стосувалося головної вимоги щодо визначення потенцій-

них адміністративних центрів ОТГ (міст обласного значення та районних центрів) та зон їхньої доступності на відстані 20 км;

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

– жодної ОТГ не створено в містах районного значення, що також негативно впливало 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 становила 4 поселення), та жодної з кількістю населення більше 10 тисяч.

Фінансовий аналіз свідчив, що у великих ОТГ більш вигідно розвивати малий і середній бізнес, оскільки там є достатній кваліфікований трудовий ресурс, місцевий ринок збуту товарів і послуг та кращі перспективи для сталого розвитку громади. Великі ОТГ мають більший податковий потенціал і можливості для забезпечення належного утримання об'єктів інфраструктури, функціонування закладів і установ комунальної власності, а ОМС можуть забезпечити надання якісних і своєчасних послуг населенню.

Згідно рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи «існує єдиний чіткий зв'язок між розміром та фінансовою/бюджетною автономією – дуже малі органи місцевої влади майже не мають фінансової незалежності (або зовсім не мають) внаслідок низького прибутку та високих накладних витрат»¹. Зазначене твердження підтвердили результати аналізу фінансової спроможності 159 ОТГ України за підсумками 2016 р., здійснені Центральним офісом реформ при Мінрегіоні. Найгірші показники і останнє 159 місце зайняла Велицька ОТГ: власні доходи на одного мешканця в ній становили 597,1 грн, рівень дотаційності бюджету 41,6 %, а питома вага видатків на утримання апарату управління 29,6 %. Винятком у цьому правилі стали результати діяльності Смолигівської ОТГ – найкращої серед волинських ОТГ (42 місце серед усіх ОТГ України). У цій невеликій ОТГ власні доходи на одного мешканця становили 2788,2 грн, рівень дотаційності бюджету 1,6 %, питома вага видатків на утримання апарату управління 20,4 %. Пояснювалися такі показники функціонуванням на території цієї ОТГ потужного бюджетоутворюючого підприємства Nestle (див. табл. 3.2).

Реформа міжбюджетних відносин та зміни до податкового законодавства сприяли підвищенню рівня фінансового забезпечення місцевих бюджетів та забезпечили формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами, а також створили умови для мотивації ОМС до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів. Відповідно до ст. 64 БКУ ОТГ отримали 60 % ПДФО, що склало 1,7 млрд грн, плати за землю – 558 млн грн (+ 58 %), єдиного податку – 447 млн грн (+ 57 %), акци-

¹ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи REC (2004) 12 про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої та регіональної влади. *Досвід децентралізації у країнах Європи*: зб. док.; пер. з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства ВРУ, 2015. С. 157.

зного податку – 368 млн грн (+ 68 %). Як результат, у 2016 р. ОМС отримали додатковий ресурс, як на виконання делегованих повноважень і передані їм на виконання без передачі видаткових повноважень, так і на виконання власних самоврядних функцій. Так, фактичні надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 ОТГ (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали 7,1 млрд грн, що більше майже в 7 разів порівняно з надходженнями 2015 р. до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ. Завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства надходження власних доходів місцевих бюджетів ОТГ зросли більше ніж у 3 рази порівняно з 2015 р. (з 1 млрд грн до 3,3 млрд грн)¹. Наприклад, якщо загальний бюджет усіх ОМС, що увійшли до складу Голобської селищної ОТГ становив 2,2 млн грн, то після об'єднання, у 2016 р. він зріс до 37 млн грн; бюджет Зимнівської сільської ОТГ – з 2 млн грн зріс до 31 млн грн².

Таблиця 3.2

Фінансова спроможність ОТГ Волинської області за 2016 рік³

Назва ОТГ	Населення (тис. осіб)	Власні доходи на 1 особу	Базова дотація (тис. грн)	% дотаційності бюджету	Капітальні видатки (тис. грн)	Видатки розвитку на 1 особу (грн)
Смолигівська	1,9	2788	85	2	3223	1691
Устилузька	7,6	2134	1841	10	13 117	1717
Голобська	7,6	1040	3152	28	8756	1145
Зимнівська	5,4	1067	2274	28	8597	1584
Велицька	4,0	597	1711	42	5079	1262
Усього	26,6	1525	9063	22	38 772	1480

Ця позитивна динаміка давала можливість ОТГ забезпечити належне функціонування закладів бюджетної сфери та самостійно вирішувати питання розвитку ОТГ. Зокрема, у Голобській селищній ОТГ за рахунок освітньої субвенції суттєво поліпшилася матеріально-технічна база шкіл: обладнано два нові комп'ютерні класи, придбано телевізори, проектори, ноутбуки. З метою соціалізувати і спонукати дитину вчитися, а учнівську громаду толерантно ставитися одне до одного, запровадили інклюзивну освіту. Чотири філії опорної Голобської школи-гімназії забезпечено всім необхідним. Наприклад, у Поповичівській ЗОШ I-III ступенів замість газо-

¹ Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік: фінансово-аналітичні матеріали. Кабінет Міністрів України. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. С. 7.

² Матеріал з архівів автора.

³ Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік: фінансово-аналітичні матеріали. Кабінет Міністрів України. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. С. 153.

вих встановили твердопаливні котли вартістю понад один млн грн¹. На ремонт глядацької зали будинку мистецтв витратили 800 тис. грн. Позитивні зміни торкнулися й музичної школи, в якій навчається понад сто учнів. Був відремонтований дах приміщення і школа набула сучаснішого вигляду².

У 2016 р. з Державного бюджету України до місцевих бюджетів було фактично надано трансфертів на загальну суму 3,8 млрд грн, з яких освітня субвенція склала 1,6 млрд грн, медична субвенція – 847 млн грн, базову дотацію отримали місцеві бюджети 125 ОТГ на загальну суму 285 млн грн, натомість, місцеві бюджети 23 ОТГ перерахували до державного бюджету реверсну дотацію у сумі 65 млн грн³. ОТГ отримали субвенцію з державного бюджету на формування інфраструктури у розмірі 1 млрд грн, яку було розподілено на 1383 проектні заявки: на 360 об'єктів та заходів у сфері освіти на суму понад 253 млн грн; на 300 об'єктів дорожньо-транспортної інфраструктури на суму понад 257 млн грн; на 150 об'єктів вуличного освітлення на суму 57 млн грн; на 120 об'єктів сфери культури 68 млн грн; на 90 об'єктів водопостачання, водовідведення та полігонів твердих побутових відходів 81 млн грн; на 80 об'єктів спеціальної техніки для комунальних підприємств та інше обладнання на суму 128 млн грн; на 70 об'єктів охорони здоров'я на суму 47 млн грн; на 40 об'єктів адміністративних будівель на суму 30 млн грн; на придбання 20 шкільних автобусів 23 млн грн; на 20 ЦНАП 21 млн грн; на інші об'єкти та заходи 30 млн грн⁴. П'ять ОТГ Волинської області у 2016 р. отримали зазначену субвенцію у розмірі 26 млн 537 тис. грн, тоді як лідери децентралізації – ОТГ Хмельницької області отримали 216 млн 372 тис. грн, а Тернопільської – 141 млн 554 тис. грн⁵.

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. Ось як оцінював ці зміни Голобський селищний голова С. Гарбарук: «АТР – одна з найбільш вдалих у державі. Багато вже сфер під відповідальністю громади. Раніше, що район дасть, те ти і зробиш. А зараз ми самі тут господарі. Хотілося б лише, щоб, перекладаючи на наші плечі певні зобов'язання, держава підтверджувала їх фінансово. Не кожна ОТГ зможе винести той фінансовий тягар, який щораз лягає її плечі.

¹ Власюк Л. Голоби отримали «незалежність» – і тепер до Ковеля по довідки їхати не треба. *Волинь-нова*. 2017. 30 берез. С. 2.

² Якименко М. Називаємо селищем, а бачимо – містом. *Голос України*. 2020. 8 жовт. С. 4.

³ Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік: фінансово-аналітичні матеріали. *Кабінет Міністрів України. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України*. С. 7.

⁴ Моніторинг прогресу реформ. 2016 рік. Київ: Національна рада реформ. Проектний офіс, 2016. С. 30–31.

⁵ Розподіл у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: постанова Каб. Міністрів України від 16.03.2016 р. № 200. *Урядовий кур'єр*. 2016. 24 берез. С. 10–11.

Інакше ми знову перетворимося на колишні сільські ради, і не матимемо навіть за що вкрутити лампочку на тій же електроопорі»¹.

Однак, необхідно було зробити ще багато для того, щоб зазначена реформа набула незворотного характеру. Для цього слід було об'єднати зусилля всіх суб'єктів, причетних до реформи. Зокрема, Волинська ОДА мала зайняти більш активну позицію у цьому процесі, до чого її зобов'язував Указ Президента України²; всі без винятку РДА повинні, нарешті, стати головними провідниками реформи в районах, а не прасивними спостерігачами зазначеного процесу, пояснюючи свою бездіяльність принципом «добровільності», тим більше – не чинити опір реформі. Також вкрай важливо, щоб обласні організації політичних партій, які відкрито чи завуальовано саботували децентралізаційну реформу, змінили свою позицію та почали сприяти їй через своїх представників у місцевих радах.

Вице-прем'єр-міністр Г. Зубко назвав ключовим завданням на 2017 р. зміну якості життя українців у громадах. «Висока якість життя – це доступна і якісна послуга в усіх сферах життєдіяльності людини. Тому секторальне забезпечення реформи децентралізації – це рівний доступ до якісних послуг у громадах. Наблизити послугу до людини – це наша головна мета і завдання на найближчий час. В освіті це створення освітнього простору, розбудова мережі опорних шкіл в ОТГ та впровадження концепції «Нова українська школа»; в медицині – максимальне підсилення первинної ланки на рівні ОТГ та розбудова ГО, в культурі – створення у громадах народних будинків – культурних хабів, центрів розвитку громад, у системі надання адміністративних послуг – розбудова ЦНАП», – наголосив він³.

¹ Якименко М. Називаємо селищем, а бачимо – містом. *Голос України*. 2020. 8 жовт. С. 4.

² Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування на 2017 рік: затв. Указом Президента України від 07.12.2016 р. № 545. *Урядовий кур'єр*. 2016. 9 груд. С. 4.

³ «Разом ми сильніші, заможніші, ефективніші». *Урядовий кур'єр*. 2017. 1 квіт. С. 2.

РОЗДІЛ 4

ПЕРЕЛОМНИЙ ЕТАП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: 2017 рік

4.1. Формування госпітальних округів

У січні 2017 р. активізувалося питання формування ГО, обговорення конфігурації яких розпочалося ще у минулому році. Згідно з Постановою КМУ «Про затвердження Порядку створення ГО», ГО – це функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я, розміщених на відповідній території, що забезпечує надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги населенню такої території. ГО створюються з метою організації мережі закладів охорони здоров'я у спосіб, що дасть змогу забезпечити:

- гарантований своєчасний доступ населенню до послуг вторинної медичної допомоги належної якості;
- ефективне використання бюджетних коштів, що спрямовуються на забезпечення фінансування вторинної медичної допомоги;
- створення умов для підготовки закладів охорони здоров'я, що надають вторинну медичну допомогу, до функціонування в умовах управлінської та фінансової автономії та надання медичної допомоги в межах договорів про медичне обслуговування населення з головним розпорядником бюджетних коштів.

ГО створюються на основі критеріїв та з відповідним урахуванням:

а) зона обслуговування ГО визначається своєчасністю прибуття до багатопрофільних лікарень інтенсивного лікування, що не повинна перевищувати 60 хвилин, та повинна бути еквівалентна радіусу зони обслуговування 60 кілометрів за умови наявності доріг з твердим покриттям;

б) зона обслуговування може бути меншою за відсутності шляхів сполучення чи особливостей рельєфу, які суттєво ускладнюють комунікації (ріки без мостів, гори)¹.

Влітку 2016 р. був оголошений варіант щодо створення у Волинській області чотирьох ГО: Луцького, Ковельського, Нововолинського і Камінь-Каширського. Однак, заступник голови ОДА С. Мишковець зазначила, що міжвідомча робоча група при Міністерстві охорони здоров'я провела детальний аналіз кількості пролікованих хворих, у томі числі з інших районів і областей, кількості оперативних втручань (насамперед складних) і пологів, матеріальний стан центральних районних лікарень і на основі цих показників запропонувала створити в області три ГО: Луцький, Ковельський і Нововолинський. Такий підхід викликав серйозну стурбованість

¹ Про затвердження Порядку створення госпітальних округів: постанова Каб. Міністрів України № 932 від 30.11.2016 р. *Урядовий кур'єр*. 2016. 20 груд. С. 24.

і нерозуміння. Зокрема, Володимир-Волинський міський голова П. Саганюк зауважив, що ГО повинні бути в Нововолинську та Володимирі-Волинському. Його підтримав народний депутат України І. Гузь, який зазначив, що Володимир-Волинський за всіма показниками може претендувати на додатковий ГО, адже там знаходиться 14 бригада та наразі розгортається зенітно-ракетний полк. Є прикордонні застави, митний пункт¹.

У свою чергу, І. Констанкевич заявила: «Камінь-Каширський, Маневицький райони та інші райони також повноцінні. Не можна карати Волинь тим, створюючи лише три ГО. Перш за все, тому що тут проживає багато чорнобильців, і в області висока онкозахворюваність. Позбавляти людей доступної та якісної медицини є злочином. Створення лише трьох ГО, в рамках адмінреформи, призведе і до трьох повітів. А це, на жаль, не відповідає тому історичному та територіальному розвитку, що був раніше в області. Камінь-Каширський та інші поліські райони мають повноцінне промислове і сільськогосподарське забезпечення, тому я вважаю, що округ № 23 повністю заслуговує на те, щоб там було створено повноцінний ГО, оскільки є всі для того показники...»².

Підтримав позицію щодо створення у Волинській області не менше чотирьох ГО (Луцький, Ковельський, Нововолинський, Камінь-Каширський) і В. Малиновський (див. рис. 4.1).

Він зазначив, що ГО в області слід розглядати не лише в контексті медицини, а й в контексті політики: «Практика багатьох країн ЄС підтверджує, що саме медична послуга стала основою для створення АТО субрегіонального рівня. Ар-



Рис. 4.1. Проект госпітальних округів В. Малиновського

¹ Волинські нардепи закликають додати ще 2 госпітальних округи. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/82146-volynski-nardepy-zaklykayut-dodaty-sche-2-gospitalnyh-okrugy> (дата звернення: 08.09.2020).

² Шрамчук С. Антинародна медреформа. *Волинська газета*. 2016. 19 січ. С. 2.

гументація прихильників моделі з трьох ГО, що ГО – це одне, а майбутні райони – це зовсім інше, є неправильною. Я впевнений на 90 %, що це одне і те ж. Оптимальний варіант – це щоб ГО повністю співпадав з майбутньою АТО субрегіонального рівня. Тому волинській владі потрібно подумати: чи вона хоче в перспективі мати три райони, чи хоче мати чотири чи п'ять. У випадку створення трьох ГО фактично у північних районах суттєво погіршиться надання медичних послуг. Якщо створювати лише Ковельський ГО, то населення Любешівського, Камінь-Каширського, Ратнівського, Шацького та Любомльського районів будуть мати дуже великі відстані до Ковеля, що є порушенням порядку створення ГО. Радіус охоплення Ковельського ГО має бути 60 кілометрів. В іншому випадку, хворого можна і не довести. Адже, від Ковеля до Любешова – 126 км, від Ковеля до Шацька – 84 км, а якщо взяти крайнє село Ростань в Шацькому районі, то виходить 108 км. Від села Дольськ, що знаходиться біля білоруського кордону, до Ковеля – 143 км, а це майже, як від Луцька до Львова. То про яку якість медичної допомоги для людей, які живуть в північних районах Волинської області, можна буде говорити? Натомість, можна створити ГО у м. Камінь-Каширському, де, на мою думку, є для цього всі умови. Цей ГО надаватиме послуги для мешканців Любешівського, Ратнівського та Камінь-Каширського районів, що буде дуже зручно та відповідатиме вимогам Постанови КМУ»¹.

Однак керівництво виконавчої влади регіону з таким підходом не погоджувалося та по-своєму трактувало створення ГО, їх кількість і методи, якими керувалися, формуючи пропозиції Уряду. В. Гунчик на офіційному сайті ОДА так пояснив свою позицію: «Чому на Волині ми говоримо про три ГО? Звичайно, в першу чергу, як державний чиновник не можу сказати, що ми не будемо виконувати рекомендації КМУ. Для того вони і визначені. Однією з вимог цих рекомендацій є те, що центром ГО повинно бути місто обласного значення або районний центр із чисельністю не менше 40 тисяч мешканців. На превеликий жаль, ні Любомль, ні Камінь-Каширський (моє рідне місто), ні Горохів не попадають під цю категорію. Є інші особливості центру ГО – це наявність висококваліфікованих спеціалістів, забезпечення обладнанням, інтенсивність прийому хворих тощо. Тому, порадившись, напевно, скоріше всього вийдемо з рекомендаціями Міністерства охорони здоров'я про три ГО. Хоча дискусія ще залишається відкритою, але аргументи, які були представлені під час роботи міжвідомчої групи, аргументи щодо аналізу стану справ в майбутніх центрах ГО свідчать, що, скоріше всього, рішення ці правильні. Я вважаю, що життя підтвердить нашу правоту, але попросив би все-таки не заполітизувати це питання. Ні в якому разі не пов'язувати ГО з майбутніми повітами, як про це говорять деякі народні депутати, з АТР».

¹ Чому трьох госпітальних округів на Волині замало? Медично-політичний погляд. *Конкурент*. URL: <https://konkurent.in.ua/news/luck/11173/comu-troh-gospitalnih-okrugiv-na-volini-zamalo-medichnopolitichnij-poglyad.html> (дата звернення: 11.09.2020).

Начальник управління охорони здоров'я ОДА І. Ващенко наголосив: «Ми пропонуємо створити три ГО. Рішення кінцеве ще приймається, але якщо їх робити, то згідно з методикою, і щоб був толк. Якщо ми їх зробимо стільки, скільки центральних районних лікарень, то смисл їх взагалі робити. Буде те, що буде... Камінь-Каширський ГО не вписується за методикою КМУ. Є певні критерії, під які він не підходить. Цей округ був у нас в першому варіанті. Неодноразово потім в МОЗ обговорювалося і в принципі він там не зовсім життєздатний за багатьма критеріями. Ми планували Камінь-Каширський, Маневецький, Любешівський райони, але коли вивчили потоки пацієнтів, то Маневичі, наприклад, їдуть всі в Луцьк. Я не розумію взагалі, чому з ГО роблять проблему... Статус районних центральних лікарень ніхто не збирається понижувати. Чомусь пускають інсинуації, що ледве за довідкою для садочка чи школи треба буде їхати в центр округу. Так питання ніхто не ставить. В кожного буде свій напрямок роботи. Тим більше, що це функціональне об'єднання. Там більше політики, ніж медицини».

Також І. Ващенко зазначив, що на виїзди у райони разом з робочою групою їздив А. Пархом'юк, який пояснив, що адміністративний центр не обов'язково повинен співпадати з ГО, про що сказано в Постанові КМУ¹.

Питання формування ГО отримало продовження на сесії обласної ради, що відбулася 2 лютого. Вона тривала десять годин, а тому стала рекордною за цим показником. Питання, які розглядалися, були вкрай важливими: бюджет, призначення нового керівника КП «Волиньприродресурс», звіт голови ОДА В. Гунчика.

На сесію прибули працівники Володимир-Волинського територіально-медичного об'єднання з вимогою створення ГО з центром у м. Володимирі-Волинському. На нашу думку, зазначена вимога, заважаючи, що від Нововолинська до Володимир-Волинського всього 18 кілометрів, була взагалі абсурдною.

У своєму запиті депутат А. Філюк від імені жителів Камінь-Каширського району вимагав створення ГО з центром у місті Камінь-Каширському. За його словами, у Камінь-Каширській лікарні забезпечені належні умови для різних видів надання медичної допомоги, а тому вона відповідає критеріям для центру ГО. Також до нього мали б увійти Ратнівській та Любешівській райони².

Присутні на сесії народні депутати І. Гузь та І. Констанкевич також присвятили свої виступи ГО. І. Гузь зазначив: «Реформу запущено, зараз в Києві любляють інтереси областей, наприклад, Чернігівська разом з губернатором вимагає сім ГО. Вони йдуть одним фронтом, а в нас Гунчик отримав вказівку від Адміністрації Президента і вперся на трьох округах.

¹ Чому трьох госпітальних округів на Волині замало? Медично-політичний погляд. *Конкурент*. URL: <https://konkurent.in.ua/news/luck/11173/comu-troh-gospitalnih-okrugiv-na-volini-zamalo-medichnopolitichnij-poglyad.html> (дата звернення: 11.09.2020).

² У Камінь-Каширському теж хочуть госпітальний округ. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/83211-u-kameni-kashyrskomu-tezh-hochut-gospitalnyj-okrug> (дата звернення: 11.09.2020).

Володимире Петровичу, я намагаюся вас не критикувати, але в цій ситуації ви зайняли ганебну позицію. Ви виконуєте роль слугаки Порошенка. Я протягну вам руку і пропоную йти в КМУ й відстоювати шість ГО».

У своєму виступі І. Констанкевич наголосила: «Через створення трьох ГО 80 % мешканців Північного Полісся не отримають для себе якісних медичних послуг. В інших областях ОДА чомусь слухає людей і йде їм назустріч. То чому наше Полісся таке дискриміноване? Бо там селяни?»

Депутати обласної ради С. Кравчук, В. Дибель, В. Дунайчук, Л. Кирда, О. Зінчук і представники громади Камінь-Каширського району підтримали позицію, висловлену народними депутатами України. Депутати С. Сівак та А. Вітів заявили, що медична реформа у нинішньому вигляді спрямована на «вимищення людей», проте звернення підтримали, адже, мовляв, більша кількість ГО допоможе «зберегти» більшу кількість медзакладів. С. Слабенко заявив, що в результаті створення трьох ГО можуть поскорочувати та позакривати медзаклади, як це вже відбувається із «залізничною» лікарнею Ковеля.

Натомість депутат М. Бегаль наголосив, що створення трьох ГО не призведе до зменшення обсягу надання медичних послуг, просто дороговартісне та складне обладнання буде розміщене у центрах округів. Проте, якщо вже створювати більше округів, то, на його думку, варто створити округ і в Ратнівському районі, незважаючи на пропозицію щодо Камінь-Каширського округу. Його пропозицію підтримав обраний на Ратнівщині депутат В. Бондар.

До цього слід додати, що профільна комісія підтримала пропозицію депутата В. Дибеля щодо необхідності створення ще й Любомльського ГО.

Голова облради І. Палиця зазначив, що він – за максимальну кількість ГО, адже ті лікарні, які не стали їх центрами, можуть «перекинути» на обласний бюджет. Він вважає, що конфлікт навколо ГО створює на Волині небезпечну суспільну ситуацію, а тому просить врахувати це і начальника управління СБУ області Ю. Фелонюка. Також він запропонував включити у список і Маневицький ГО¹.

Вислухавши думки депутатів, В. Гунчик заявив: «Три місяці йде обговорення і я запрошував всіх до дискусії. На останній оперативній нараді я сказав, що це питання не закрите. Визначіться до кінця дня з кількістю округів – і я внесу пропозицію в міністерство». Ця репліка голови ОДА обурило І. Палицю, який відповів: «Ви кажете дати вам час до кінця дня. Ми що, клоуни? Я розумію, що вам, можливо, хтось передзвонив і сказав про три округи, але потрібно брати максимум. Якщо нам не дадуть заявленої кількості округів, ми підемо у суд і виграємо!».

Лідер фракції УКРОП В. Рубльов запропонував проект рішення, в додатку якого йшлося: «Міжвідомча робоча група, що діє при Волинській

¹ Волиньрада підтримала створення 8 госпітальних округів. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/83223-volynrada-pidtrymala-stvorennia-8-gospitalnyh-okrugiv> (дата звернення: 11.09.2020).

ОДА, внесла попередню пропозицію – створити в області три ГО: Луцький (з населенням у 488 тисяч осіб), Ковельський (376 тисяч осіб) і Нововолинський (177 тисяч осіб). Вважаємо, що цього вкрай недостатньо. Адже на Волині проживає велика кількість постраждалих від Чорнобильської катастрофи, в області зафіксована висока онкозахворюваність, тому позбавляти людей доступної і якісної медицини – це злочин.

На нашу думку, таке визначення ГО з обов'язковою наявністю в них передбаченої кількості осіб призведе до штучного укрупнення ГО без урахування специфіки і географічного розташування територій, транспортного сполучення, реального стану доріг тощо. Як результат – буде знівельована головна мотивація щодо їх утворення, а саме – забезпечення позитивного впливу на якість, своєчасність і доступність надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги населенню. Крім того, незадовільний стан доріг до віддалених населених пунктів області та недостатнє транспортне сполучення між ними, особливо у зимовий період, ніяким чином не сприятимуть якісному та своєчасному медичному обслуговуванню жителів населених пунктів, віддалених від центрів ГО.

Вважаємо за необхідність утворити не три, а вісім ГО (додатково – Камінь-Каширський, Володимир-Волинський, Любомльський, Маневицький та Ратнівський), враховуючи такі чинники:

– географічне розташування населених пунктів Камінь-Каширського району, густина населення та динаміка природного приросту на цій території, відношення Камінь-Каширського, Любешівського районів до зони радіоактивного забруднення дозволяють жителям цих територій мати окремі ГО;

– на території міста Володимира-Волинського та однойменного району дислокується три військових частини: А1008, А2099, А4308, функціонує три прикордонних відділення, розгортається ракетно-зенітний полк. Територіально місто Володимир-Волинський знаходиться на перетині доріг державного значення: «Львів-Ковель-Брест», «Львів-Любомль-Брест», «Рівне-Луцьк-Устилуг». За 12 кілометрів від міста функціонує міжнародний перехід «Устилуг-Зосін» (пропускна здатність – 8 тис.осіб/добу в обох напрямках);

– географічно Любомльський і Шацький райони межують з кордонами Республіки Польща та Республіки Білорусь. На їх території функціонує великий міжнародний пункт пропуску з Республікою Польща – Ягодин (за добу перетинає кордон близько 4000 транспортних одиниць і понад 10 000 громадян різних держав), міжнародний пункт пропуску – Пулемець та міждержавний пункт пропуску з Республікою Білорусь – Піща (за добу переміщається близько 3000 громадян). Територія обох районів є курортною зоною відпочинку з численними базами, турбазою, двома санаторіями (один з них – з чотирма реабілітаційними відділеннями), в яких за період літніх місяців та в міжсезоння оздоровлюється 200-250 тисяч осіб, у тому числі – іноземців.

Беручи до уваги зазначене вище і наше спільне прагнення створити належні умови для надання мешканцям області якісних медичних послуг, пропонуємо:

1. Розглянути можливість щодо створення у Волинській області восьми ГО: Луцький, Ковельський, Нововолинський, Камінь-Каширський, Любомльський, Володимир–Волинський, Маневицький та Ратнівський.

2. При прийнятті відповідного рішення врахувати досвід країн ЄС щодо надання медичних послуг в частині створення АТО середнього рівня. Утворені ГО можуть слугувати базою для формування майбутніх укрупнених районів¹.

Зрештою, депутатська більшість очікувано підтримала саме цей проєкт рішення щодо створення у Волинській області восьми ГО. При цьому, всі розуміли, що така кількість є нереальною, однак свідомо створювали конфліктну ситуацію і таким чином грали на руку Києву, котрий в умовах непорозуміння між двома гілками влади регіону обере вигідний для себе варіант. Однак, прагнення показати «хто в домі господар» і тут взяло гору над здоровим глуздом, у результаті чого, реальна можливість отримати чотири ГО була втрачена. Окрім того, це рішення було своєрідною депутатською «артпідготовкою» до головної сесійної «битви» – звіту голови ОДА В. Гунчика про діяльність у 2016 р. та про виконання ОДА делегованих обласною радою повноважень.

Забігаючи наперед зазначимо, що у результаті КМУ затвердив у Волинській області три ГО: Луцький, Ковельський та Нововолинський².

4.2. Успіхи і проблеми децентралізації

У 2017 р. суттєво поліпшилося законодавче забезпечення децентралізаційної реформи. Певною мірою сприяв цьому Указ Президента України «Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування на 2017 рік», виданий у День місцевого самоврядування 7 грудня 2016 року. У цьому документі підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування в Україні визначалося одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік. КМУ доручалося розробити із залученням ОМС, їх асоціацій і затвердити комплекс заходів на 2017 рік, спрямованих на активізацію реформування місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання ТГ³.

¹ Волиньрада прийняла проєкт рішення про створення в області 8 госпітальних округів. *Волинські новини*. URL: <http://www.volynnews.com/news/health/volynrada-pryyyniala-proekt-rishennia-prostvorennya-v-oblasti-8-hospital/> (дата звернення: 15.09.2020).

² Про затвердження переліку та складу госпітальних округів Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України № 631-р від 13.09.2017 р. *Урядовий кур'єр*. 2017. 21 верес. С. 9.

³ Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування на 2017 рік: затв. Указом Президента України від 07.12.2016 р. № 545. *Урядовий кур'єр*. 2016 р. 9 груд. С. 4.

Нарешті, були прийняті довгоочікувані закони. Зокрема, 9 лютого ВРУ прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)». Він більш чітко визначав 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 запроваджувалася повсюдність інституту старост в межах ОТГ, що є гарантією захисту прав та інтересів жителів усіх сіл та селищ¹.

Також був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання ТГ». Він спростив процедуру добровільного об'єднання ТГ, надав право громадам за спрощеною процедурою приєднуватися до вже створеної ОТГ, що сприяло формуванню справді спроможних громад, відповідно до затверджених Перспективних планів без порушення Методики формування таких громад. Змінами, зокрема, визначалися параметри, після досягнення яких новостворена ОТГ може вважатись спроможною. Така громада повинна бути створена навколо центру, визначеного Перспективним планом, і в ній повинно проживати не менше половини мешканців від кількості, передбаченої Перспективним планом. Кожна наступна ТГ об'єднується з цією ОТГ за спрощеними процедурами. Якщо рада ОТГ прийняла рішення про відмову у наданні згоди на добровільне приєднання до неї іншої ТГ за її ініціативою, КМУ може скасувати рішення про визнання такої ОТГ спроможною.

Держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання ТГ сіл, селищ, міст та приєднання до ОТГ шляхом надання ОТГ коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої ТГ. Також в приєднаних ТГ проводяться додаткові вибори депутатів ради ОТГ, у той час, як вибори голови ОТГ не проводяться. Загальний склад ради ОТГ збільшується додатково на кількість новоутворених одномандатних виборчих округів².

14 березня ВРУ прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання ТГ, розташованих на територіях суміжних районів». Прийняття цього закону зняло болісну проблему, про яку йшлося у попередніх розділах монографії, – об'єднання суміжних ТГ, котрі знаходяться у різних районах. Через відсутність цього механізму, ЦВК відмовляла у призначенні перших виборів у таких ОТГ та навколо міст обласного значення. Зокрема, Оваднівська ОТГ, до складу якої ввійшли сільські ради Володимир-Волинського і Турійського районів, була сформована ще у 2015 р., але два роки не мог-

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09.02.2017 р. № 1848. *Урядовий кур'єр*. 2017 р. 15 берез. С. 9-10.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 р. № 1851. *Урядовий кур'єр*. 2017 р. 8 квіт. С. 9.

ла реалізувати своє право на добровільне об'єднання через відмову ЦВК призначити перші вибори. Закон запровадив норму, згідно з якою, якщо до складу ОТГ увійшла ТГ, 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 відбуваються¹.

26 квітня була прийнята постанова КМУ «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якою був затверджений Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю. Ним визначено процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю юридичними та фізичними особами, які використовують найману працю. Зокрема зазначено, що державний контроль за додержанням законодавства про працю здійснюється у формі проведення інспекційних відвідувань та невиїзних інспектувань інспекторами праці не лише Держпраці та її територіальних органів, а й виконавчих органів міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад ОТГ (з питань своєчасної та у повному обсязі оплати праці, додержання мінімальних гарантій в оплаті праці, оформлення трудових відносин)².

Однак, усе ще залишалася ціла низка проблемних законодавчих прогалин, які постійно виникали у процесі децентралізації. Одна з таких з усією очевидністю далася взнаки під час формування Мар'янівської ОТГ Горохівського району. 25 вересня під час робочої поїздки до Горохова консультантів Проекту ПУЛЬС В. Малиновського, В. Грома, А. Банери розглядалося питання процесу децентралізації у Горохівському районі. У ній взяли участь Горохівський міський голова В. Годик, голова Горохівської районної ради Т. Щерблюк, голови смт Мар'янівки та сіл Цегів, Мирків, Пірванче, Рачин. Йшлося про подальші дії щодо створення Горохівської міської ОТГ, адже цей процес загальмувався в судах, що в цілому негативно вплинуло на процес децентралізації у Горохівському районі. Зокрема, так і не було створено Берестечківської міської ОТГ.

Під час зустрічі присутніми було наголошено, що через бездумне визначення меж окремих населених пунктів, що мало місце у 90-х роках, виникло чимало проблем. В. Годик навів приклад цегельного заводу, котрий розташований на території села Цегів, а юридична адреса у нього міста Горохова.

Зважаючи на доволі проблемні перспективи створення Горохівської міської ОТГ, під час цієї зустрічі прозвучала ідея створення Мар'янівської

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.2017 р. № 1923. *Урядовий кур'єр*. 2017 р. 25 трав. С. 10.

Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: постанова Каб. Міністрів України від 26.04.2017 р. № 295. *Урядовий кур'єр*. 2017 р. 16 трав. С. 9-10.

селищної ОТГ. Однак, ця ТГ була відсутньою у Перспективному плані. З цього приводу Мар'янівський селищний голова М. Климчук повідомив, що депутати селищної ради вже ініціювали цей процес і відповідне рішення прийняте на сесії селищної ради. Депутати також узгодили дату проведення громадських слухань, затвердили положення про порядок їх проведення. Зі слів селищного голови, у Мар'янівці



В. Малиновський, В. Годик, М. Климчук

люди налаштовані на створення ОТГ. З Мар'янівкою готові об'єднатися Скригівська, Бужанська, Цегівська, Бранівська, Галичанська сільські ради.

Присутні на зустрічі підтримали цю ініціативу, а консультанти АМУ надали практичні поради щодо процедури створення ОТГ, а також висловили підтримку цьому процесу. Зокрема, В. Малиновський сприятиме внесенню відповідних змін до Перспективного плану, а В. Гром допоможе зробити розрахунки фінансових ресурсів, якими може оперувати новостворена ОТГ. За попередніми розрахунками В. Грома, зважаючи на відновлення роботи цукрового заводу, Мар'янівська ОТГ може мати доволі солідні надходження до місцевого бюджету.

Однак, у процесі формування Горохівської і Мар'янівської ОТГ виникла ще одна юридична проблема – заборона роз'єднувати сільські ради під час об'єднання в ОТГ. Закон України «Про добровільне об'єднання ТГ» передбачав входження до ОТГ усіх населених пунктів сільської, селищної ради. Тобто, окремий населений пункт, що не бажає входити до ОТГ, не може реалізувати таке бажання, якщо сесією відповідної ради, на основі волевиявлення більшості, прийняте рішення про входження до ОТГ. У цьому випадку визначальним є один із засадничих принципів демократії – підпорядкування меншості волі більшості при ухваленні рішень.

Саме така ситуація склалася із селом Сільце Горохівського району, що входило до складу Цегівської сільської ради, котра вирішила об'єднатися з Мар'янівкою в одну ОТГ. Однак жителі Сільця були категорично проти входження їхнього села до складу Мар'янівської ОТГ, оскільки Сільце не мало з Мар'янівкою соціальних, культурних та інших зв'язків, натомість – вони виступали за об'єднання з Гороховом, оскільки до Мар'янівки від Сільця через Горохів – 17 кілометрів, а до Горохова – 7 кілометрів. Однак, одне село, згідно із законодавством, не могло вирішувати, до якої ОТГ входити, таке право мала лише Цегівська сільська рада.

У цьому зв'язку зазначимо, що схожа ситуація у процесі формування ОТГ мала місце і в інших районах Волинської області. Недосконала конфігурація окремих сільських, селищних, міських рад, що не враховувала географічні, історичні, культурні, соціальні, економічні чинники, не кажучи вже про думку людей, зумовлювала суттєві незручності громадянам. Наприклад, окремі сільські населені пункти знаходилися ближче до адміністративного центру сусідньої ради, ніж до центру власної сільської (селищної) ради. Так сталося і з формуванням Цегівської сільської ради, в якій с. Сільце знаходилося набагато ближче до районного центру Горохова, ніж до адміністративного центру власної сільради с. Цегів, що знаходиться поряд із смт Мар'янівка.

Схожа ситуація склалася і у селі Краска Здомишельської сільської ради, жителі якого виступили категорично проти входження до Ратнівської селищної ОТГ. Своє рішення вони обґрунтовували тим, що від села Краска до Заболоття сім кілометрів, а до Ратного – 22 км. З Краси до Заболоття два рази в день проходить поїзд Ковель – Заболоття, а до Ратного автобус курсує лише два дні на тиждень. Селяни зібрали 112 підписів за те, аби їхнє село об'єдналося в ОТГ із центром у смт Заболоття¹.

Зважаючи на принцип добровільності об'єднавчого процесу, жителі Сільця звернулися до державних органів та асоціацій місцевого самоврядування за допомогою у вирішенні їхнього волевиявлення, зокрема до ВРВ АМУ, Волинської обласної ради та суду. В. Малиновський запропонував спробувати цьому селу реалізувати процедуру виходу зі складу Цегівської сільської ради на основі чинного у частині, що не суперечить Конституції України, Указу Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань АТУ Української РСР» від 12.03.1981 року. Згідно п. 4 ч. 1 цього Указу утворення і ліквідація сільрад, встановлення і перенесення їх адміністративних центрів, встановлення і зміна меж сільрад проводяться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчого комітету відповідної районної Ради народних депутатів². За цією порадою представники с. Сільце звернулися до Горохівської районної та Волинської обласної рад з надією реалізувати цей механізм.

14 листопада на засіданні комісії Волинської обласної ради з питань депутатської діяльності, місцевого самоврядування, захисту прав людини, законності, боротьби зі злочинністю та корупцією це питання було розглянуте. За його підсумками відповідне звернення обласної ради було надіслане до ВРУ. Звідти надійшла відповідь, що «враховуючи соціальну необхідність та практику вирішення подібних питань, на думку Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самовряду-

¹ Слюсар Н. Село повстало проти сільради. *Вісник*. URL: <https://visnyk.lutsk.ua/news/ukraine/regions/volyn/30165/> (дата звернення: 18.09.2020).

² Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: затв. Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. № 1654-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text> (дата звернення 06.10.2020).

вання, до прийняття закону про засади АТУ, рішення про зміну підпорядкованості населених пунктів можуть приймати обласні ради, виходячи з їх представницького статусу та компетенції»¹.

Зазначимо, що окрім законодавчих проблем, існувала ціла низка негативних аспектів, які суттєво гальмували процес децентралізації. В. Малиновський окреслив їх так: «Є випадки, коли громада хоче об'єднатися, проявляє ініціативу, але районна адміністрація чинить опір. Для окремих голів РДА цей процес не невідгідний, бо наступним етапом після об'єднання громад буде ліквідація районних та обласних адміністрацій. На їхньому місці створюватимуться виконкоми обласних і районних рад, відповідно вся влада перейде до органів місцевого самоврядування. Тому деякі голови РДА відкрито виступають проти цієї реформи, дехто нібито виступає за неї, а на ділі робить усе, аби вона не відбулася»². Саме така ситуація склалася у Маневицькому районі, в якому на початок 2017 р. з величезними труднощами була створена лише одна Прилісненська сільська ОТГ. Жителі району намагалися активізувати цей процес, однак влада в особі голови Маневицької РДА А. Линдюка протидіяла цьому. Ситуація, що склалася у цьому районі, була винятковою, бо у переважній більшості районів Волинської області голови РДА або намагалися активізувати цей процес, або займали пасивну позицію, у крайньому випадку, відкрито не заважали об'єднанню громад. Підтвердженням сказаного була ситуація зі спробою утворення ОТГ у районному центрі. 19 лютого у смт Маневичі відбулося громадське обговорення питання про створення Маневицької селищної ОТГ. Маневицький селищний голова О. Гаврилюк на початку заходу зазначив: «Очікувані надходження від податків на доходи фізичних осіб – в межах 6 млн грн, очікувана інфраструктурна субвенція від держави – понад 10 млн. Це найскромніші підрахунки. Впровадження реформ справа нелегка, іноді дуже невдячна. Іду шляхом реформи, адже розумію, що майбутні ОТГ будуть потужнішими, ніж громади сьогоденського формату».

Однак, А. Линдюк у своєму виступі заперечив слова селищного голови: «Мало бути дві громади – Маневицька і Колківська, але створилася Прилісненська. Тож тепер має бути Маневицька і Прилісненська ОТГ. Як тільки ви об'єднаєтеся, то сумарний бюджет не збільшиться і не зменшиться. Він буде як і є. Якщо говорять, що субвенції від держави стане більше, то цього не буде... Сьогодні в районі сформована вся інфраструктура, яка працює. Бюджет був 22–24 млн, а цього року не менше 63 млн буде зведений бюджет. Ми порахували суто технічно і арифметично – дві громади – це ідеальний розподіл району. Центральну районну лікарню не відкриєте в кожній громаді, суд не відкриєте в кожній громаді. Військкомат теж. Части-

¹ Матеріал з архівів автора.

² Валентин Малиновський: об'єднання громад круто змінить життя селян; [взяла інтерв'ю І. Костюк]. *Перший канал соціальних новин*. URL: <https://pershyj.com/p-valentin-malinovskii-obyednannya-gromad-kruto-zmynit-zhittya-selyan-4805> (дата звернення: 06.10.2020).

ну послуг можна отримати тільки в Маневичах»¹. Таким чином, голова РДА всі сільські, Маневицьку та Колківську селищні ради планував об'єднати в одну ОТГ (окрім уже створеної Прилісненської ОТГ). Це при тому, що Маневицький район був найбільшим за територією в області – 2265 км кв., у якому проживало 54,3 тис. жителів. Таким чином він свідомо ігнорував не лише закони та нормативно-правові акти, Перспективний план, затверджений КМУ, а також волю і прагнення людей на добровільне об'єднання громад, зокрема смт Колки. За словами присутніх у залі людей, А. Линдюк їздив населеними пунктами району і підбурював людей проти створення ОТГ.

Запрошений на громадське обговорення В. Малиновський у своєму виступі гостро відреагував: «Тут найскладніша ситуація. Щоб голова РДА їздив і агітував проти об'єднання, за якусь єдину громаду. Це найбільший район в області. Яка ціль – незрозуміло. Тут віддалі величезні. Тут саботують закон. Голова РДА – людина Президента, яка веде протилежну політику...

Колківська громада ніколи не буде з Маневичами. Від Маневич до Колок 27 км. Згідно методики, затвердженої Кабміном, радіус ОТГ – не більше 20 кілометрів. Децентралізація повинна наблизити послугу до людини.



Громадське обговорення у смт Маневичі

Чому колківчани повинні їхати в Маневичі? Вони всі послуги мають отримати в Колках. У Колках ви маєте повне право утворення своєї ОТГ. Це передбачено Перспективним планом...

Якщо якийсь сільський голова відчує тиск з боку цієї людини, про що я чув на сесії обласної ради, то буду просити обласне керівництво розібралися з чиновником, який перешкоджає створенню громад. Телефонуйте мені, я повідомлю СБУ, що ця людина займається антидержавною діяльністю».

Прилісненський сільський голова І. Терещенко розповів про ігнорування Маневицькою РДА

¹ У Маневичах проголосували за створення ОТГ – попри тиск з боку голови РДА. *Волинські новини*. URL: <http://www.volynnews.com/news/authority/u-manevychakh-proholosuvaly-za-stvorennia-oth-popry-ty-sk-z-boku-holovy-rda/> (дата звернення: 10.10.2020).

Прилісненської ОТГ, яка зіпсувала власний «перспективний» план А. Линдюка: «Район відмовився від громади. Сніги, заметілі їхня ОТГ пережила з допомогою директора ДП «Волиньторф» І. Киричика. Він старався, чистив і дороги місцевого значення, і комунальні. Коли дзвонив до Линдюка за допомогою, той сказав, що оскільки Прилісне створило ОТГ, то самі вирішуйте, чистіть як хочете. Шановний, я погоджуюсь, але передайте мені дороги місцевого значення, передайте мені гроші, і я буду їх обслуговувати. Куплю грейдери, техніку. Дайте мені час – зараз на рахунках копійки».

Однак, попри всі намагання А. Линдюка, учасники громадського обговорення проголосували за створення Маневицької селищної ОТГ у межах, визначених Перспективним планом (сmt Маневичі, Довжицька, Куклинська, Лісівська, Оконська, Черевахівська сільські ради): «За» – 72, «проти» – 3 (у т.ч. Линдюк), 10 – утрималися.

«Результат очікуваний, бо люди хочуть змін і скинути ярмо влади. Влада ставить палки в колеса, голова адміністрації залякує і робить все, аби об'єднання не відбулося, проте зміни будуть», – зазначив депутат Волинської обласної ради, керівник ДП «Волиньторф» І. Киричик¹.

Усуперед політичній лінії Президента України, А. Линдюк продовжував протидію децентралізації і при створенні Колківської селищної ОТГ. Як розповідали жителі сіл району, голова РДА їздив до сільських голів та налаштовував їх проти створення цієї ОТГ. Свідченням його негативного втручання у цей процес стало перше громадське обговорення пропозиції Колківської селищної ради щодо добровільного об'єднання громади Копилівської сільської ради в Колківську селищну ОТГ, що відбулося 26 лютого у с. Копилля.

Про хід цього заходу розповіла його учасниця, жителька селища Колки Н. Зубенко. З її слів, вона разом із Колківським селищним головою О. Палінкевичем, Старосілівським сільським головою В. Регешуком та ще декількома представниками Колківської громади приїхали до Копилля, аби почути думки жителів сусідніх сіл щодо добровільного об'єднання в одну ОТГ. Проте, з її слів, присутність представників Колок виявилась дуже небажаною для Копилівського сільського голови К. Давидюка. «Не всі жителі села навіть були повідомлені про збори. В залі був присутній педколектив школи, працівники сільради, декілька пенсіонерів та нетверезі молоді люди. Сільський голова здійснював шалений тиск на присутніх і виступив проти об'єднання з Колками. Перед тим як мало розпочатися голосування, нас попросили покинути приміщення. На виході нас чекав голова РДА Андрій Линдюк, який повідомив, буцімто громада Копилля не підтримала об'єднання. Хоча він цього не міг знати, адже голосування ще не закінчилось. Після завершення громадських слухань п'яні молодики почали агресивно поводити себе, відірвали нашому водієві рукав куртки, погрожували,

¹ У Маневичах проголосували за створення ОТГ – попри тиск з боку голови РДА. *Волинські новини*. URL: <http://www.volynnews.com/news/authority/u-manevychakh-proholosuvaly-za-stvorennia-oth-popry-tysk-z-boku-holovy-rda/> (дата звернення: 11.10.2020).

вимагаючи віддати відеозапис цих зборів. Серед нетверезих хлопців був і син сільського голови Костянтина Давидюка», – прокоментувала ситуацію Н. Зубенко. Ці слова підтвердив і помічник народного депутата України М. Васага.

Секретар сільської ради Т. Шрамко повідомила, що на громадське обговорення зареєструвалося 63 особи. До завершення зборів багато з них покинули залу, а тому проголосували лише 43 особи: 6 – «за» об'єднання, 6 – «утрималось» та 31 – «проти»¹. Ось таким невдалим став початок формування Колківської селищної ОТГ, утворення якої не входило до планів голови РДА А. Линдюка.

Наступне громадське обговорення відбулося 27 лютого у Боровичівській сільській раді. Зважаючи на події, що відбулися у Копиллі, організатори запросили до участі у цьому заході В. Малиновського. Секретар сільської ради Т. Мельник у своєму виступі зазначила: «Наша громада є бідною. Ніяких виробничих підприємств на території немає, найбільше



Громадське обговорення у с. Боровичі

коштів надходить від організації «Баффало» за оренду землі. Самостійно ми не можемо нічого, тоді як потребуємо чимало. Ідея приєднання до Маневич є абсурдною, адже навіть зараз у нас із районним центром немає прямого сполучення, мусимо їхати з пересадкою. Разом дорога виходить 40 гривень. Тоді як до Колок є пряма маршрутка».

Об'єднання із селищем Колки підтримала й сільський голова Т. Мандзюк. Вона наголосила, що Колківська селищна рада – єдина надала офіційну пропозицію щодо об'єднання в одну ОТГ. О. Палінкевич розповів присутнім про необхідність створення Колківської ОТГ та її фінансову спроможність: «Колківська селищна рада буде найбіль-

¹ Голова Маневицької РДА саботує утворення Колківської ОТГ. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/all/holova-manevytskoyi-rda-sabotuye-utvorennia-kolkivskoyi-oth/> (дата звернення: 11.10.2020).

шим наповнювачем бюджету ОТГ, ми це розуміємо. Але я пішов на це об'єднання, передусім для того, щоб зберегти Колківську районну лікарню. Вона обслуговує близько 23 тисяч жителів району. З 2017 року, згідно положення розробленого Кабміном, фінансування таких медичних закладів покладено на місцеві бюджети. Якщо не буде громади – не буде лікарні».

У своєму виступі В. Малиновський детально пояснив Методику формування ОТГ: «Створення однієї лише Маневицької ОТГ є неможливим. Населення такої громади буде 48 тисяч жителів. Рада складатиметься із 34 депутатів, тобто навіть не всі сільські ради матимуть у ній свого представника. Натомість, у раді Колківської ОТГ кожна сільрада, а відповідно до Перспективного плану її має увійти шість, матиме декілька своїх депутатів...

Бюджет Колківської ОТГ разом із державною субвенцією на розвиток інфраструктури та ПДФО складатиме близько 60 млн грн. Відтак, громада зможе фінансувати школи, лікарню у Колках та інші соціальні об'єкти».

Більшість присутніх з цікавістю слухали виступаючих та підтримували думку щодо об'єднання. Проте були й такі, хто тримався за проект А. Линдюка про єдину Маневицьку ОТГ. Зокрема, лінію голови РДА у своєму виступі підтримала директор місцевої школи Л. Возняк. Попри всі пояснення В. Малиновського, вона не розуміла, чи не бажала зрозуміти, де будуть братися кошти, та в чому перевага об'єднання з Колками. В. Регешук зробив припущення, що на директора та більшість учителів був здійснений адміністративний тиск з боку влади. Проте Л. Возняк це заперечила, буцімто вона покладається лише на власну думку¹.

У результаті обговорення, більшість присутніх у залі проголосували «ЗА» об'єднання з Колками. Це була важлива перемога, яка фактично відкрила шлях до створення Колківської ОТГ!

Наступні громадські слухання пройшли 2 березня у с. Годомичі. Цей захід викликав величезний інтерес у селян, адже на нього прибуло 110 жителів сільської ради. Серед запрошених були А. Линдюк та В. Малиновський. Розпочав захід сільський голова В. Бойко, який зазначив, що в Маневичах вже є вся необхідна інфраструктурна база, а у Колках її потрібно буде створювати «з нуля» і на це витратять більшу частину бюджету ОТГ. Далі він зазначив: «Що буде на селі, якщо не буде сільської ради? Особливість ОТГ – наявність старости, який є посадовою особою і обирається за рішенням місцевої ради ОТГ на термін повноважень цієї місцевої ради. Переважну роботу, яку раніше виконував голова і секретар тепер буде виконувати сам староста. Відповідно надання послуг буде не таке оперативне, як зараз. Навівши ще декілька негативних наслідків утворення ОТГ, В. Бойко несподівано підсумував, що він підтримує об'єднання з Колками. Таку двояку

¹ Голова Маневицької РДА саботує утворення Колківської ОТГ. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/all/holova-manevytskoyi-rda-sabotuye-utvorennia-kolkivskoyi-oth/> (дата звернення: 11.10.2020).

позицію очільника сільської ради можна пояснити, з однієї сторони, його розумінням необхідності реформи, з іншої, бажанням вгодити голові Маневицької РДА, який був присутній в залі.

Сам А. Линдюк обрав нову тактику просування свого плану. Якщо на зборах зі створення Маневицької ОТГ він заявляв, що має бути дві ОТГ – Прилісненська та Маневицька, то в Годомичах уже закликав людей голосувати «за» об'єднання з Колками: «Тиждень тому я був у голови ОДА В. Гунчика. Він сказав, що потрібно допомогти об'єднатися громадам, які хочуть увійти до Колківської ОТГ, але їх немає у Перспективному плані. Я цю позицію підтримую. Технічно – ми встигнемо це зробити до кінця року, щоб в новий бюджетний рік, з 1 січня, створити нову потужну громаду». Тобто, голова РДА уже був ніби за створення Колківської ОТГ, але лише за умови, що до її складу ввійдуть усі сільські ради південної зони Маневицького району. Такий формат ОТГ не відповідав Перспективному плану, оскільки громади Гораймівки, Чорнижа, Красноволі, Великої Осниці входили до перспективної Красноволівської ОТГ. Це передбачало проходження всієї процедури внесення змін до Перспективного плану, що на невизначений час затягувало процес формування Колківської ОТГ та фактично зупиняло ініціювання створення Красноволівської ОТГ. У результаті, ці громади могли очікувати примусове приєднання до Маневицької ОТГ, що й було метою всіх зусиль А. Линдюка.

В. Малиновський наголосив, що така пропозиція голови РДА є неприйнятною, адже є завуальованою спробою зірвати процес утворення Колківської ОТГ. Тому сьогодні громаді Годомич слід підтримати пропозицію Колківської селищної ради щодо добровільного об'єднання в одну ОТГ, що дасть можливість сформувати Колківську селищну ОТГ у форматі, затвердженому Перспективним планом. Лише після цього, суміжні громади Красноволівської округи, які виявлять добровільне бажання, зможуть приєднатися до вже діючої Колківської ОТГ.

На відміну від Борович, директор місцевої школи В. Шавук підтримав об'єднання з Колками. Він наголосив присутнім, що під час прийняття таких важливих рішень, перш за все, треба думати про молодь, адже ОТГ відкриває багато нових можливостей¹

За результатами слухань, жителі Годомичівської громади підтримали об'єднання з Колками у форматі семи громад, передбаченому Перспективним планом. Після цих громадських слухань перспектива створення Колківської ОТГ стала цілком реальною. А. Линдюк, усвідомлюючи свою поразку, більше не наважувався приїжджати на громадській слухання в інші сільські ради.

4 березня відбулися громадські обговорення у селах Криничне і Четвертня. Частина мешканців Криничного бачила свою громаду у складі Тро-

¹ Голова Маневицької РДА й надалі «розвалює» реформу Президента. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/all/holova-manevytskoyi-rda-y-nadali-rozvaliuye-reformu-prezydenta/> (дата звернення: 11.10.2020).

стянецької сільської ОТГ Ківерцівського району. Тому В. Малиновський, присутній на цьому заході, змушений був пояснити юридичні аспекти неможливості такого об'єднання. За результатами обговорення, з 56 присутніх, лише троє проголосували «проти», а ще четверо – «утрималися». А в Четвертні всі 85 присутніх на заході підтримали об'єднання з Колками в одну ОТГ.

5 березня відбулися завершальні громадські обговорення у Рудниківській сільській раді, до складу якої входило п'ять сіл. Це був масштабний захід, у якому взяли участь 175 мешканців сільської ради. Окрім актуальних проблем громади, людей найбільше хвилювало питання, куди ввійде Колківська ОТГ після укрупнення районів. На запитання присутнього на заході В. Малиновського, де вони бачать майбутню ОТГ, пролунала одностайна відповідь – у складі Луцького повіту і ні в якому разі – Маневицького! До слова, саме таке бачення майбутнього Колківської ОТГ лунало на всіх громадських обговореннях. Така одностайність мешканців Колківської округи (до 1963 р. Колківського району) підтвердила науковий висновок автора, зроблений ним ще у 2010 р. про доцільність віднесення цієї майбутньої ОТГ до Луцького повіту (району)¹.

За результатами обговорень усі присутні одностайно проголосували за об'єднання у Колківську ОТГ! Ось так позитивно та оптимістично завершився важкий процес громадського обговорення питання створення Колківської селищної ОТГ. Незважаючи на тиск з боку голови РДА, громади вирішили своє майбутнє. Слід зазначити, що значною мірою створення цієї ОТГ відбулося завдяки активності колківських активістів: М. Васаги, Н. Зубенко, Н. Рейкіної, Р. Оксенюка, С. Горбач, Л. Матушевської, Л. Наглюк, В. Романюка та Старосільського сільського голови В. Регещука.

30 квітня відбулися перші вибори у п'ятьох ОТГ Волинської області: Колодяжненській (Ковельський район), Заборольській (Луцький район), Вишнівській (Любомльський район), Забродівській та Самарівській (Ратнівський район).

У Колодяжненській ОТГ головою громади було обрано В. Кашика, який балотувався шляхом самовисування, однак підтримувався головою Ковельської РДА та народним депутатом України С. Івахівим. Він набрав 54,79 %, випередивши кандидата від УКРОП Г. Рудюка (31,55 %).

Вишнівським сільським головою було обрано чинного очільника громади В. Сущика, який балотувався самовисуванцем (62,67 %). Інші три кандидати набрали суттєво менше голосів.

Заборольським сільським головою було обрано самовисуванця В. Боярського, який набрав 83,78 % голосів і таким чином суттєво випередив двох інших конкурентів.

Забродівським сільським головою було обрано М. Калачука від БПП «Солідарність», за якого проголосувало 73,96 % виборців. Він випередив двох інших кандидатів.

¹ Малиновський В. Я. Субрегіональний рівень України: підходи до реформування. *Вісник Нац. академії держ. упр. при Президентові України*. 2010. № 2. С. 169-178.

Самарівським сільським головою було обрано М. Маргеса, який, на відміну від інших ОТГ, був єдиним кандидатом на цю посаду і балотувався шляхом самовисування. За нього проголосували 88,24 % виборців.

Загалом, у цих ОТГ було висунуто 472 кандидати у депутати. Серед них 119 кандидатів балотувалися шляхом самовисування, 101 – від УКРОП, 92 – ВО «Батьківщина», 31 – «Розумної сили», 30 – ВО «Свобода», 24 – «Громадянської позиції», 22 – БПП «Солідарність», 20 – Аграрної партії, 19 – Радикальної партії Олега Ляшка, 12 – ВО «Самопоміч», 2 – «Справедливості»¹.

За результатами голосування, найбільше депутатських мандатів отримали самовисуванці – 34 мандати (27,8 %). Серед партій найбільший здобуток в УКРОП – 32, або 26,2 %, друге місце за ВО «Батьківщина» – 21 мандат (17,2 %), третє у БПП «Солідарність» – 12 мандатів (9,8 %). Повною поразкою завершилися ці вибори для Радикальної партії О. Ляшка, з 19 кандидатів якої жоден не став депутатом. Усього один депутатський мандат виборола ВО «Самопоміч» та два ВО «Свобода». Певною несподіванкою став результат «Громадянської позиції», що отримала 10 депутатських мандатів, правда, всі вони здобуті у Самарівській ОТГ.



Урочисте відкриття ЦНАП Голобської ОТГ

Слід відзначити й високу активність громадян, які взяли участь у цих виборах: від 55,76 % у Заборолі до 72,39 % у Забродах².

Допоки в окремих громадах лише проводилися перші місцеві вибори та ініціювався процес утворення ОТГ, у першопроходців децентралізації вже відбувалися позитивні зміни. Зокрема, у Голобській селищній ОТГ був реалізований важливий міжнародний проект «ЦНАП як інноваційний інструмент взаємодії влади та громади», в рамках якого було утворено ЦНАП селищної ради. Його урочисте відкриття відбулося 3 берез-

¹ Вибори ОТГ на Волині: 5 громад та майже 5 сотень кандидатів. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/vybory-oth-na-volyni-5-hromad-ta-mayzhe-5-soten-kandydativ-/> (дата звернення: 13.10.2020).

² Про підсумки виборів в ОТГ на Волині. *Народний кореспондент*. URL: <http://nk.org.ua/politika/vbory-v-ob-ednanih-gromadah-na-volini-groshi-proti-sovisti-98964> (дата звернення: 13.10.2020).

ня. Серед гостей урочистості – голова ОДА В. Гунчик, голова Ковельської РДА В. Козак, голова районної ради А. Броїло, делегація з Донецької області на чолі з народним депутатом України Д. Лубінцем, керівник програм співробітництва представництва ЄС в Україні Беренд де Гроот, депутати районної та селищної ради, представники громадськості.

З важливою подією у житті громади присутніх привітав селищний голова С. Гарбарук. В. Гунчик зауважив, що це – перша ОТГ, яка має такий потужний ЦНАП. «Такі Центри обов'язково повинні бути створені в усіх об'єднаних громадах, аби сфера послуг стала максимально зручною та доступною для людей», – наголосив голова ОДА.

Беренд де Гроот наголосив, що сьогодні людям продемонстровано практичні кроки реформ, які відбуваються в Україні.

Після урочистого перерізання стрічки, присутніх запросили оглянути ЦНАП, що розміщений на першому поверсі приміщення селищної ради. Керівник-експерт проекту Р. Матвійчук ознайомив присутніх з особливостями роботи ЦНАП. За його словами, ЦНАП в Голобській ОТГ є одним з перших в Україні, сформованих за моделлю інтегрованого офісу. Детальніше про послуги ЦНАП розповіла його начальниця М. Фьодорова: «На цей момент у нашому ЦНАП буде надаватися понад 70 адміністративних послуг, необхідних для населення. А ще передбачено все, аби відвідувачам було зручно – обладнано дитячий куточок, громадська приймальня, впроваджено сучасний електронний документообіг».

Загальні видатки на облаштування ЦНАП у Голобах становили понад 1 млн грн, з яких 660 396 грн – грантові кошти, 355 000 грн – кошти Голобської селищної ради¹.

Згодом, під час святкування Дня селища Голоби 6 травня 2018 р., голова ОДА О. Савченко вручив селищному голові С. Гарбаруку «цифрову валізу» для надання адміністративних послуг за моделлю «виїзного адміністратора». До складу «цифрової валізи» входять: ноутбук, принтер, сканер, модем для підключення до мобільного Інтернету, пристрій для зчитування інформації паспортів у формі картки, додаткове джерело живлення, валіза для перенесення вказаного вище обладнання. Надання адміністративних послуг за моделлю «виїзного адміністратора» є особливим варіантом організації надання послуг, коли адміністратор ЦНАП обслуговує окремих громадян за місцем проживання чи перебу-



Голова ОДА О. Савченко вручає «цифрову валізу» С. Гарбаруку

¹ Січкач В. У Голобах відкрили ЦНАП. *Вісті Ковельщини*. URL: http://vk.volyn.ua/news_30_8927_UGolobahvidkriliTSNAP.html (дата звернення: 13.10.2020).

вання (лікування тощо). У першу чергу, це забезпечення надання якісних послуг громадянам поважного віку та з особливими потребами, мешканцям віддалених територій і тим, хто потребує обслуговування без відвідування ЦНАП.

«Цифрові валізи» були придбані у рамках програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується «Фондом Східна Європа». В області цей проект реалізується з червня 2015 року. Слід зазначити, що у Волинській області, окрім Голоб, такі валізи були у міськрайонному ЦНАП м. Володимира-Волинського, ЦНАП м. Луцька і Любомля¹.

Наприкінці 2017 р. у Голобській ОТГ був створений ще й Центр надання соціальних послуг. Він обслуговує понад сто мешканців, переважно літніх людей, які потребують сторонньої підтримки. Соціальні працівники допомагають своїм клієнтам з дрібним ремонтом, прибиранням, купівлею ліків, роботою на присадибній ділянці тощо. Керівниця Центру О. Волошук повідомила, що він працює як окрема юридична установа зі штатом 20 соціальних працівників: «Колись це був територіальний центр у Ковельському районі. На його базі ми створили власну установу і анітрохи не жалкуємо, що є такий заклад. Тому що у ньому надають всі необхідні послуги якісно, гарно, скарг ніяких немає. Головне, що мешканці нашої громади задоволені»².

У цьому зв'язку варто зазначити, що створенням Центру надання соціальних послуг, який є комплексним закладом соціального захисту населення, структурні або відокремлені (територіальні) підрозділи якого провадять соціальну роботу та надають соціальні послуги особам/сім'ям, які належать до вразливих груп населення та/або перебувають у складних життєвих обставинах, Голобська ОТГ випереджала час, адже типове положення про такі центри з'явиться лише у 2020 році³.

30-31 березня лідери новостворених ОТГ Прибужжя, депутати, посадовці, експерти та представники грантодавців зібралися на форум у Володимирі-Волинському, щоб підбити проміжні підсумки децентралізації, а також напрацювати план завершення реформи вже в 2017 році. Цей захід відбувся за ініціативою народного депутата І. Гузя за підтримки USAID Україна, що впроваджується Фондом Східна Європа за підтримки громадської організації «Інтерньюз-Україна». Він став одним із заходів в рамках роботи Асоціації місцевого самоврядування Прибужжя.

Відкрив форум координатор проекту USAID РАДА І. Парасюк. За його словами, у рамках проекту «Модельний округ» І. Гузь найактивніше працює серед народних депутатів. «Найважливіше у реформі не дати якусь

¹ Голобська ОТГ отримала «цифрову» валізу для надання адміністративних послуг. *Офіційний веб-сайт Волинської ОДА*. URL: <https://voladm.gov.ua/new/golobaska-otg-otrimala-cifrovu-valizu-dlya-nadannya-administrativnih-poslug/> (дата звернення: 15.10.2020).

² Голоби. Громада культурних пріоритетів. *Ukrainer*. URL: <https://ukrainer.net/goloby-gromada/> (дата звернення: 15.10.2020).

³ Деякі питання діяльності центрів надання соціальних послуг: постанова Каб. Міністрів України від 03.03.2020 р. № 177. *Урядовий кур'єр*. 2020, 4 берез. С. 11.

директиву, яка прийде з Києва, а створити щось особливе у ваших душах, у ваших стосунках для того, щоб ви разом змогли цю реформу підтримувати. Ні одна реформа не може бути зроблена, якщо вона робиться через якісь директивні документи», – зазначив І. Парасюк.

У форумі взяв участь віце-консул Генерального консульства Республіки Польща в Луцьку М. Запур, а також начальник відділу взаємодії з місцевими органами влади Департаменту з питань місцевого самоврядування Мінрегіону Л. Попова. Вона у своєму виступі зазначила, що серед переваг 366 ОТГ, утворених в Україні, додаткові надходження податків, зокрема 60 % ПДФО, 25 % екологічного податку, 5 % акцизу із роздрібною торгівлі, 100 % єдиного податку, 100 % податку на прибуток установ комунальної власності, інші збори та платежі, а також дотації, субвенції та надходження у рамках різних програм. У результаті, за 2016 р. доходи ОТГ становили 7,1 млрд грн, з яких 3,3 млрд власних ресурсів і 3,8 млрд міжбюджетних трансфертів. При цьому вона зазначила, що громади, які об'єдналися пізніше, вже не отримують настільки багато коштів, як «першопроходці». Якщо перші 159 ОТГ отримали 1 млрд грн субвенції на розвиток інфраструктури, то у цьому році на 366 ОТГ виділено лише 1,5 млрд грн. Наразі, у Мінрегіоні працюють над формуванням територіальної основи субрегіонального рівня, розширенням можливостей участі для жителів, розвитком інституту старост, ЦНАП, медицини в громадах і запровадженням європейських стандартів муніципального управління.

Натомість, І. Гузь зауважив, що «чекати від центральної влади величезного руху вперед не варто. Політична еліта в цій державі навіть після Майдану не змінюється. Ця бочка все одно тухла. Ніхто окрім нас самих тут на місцях не допоможе. А можливості у нас просто ідеальні. Ми над Бугом, нам рукою подати до ЄС, ми комунікаційно значно в кращих умовах, тому що наші інвестиційні, логістичні можливості в десятки разів кращі, ніж будь-де в Україні... Є багато світлих, хороших людей, які представляють західні інституції, але робимо ставку на себе. Я хотів би, щоб у 2017 році децентралізація в цьому виборчому окрузі завершилася... Я знаю кожну громаду свого округу... в мене немає білих плям, але вони є в плані децентралізації. Так, у Любомльському районі «проблемними» поки залишаються Головно і Згорани, які не можуть дійти згоди щодо створення єдиної громади чи приєднання до інших. У Володимир-Волинському районі поза децентралізацією села Хобултова, Березовичі та Хмелівка. А в Іваничівському – чотири села поблизу Павлівської громади (Колона, Радовичі, Луковичі, Милятин)». Народний депутат висловив сподівання, що вони приєднуються до вже існуючих ОТГ. Загалом же І. Гузь порадив головам громад шукати інвесторів, займатися промоцією власної громади, а також рекрутувати молодь і давати їй достойні зарплати, щоб затримати у селах.

В. Малиновський у своєму виступі зазначив, що вважає одним з головних пріоритетів децентралізації відродження потенціалу колишніх районних центрів Волині. Також він назвав 2017 рік ключовим для реформи



Л. Попова, В. Католик, В. Малиновський, І. Парасюк

децентралізації і перешкоди, які доводиться постійно долати, а також наголосив ролі активної громади у процесі децентралізації: «Я допомагав створювати Колківську ОТГ. Перекопаний, що якби не громадськість, цієї громади точно не було б. Те саме зараз відбувається у Маневичах, де громадськість долає опір керівника району». Однією із серйозних перешкод реформування він назвав політичні амбіції впливових політиків, коли формування ОТГ розглядається з точки зору потенційних можливостей «свого кандидата», а не у відповідності з об'єктивними чинниками, зокрема потребами розвитку громад. В. Малиновський навів такий приклад: «У цьому процесі, на жаль, політика вкрай негативно впливає на об'єднання Луцька з навколишніми селами. Політичні сили зараз поводяться таким чином: якщо є потужний кандидат на посаду міського голови, то вони «за» об'єднання, якщо достойного кандидата немає, то такі партії роблять усе, щоб вибори не відбулися»¹.

Ще однією проблемою, на його думку, є законодавче забезпечення реформування, що постійно запізнюється за розвитком подій. Зокрема, децентралізатори очікують прийняття законопроекту № 4772 (щодо добровільного приєднання ТГ до вже існуючих ОТГ), ще не підписаного Президентом законопроекту № 5520 (щодо особливостей добровільного об'єднання ТГ, розташованих на територіях суміжних районів), № 4742 (про статус старост) та інші.

В. Гром наголосив на необхідності ОТГ заробляти більше коштів власними силами. Адже поки що на Волині 70 % видатків ОТГ «закривають» за рахунок коштів, які «хтось дає». І лише 18 % – ті, які заробляють на територіях громад. Тому ці надходження слід суттєво підвищувати.

Грабовецький сільський голова Львівської області Б. Барабаш поділився досвідом цієї ОТГ, котра спочатку не була внесена до Перспективного плану, у зростанні бюджетних надходжень. За його словами, за короткий термін цій ОТГ вдалося збільшити місцевий бюджет з 961 тис. грн до майже 4,5 млн бюджету розвитку та майже 16 млн загального розвитку. За ці кошти, зокрема, проведено освітлення у шести селах, у трьох з яких його зовсім не було. Однак, проблемним питанням для ОТГ залишається величезна територія колишнього військового аеродрому, який Міністерство оборони

¹ Валентин Малиновський: об'єднання громад круто змінить життя селян; [взяла інтерв'ю І. Костюк]. Перший канал соціальних новин. URL: <https://pershyj.com/p-valentin-malinovskii-obyednannya-gromad-kruto-zminit-zhittya-selyan-4805> (дата звернення: 16.10.2020).

не хоче передавати громаді. Таким чином ОТГ не може використовувати значну територію в інтересах громади.

Експерт з регіонального розвитку програми U-LEAD П. Гоцалюк свій виступ присвятив питанню функціонування індустріальних парків, які мають конкретні переваги, зафіксовані у спеціальному законі. Для цього потрібно знайти землю, розробити концепцію, зареєструвати парк в Мінекономіки, залучити керуючу компанію, яка може вже мати готових інвесторів. Також є можливості для підведення комунікацій до таких парків за рахунок держави. Однак, на Волині, на жаль, ніхто не хоче цим займатися, хоча є земля і потреба створення робочих місць.

Також П. Гоцалюк зазначив, що їхня структура планує надавати активну експертну підтримку ОТГ, зокрема, допомагати з проведенням стратегічного планування у громадах, проводити навчальні тренінги, круглі столи, консультувати з різних напрямів розвитку громади.

Партнер програми USAID Г. Васильченко закликав голів існуючих та майбутніх ОТГ уже зараз думати, як залучати більше податків і створювати нові моделі економічного розвитку. Для цього головам ОТГ потрібно звернути серйозну увагу на підготовку проектів, які подають для залучення коштів міжнародних донорів або держави. «Ми маємо можливості, але вони використовуються дуже погано. Якість ідей не завжди є такою, яка б дала можливість ефективно використати залучений капітал», – пояснив Васильченко.

Локальні можливості Фонду «Прибужжя» презентував його виконавчий директор Б. Карпус. Так, з 20 квітня стартує конкурс проектів для отримання міні-грантів – до 20 тис. грн від фонду «Прибужжя» та Британської ради. Загалом на 10-15 проектів планують залучити до 200 тис. грн. Також для авторів проектів проведуть декілька навчань з метою вдосконалення проектної діяльності і якісної підготовки проектів.

Виконавчий директор Асоціації ОМС Прибужжя В. Степюк презентувала результати річної роботи, зокрема організацію експертної, інформаційної підтримки громад, допомогу зі створення ОТГ, а також візити у Польщу, аби кожна громада Прибужжя мала свого партнера у сусідній країні¹.

4 травня відбулося урочисте відкриття ЦРМС у Волинській області, який фінансується «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку», котра надає підтримку у галузях фінансів, децентралізації, регіонального розвитку, комунікації, муніципальних послуг та просторового планування. З цією метою ЄС та його країнами-членами: Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією на 2016-2020 рр. передбачений бюджет у сумі 102 млн євро. Основним завданням ЦРМС спільно з Мінрегіоном є підтримка

¹ Децентралізація на марші: Володимир зібрав лідерів громад Прибужжя. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/articles/980-decentralizaciia-na-marshi-volodymyr-zibrav-lideriv-gromad-prybuzhzhia> (дата звернення: 16.10.2020).

реалізації регіональної політики та реформи децентралізації, покращення надання адміністративних послуг на користь громадян тощо.

З вітальним словом виступив директор ЦРМС А. Пархом'юк, який наголосив: «На початках ми займалися роз'яснювальною роботою, надавали підтримку тим громадам, які тільки створювалися, а на сьогодні ми працюємо безпосередньо з тими громадами, які хочуть розвиватися далі, показуємо їм нові інструменти для розвитку, напрацьовуємо плани, стратегії розвитку. Саме в цьому контексті надалі й працюватиме Центр розвитку місцевого самоврядування. Звичайно, не забуваємо і про «білі плями» на карті перспективного плану Волинської області». Далі він передав вітальне слово раднику програми U-LEAD М. Семенишин, яка зазначила, що Во-



Р. Карпюк, М. Семенишин, С. Кошарук, А. Пархом'юк

линський ЦРМС разом з Волинською ОДА та обласною радою мають бути флагманом реформи децентралізації для забезпечення добробуту Волинської області. Вона також зазначила, що головне завдання організації полягає в покращенні надання послуг на місцях: «Ми розуміємо, що цей процес є довготривалим. Його основою, проте, є інформація та навчання... Саме Центри

розвитку місцевого самоврядування, ті, які зараз відкриваються або які вже відкриті в Україні, є основним інструментом в поширенні інформації, знань про реформу місцевого самоврядування, в підтримці органів влади у здійсненні цієї реформи».

Гостей також привітав заступник голови обласної ради Р. Карпюк, який висловив впевненість в тому, що відкритий у Луцьку ЦРМС сприятиме розвитку місцевого самоврядування, представницьким обмінам, проводитиме різноманітні семінари, тренінги. У свою чергу С. Кошарук подякував програмі U-LEAD за можливість плідної співпраці, в якій ЦРМС виступає містком комунікації між громадами та владою, і викликає довіру на всіх рівнях. У рамках відкриття ЦРМС відбувся круглий стіл «Перебіг процесів децентралізації у Волинській області та роль Волинського ЦРМС у ньому»¹.

Волинський ЦРМС став шостою установою, відкритою в Україні. Такі центри вже діяли у Вінницькій, Полтавській, Кіровоградській, Чернігівській і Хмельницькій областях. Щодо складу ЦРМС А. Пархом'юк зазначив: «У команді працює декілька експертів. Є експерт з регіонального роз-

¹ Волинський Центр розвитку місцевого самоврядування відкрито. Децентралізація дає можливість. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/5441> (дата звернення: 16.10.2020).

виту, який допомагає ОТГ розробляти стратегії розвитку ОТГ. Є експерт із децентралізації, яка опікується саме тими громадами, які ще не створили ОТГ, і разом з тим, вона опікується галузевими реформами. Експерт із муніципальних послуг займається наданням послуг житлово-комунального господарства, послуг у сфері охорони здоров'я, освіти тощо. Експерт з фінансів допомагає ОТГ готувати їхні бюджети, бо зараз дуже чимало змін відбувається – громади нові, люди нові і у багатьох випадках вони з тим не стикалися. Є також експерт із комунікації. Ще плануємо, що буде радник із просторового планування, тому що ті процеси, які стосуються регіонального розвитку, місцевого економічного розвитку не можна робити без покладання їх на карту. Але поки що триває процедура відбору. Окрім того, в центрі є юрист, який, напевно, найбільше нині завантажений, оскільки дуже багато юридичних питань, які стосуються і передачі повноважень і формування самих ОТГ тощо»¹.

Завданням ЦРМС полягало у наданні постійної підтримки органам публічної влади, передусім ОТГ, шляхом тренінгів, експертних порад та консультацій з пи-



Команда Волинського ЦРМС

тань, що стосуються місцевого самоврядування і регіонального розвитку. Фактично, ЦРМС у Волинській області був своєрідною квазі-урядовою установою. Про це свідчить те, що заступник голови ОДА С. Кошарук проводив робочі наради у сфері децентралізації у приміщенні ЦРМС, а тренінги і навчання проводилися спільно з ВОЦППК за участю представників ОДА із залученням фахівців ОБВ та ОМС.

На жаль, як уже зазначалося вище, політика суттєво втручалася у хід децентралізаційної реформи. Яскравою ілюстрацією цього був процес об'єднання Прилуцької сільської ради з Луцьком. Непроста ситуація суттєво погіршилася після смерті 3 лютого міського голови М. Романюка. Ось як у Facebook описав цей епізод автор: «15 березня 2017 р. стало «чорним днем» в історії місцевого самоврядування не лише Луцька, а й всієї Волині. Адже ніколи з 1990 р. (першого скликання) в жодній міській раді не виникло такого колапсу влади, хоча випадки смерті міських голів мали місце,

¹ Анастасій Пархом'юк: «Ми вже перейшли той етап, коли всі розказували «всю пропало – село вмирає, нічого немає»; [взяла інтерв'ю М. Метельська]. *ВолиньOnline*. URL: <https://volynonline.com/anatoliy-parhom-yuk-mi-vzhe-pereyshli-toy-etap-koli-vsi-rozkazuvali-vso-propalo-selo-vmiraye-nichogone-maye/> (дата звернення: 16.10.2020).

зокрема в Рожищі. Однак, депутатам цивілізовано, у законний спосіб вдавалося зберігати правонаступність і безперервність влади.

У Луцьку ситуація після смерті М. Романюка розвивається за найгірш можливим сценарієм. Не буду вдаватися до правових аспектів ситуації навколо посади секретаря ради, бо з правової площини вона відразу перейшла у політичну, де юридичні норми перестали діяти. Як тепер вийти із ситуації? Надія на нинішній суд примарна. Як показує досвід, суди в таких випадках рішень, які б сприяли виходу із ситуації не приймають (хотів би помилитися), та й часу пройде багато. А управляти містом необхідно вже сьогодні. В багатьох країнах ЄС у таких випадках роль арбітра виконує відповідна посадова особа – префект. На жаль, ВРУ не спромоглася внести відповідні зміни до Конституції... Тому, очевидно, настав той момент, коли варто достроково припинити повноваження цієї ради і разом з виборами міського голови оновити й депутатський корпус¹.

В умовах жорсткої боротьби за владу та відповідного політичного протистояння у Луцькій міській раді саме лучани завдяки інструментам громадської участі змогли зрушити з місця об'єднавчий процес. Хоча першу спробу ініціювання зробила група у складі 13 депутатів міської ради з фракцій Громадський рух «Народний контроль», ВО «Самопоміч», БПП «Солідарність». Однак, у зв'язку з тим, що ця кількість депутатів, відповідно до ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ», була меншою третини від загального складу міської ради, пропозиція розгляду не підлягала. Про це листом, підписаним секретарем ради І. Поліщуком від 16 травня, був повідомлений депутат П. Данильчук. Таким чином, лише одного депутатського підпису не вистачило для початку ініціювання процесу об'єднання.

Після цієї невдалої спроби депутатів, ініціаторами добровільного об'єднання стали 17 жителів міста Луцька, які в порядку місцевої ініціативи внесли до Луцької міської ради звернення «Про ініціювання добровільного об'єднання ТГ міста Луцька та сіл, що із ним межують». На цей раз законних підстав відмовити у міській владі не було. Тому 14 червня було видане розпорядження № 329 «Про вивчення пропозиції щодо добровільного об'єднання ТГ та її громадське обговорення», яким на 30 червня призначалося громадське обговорення цієї ініціативи.

Однак, до проведення цього заходу міська влада віднеслася формально. Напередодні проведення заходу було змінене місце проведення громадського обговорення: замість анонсованого приміщення Луцького ЦНАП, несподівано його перенесли до сесійної зали міської ради. Присутній на заході громадський діяч В. Смолярчук звернув увагу на незадовільну організацію цього важливого заходу, у результаті чого окремі бажаючі не змогли потрапити на це громадське обговорення.

Ніхто з учасників громадського обговорення до останнього не знав у якому форматі буде проведений цей захід. На запитання щодо цього при-

¹ Скандальна відставка Вусенко: про що пише Фейсбук. *Волинь 24*. URL: <https://www.volyn24.com/news/79964-skandalna-vidstavka-vusenko-pro-scho-pyshe-fejsbuk> (дата звернення: 16.10.2020).

сутніх ініціаторів добровільного об'єднання перший заступник міського голови Г. Недопад відповів так: «Ви попросили організувати громадське обговорення щодо об'єднання. Зараз ви розумієте, що підписані договори про співпрацю між Прилуцьким і Луцьком. Те, що зараз буде ми обговорюємо просто і все, не голосуємо, ми не можемо голосувати однозначно». Це викликало подив у присутніх і О. Харитонюк заявила, що порядок проведення громадського обговорення згідно Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ» визначається міською радою і може бути у формі круглого столу. Після його результатів депутати мають вирішити, чи підтримувати ініціативу громадськості чи ні, але воля громади має бути сьогодні чітко зафіксована. «А то, що виходить, поговорили і розійшлися?», – зауважила вона.

Здивував і запропонований організаторами порядок денний, в якому взагалі не йшлося про об'єднання громад Прилуцького і Луцька. Натомість, тематика виступів стосувалася результатів співробітництва Луцька з суміжними сільськими радами та виконання договорів про співпрацю у формі реалізації спільних проектів. До порядку денного були включені питання, які взагалі не стосувалися теми громадського обговорення: «Про досвід об'єднання ТГ Волині. Проблеми. Перспективи» і «Про «міжмуніципальне співробітництво» – один із стратегічних напрямів розвитку міста Луцька до 2030 року», про які мали розповісти радники ЦРМС О. Урбан та П. Гоцалюк. Усе це вказувало на намагання керівників міста перетворити цей важливий захід на якесь просвітницьке дійство без конкретного результату.

На ці суттєві недоліки у своєму виступі звернув увагу В. Малиновський. Він також зазначив, що не розуміє, чому керівництво міської ради не співпрацює із АМУ та не запрошує на такі заходи експертів ВРВ АМУ, адже Луцька міська рада є членом АМУ, а ВРВ АМУ традиційно очолює Луцький міський голова. Він наголосив, що цей захід має бути проведений не «для галочки», а принести конкретний результат – початок процедури об'єднання. Зрештою, Г. Недопад подякував за зауваження та пообіцяв їх урахувати¹.

Незважаючи на вказані недоліки цього громадського обговорення, саме воно дало старт процесу добровільного об'єднання Луцька з Прилуцькою сільською громадою. 26 липня сесія Луцької міської ради підтримали проект рішення «Про надання згоди на добровільне об'єднання ТГ та делегування представника до спільної робочої групи». Рішення передбачало згоду на добровільне об'єднання таких ТГ: Луцької міської громади (м. Луцьк), Прилуцької сільської громади (с. Прилуцьке, Дачне, Жабка, Сапогове Ківерцівського району), Підгайцівської сільської громади (с. Підгайці,

¹ Обговорення «для галочки»? Луцькрану розкритикували за організацію слухань щодо об'єднання. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/92253-obgovorennya-dlia-galochky-luckradu-rozkrytykuvaly-za-organizaciyu-sluhan-schodo-obiednannia> (дата звернення: 19.10.2020).

Крупа, Струмівка Луцького району), Гіркополонківської сільської громади (с. Гірка Полонка, Оздів, Полонка Луцького району) в єдину Луцьку міську ТГ з адміністративним центром у місті Луцьку. Г. Недопада делегували, як представника Луцької міської ради до спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання ТГ¹.

Таким чином, завдячуючи активним лучанам, розпочався процес добровільного об'єднання ТГ в обласному центрі Волині. Зазначене рішення Луцької міської ради було направлено до суміжних ТГ для обговорення та прийняття відповідних рішень.

12 вересня сесія Підгайцівської сільської ради розглянула звернення Луцької міської ради та відмовила в об'єднанні «оскільки запропоноване об'єднання не відповідає волевиявленню громади Підгайцівської сільської ради».

1 вересня у селі Прилуцькому відбулися громадські слухання, учасники яких висловилися за об'єднання з Луцьком. Участь у цьому заході взяли понад 80 осіб та представники Луцької міської ради на чолі з Г. Недопадом, депутати міської ради П. Данильчук, А. Мовяк, Б. Смаль, В. Ящук, депутат обласної ради О. Омельчук, представники Ківерцівської районної ради, а також Прилуцький сільський голова В. Арчибасов, депутати Прилуцької сільської ради та активні громадяни. Експерти ВРВ АМУ, які взяли активну участь в ініціюванні процесу створення Луцької ОТГ, на відміну від радників ЦРМС, знову були проігноровані міською владою і не були запрошені на цей захід.

Представники громадськості цікавилися нагальними питаннями, що стосувалися медицини, освіти, транспорту, культури, зокрема чи після об'єднання вони матимуть позитивні зміни у розвитку цих галузей. Наприклад, чи обслуговуватимуться вони у луцьких поліклініках, чи зможуть діти відвідувати луцькі школи та садочки.

Радник ЦРМС П. Гоцалюк розповів про деталі, які цікавили учасників обговорення. Він зазначив, що об'єднуватися необхідно для того, щоб розвиватися, а також зазначив, що після об'єднання села Прилуцької сільської ради стануть повноправною частиною Луцька, при цьому – збережуть статус села.

Г. Недопад наголосив, що у разі об'єднання на села Прилуцької сільської ради чекають позитивні зміни, адже вони будуть членами ОТГ, що означає прихід відповідних субвенцій на освіту, медицину, дороги і т.д.

Після активного обговорення відбулося голосування, в якому взяли участь всі присутні представники Прилуцької сільської громади, з яких

¹ Депутати одноголосно підтримали ініціативу добровільного об'єднання територіальних громад міста Луцька та сіл, що із ним межують. *Офіційний сайт Луцької міської ради*. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/publications/deputaty-odnogolosno-pidtrymaly-iniciatyvu-dobrovilnogo-obyednannya-terytorialnyh-gromad> (дата звернення: 19.10.2020).

53 підтримали об'єднання, а 12 – утрималися¹. Для прийняття рішення за результатами громадських слухань на 15 вересня була запланована сесія Прилуцької сільської ради. Однак, через відсутність кворуму, ця сесія не відбулася.

29 вересня сесія Прилуцької сільської ради таки відбулася. Депутат В. Матяшук зазначив, що депутатам потрібно голосувати «за» і таким чином підтримати рішення більшості учасників громадських слухань. А те, що мало людей прийшло на ці слухання – їхня проблема.

Присутній на сесії В. Малиновський зазначив, що сьогоднішнє голосування – не останній крок у процедурі об'єднання. Це лише початок довготривалої процедури, передбаченої Законом України «Про добровільне об'єднання ТГ», що передбачає створення спільної робочої групи двох громад, ще одне громадське обговорення і рішення сесії. Після чого, ОДА має дати позитивний висновок, на основі якого прийматимуться остаточні рішення Прилуцької сільської та Луцької міської рад.

У своїх виступах депутати акцентували, що очікують від Луцької міської ради співпраці і хочуть добровільного об'єднання двох громад, а не примусового приєднання. Зрештою, більшість депутатів підтримали об'єднання: з 12 депутатів 8 були «за», 4 – «утрималися» і один був проти².

Однак 4 жовтня сільський голова В. Арчибасов наклав вето на це рішення. З цього приводу 6 жовтня В. Малиновський на своїй сторінці у Facebook написав: «В. Арчибасов – Прилуцький сільголова таки «вляпався» в історію децентралізації в Україні. Він удруте призупинив рішення ради про об'єднання з Луцьком, таким чином створивши вітчизняний прецедент! Наплював на рішення громадських слухань, думку більшості депутатів і таки зробив свою чорну справу.

Такі дії без високих покровителів він не зміг би вчинити (тупо йти проти переважаючої думки людей та широкий розголос у ЗМІ). Хочеться запитати, що доброго для депресивної громади він та його політичні «кришувальники» зробили? Подальший занепад території, остаточне розірвання стосунків з Луцьком, що посилить проблеми для сільських жителів з міськими закладами освіти, медицини, транспортним обслуговуванням...

У громади залишається єдиний шлях виходу з глухого кута – усунути з посади такого керманіча, який веде громаду у прірву – шляхом референдуму щодо дострокового припинення повноважень!»³.

13 жовтня відбулася позачергова сесія Прилуцької сільської ради, на якій депутати намагалися подолати це вето. На початку сесійного засідання депутат П. Сушук оголосив заяву депутатської групи «Воля громади», до

¹ Прилуцьке: Громадські слухання сказали «за» об'єднанню з Луцьком. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/96273-prylucke-gromadski-sluhannia-skazaly-za-obiednannnyu-z-luckom> (дата звернення: 19.10.2020).

² Прилуцька сільрада підтримала об'єднання з Луцьком. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/98162-prylucka-silrada-pidtrymala-obiednannia-z-luckom-video> (дата звернення: 19.10.2020).

³ Малиновський В. *Facebook*. URL: <https://www.facebook.com/valentyln.lutsk/posts/853129168182935> (дата звернення: 19.10.2020).

якої входять 8 з 14 депутатів сільради. У зв'язку з тим, що сільський голова В. Арчибасов особисто ігнорує результат громадського обговорення, що відбулося 1 вересня щодо питання надання згоди на добровільне об'єднання з громадою Луцька, яке було позитивним та збігається з думкою більшості депутатів сільської ради, представники депутатської групи вимагають скасувати розпорядження сільського голови від 4 жовтня про зупинення дії рішення сільради. Депутат нагадав, що сільський голова вже двічі зупиняв рішення щодо об'єднання з Луцькою міською громадою і такими деструктивними діями може остаточно позбавити громаду права вибору на добровільне об'єднання. Бо коли настане етап примусового приєднання, то Прилуцьку сільську раду можуть віднести до іншої громади, адже вона знаходиться у Ківерцівському районі. Такий підхід суперечитиме інтересам переважної більшості жителів громади, які працюють та отримують послуги саме в обласному центрі.

Присутній на сесії депутат обласної ради О. Омельчук заявив, що думка жителів Прилуцького давно сформувалася – 90 % їх працюють у Луцьку, їхні діти відвідують міські школи, користуються міськими маршрутними автобусами. А накладення вето на рішення сільради – це особиста думка сільського голови, нав'язана очільниками ОДА. Таким чином, він натякнув, що вказівки про блокування об'єднання з Луцьком В. Арчибасов отримує від перших осіб Волинської ОДА.

На думку депутатів сільради, розпорядження сільського голови є негативним не лише у питанні об'єднання з громадою Луцька, а й з питання виконання умов договорів про співробітництво з ТГ Луцька. Так, згідно з договором про співробітництво ТГ, проекти реалізуються за умови спільного розгляду сторонами договору питання спільного використання земель комунальної власності, що знаходяться у власності ТГ Прилуцької сільської ради та/або передання вказаних земель у комунальну власність громади Луцька шляхом прийняття відповідних рішень обома сторонами. Оскільки Прилуцька сільрада в особі сільського голови умову не виконала, відповідно, порушила договір про співробітництво ТГ. Разом з тим, сільрада вимагає, аби Луцьк вже виконував свої зобов'язання, оплачував проекти, ремонтував ЦНАП, дороги, а зі свого боку, не може запропонувати місту землю. Якщо вказана вимога не буде виконана, депутатська група не братиме участі у голосуванні під час проведення сесій Прилуцької сільської ради.

Присутній на сесії П. Данильчук зазначив, що об'єднання необхідне як для Луцька, так і для Прилуцького. Тож він не розуміє позицію сільського голови, який вдруге ветує рішення і гальмує процес об'єднання, хоча й говорить, що сільрада у майбутньому все одно об'єднається з Луцьком. Якщо відповідні процедури розпочати зараз, вибори в ОТГ зможуть відбутися вже навесні. Тобто, гальмування об'єднання означатиме втрату можливості отримати кошти з державного бюджету та бюджетів інших рівнів для нової ОТГ. Зі слів депутата міської ради, від політичної боротьби нині стражда-

ють громади села та міста. Він закликав В. Арчибасова «переговорити з тим, хто йому дзвонить», і не блокувати процес об'єднання.

П. Данильчук запропонував сільському голові скасувати своє розпорядження, адже рішення сільради лише розпочинає процедуру об'єднання. Протягом двох місяців у кожному селі можна буде провести обговорення чи опитування жителів, щоб точно визначити, чи підтримують вони об'єднання з Луцьком. На пропозицію зняти напругу та не робити конфронтацію з депутатами сільської ради В. Арчибасов відповів «ви зніміть у себе напругу в міській раді, відновіть секретаря на законну посаду».

Своєю чергою, сільський голова стверджував, що у випадку об'єднання, згідно ч. 9 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ», залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджетів ТГ, що об'єдналися, перераховуються до бюджету ОТГ. На його думку, гроші, які можуть надійти від продажу земель, надійдуть не на користь сільської ради. Також він нарікав на фінансування ремонту вулиці Наливайка, який досі не завершений.

Депутат сільської ради В. Матящук зазначив, що не розуміє, чому сільський голова ветував рішення, адже все відбувалося за буквою закону про добровільне об'єднання ТГ. Він нагадав, що пройшли громадські слухання, однак, В. Арчибасов ігнорує думку громади. Також депутат відзначив, що Луцька міськрада виділила 2,5 млн грн на ремонт вулиці Богуна на території сільради, а за такі кошти можна було б відремонтувати дві прибудинкові території у місті, а також 100 тис. грн на ремонт будинку культури, а сільський голова про це чомусь забуває. Обранець громади нагадав, що депутатська група не братиме надалі участі у сесіях, якщо депутати не здатні виконати волю виборців, які готові до об'єднання з Луцьком.

У підсумку, після півторагодинної дискусії депутати не змогли проголосувати за подолання вето сільського голови¹.

9 листопада члени депутатської групи «Воля громади» Прилуцької сільської ради провели прес-конференцію у м. Луцьку, на якій заявили, що вісім з 14 депутатів планують ігнорувати голосування на сесіях, доки сільський голова В. Арчибасов не скасує своє вето на об'єднання з Луцьком. Депутат П. Суцук додав: «Прилуцька сільська рада не надала ні клаптика землі для спільного використання. Коли пан Арчибасов заявляє про те, що Луцьк не виконує свої умови, то він водночас не виконує основну умову, яку брало на себе Прилуцьке».

Водночас, депутати наголосили, що Луцька міська рада свої зобов'язання виконує – вже виділено 2,5 млн грн на ремонт вулиць Наливайка і Богуна, роботи уже розпочаті, відремонтовано частину Будинку культури під ЦНАП, перевезене обладнання, діти можуть відвідувати дошкільні навчальні заклади, усі жителі – відвідувати міські лікарні².

¹ Сільський голова Прилуцького гальмує об'єднання з Луцьком за вказівкою ОДА, – депутат. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/silsky-holova-prylutskoho-halmuye-obyednannia-z-lutskom-za-vkazivkoiu-oda-deputat/> (дата звернення: 20.10.2020).

² Депутати обіцяють саботувати сесію Прилуцької сільради. *Волинські новини*. URL: <http://www.volynpost.com/news/101048-deputaty-obiciayut-sabotuvaty-sesii-pryluckoi-silrady> (дата звернення: 20.10.2020).

Ще одним прикладом боротьби громади за своє мабутнє була ситуація в Іванчицівській сільській раді Рожищенського району. 28 травня у цій громаді відбулися громадські обговорення щодо створення ОТГ. Мешканці вирішували до якої ОТГ приєднатися – до проектної Копачівської Рожищенського, чи вже створеної Княгининівської ОТГ Луцького району.

Узагалі історія зі створення Копачівської сільської ОТГ заслуговує окремого висвітлення. Копачівської ОТГ не було в першому Перспективному плані 2015 р., адже вона межує з райцентром Рожище, в якому знаходиться вся необхідна інфраструктура, якою користуються мешканці всіх сусідніх сіл¹. Тому експерти створення ОТГ з адмінцентром у с. Копачівка, яке знаходиться на відстані 5 км від Рожищ, визнавали не лише нелогічним, а й таким, що суперечить Методиці. Зокрема, В. Малиновський з цього приводу висловився так: «Я бачу у Рожищенському районі не дві, а три спроможні об'єднані громади – у Рожищі, Доросинях і Переспі. Я виходив із соціально-економічних показників цих територій. Це я кажу як науковець, бо свого часу об'їздив усі райони області, аналізував соціально-економічні показники усіх майбутніх центрів об'єднаних громад. Я захистив докторську дисертацію на тему: «Концептуальні засади трансформації ТОВ України: регіональний та місцевий рівні». Тому оптимальний адміністративно-територіальний поділ – це об'єднані громади з центрами у Рожищі, Доросинях і Переспі»².

Незважаючи на це, вже у Перспективному плані 2017 р. Копачівська сільська ОТГ усе ж з'явилася³. У той визначальний період реформування місцевого самоврядування та ТОВ зусилля районної виконавчої влади були спрямовані на створенні саме цієї ОТГ з ігноруванням інших варіантів, зокрема, найбільш очевидного – входження Копачівської сільської ради до складу Рожищенської міської ОТГ. Фактично, в районі була відсутня системна робота у сфері децентралізації з боку РДА, яка б мала бути модератором реформування. Натомість, усі зусилля голови РДА були спрямовані на створення саме Копачівської ОТГ, на території якої вона проживала. Районна рада, в особі її голови, взагалі самоусунулася від процесу децентралізації. У результаті, «за три з половиною роки тут змогли утворити лише одну Копачівську сільську ОТГ і ще дві сільради ухвалили рішення приєднатися до ОТГ Луцького району. Не виявилось жодної сільради, яка б

¹ Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 23.09.2015 р. № 993. *Урядовий кур'єр*. 2015 р. 1 жовт. С. 5.

² Під кого ділять карту Волині: Історія створення однієї ОТГ. *Волинь 24*. URL: <https://www.volyn24.com/news/85866-pid-kogo-diliat-kartu-volyni-istoriia-stvorennia-odniiei-otg> (дата звернення: 20.10.2020).

³ Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 21.06.2017 р. № 422. *Урядовий кур'єр*. 2017 р. 30 черв. С. 12.

дала згоду на об'єднання з райцентром. Зі слів міського голови Рожища В'ячеслава Поліщука, він тричі надсилав пропозиції сусіднім сільрадам щодо створення Рожищенської міської ОТГ, але стільки само чув у відповідь «ні». То ж тепер він має намір чекати пропозицій вже від сусідів...»¹

З цього приводу В. Гром зазначив: «Більше половини фінансового ресурсу зосереджено в районному центрі – місті Рожищі, а у значної частини сільських рад дохідна база протягом останніх років продовжує залишатися дуже низькою. За таких умов потрібно досить виважено підійти до визначення формату об'єднання ТГ, причому ця важлива організаційна робота вимагає першочергового врахування прогностичної фінансової забезпеченості майбутніх ОТГ». Він також додав, що на його думку, цю важливу роботу потрібно було скоординувати в районі ще на початку процесів децентралізації, щоб результат роботи став основою пропозицій району для формування Перспективного плану. «Тоді постає питання: «Чому навколо спроможного бюджету міста Рожища не змогли сформувати ОТГ?». Це просто небажання об'єднуватися і втрачати владу!», – резюмував В. Гром².

Наведемо оцінку ситуації в Рожищенському районі пресою: «...Чим пояснювала інертність та, по суті, бездіяльність державної виконавчої влади району в цьому процесі Інна Гайворонська, котру ще під час представлення на посаді Володимиром Гунчиком зустрів мітинг протесту, теж не ясно. Ну, а що райраді вигідно, аби було поменше ОТГ, бо в такому випадку в неї залишається хоч якийсь фінансовий ресурс для забезпечення делегованих повноважень, то це також очевидно»³.

На зустрічі команди Офісу реформ ВРВ АМУ в Рожищенській РДА у вересні 2018 р. В. Малиновський звернувся до присутніх – сільських голів і керівництва району: «Допоки ви очікуєте невідомо чого, інші, що не боялися спробувати жити по-новому, динамічно розвиваються. Зокрема, ОТГ Ковельщини за три роки отримали від держави майже 40 мільйонів інфраструктурної субвенції. Натомість, більшість рожищенських сільрад з мізерними бюджетами і надалі ледь зводять кінці з кінцями: не можуть утримувати існуючі об'єкти, окремі з яких доведені до жалюгідного стану. Чого ви очікуєте? Подальша невизначеність лише погіршуватиме й так критичну ситуацію»⁴.

Повертаємося знову до ситуації в Іванчицівській сільській раді. Участь у громадському обговоренні взяло 110 мешканців громади (загалом у селах Озденіж та Іванчиці проживло приблизно 350 людей). Серед гостей – Княгининівська сільська голова О. Твердохліб, Копачівський сіль-

¹ Рожищенський район – один із аутсайдерів децентралізаційної реформи на Волині. *ВолиньOnline*. URL: <https://volynonline.com/rozhishhenskiy-rayon-odin-iz-autsayderiv-detsentralizatsiyanoi-reformi-na-volini-foto/> (дата звернення: 22.10.2020).

² Рожищенський район – один із аутсайдерів децентралізаційної реформи на Волині. *ВолиньOnline*. URL: <https://volynonline.com/rozhishhenskiy-rayon-odin-iz-autsayderiv-detsentralizatsiyanoi-reformi-na-volini-foto/> (дата звернення: 22.10.2020).

³ Кома С. ОТГ – руїна по-рожищенськи. *Волинська газета*. 2019 р. 19 верес. С. 8

⁴ Кома С. ОТГ – руїна по-рожищенськи. *Волинська газета*. 2019 р. 19 верес. С. 8

ський голова О. Совтис, представники районної влади: голова Рожищенської РДА І. Гайворонська, перший заступник голови РДА І. Шкільний і начальник фінансового управління РДА Л. Клебанська. Голова РДА у своєму виступі озвучила лише переваги від об'єднання Іванчиць з Копачівкою та намагалася налякати присутніх міфічним сміттезвалищем, яке створять поблизу села у разі його входження до Княгининівської ОТГ, адже Брищенське сміттезвалище вже переповнене¹. Натомість, О. Твердохліб запевнила що найближчі п'ять років на території села полігону захоронення твердих побутових відходів не буде.

Незважаючи на всі зусилля районного керівництва, за результатами обговорення пропозиція об'єднання у складі Копачівської ОТГ набрала лише 39 голосів «за», 67 висловилися «проти», шестеро людей утрималися. А за приєднання до уже створеної Княгининівської ОТГ проголосувало 77 осіб, 27 – «проти», решта утрималися. Це пояснювалося історичними та іншими чинниками, зокрема логістичними: ці села традиційно орієнтувалися на села Княгининок і Сирники, через які проходить найкоротша дорога до Луцька, а не на Копачівку, до якої їх намагалася приписати районна влада.

Однак, 30 травня під час позачергової сесії Іванчицівської сільської ради, депутати через адміністративний тиск з району чи з власних меркантильних інтересів проігнорували результати громадського обговорення і проголосували за об'єднання у складі Копачівської ОТГ. З 12 депутатів об'єднання з Копачівкою підтримало 6, а приєднання до Княгининівської ОТГ – 4².

Це рішення сільської ради викликало обурення у жителів цих сіл, тому вже наступного дня відбулися стихійні збори, на яких селяни вимагали відміни цього рішення, адже воно порушувало базовий принцип децентралізації – добровільність! Депутат сільської ради О. Дмитрук заявив, що це порушення Закону «Про добровільне об'єднання ТГ», а також нівелювання принципу добровільності створення ОТГ. На зборах була створена ініціативна група, яка звернулася до голови ОДА В. Гунчика та голови обласної ради І. Палиці з проханням призупинити створення Копачівської ОТГ і посприяти приєднанню згаданих сіл до Княгининівської ОТГ, незважаючи на затверджений Перспективний план. Заступник голови обласної ради О. Пирожик після зустрічі з представниками громади запевнив, що ця ситуація буде винесена на засідання постійної комісії обласної ради з питань законності. Жителі Іванчиць та Озденіжа також розраховували на підтримку народних депутатів України, готували позов до адміністративного суду та готувалися до протестних акцій у разі якщо їхня

¹ Голова Рожищенської РДА лякала селян сміттезвалищем. *Рожище. Район*. URL: <https://rozhyshche.rayon.in.ua/news/31995-golova-rozhishchenskoyi-rda-liakala-selian-smittezvalishchem> (дата звернення: 23.10.2020).

² Іванчиці та Озденіж: люди виступають проти об'єднання з Копачівкою. *Рожище. Район*. URL: <https://rozhyshche.rayon.in.ua/news/32813-ivanchitsi-ta-ozdenizh-liudi-vistupaiut-proti-obednannia-z-kopachivkoiu> (дата звернення: 23.10.2020).

воля буде проігнорована. Зважаючи на такі радикальні наміри громади, сільський голова І. Олексійчук заявив, що рішення сільської ради ним призупинене¹.

14 червня на запрошення депутатів сільської ради у розширеному засіданні сесії Іванчицівської сільради за участю небайдужих громадян узяв участь В. Малиновський. Шість депутатів, які виступали проти приєднання до Княгининівської ОТГ, проігнорували цю сесію.

В. Малиновський, котрий у своїй діяльності послідовно дотримувався принципової позиції – будь-які реформи повинні здійснюватися для людей та в їхніх інтересах, заявив, що «рішення про приєднання Іванчиць і Озденіжа до Княгининка є виправданим. Копачівка навіть не має, на відміну від Княгининка, достатньої інфраструктури. Частину установ ОТГ розмістять у Копачівці, а частину – в сусідньому Кременці. Іванчицям і Озденіжу це явно «не по дорозі». Розширення своєї території для Княгининівської ОТГ є позитивним фактором, бо розширяться перспективи приваблення інвесторів. Княгининівська – найбагатша ОТГ Луцького району (власні доходи на 1 січня 2017 р. склали майже 13 млн грн). А до багатшого завжди вигідніше приєднуватися, ніж до біднішого (а Копачівська сільрада суттєво поступається Княгининівській). Населення Іванчицівської сільради – невелике, у школі навчається всього 34 учні. Відповідно, при приєднанні до ОТГ отримує переваги, зокрема можливість суттєво поліпшити інфраструктуру, найперше відремонтувати дороги»². За результатами цього розширеного сесійного засідання, 74 % жителів громади висловилися за своє майбутнє у складі Княгининівської ОТГ³.

14 липня депутати сільської ради змушені були підтримати волевиявлення своїх виборців, тому проголосували за приєднання до Княгининівської сільської ОТГ. Після цього Волинська обласна рада внесла відповідні зміни до Перспективного плану. Шанс реально змінити своє життя на краще в ОТГ отримали не тільки Іванчиці з Озденіжем, а й інші волинські села. Так завершилася довготривала боротьба за своє майбутнє Іванчицівської громади, яка зробила свій вибір і ніхто цьому не зміг перешкодити!

25 серпня в Луцьку на День міста було організовано «Містечко USAID». У Містечку були представлені 11 проектів та організації, які співпрацюють з Агентством США з міжнародного розвитку та втілюють проекти безпосередньо у місті і ТГ, зокрема у сферах енергетики, демократичного врядування, верховенства права та захисту прав людини, політичних процесів, ЗМІ та громадянського суспільства. Серед цих проектів була пред-

¹ Іванчиці та Озденіж примушують до об'єднання з Копачівкою. *Рожище. Район*. URL: <https://rozhyshche.rayon.in.ua/news/31870-ivanchitsi-ta-ozdenizh-primushuiut-do-obednannia-z-kopachivkoio> (дата звернення: 23.10.2020).

² Малімон Н. «А може, нам і Луцьк приєднати?» *День*. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/cuspilstvo/mozhe-nam-i-luck-pryuednaty> (дата звернення: 25.10.2020).

³ Два села Рожищенського району відійдуть до Княгининівської ОТГ. *Рожище. Район*. URL: <https://rozhyshche.rayon.in.ua/news/34478-dva-sela-rozhishchenskogo-raionu-vidiidut-do-kniagininivskoyi-otg> (дата звернення: 25.10.2020).

ставлена діяльність проекту «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС), який впроваджує АМУ.

Заступник директора проекту ПУЛЬС Н. Лазаренко, виконавчий директор ВРВ АМУ Б. Самойленко та регіональні консультанти В. Малиновський, В. Гром та А. Банера знайомили відвідувачів з підтримкою ре-



Команда проекту ПУЛЬС: Б. Самойленко, А. Банера, В. Гром, В. Малиновський

форми місцевого самоврядування, яка здійснюється в рамках проекту. Присутні могли дізнатись про переваги, які принесе децентралізація влади, про роботу перших ОТГ на Волині та їх успіхи, а також отримати відповіді на свої запитання.

30 жовтня відбулося засідання Робочої групи. На ньому йшлося про внесення змін до Перспективного плану, що стосувалися 31 громади 13

районів Волині. Найбільша дискусія розгорілася щодо Старовижівського району. Річ у тім, що попри бажання громад, які межують з проектною Старовижівською селищною ОТГ, селищний голова В. Семенюк вважав за потрібне спочатку реалізувати формат об'єднання, передбачений Перспективним планом ще 2015 р., а вже згодом розглянути можливість приєднання до ОТГ районного центру інших суміжних сільських рад. Присутній на засіданні депутат обласної ради М. Імберовський наголосив, що «перспективний план – це живий організм, а тому не варто йти на вибори у форматі, затвердженому ще 2015-го, щоб згодом усе робити по другому колу. Перспективний план – не Бог, щоб на нього молитися, його треба змінювати, щоб людям було якнайкраще».

Експерти, які не один рік займалися децентралізацією, намагалися донести Старовижівському селищному голові, що приєднання Поліської, Мизівської, Журавлинівської та Седлищенської сільських рад до ОТГ районного центру, піде їй лише на користь. Зокрема, В. Малиновський наголосив, «що після того, як у цьому районі вже сформовано три ОТГ, громаду з центром у Старій Вижівці варто максимально укрупнити, адже цей район невеликий. Скільки ж там можна робити ОТГ? До цього райцентру хочуть приєднуватися сільради, а так мало де є, тому не нехуйте бажанням сусідів господарювати спільно. Не може воля селищного голови переважати бажання більшості людей. Якщо Поліська, Мизівська, Журавлинівська та Седлищенська сільські ради приєднуються до Старої Вижівки, то формування Буциньської ОТГ, котра є в Перспективному плані, стане

недоцільним, адже до неї не виявили бажання приєднатися жодна із суміжних сільрад. Тому Буциньській і Секуньській сільрадам варто подумати над варіантами приєднання до Старовижівської або до Сераховичівської ОТГ. Якби так сталося, то вдалося б суттєво посилити спроможність Сераховичівської ОТГ, де всього 2 тисячі 300 населення, при нормативі спроможності ОТГ не менше п'яти тисяч»¹.

Після активного обговорення, членам Робочої групи таки вдалося зійтися на тому, що до складу Старовижівської селищної ОТГ, окрім передбачених Перспективним планом Галинівської, Нововижівської, Старогутівської, внесуть ще чотири сільради: Поліську, Мизівську, Журавлинівську і Седлищенську. Натомість із її складу вивели Руднянську, що ввійшла до Смідинської сільської ОТГ. Озвучені на засіданні пропозиції щодо внесення змін до Перспективного плану будуть розглянуті на сесії обласної ради 16 листопада.

4.3. Перші і додаткові вибори та підсумки року

29 жовтня відбулися найбільш масштабні перші вибори голів і депутатів, адже вони пройшли у 19 ОТГ Волинської області:

1. Боратинській сільській ОТГ (Луцький район): Боратинська сільська рада (села Боратин, Голишів, Новостав, Рованці), Баївська сільська рада (села Баїв, Городище, Цеперів), Промінська сільська рада (села Промінь, Вербаїв, Коршовець, Лучиці, Мстишин).

2. Велимченській сільській ОТГ (Ратнівський район): Велимченська сільська рада (села Велимче, Дошне), Датинська сільська рада (села Датинь, Запілля).

3. Головненській селищній ОТГ (Любомльський район): Головненська селищна рада (смт Головне, села Маслоvecь, Скрипиця, Ясне), Заболоттівська сільська рада (села Заболоття, Гуменці, Крушинець), Нудиженська сільська рада (села Нудиче, Мшанець, Черемошна Воля).

4. Городищенській сільській ОТГ (Луцький та Горохівський райони): Луцький район: Городищенська сільська рада (села Городище, Григоровичі, Мартинівка), Несвічівська сільська рада (село Несвіч);

Горохівський район: Бережанківська сільська рада (село Бережанка), Михлинська сільська рада (села Михлин, Загаї, Маруся), Угринівська сільська рада (села Угринів, Дубова Корчма)

5. Дубечненській сільській ОТГ (Старовижівський район): Дубечненська сільська рада (села Дубечне, Залюття, Лютка, Мокре, Рокита), Глухівська сільська рада (села Глухи, Текля).

¹ Зміна Перспективного плану на Волині непроста справа. *Любешівська РДА*. URL: <http://www.lbsadm.gov.ua/detsentralizatsiia-vlady/item/5898-zmina-perspektyvnoho-planu-na-volyni-neprosta-sprava> (дата звернення: 28.10.2020).

6. Жидичинській сільській ОТГ (Ківерцівський район): Жидичинська сільська рада (села Жидичин, Кульчин, Липляни), Озерцівська сільська рада (села Озерце, Клепачів, Небіжка).

7. Зарічанській сільській ОТГ (Володимир-Волинський район): Зарічанська сільська рада (села Заріччя, Дігтів, Новосілки, Орані, Суходоли, Федорівка), Ласківська сільська рада (села Ласків, Воцатин).

8. Іваничівській селищній ОТГ (Іваничівський район): Іваничівська селищна рада (смт Іваничі, села Долинка, Романівка), Мишівська сільська рада (села Мишів, Древині, Іванівка, Лугове), Соснинська сільська рада (села Соснина, Менчичі).

9. Колківській селищній ОТГ (Маневицький район): Колківська селищна рада (смт Колки), Боровичівська сільська рада (села Боровичі, Грузятин), Годомичівська сільська рада (село Годомичі), Рудниківська сільська рада (села Рудники, Калинівка, Мар'янівка, Новоукраїнка, Островки), Старосільська сільська рада (села Старосілля, Розничі, Семки, Ситниця), Четвертнянська сільська рада (села Четвертня, Криничне).

10. Копачівській сільській ОТГ (Рожищенський район): Копачівська сільська рада (села Копачівка, Башова, Олександрівка, Підліски, Тростянка), Березолуківська сільська рада (села Березолуки, Кроватка, Підгірне, Яблунівка), Залісцівська сільська рада (села Залісці, Ужова), Кременецька сільська рада (село Кременець), Любченська сільська рада (село Любче), Уляниківська сільська рада (село Уляники).

11. Луківській селищній ОТГ (Турійський район): Луківська селищна рада (смт Луків), Миляновичівська сільська рада (села Миляновичі, Годовичі, Залісці, Зілове, Кличковичі, Перевісся, Тупали, Туровичі), Соминська сільська рада (села Сомин, Відуті).

12. Любешівській селищній ОТГ (Любешівський район): Любешівська селищна рада (смт Любешів, села Заріка, Рудка), Березичівська сільська рада (села Березичі, Віл, Нові Березичі), Бихівська сільська рада (села Бихів, Хутомир), Бірківська сільська рада (села Бірки, Витуле), Великокурінська сільська рада (села Великий Курінь, Проходи), Ветлівська сільська рада (село Ветли), Гірківська сільська рада (села Гірки, Люботин, Мукошин), Деревківська сільська рада (село Деревок), Залазівська сільська рада (села Залаззя, Діброва), Залізницька сільська рада (села Залізниця, Лобна, Міжгайці), Зарудчівська сільська рада (села Зарудчі, Бучин, Підкормілля, Пожог, Селісок), Любешівсько-Волянська сільська рада (села Любешівська Воля, В'язівне), Седлищенська сільська рада (села Седлище, Утриничі), Судченська сільська рада (села Судче, Березна Воля), Хоцунська сільська рада (села Хоцунь, Сваловичі), Цирська сільська рада (села Цир, Лахвичі).

13. Любомльській міській ОТГ (Любомльський район): Любомльська міська рада (місто Любомль), Бірківська сільська рада (села Бірки, Скиби), Запільська сільська рада (села Запілья, Красноволя, Лисняки), Підгородненська сільська рада (села Підгородне, Боремщина, Вілька-Підгороднен-

ська, Застав'є), Куснищанська сільська рада (села Куснища, Городнє), Почапівська сільська рада (села Почапи, Вигнанка, Черноплеси).

14. Оваднівській сільській ОТГ (Володимир-Волинський та Турійський райони): Володимир-Волинський район: Оваднівська сільська рада (села Овадне, Верба, Маркелівка, Сусваль), Білинська сільська рада (села Білин, Ліски, Охнівка, Писарева Воля), Галинівська сільська рада (села Галинівка, Воля-Свійчівська, Гевин, Свійчів), Красноставська сільська рада (села Красностав, Людмільпіль);

Турійський район: Гайківська сільська рада (села Гайки, Замости, Руда, Ягідне).

15. Рівненській сільській ОТГ (Любомльський район): Рівненська сільська рада (села Рівне, Борове, Старовойтове), Гуцанська сільська рада (села Гуца, Вишнівка, Миловань, Підлісся), Забузька сільська рада (села Забужжя, Вербівка, Локутки, Новоутрузьке), Полапівська сільська рада (села Полапи, Сокіл), Столинсько-Смолярська сільська рада (села Столинські Смоляри, Будники, Гороховище, Рогові Смоляри).

16. Сереховичівській сільській ОТГ (Старовижівський район): Сереховичівська сільська рада (села Сереховичі, Грабове, Нова Воля), Синівська сільська рада (село Синове), Солов'ївська сільська рада (села Солов'ї, Комарове, Ниці).

17. Смідинській сільській ОТГ (Старовижівський район): Смідинська сільська рада (села Смідин, Лісняки, Паридуби), Руднянська сільська рада (села Рудня, Кукуріки, Сьомаки).

18. Турійській селищній ОТГ (Турійський район): Турійська селищна рада (смт Турійськ), Дольська сільська рада (села Дольськ, Растів), Кульчинська сільська рада (села Кульчин, Мировичі, Ставок), Перевалівська сільська рада (села Перевали, Осереби, Охотники, Торговище).

19. Цуманській селищній ОТГ (Ківерцівський район): Цуманська селищна рада (смт Цумань, село Кадище), Берестянська сільська рада (село Берестяне), Липненська сільська рада (село Липне), Холоневичівська сільська рада (села Холоневичі, Знамирівка).

Зважаючи на зростаючу роль ОТГ у здійсненні публічного управління, суттєвому збільшенні повноважень та бюджетів, до цих перших виборів значно зросла увага політичних партій, які прагнули провести в ОТГ більшу кількість своїх представників та перевірити власну електоральну підтримку. Про це свідчила проведена виборча кампанія, під час якої лідери політичних партій з народними депутатами України їздили селами та агітували за своїх кандидатів. Значною була увага до виборів з боку регіональних ЗМІ.

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 цьому стали кількісні показники: за 19 портфелів голів ОТГ змагалися 68 претендентів, у середньому по 3,5 на один, найбільше у Любешівській ОТГ – 8. Натомість, лише у двох ОТГ

(Оваднівській та Зарічанській) на посаду голови громади претендували по одному кандидату. Позитивним фактом, на нашу думку, було суттєве переважання самовисуванців на посаду голів громад – 52 особи з 68 зареєстрованих кандидатів. Ще 16 кандидатів були висунуті політичними партіями: БПП «Солідарність» – 3, Радикальна партія Олега Ляшка – 3, ВО «Свобода» – 3, УКРОП – 2, ВО «Батьківщина» – 2, Народний Рух України – 1, «Об'єднання «Самопоміч» – 1, Аграрна партія України – 1¹.

Однак, окремі партії, через брак кандидатів-партійців, не гребували будь-якими особами. З цього приводу В. Малиновський у Facebook зазначив таке: «Я в політиці з 1989 року, бачив усяке, але, виявляється, не все... Сьогодні прочитав пост одного з керівників РПЛ А. Лозового, що на посаду голови Колківської ОТГ вони висувають Костянтина Давидюка – Копилівського сільського голову. Того самого, що зробив усе можливе, аби Копилівська сільрада, котра була в Перспективному плані в складі Колківської ОТГ, не ввійшла до цієї ОТГ. Фактично, своїми діями зривав створення Колківської селищної ОТГ. А сьогодні, коли після величезних зусиль у боротьбі з головою Маневицької РДА Колківська ОТГ відбулася (без Копилівської сільради), йому вистачає нахабства балотуватися на голову ОТГ, проти якої він боровся. Чи знають хоч радикали, кого вони висовують, чи для галочки будь-хто підійде?»².

422 депутатські мандати виборювали 2084 кандидати або 4,9 претендента на один мандат, найбільше у Любомльській міській ОТГ – 10,1, найменше – у Сереховичівській ОТГ – 2,9 кандидата. У цих виборах узяли участь 14 політичних партій. Найбільшу кількість кандидатів у депутати висунули УКРОП – 376 і ВО «Батьківщина» – 298.³

Ось така серйозна конкуренція, що з кожними виборами зростала, підтверджувала вагомість ОТГ у системі муніципальної влади. Усе зазначене вище стало переконливим свідченням народження справді нового інституту місцевого самоврядування європейського зразка – ОТГ. Ці вибори також стали потужним мотиваційним прикладом для тих ТГ, які не наважувалися на об'єднувчий процес, або були в роздумах.

Напередодні голосування автор на сторінці Facebook зазначив: «Завтра, 29 жовтня відбудуться наймасштабніші вибори в ОТГ Волинської області – відразу у 19 ОТГ. Мені, людині, що займається темою децентралізації в різних якостях з 1998 р., хочеться зробити певні акценти. Масштаби цих виборів однозначно підтвердили успішність децентралізаційної реформи. Адже величезна кількість кандидатів, чого ніколи не було у колишніх сільрадах, передвиборна боротьба, що за напругою зрівнялася з парламенськи-

¹ Назвали найактивніші партії на виборах у волинських ОТГ. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/98794-nazvaly-najaktyvnishi-partii-na-vyborah-u-volynskyyh-otg> (дата звернення: 30.10.2020).

² Малиновський В. Вибори в ОТГ розпочалися, або цинізму немає меж... *Facebook*. URL: <https://www.facebook.com/valentyln.lutsk/posts/843255679170284> (дата звернення: 30.10.2020).

³ Конкуренція на виборах підтверджує вагомість тергромад, – Малиновський. *Конкурент*. URL: <https://konkurent.ua/publication/19382/konkurenciya-na-vyborah-pidtvverdzhuye-vagomist-tergromad-malinovskij/> (дата звернення: 30.10.2020).

ми виборами, все це показує вагомість ОТГ в системі публічної влади. Коли таке було, щоб лідери партій з народними депутатами по селах агітували за своїх кандидатів?

Показово, що партії, які на початку реформи робили все можливе, аби її зірвати, кричали про «антинародну реформу», «геноцид нації», «все позакривають», «землю заберуть» і тому подібне і не віддали у Верховній Раді свої голоси за жоден децентралізаційний закон, проявляють величезну активність, висуваючи найбільше кандидатів. Правда, побачивши успішність цієї реформи, вже змінили риторику...

Також змінюють своє негативне ставлення до реформи ті бюрократи, що робили все можливе, щоб заблокувати її в районах, містах і селах.

Незважаючи на такий потужний спротив, Децентралізація, долаючи всі перешкоди, рухається, кардинально змінюючи конкретні території та загалом Україну.

Впевнений, що завтра люди оберуть найбільш достойних. Це показали попередні вибори в ОТГ, адже люди на місцях знають своїх героїв!»¹.

Явка виборців склала 52 %: найбільше у Городищенській та Рівненській ОТГ, де вона становила 66 %, найменша – у Дубечненській, Зарічанській та Головненській громаді – майже 44 %².

У 18 ОТГ кандидати-самовисуванці здобули 128 депутатських мандатів (32,3 %), висунув політичної партії УКРОП – 119 мандатів (30 %), ВО «Батьківщина» – 46 (11,6 %), БПП «Солідарність» – 32 (8 %), Аграрної партії України – 27 (6,8 %), ВО «Свобода» – 20 (5 %), «Самопоміч» – 6 (1,5 %), «Громадянська позиція» – 5 (1,3 %), Радикальної партії Олега Ляшка, «Наш край» та Народного Руху України – по три депутатські мандати (0,8 %). Найбільше депутатських мандатів отримали кандидати, висунуті шляхом самовисування у Колківській і Турійській селищних, Боратинській, Велимченській, Городищенській, Дубечненській, Жидичинській, Сереховичівській та Смідинській сільських ОТГ. Ще у семи ОТГ – Головненській, Іваничівській, Луківській і Цуманській селищних, Зарічанській, Копачівській і Оваднівській сільських – найбільше мандатів отримали висунув політичної партії УКРОП. Натомість, у Любешівській селищній ОТГ перемогу на виборах здобули кандидати, висунуті для участі у виборах Аграрною партією України, а у Рівненській сільській ОТГ – висунувці «БПП «Солідарність».

Схожими були результати виборів голів ОТГ. За результатами виборів, у 14 з 19 громад перемогу на виборах здобули кандидати-самовисуванці. Ще у трьох ОТГ – Колківській, Турійській та Рівненській перемогли висунувці БПП «Солідарність», в Іваничівській – висунувець партії УКРОП³.

¹ Малиновський В. Нотатки напередодні виборів. *Facebook*. URL: <https://www.facebook.com/memories/?source=bookmark> (дата звернення: 30.10.2020).

² Вибори в громадах на Волині: назвали явку виборців. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/print/100237-vybory-v-gromadah-na-volyni-nazvaly-iavku-vyborciv> (дата звернення: 30.10.2020).

³ Вибори в ОТГ: половина переможців – самовисуванці. *Конкурент*. URL: <http://konkurent.in.ua/news/volin/20219/vibori-v-otg-polovina-peremozhciv-samovisuvanci-.html> (дата звернення: 30.10.2020).

Зазначимо, що за результатами голосування 29 жовтня у двох округах у Луківській ОТГ (№ 10 і № 21), в одномандатних виборчих округах № 12 в Турійській ОТГ та № 5 у Смідинській ОТГ територіальним виборчим комісіям не вдалось визначити переможців, так як двоє із запропонованих кандидатів набрали однакову кількість голосів. Тому там мало відбулися повторне голосування¹.

24 грудня відбулися ще одні перші вибори у Затурцівській ОТГ Локачинського району, до складу якої ввійшли Затурцівська та Шельвівська сільські ради. Головою цієї ОТГ було обрано Затурцівського сільського голову В. Патійчука. Також уперше за період децентралізаційної реформи пройшли додаткові вибори депутатів у громадах, які приєдналися до діючих ОТГ: Радошинській (Голобська ОТГ) та Хмельківській (Зимнівська ОТГ). У Голобській селищній раді новообраними депутатами стали три самовисуванці, а Зимнівська сільська рада поповнилася чотирма депутатами: двома від БПП «Солідарність» та ще двома від ВО «Батьківщина» і УКРОП².

Загалом в Україні до складу 51 ОТГ, де відбулися вибори 24 грудня, ввійшли 256 місцевих рад: 7 міських, 19 селищних та 230 сільських. Після грудневого волевиявлення, в Україні було створено 665 ОТГ, що об'єднали 28 % ОМС, в яких проживало 13,4 % населення країни, а їх територія покривала 28 % державної території.

Після створення 25 нових ОТГ, Волинська область суттєво випереджала загальноукраїнські показники: 40 ОТГ об'єднали 41,26 % громад, в яких проживало 26,9 % населення регіону, а їх територія становила 45,41 % території області. Після цих виборів кількість ОТГ досягла 40 із 74, затверджених Перспективним планом³, що становило 54,05 % (див. табл. 4.1).

Таблиця 4.1

ОТГ Волинської області станом на 31.12.2017 р.

Кількість ОТГ	% до Перспективного плану	Кількість ОМС, об'єднаних 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.)
40	54,05	170	41,26	280 104	26,87	9148,12	45,41

¹ У трьох громадах на Волині відбудуться повторні вибори. *ВолинPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/100365-u-troh-gromadah-na-volini-vidbudutsia-povtorni-vybory> (дата звернення: 02.11.2020).

² Вибори на Волині: у Голобській ОТГ підтримали самовисуванців, у Зимнівській – партійних. *Конкурент*. URL: <http://konkurent.in.ua/news/volin/21818/vibori-na-volini-u-golobskij-otg-pidtrimali-samovisuvanciv-u-zimnenskiy-partijnih.html> (дата звернення: 02.11.2020).

³ Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 21.06.2017 р. № 422-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. 30 черв. С. 12.

Таким чином, 2017 р. став найуспішнішим роком у процесі створення ОТГ. Якщо у 2015 р. було сформовано лише 5 ОТГ, у 2016 р. – 10 ОТГ, то у 2017 р. – 25 (рис. 4.2).

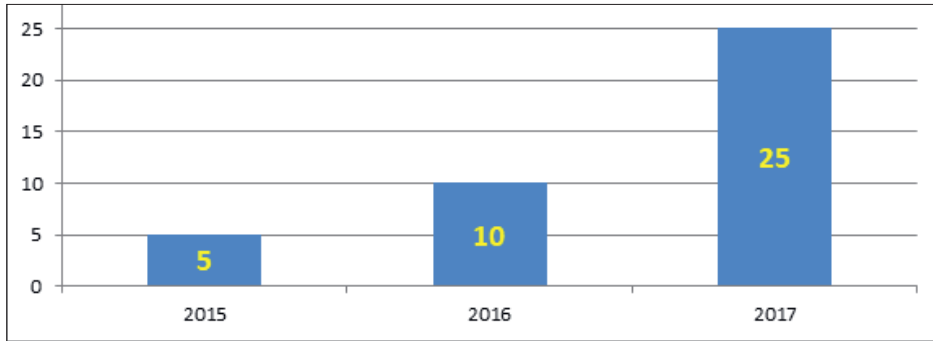


Рис. 4.2. Динаміка формування ОТГ у Волинській області

За результатами наполегливої праці всіх причетних до реформи децентралізації, за чотирма показниками, встановленими Мінрегіоном (кількість ОТГ; покриття площі області ОТГ; ТГ, що об'єдналися; кількість ОТГ з чисельністю менше 5 тис.), Волинська область вийшла на четверте місце у загальному рейтингу регіонів, а за кількістю створених ОТГ – на третю позицію (рис. 4.3).

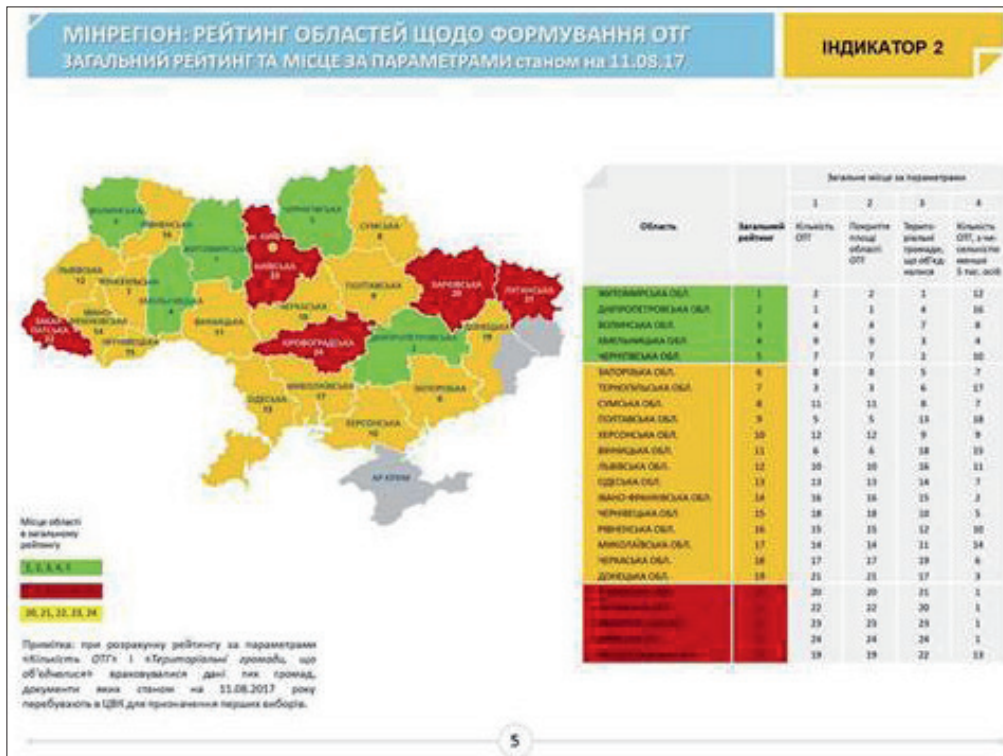


Рис. 4.3. Рейтинг областей щодо формування ОТГ

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, які раніше мали статус районних центрів: Головне, Затурці, Колки, Луків, Овадне, Цумань;

3) якщо протягом 2015-2016 рр. не було створено жодної ОТГ, кількість населення якої перевищувала 10 тис. населення, то у 2017 р. було сформовано п'ять таких ОТГ (Любомльська, Любешівська, Іваничівська, Колківська, Цуманська), причому, Любешівська ОТГ налічувала майже 29 870 населення з площею 1108,95 км кв.;

4) уперше були створені ОТГ, що об'єднали громади двох суміжних районів: Оваднівська (Володимир-Волинський і Турійський) та Городищенська (Луцький та Горохівський);

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

6) до реформи децентралізації долучилися нові райони: Горохівський, Ківерцівський, Локачинський, Любешівський, Рожищенський, Старовижівський, Турійський;

7) фактично у завершальну стадію перейшов процес об'єднання у Володимир-Волинському і Любомльському районах;

8) розроблено і затверджено стратегії розвитку ТГ Устилузької міської та Голобської селищної ОТГ. Ще у 14 ОТГ тривала робота над розробкою стратегій;

9) згідно з оцінкою фінансової спроможності громад, чотири волинські ОТГ (Княгининівська, Дубівська, Смолигівська, Поромівська) увійшли до першої сотні 366 українських ОТГ;

10) у сфері секторальної децентралізації в регіоні було створено 24 опорні школи, з яких 7 на території ОТГ, утворено 24 ЦНАП¹.

Але найголовнішим здобутком 2017 р., на нашу думку, стало переважання позитивних настроїв щодо децентралізації у більшості волинян, що стало головною передумовою успішності реформи, в якій людський чинник є визначальним.

Разом з тим, у 2017 р. мали місце й негативні тенденції. Зокрема, через політичне втручання так і не вдалося сформувати Луцьку міську ОТГ спільно з Прилуцькою сільською радою. Натомість, інших сім суміжних сільських рад: Княгининівська, Жидичинська, Заборольська,

¹ У Луцьку децентралізатори розповіли про здобутки та виклики. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/103929-u-lucku-decentralizatory-rozpovily-pro-zdobutky-ta-vyklyky-foto> (дата звернення: 03.11.2020).

Боратинська, Липинська, Підгайцівська, Гіркополонківська утворили власні сільські ОТГ.

Суттєво гальмувала процес реформування відсутність окремих законів. Зокрема, залишився так і не прийнятим законопроект, котрий передбачає передачу земель державної власності поза населеними пунктами у комунальну власність ОМС, а також проект закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», заветований Президентом України. Суттєво ускладнювала процес реформування відсутність закону «Про засади АТУ», який би законодавчо встановив чіткі параметри нових АТО – ОТГ, а також майбутніх районів.

Нагадаємо, що Концепцією формування базового рівня передбачалося завершити до кінця 2017 року. Однак, цього досягти не вдалося, адже в окремих районах узагалі процес децентралізації навіть не розпочався. З цього приводу С. Кошарук зазначив: «У будь-якому процесі є ті, хто попереду, є ті, хто позаду. Причини відставання, можливо, криються у менталітеті самих очільників громад, як лідерів. Тобто, чи вони ведуть за собою чи ні. По-друге, зрештою не скрізь є активність голів районної ради та голів РДА. Природньо, адже у них забираються повноваження, функції. Хоча ми постійно слідкуємо за цим процесом, стимулюємо його як обласна держадміністрація, робимо виїзні наради. Мають вплив і місцеві авторитети, які не є депутатами чи головами рад, втім, які очолюють певні підприємства і люди, які в них працюють, на них орієнтуються. Поки що закон передбачає добровільність об'єднання, однак чимало громад не поспішають долучатися до процесу децентралізації. Тож є розмови про зміну формату побудови нових ОТГ».

А. Пархом'юк так прокоментував ситуацію: «Всі ми розуміємо, що створення ОТГ, це лише один з етапів реформи, і він має бути завершеним. Рано чи пізно. У чинному законі жодних кінцевих термінів не встановлено. Поки що принцип добровільності є першочерговим, але разом з тим базовими також є економічна ефективність та відповідальність, дотримання яких формує громаду як спроможну».

О. Урбан зазначила: «Утім, коли певний відсоток територій (для прикладу, понад 50 % чи більше) буде покрито ОТГ, можливо, постане питання про більш адміністративні методи встановлення територіального поділу. Коли та за яких умов це станеться, поки що важко конкретно відповісти, чіткого рішення не озвучено. У сусідній Польщі таке рішення прийняли за день і вже зранку поляки прокинулися із чітких поділом. Поки що Волинь займає високі позиції у процесі децентралізації. Звісно, є райони, де процес повільніший – це Горохівський та Локачинський райони, де не можуть визначитися із форматом об'єднання».

С. Кошарук також підтвердив, що найімовірніше добровільність матиме певну межу. А далі держава буде змушена зробити адміністративний вплив на цей процес. Адже сподіватися, що 2018 рік буде тим роком, коли добровільно завершиться об'єднання, і вже у 2020 році місцеві вибори будуть проведені відповідно до нового АТУ за таких темпів важко.

В. Малиновський зазначив: «Повинен наступити момент, коли доведеться ухвалювати політичне рішення. До кінця цього року Україна вийде на 50 % об'єднаних громад. Після виборів на Волині буде 39 громад, тобто, ми матимемо понад 50 %. Вже в Україні є райони, повністю покриті ОТГ. Відтак виникне питання, що робити з тими «острівками», які не бажають об'єднуватися. Не може бути так, що пів України буде жити в європейській моделі місцевого самоврядування, а пів України в радянській системі. Коли приймуть це політичне рішення, я не можу сказати. Але те, що воно буде – це однозначно. За таких обставин об'єднання громад відбудеться відповідно до затвердженого перспективного плану»¹.

15 листопада біля селища Голоби надвечір трапилася жахлива дорожньо-транспортна пригода, в якій загинув Шацький селищний голова С. Віннічук. Так трагічно обірвалося життя перспективного керівника, який ініціював і створив першу ОТГ районного центру у Волинській області. В нього була ціла низка проектів щодо розвитку ТГ, у т. ч. за участю міжнародних партнерів. Обставини трагедії були такими: легковик «Mercedes 124», у якому перебував С. Віннічук, зіткнувся з лісовозом «ЗІЛ 131», що рухався у попутному напрямку у сторону Ковеля. Внаслідок зіткнення, Шацький селищний голова та активістка ВО «Батьківщина» Л. Маригода загинули, водій О. Гармадський та пасажирка О. Сахарук (депутат Шацької районної ради та керуюча справами районної ради) серйозно травмувалися і їх госпіталізували в реанімаційне відділення райлікарні². 20 листопада водій автомобіля «Mercedes 124» у лікарні помер³.

12 грудня відбувся децентралізаційний форум «Регіональний розвиток Волині в контексті децентралізації», організований ЦРМС за підтримки Регіонального Західного Хабу. У вітальному слові модератор форуму А. Пархом'юк наголосив, що після періоду об'єднання громад має відбуватися зміна ментального підходу до місцевого самоврядування, передовсім йдеться про здатність громади ефективно управляти певною територією. Він додав, що діяльність Волинського ЦРМС була б неможливою без підтримки Програми «U-LEAD з Європою».

С. Кошарук вручив А. Пархом'юку Почесну грамоту КМУ за вагомий особистий внесок у забезпечення розвитку місцевого самоврядування, сумлінну працю, високий професіоналізм. Він додав, що на Волині спостерігається висока активність лідерів ТГ, відбувається обмін потрібною для розвитку громад інформацією і в цьому їм допомагає Волинський ЦРМС. За його словами, Волинська область у процесі децентралізації займає гідне

¹ Любомльський район – у «передовиках» децентралізації. *Кордон*. URL: <http://kordon.in.ua/news/lyuboml'skij-rajon-u-peredovykah-detsentralizatsiji-65752/> (дата звернення: 03.11.2020).

² В смертельній аварії з головою Шацької громади загинула екс-депутат. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/101456-v-smertelnij-avarii-z-golovoyu-shackoi-gromady-zagynula-eks-deputat> (дата звернення: 03.11.2020).

³ Помер водій, який постраждав в аварії з головою Шацької громади. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/101695-pomer-vodij-iakyj-postrazhdav-v-avarii-z-golovoyu-shackoi-gromady> (дата звернення: 03.11.2020).

місце у першій п'ятірці. «Об'єднані громади займають 45 % площі області. Нині на Волині створено 40 ОТГ, тому у майбутньому їхня кількість тільки збільшиться. Потрібно потурбуватися і про розвиток локальної економіки», – зауважив С. Кошарук.

Регіональний директор Західного Хабу А. Гайдучок назвала децентралізацію дуже амбітним рухом і порадила присутнім «бути готовими здивуватись» у межах реформи.

А. Пархом'юк зауважив, що західні партнери високо оцінюють розвиток реформи децентралізації в Україні, адже за кілька років українцям вдалося досягнути таких показників, до яких у Європі йшли кілька десятиліть.

Координатор Центрального офісу реформ при Мінрегіоні І. Лукеря зазначив, що децентралізація створює можливості для місцевого самоврядування приймати рішення автономно в управлінні територією та наданні послуг. Щоправда, ОТГ ще не навчилися користуватися цією автономією. Наприклад, жодна громада не вклалася у дедлайн подачі проектів на фінансування коштом ДФРР¹. Він також розповів про пріоритети на 2018 рік. Передовсім це – зростання кількості спроможних громад з кількістю населення від п'яти тисяч осіб. Орієнтиром у наступному році буде і співробітництво громад. Волинь у цій сфері не пасе задніх, а знаходиться серед лідерів, адже із 104 договорів про співробітництво громад в Україні, на Волині укладено вісім. Також у 2018 р. значну увагу приділятимуть фінансовій автономії ОТГ, державній підтримці регіонів, ухваленню різноманітних законодавчих норм, наприклад, напрацювання механізму приєднання ТГ до міст обласного значення. «2018 рік має стати роком економічного зростання ОТГ», – зауважив експерт.

Своєрідною родзинкою форуму стала презентація карти волинських ОТГ. На карті були підсвічені території ОТГ Волині і залишилися темними території, на яких ОТГ ще не створені. Саме ці території є викликом для всіх причетних до реформи. Експерт з комунікації ЦРМС О. Кузьмич зазначила, що така карта є дуже символічною, адже світло символізує нові можливості для громад і їхню віру в успіх, а інші громади поки що знаходяться у децентралізаційній «темряві». Над «засвіченням» інших територій працюватимуть у 2018 році².

Президент «Фундації менеджерських ініціатив» П. Прокоп (місто Люблін, Польща) розповів, що його організація ділиться з українцями досвідом здійснення реформи децентралізації. З його слів, мапа Волині, яку презентували під час форуму і на якій світяться ОТГ, що покривають 45 % території області, є приводом до найбільшої гордості, адже ці підсвічені

¹ Децентралізація на Волині: як з кількості досягти якості. *Луцьк. Район*. URL: <https://lutsk.rayon.in.ua/topics/1444-detsentralizatsiia-na-volini-iak-z-kilkosti-dosiagti-iakosti> (дата звернення: 05.11.2020).

² На волинському форумі децентралізаторів «засвітили» Волинь. *Волинь*. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/92732-na-volynskomu-forumi-detsentralizatoriv-zasvityly-volyn> (дата звернення: 05.11.2020).

частини мапи – це гігантська праця людей на місцях, які мали відвагу взяти щось у власні руки, переконати людей, що побудова громади – це розумно та ефективно. Він відзначив, що у цивілізованому світі бюджет формується знизу, а не згори. Водночас, експерт зауважив, що сірі частини мапи області – це виклик, який зараз стоїть перед волинянами.

При цьому П. Прокоп відзначив, що Україна не повинна приймати польську модель децентралізації, потрібно напрацювати власну модель. Він розповів, що поляки теж їздили в інші країни та спостерігали, але все ж виробили свою модель. «На Волині реформа децентралізації відбувається дуже добре з погляду кількості ОТГ. Якби процес об'єднання громад в Україні розпочався не три роки тому, а 25 років – то все б виглядало по-іншому. Справжні зміни завжди розпочинаються знизу. Польща досягла такого успіху тому, що зміни у нас тривають з 1989 року. Ми тим більше вражені тим, що протя

гом трьох років в Україні вдається те, на що ми мали значно більше часу», – відзначив голова правління «Фундації менеджерських ініціатив»¹.

Радник з питань демократичного врядування та керівник стратегічного департаменту ПРООН М. Бранд назвав децентралізацію трансформаційною реформою, бо йдеться не лише про об'єднання громад. «Це історія ризиків, волонтерства, кращих шкіл і медичних закладів, безпечного суспільства, чистої води та повітря, покращення поведінки з відходами...

Реформа децентралізації, яка успішно впроваджується на Волині, є тією платформою, де ми будемо втілювати цілі сталого розвитку. Це означає створення робочих місць в області, хороших навчальних закладів і впровадження гендерної рівності. Я радий чути, що Волинь є першопроходцем у цій сфері. Дуже важливо знати те, що ви не мусите чекати від централь-



А. Пархом'юк та П. Прокоп

них органів вказівок. Оцінюйте свій потенціал і ресурси, які є у вас у наявності й дійте. Програма розвитку ООН продовжуватиме співпрацю з Волинською областю й з усіма місцевими організаціями, які захочуть узяти участь». – зазначив представник ПРООН².

П. Гоцалюк зауважив, що найважливіше завдання для керівників місцевих громад – це запустити місцеву економіку:

¹ Експерт з децентралізації з Польщі: про гордість і виклики для Волині. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/society/ekspert-z-detsentralizatsiyi-z-polshchi-pro-hordist-i-vyklykudlia-volyni/> (дата звернення: 06.11.2020).

² Децентралізація на Волині: як з кількості досягти якості. *Луцьк. Район*. URL: <https://lutsk.rayon.in.ua/topics/1444-detsentralizatsiia-na-volini-iak-z-kilkosti-dosiagti-iakosti> (дата звернення: 06.11.2020).

«Потрібно дати відчуття власникам паїв, що вони можуть заробляти гроші на своїй землі й стати справжніми господарями».

Заступник начальника управління розвитку, інвестицій та європейської інтеграції Волинської ОДА А. Ткачук наголосив на важливості розвитку людського потенціалу і про необхідність зміни стратегічного планування до змін середовища.

Експерт з питань регіонального розвитку Програми «U-LEAD з Європою» В. Кашевський наголосив на ролі якісного стратегічного планування на місцевому рівні та про те, які тенденції нині існують. Йдеться про нові технології, трудову міграцію та урбанізацію. Він переконаний, що потрібно заохочувати лідерство і працювати над стратегією розвитку громади.

Устилузький міський голова В. Поліщук представив стратегію розвитку ОТГ та повідомив про створення інвестиційного плану. Також він розповів про функціонування на території громади унікального музею композитора Ігоря Стравінського.

Голобський селищний голова С. Гарбарук продовжив розповідь про стратегії розвитку громад і зауважив, що під час роботи над стратегією Голобської ОТГ довелося опитати 261 особу у 19 населених пунктах. У ході роботи над стратегією розмірковували над питанням туристичної привабливості громади і зійшлися на слогані «Голоби завжди на вашому шляху!».

Радник з питань планування та координації регіонального розвитку Групи радників з впровадження державної регіональної політики Програми «U-LEAD з Європою» В. Федюк пояснив присутнім про джерела фінансування проектів регіонального та місцевого розвитку й особливості використання механізму державно-приватного партнерства на місцевому рівні. Він наголосив, що завдяки децентралізації зросли місцеві бюджети та додав, що інвентаризація ресурсів ОТГ має бути не тягарем, а засобом для залучення інвесторів у громади. Не виключає він створення в ОТГ індустріальних парків, посилення конкуренції поміж ОТГ та зростання привабливості регіонів.

Керівник представництва UkraineInvest у Західній Україні О. Доскач у своєму виступі наголосив, що Україна – це «кремніева долина» Європи. «Час настав, ми маємо зробити так, щоб відбулися зміни... Території для інвестицій мають сягати трьох-чотирьох гектарів, а індустріальних парків – щонайменше 15, тому кільком громадам можна поєднувати свої зусилля заради спільної мети. Ми вам не допоможемо, поки ви самі цього не захочете», – зауважив Доскач.

Про взаємодію між учасниками інвестиційної діяльності присутнім розповів менеджер зі зв'язків з органами влади представництва UkraineInvest у Західній Україні Б. Кіндрацький. Він повідомив присутнім про труднощі на шляху до ринку, важливість містобудівної документації та важливість співпраці влади та громади.

«Ми працюємо для того, аби економіка країни з кожним днем ставала все стабільнішою, більш динамічною та сильною, відкритою для нових

інвестицій та нових робочих місць», – зауважила Регіональний менеджер Західноукраїнського офісу Європейської Бізнес Асоціації М. Луцишин.

Про співпрацю місцевої влади та бізнесу на прикладі Шацької ОТГ та про проблеми, успіхи та виклики ОТГ розповів проектний менеджер Шацької ОТГ А. Сичук.

Про секторальні реформи та регіональний розвиток, як чинник підвищення соціального добробуту громадян, учасники форуму спілкувалися на дискусійній панелі, яку модерувала О. Урбан. «Ті, хто перестають боятися, – перемагають», – зауважила вона. За її словами, новостворені громади, що прийняли рішення про об'єднання, своїм досвідом показують, наскільки добре бути господарем у своїй громаді.

Як функціонують заклади культури в ОТГ розповів начальник управління культури ОДА В. Дмитрук. Він наголосив на важливості мінімального «культурного кошика» в ОТГ. А про можливі моделі діяльності закладів медицини в ОТГ повідомив головний спеціаліст відділу організації надання медичної допомоги та режимно-секретної роботи управління охорони здоров'я Волинської ОДА М. Берник.

Про секторальні реформи на Рівненщині у медичній сфері розповів директор Рівненського ЦРМС Р. Сивий. Про досвід Смолигівської ОТГ в контексті децентралізації розповіла очільниця громади Г. Прус. Вона зазначила, що під час форуму дізналася чимало нового та цікавого у сфері інвестицій та розвитку. Також перед присутніми виступив директор департаменту агропромислового розвитку ОДА Ю. Горбенко, який розповів про можливості для розвитку волинських ОТГ у сфері АПК¹.

Характеризуючи 2017 р., доцільно навести слова Президента України П. Порошенка, висловлені ним у Посланні до ВРУ «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2017 році»: «Зміни на місцях навряд чи би стали можливими без однієї з ключових наших реформ, важливою частиною моєї ще передвиборчої кампанії – децентралізації. Місцеві бюджети зростають у два з половиною рази: із 69 мільярдів гривень у 2014 році до 170 мільярдів, запланованих на поточний рік, які вже перевиконуються. Друзі мої, я хотів би привернути вашу увагу до однієї дуже важливої цифри: частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни стрімко наближається до 50 %, і, швидше за все, подолає цей рубіж. Уявіть собі: місцевим бюджетам залишається зараз більше грошей, ніж бюджету держави. Це не просто гроші, але це є і відповідальність, і принципова політична позиція. За місцевими бюджетами, крім трансфертів, законодавчо закріплені стабільні джерела доходів, чого ніколи не було, частки у загальнодержавних податках і місцеві податки та збори. Реформа дала нові можливості для розвитку міст та сіл. І якщо раніше місцеві бюджети були касами з виплати заробітної платні, то сьогодні місцеві бюджети мають можливість будувати дороги, школи, дитячі садки, ЦНАП, освітлення, кардинально змінювати ситуацію

¹ Як на Волині ОТГ «запалювали». *Волинська газета*. URL: <http://www.volga.lutsk.ua/view/19535/0/0/> (дата звернення: 06.11.2020).

там, де керівник на місці, особливо там, де створені ОТГ, мають можливість реально проводити свою політику...

Наразі йдеться, зокрема, про передачу громадам права розпоряджатися земельними ресурсами, які перебувають в межах і поза межами населених пунктів. Дуже важливо забезпечити передачу повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю, у наданні адміністративних послуг. Нема чого туди лізти центральній владі»¹.

Однак, окрім позитивних змін у фінансовій сфері, за звітом Рахункової палати України, виявилось чимало проблемних питань. Зокрема, результати аналізу структури доходів місцевих бюджетів у 2016 і 2017 роках засвідчили їх значну залежність від трансфертів з державного бюджету (на 53 і 54 % відповідно), що не співвідноситься із загальноєвропейськими трендами і нормами ЄХМС в частині наділення ОМС свободою проводити свою політику. У більшості країн Європи частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів не перевищує 50 % (Франція – 23 %, Швеція – 37 %, Польща – 29,2 %).

Проведений Рахунковою палатою аналіз дав підстави констатувала таке:

1) мета щодо розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок закріплення за ними додаткових доходів досягнена частково. Доходи місцевих бюджетів з урахуванням надходжень міжбюджетних трансфертів хоча й зросли у два рази та досягли прогнозних показників, однак державний бюджет отримав переваги у перерозподілі ставок зарахування доходів та прирості в основному за рахунок спрямування трансфертів з держбюджету;

2) мета реформи щодо децентралізації фінансування видатків у соціально-культурній сфері досягнена частково, оскільки ці повноваження ресурсом не підкріплені. Як наслідок, окремими ОМС видатки на утримання відповідних закладів здійснювалися в менших обсягах, або взагалі не здійснювалися. Зокрема, складна ситуація склалася з повноваженнями на здійснення видатків з утримання державних закладів професійно-технічної освіти, передання яких не передбачалося реформою міжбюджетних відносин, але які фактично були передані протягом 2016 та 2017 років на фінансування з місцевих бюджетів без відповідної передачі (закріплення) ресурсу. Зазначене зумовило проблеми у фінансуванні відповідних видатків. У результаті спрямування місцевими радами коштів на покриття видатків, що передані на фінансування з державного бюджету, які не були підкріплені відповідними ресурсами, утворилися проблеми з фінансуванням видатків місцевих бюджетів на оплату праці непедагогічного персоналу закладів освіти і охорони здоров'я, оплату комунальних послуг;

¹ «Наш сценарій – оптимістичний, і назва цього сценарію: «Успішна європейська Україна успішних українців»: Послання Президента України до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2017 році». *Урядовий кур'єр*. 2017. 8 верес. С. 4.

3) ОТГ не забезпечено виконання делегованих їм повноважень ОБВ, що пов'язані з реалізацією функцій держави у соціальній сфері. Тобто повноваження ОТГ у цій сфері здійснювалися органами соціального захисту районів, які виступають розпорядниками коштів субвенцій з державного бюджету соціального призначення. Причиною є відсутність на території ОТГ органів соціального захисту, програмного забезпечення та відповідного кадрового потенціалу, які б забезпечили ведення обліку одержувачів послуг, здійснювали призначення соціальної допомоги та створили фінансування таких послуг. Таким чином, державою не створено належних умов для забезпечення ОТГ об'єктами інфраструктури для виконання ними делегованих повноважень. Так, передбачення протягом 2016–2017 років у державному бюджеті для бюджетів ОТГ субвенції на формування інфраструктури ОТГ дало можливість цим ОТГ здійснювати нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної власності. Проте законодавче неврегулювання засад визначення потреби ОТГ у типовій інфраструктурі унеможливило встановлення чітких галузевих пріоритетів для спрямування коштів зазначеної субвенції на розвиток інфраструктури, в тому числі тих її об'єктів, які забезпечують реалізацію делегованих ОТГ повноважень¹.

¹ Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках: затв. рішенням Рахункової палати від 24.04.2018 р. № 11-1. С. 26-33, 39. *Рахункова палата*. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/11-1_2018/Zvit_11-1_2018.pdf (дата звернення: 06.11.2020).

РОЗДІЛ 5

Розвиток процесу децентралізації: 2018 рік

5.1. Форми державної підтримки ОТГ

2018 р. став продовженням попереднього доволі успішного року, який мав стати вирішальним роком децентралізаційної реформи. Зважаючи на те, що ВРУ так і не спромоглася протягом 2017 р. ухвалити закон про передачу прав на користування землею у відання ОТГ, Уряд узяв на себе відповідальність за вирішення цього важливого для розвитку громад питання. 31 січня КМУ 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 року¹. З цього приводу Прем'єр-міністр В. Гройсман зазначив: «Ми розпочинаємо рухатися в цьому питанні. Нам не потрібна зміна до законодавства, достатньо рішення Уряду для передачі землі у власність ОТГ. Громади володітимуть землею, розпоряджатимуться нею вільно і ніхто цьому не заважатиме...² Моніторити процес будемо щомісяця – особисто готовий контролювати виконання завдань. Всі, хто затягуватимуть питання, відповідатимуть жорстко»³.

Зазначене розпорядження Уряду передбачало, що Держгеокадастру відтепер заборонено розпоряджатися землями на території ОТГ, за винятком випадків, коли з відповідними проханнями звертаються самі громади. Суттєва частина цих земель здавалася в оренду за найменшою орендною платою – 1–3 %, тобто за цінами, нижчими за ринкові, а ОТГ були повністю усунені від розпорядження такими земельними ділянками державної власності. Це породжувало корупцію в цій сфері, а ОТГ недоотримували суттєві кошти до місцевого бюджету. ОМС фактично мали вплив лише на 12 % власних територій і були позбавлені можливостей ефективно планувати їх розвиток.

За даними Мінрегіону, на території 665 ОТГ орієнтовно знаходилося 759 тис. га земель сільськогосподарського призначення державної власності, які мали бути передані у комунальну власність. Відтепер ОТГ самостійно, а не чиновники, прийматимуть рішення стосовно цих земель, що сприятиме розвитку аграрного сектору, залученню інвестицій, суттєво збільшить

¹ 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.

² ОТГ отримають землю до кінця -2018го. *Урядовий кур'єр*. 2018. 7 лют. С. 2.

³ Передача земель сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів у власність ОТГ: практ. посіб. / за заг. ред. О. В. Слобожана. Київ: АМУ. 2018. С. 4.

надходження до місцевих бюджетів. Рада громади сама визначатиме ставку земельного податку, 100 % якого залишатиметься у бюджеті ОТГ. При цьому зазначимо, що за 2017 р. бюджетні надходження ОТГ від плати за землю зросли на 20 % – до 1,4 млрд грн.

27 лютого у приміщенні КМУ в присутності Прем'єр-міністра України В. Гройсмана відбулася церемонія підписання актів приймання-передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення поза населеними пунктами із державної у комунальну власність першим семи ОТГ, серед яких і однієї волинській. Зокрема, такий акт був підписаний між Городищенським сільським головою С. Соколюк та в.о. начальника головного управління Держгеокадастру у Волинській області І. Галицьким. Згідно цього акту, Городищенська сільська ОТГ Луцького району першою у Волинській області отримала у комунальну власність 926,48 га¹.

Друга передача земель відбулася 6 червня, під час якої вісім волинських ОТГ отримали землю загальною площею 8563,15 га: Боратинська ОТГ (27,13 га), Дубівська ОТГ (928,22 га), Заболоттівська ОТГ (1325,82 га), Зарічанська ОТГ (1506,99 га), Колодяжненська ОТГ (1917,67 га), Княгининівська ОТГ (15,97 га), Поворська ОТГ (1956,64 га), Турійська ОТГ (2210,53 га).

Третя передача відбулася 27 вересня, коли ще вісім волинських ОТГ отримали 15 595,09 га землі поза межами населених пунктів сільськогосподарського призначення. Зокрема, у Володимир-Волинському районі землі отримали Зимнівська (площа 1187,9 га, 170 земельних ділянок) та Оваднівська ОТГ (2928,7 га, 210 земельних ділянок), у Ратнівському – Велимченська (1756,8 га, 86 земельних ділянок), у Ковельському – Велицька (2385,7 га, 132 земельні ділянки) та Голобська (3828,9 га, 267 земельних ділянок), у Лока-



С. Соколюк отримує акт приймання-передачі земельних ділянок

чинському – Затурцівська (822,9 га, 58 земельних ділянок), в Іваничівському – Литовезька (1475,2 га, 115 земельних ділянок), у Турійському – Луківська (2210,5 га, 116 земельних ділянок). Загалом волинські ОТГ отримали майже 25,5 тис. га землі поза межами населених пунктів сільськогосподарського призначення². Четверта передача відбулася 27 грудня, у ході якої 14 ОТГ було пе-

¹ Городищенська ОТГ першою в області отримала землі поза межами населених пунктів. *Офіційний сайт Городищенської громади*. URL: <https://gorodyshe.gr.org.ua/gorodysshenska-otg-pershoyu-v-oblasti-otrymala-zemli-poza-mezhamy-naselenyh-punktiv/> (дата звернення: 16.11.2020).

² Волинські ОТГ отримали землю поза межами населених пунктів с/г призначення. URL: *Офі-*

редано земельні ділянки загальною площею понад 24 тис. га. Однак, не всі волинські ОТГ отримали ці землі.

Загалом, в Україні з переданих ОТГ 1260 ділянок комунальної власності, 585 ділянок були сільськогосподарського призначення. Кожна ОТГ самостійно вирішувала порядок використання переданих земель: продати у приватну власність чи передати в оренду. Продаж – це одноразове надходження до місцевого бюджету, а оренда – стабільні надходження протягом тривалого часу. Відсутність в Україні ринку землі та існування права громадян на безоплатне отримання земельних ділянок у приватну власність суттєво впливали на ціну землі, яка була значно нижчою від країн з функціонуючим земельним ринком. Незважаючи на це, земельні ресурси стали важливим джерелом наповнення місцевих бюджетів. Зокрема, загальна сума надходжень від сплати за землю у 2018 р. становила 27,3 млрд грн (див. табл. 5.1). У загальному обсязі доходів місцевих бюджетів (без державних субвенцій і дотацій) доходи від плати за землю склали майже 11 %.

Таблиця 5.1

Надходження від плати за землю¹

Показник	2018 р., млрд грн	2019 р., млрд грн
Земельний податок з юридичних осіб	8,2	11,5
Орендна плата з юридичних осіб	15,3	17,2
Земельний податок з фізичних осіб	1,6	1,9
Реструктурована сума заборгованості з плати за землю	0,1	0
Орендна плата з фізичних осіб	2,1	2,3
Разом	27,3	32,9

Однак, надходження місцевих бюджетів від землі не обмежувалися лише земельним податком та орендною платою за неї. Був ще єдиний податок із сільськогосподарських товаровиробників, ПДФО, що сплачується сільськогосподарськими підприємствами, з виплаченої орендної плати за приватні земельні ділянки (паї), надходження від продажу земельних ділянок. У 2018 р. ці надходження склали 29,6 млрд грн (див. табл. 5.2). Крім того, надходження місцевих бюджетів від продажу земельних ділянок становили 1,4 млрд грн.

Статтями 9, 10 Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ» визначено інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову форми державної підтримки новоутвореним ОТГ (див. табл. 5.3).

ційний веб-сайт Волинської ОДА. <https://voladm.gov.ua/article/volinski-otg-otrimali-zemlyu-poza-mezhami-naselenih-punktiv-sg-priznachennya/> (дата звернення: 16.11.2020).

¹ Рабшук Я. Ринок землі: що отримують регіони? *Вісник АМУ*. 2020. № 169. С. 22.

Таблиця 5.2

Надходження від сплати єдиного податку¹

Показник	2018 р., млрд грн	2019 р., млрд грн
Єдиний податок з юридичних осіб	4,4	5,0
Єдиний податок з фізичних осіб	19,9	25,0
Єдиний податок з с/г товаровиробників	5,3	5,3
Разом	29,6	35,3

Таблиця 5.3

Форми державної підтримки ОТГ²

Форма підтримки	Зміст підтримки	Відповідальні виконавці
Інформаційно-просвітницька	Проведення заходів для ЗМІ та громадськості з метою інформування їх про сутність, інструменти реформування місцевого самоврядування, а також про переваги від об'єднання для розвитку громад	МДА
Організаційна	Здійснення матеріально-технічного забезпечення (надання приміщень, оргтехніки, матеріалів тощо) заходів, присвячених добровільному об'єднанню та формуванню спроможних ТГ	МДА
Методична	Методичне забезпечення добровільного об'єднання ТГ та приєднання до ОТГ, визначення обсягів та форми підтримки	Мінрегіон
Фінансова	1. Надання коштів з ДФРР на проекти, спрямовані на підтримку ОТГ. 2. Надання ОТГ коштів у вигляді субвенції з державного бюджету на формування відповідної інфраструктури.	ОДА, Мінрегіон, Мінфін, КМУ

Однією з дієвих форм державної підтримки ОТГ стала субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ. 4 квітня 2018 р. КМУ затвердив розподіл обсягу цієї субвенції у 2018 році³. 40 ОТГ області отримали 106 464,4 тис. грн. Зазначена сума була вдві-

¹ Рабошук Я. Ринок землі: що отримають регіони? *Вісник АМУ*. 2020. № 169. С. 23.

² Формування спроможних територіальних громад: практ. посіб. / за ред. М. Пітцика. Вид. третє. Київ: АМУ. С. 15–16.

³ Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2018 році: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 04.04.2018 р. № 201-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. 6 квіт. С. 10.

чі більшою від 2017 р. (50 122,9 тис. грн). Однак, зважаючи на те, що кількість ОТГ в області зростає з 15 до 40, кожна ОТГ у 2018 р. отримала 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 лише на 400 млн грн, порівняно з 2017 роком. Натомість, кількість ОТГ в Україні зростає з 366 до 665 ОТГ. Відповідно, розмір субвенції на одну ОТГ у середньому зменшився на 1,3 млн грн. У табл. 5.4. показана ця динаміка за три роки на прикладі середньостатистичної української ОТГ, а також конкретної Велицької ОТГ. Якщо у 2016 р. ця ОТГ отримала 5,1 млн грн, то у 2018 р. лише 2,3 млн, тобто за два роки розмір субвенції зменшився на 2,8 млн грн або на 45,1 %. Це пояснювалося тим, що у Державному бюджеті підвищення розміру зазначеної субвенції (у 1,9 рази) суттєво відставало від динаміки зростання ОТГ (у 4,1 рази).

Таблиця 5.4

Динаміка інфраструктурної субвенції за 2016–2018 рр.

	2016	2017	2018	Співвідношення
Розмір субвенції	1 млрд грн	1,5 млрд грн	1,9 млрд грн	1,9 рази
Кількість ОТГ	159	366	665	4,1 рази
На 1 ОТГ	6,3 млн	4,1 млн	2,8 млн	44,4 %
Велицька ОТГ	5,1 млн	3,3 млн	2,3 млн	45,1 %

Як зазначила у своєму звіті про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам у 2016–2017 роках Рахункова палата, відсутність законодавчо визначених критеріїв та методології обрахунку обсягів субвенції на формування інфраструктури ОТГ стала однією з причин затвердження в державному бюджеті на 2017 р. на 30 % меншого обсягу державної підтримки, чим створено ризики незабезпечення державою рівномірної і стабільної підтримки формування і розвитку інфраструктури громад. Таким чином, відсутність у головних розпорядників коштів (МОН, МОЗ, Мінрегіон, Мінфін, Мінсоцполітики) методики та порядку визначення обсягів ряду субвенцій, неврахування потреби в коштах регіонів, невиконання ними повноважень щодо визначення таких обсягів призвело до затвердження в держбюджеті на 2016 і 2017 роки необґрунтованого обсягу субвенцій на соціальний захист пільгових категорій населення, дітей-сиріт, населення, які зазнають радіаційного впливу, надання медичної допомоги хворим на діабет, ниркову недостатність, які потребують оперативних втручань, підтримки ОТГ¹.

¹ Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках: затв. рішенням Рахункової палати від 24.04.2018 р. № 11-1. Рахункова палата. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/11-1_2018/Zvit_11-1_2018.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

Крім того, існувала проблема розбіжності між фактичною чисельністю населення багатьох ОТГ і чисельністю, на основі якої КМУ здійснював розподіл міжбюджетних трансфертів і субвенцій, в результаті якої ОТГ недоотримували значні кошти до місцевих бюджетів. Наприклад, реальне населення Дубівської ОТГ станом на 1 січня 2017 р. становило 4930 осіб, а субвенції і дотації з державного бюджету нараховувалася на 3648 осіб. У результаті, ця ОТГ у 2017 р. недоотримала 1005,5 тис. грн медичної субвенції і 120,7 тис. грн базової дотації. На свої звернення від Мінрегіону ОТГ отримала відповідь, що «в Україні наразі державного реєстру населення не існує. Тому органи державної статистики використовують, як базові, дані Всеукраїнського перепису населення 2001 року. Поточні розрахунки (оцінки) чисельності наявного населення в областях, районах, населених пунктах здійснюються на основі адміністративних даних про реєстрацію народжень, смертей, які надають територіальні органи Міністерства юстиції, та реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання, які надають територіальні підрозділи Державної міграційної служби. Враховуючи, що ймовірність похибки у розрахунках чисельності наявного населення сільських населених пунктів у ряді випадків є достатньо високою, зазначене питання ОМС доцільно вирішувати спільно з територіальними органами юстиції, міграційної служби та статистики шляхом проведення звірок.

З метою врегулювання зазначених розбіжностей, Державна служба статистики ще 4 серпня 2016 р. звернулася до Мінрегіонбуду, як головного розпорядника коштів субвенції на формування інфраструктури ОТГ, з пропозицією використовувати у формулі під час розподілу обсягів відповідної субвенції чисельність населення, яке проживає на території відповідної АТО, обраховану ОМС»^{1*}. На жаль, це питання так і не було вирішене протягом усіх років надання субвенції на формування інфраструктури ОТГ.

За три роки (2016–2018) ОТГ Волинської області отримали 183,1 млн грн субвенції, з яких найбільшу суму 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 так і не було створено жодної ОТГ – Камінь-Каширський і Горохівський (див. табл. 5.5).

Протягом трьох років за кошти інфраструктурної субвенції волинськими ОТГ було реалізовано 336 проектів капітального ремонту чи реконструкції місцевої інфраструктури: 68 доріг та вулиць, 59 шкіл, 20 дитячих садків, 22 закладів культури, п'ятьох спортивних майданчиків, трьох ФАП, 13 адміністративних будівель, 75 мереж освітлення, шістьох мереж водопостачання, двох котелень, 32 придбань спецтехніки, трьох дитячих майданчиків, однією тепломережі, однієї каналізації, однієї автобусної зупинки².

^{1*} Матеріал з архівів автора.

² Реалізація проектів за кошти інфраструктурної субвенції ОТГ. Рада регіонального розвитку. Луцьк, 2018. С. 18.

Таблиця 5.5

Розподіл інфраструктурної субвенції за три роки у розрізі районів

Назва району	2016	2017	2018	Разом
Ковельський (6 ОТГ)	10 279,2	14 849,1	14 105,2	39 184
Володимир-Волинський (4 ОТГ)	14 253,1	9,109	11 045,5	34 407,6
Луцький (5 ОТГ)	2004,9	4303,5	9798,1	16 106,5
Ратнівський (4 ОТГ)	–	4145,7	11 472,8	15 618,5
Іваничівський (4 ОТГ)	–	8717	6903,5	15 620,5
Маневицький (2 ОТГ)	–	5583,7	8298,9	13 915,5
Любомльський (4 ОТГ)	–	–	12 980,3	12 980,3
Любешівський (1 ОТГ)	–	–	12 603,2	12 603,2
Шацький (1 ОТГ)	–	3414,9	2677,3	6092,2
Старовижівський (3 ОТГ)	–	–	5677,0	5677,0
Ківерцівський (2 ОТГ)	–	–	4031,9	4031,9
Рожищенський (1 ОТГ)	–	–	2475,9	2475,9
Турійський (2 ОТГ)	–	–	2438,2	2438,2
Локачинський (1 ОТГ)	–	–	1956,6	1956,6
Разом	26 537,2	50 122,9	106 464,4	183 124,5

При цьому зазначимо, що не всі ОТГ були готовими до ефективного використання цих коштів. Ось що сказав з цього приводу Любешівський селищний голова О. Кух: «У 2018 рік ми зайшли не маючи жодної актуальної проектно-кошторисної документації під проекти, в які можна було б вкладати гроші і бути впевненими, що до кінця року їх використаємо. Враховуючи це, витратили майже всю інфраструктурну субвенцію з державного бюджету на 2018 рік, а це більш як 12,5 млн грн, на придбання комунальної техніки. Завдяки цьому маємо тепер потужний грейдер, великий сміттевоз з відвалом, він у нас зимою сніг розчищає, фронтальний навантажувач, 12-тонний самоскид МАЗ, трактор МТЗ з усім приладдям, що потрібні для комунальних робіт, маленький трактор з щіточками для очищення тротуарів, причеп. Тобто гроші використали з користю для громади і з перспективою. Але нічого не вклали в інфраструктуру в 2018 році, а це потрібно було. Тому дуже активно працювали над планом і стратегією розвитку, щоб у нас у майбутньому покращити інфраструктуру»¹.

30 березня у селі Литовеж Іваничівського району за ініціативи народного депутата І. Гузя відбувся III Форум розвитку громад Прибужжя. Захід відбувався у рамках програми «Модельний округ» Програми USAID РАДА: «Парламентсько-муніципальний діалог на користь розвитку гро-

¹ Солоненко М. Олег Кух: «Містечкового егоїзму в справжніх державників не повинно бути». *Голос України*. 2019. 21 листоп. С. 18.

мад». Партнерами та співорганізаторами Форуму виступили ЦРМС, Асоціація місцевого самоврядування Прибужжя, Фонд Ігоря Гузя «Прибужжя», а також Мінрегіон.

У Форумі взяв участь керівник Офісу Ради Європи в Україні М. Енберг, який зазначив: «У Ради Європи в Україні є новий план дій, і головне – фокус на децентралізацію. Ми хочемо почути від вас про проблеми, які ви зустрічали в роботі, і про історії успіху».

Директор Програми USAID РАДА І. Когут розповів, що вони активно підтримують ініціативи нардепа І. Гузя щодо розвитку місцевих громад. «Ми повинні всіляко посилити комунікацію між виборцями і нардепом, який представляє їхні інтереси в парламенті, налагодити зворотний зв'язок, що напряму впливає на формування політичного процесу. Тому серед пріоритетів нашої роботи – співпраця з місцевим самоврядування, громадським активом, представниками ЗМІ. Важливо, щоб громадяни могли формувати порядок денний для народного депутата. Бо ми щодня спілкуємося з громадськістю і бачимо, як не вистачає комунікації з парламентарями, правильного трактування законодавства, продуктивної співпраці з ОМС. Тому наша щоденна робота націлена на поліпшення парламентсько-муніципального діалогу», – зазначив І. Когут¹.

Головною темою першої панельної дискусії Форуму були механізми встановлення ефективного зв'язку між народними депутатами України та депутатами місцевих рад заради розвитку громад. Свої виступи цій темі присвятили І. Когут, заступник керівника апарату ВРУ М. Шевчук, заступник керівника управління із зв'язків з місцевими органами влади ВРУ В. Рудковська, А. Пархом'юк, В. Степюк та Павлівський сільський голова А. Сапожник. Учасники дискутували про ефективні механізми комунікації між депутатами і головами громад. За словами А. Сапожника, мажоритарний округ № 19 може слугувати прикладом, адже народний депутат І. Гузь активно сприяє реформі децентралізації та залученню державних коштів для розвитку громад.

Другу панельну дискусію Форуму присвятили інструментам залучення інвестицій, створення кооперативів та розвитку підприємництва. Своїм досвідом поділилися профільні експерти – П. Гоцалюк та Л. Попова з Мінрегіону, а також голови громад Н. Антипенко (Покровська ОТГ Запорізької області), В. Католик (Зимнівська ОТГ), В. Ольшевський (Снітківська ОТГ Вінницької області), В. Плетюк (Шумаська ОТГ Тернопільської області), Г. Прус (Смолигівська ОТГ), В. Поліщук (Устилузька ОТГ), П. Тарасюк (керівник інвестиційного відділу гміни Грубешова, Республіка Польща). Завдяки їхнім історіям успіху, учасники дізналися, як можна розвивати підприємництво та кооперацію в ОТГ, залучати інвестиції у молочну галузь, логістику, переробку сільгоспродукції, а також захищати свої інтереси від монополістів. У своєму виступі І. Гузь зазначив, що для розвитку громад важливо

¹ На Волині проводиться III Форум розвитку громад Прибужжя. Буз. URL: <http://bug.org.ua/news/na-volyini-provodytsya-iii-forum-rozvytku-hromad-prybuzhzhya-223530/> (дата звернення: 16.11.2020).

навчати та активізувати новообраних депутатів місцевих рад, які повинні бути зв'язком між виборцем і керівництвом ОТГ¹.

29 квітня відбулися перші вибори голови і депутатів у Торчинській селищній ОТГ Луцького району. До складу цієї ОТГ ввійшло п'ять сільських рад, на території яких знаходиться 10 населених пунктів. Таким чином, завершився процес формування 41 ОТГ у Волинській області.

16 травня КМУ затвердив зміни до Перспективного плану, які торкалися формату окремих територій громад, що вже були затверджені, а також новоутворених ОТГ². Зокрема, з плану були вилучені Любитівська, Гіркополонківська, Ветлівська, Буциньська, Гущанська громади, натомість план доповнили Липинська, Старочорторийська, Велимченська, Сереховичівська громади. Затвердження зазначених змін відкрило можливість для призначення як перших виборів у новоутворених ОТГ, так і в тих громадах, що прийняли рішення про приєднання до діючих ОТГ. Зазначимо, що процес приєднання громад до ОТГ на Волині проходив досить успішно. У 2017 р. до восьми ОТГ приєдналося 11 сільських рад, а у 2018 р. до трьох ОТГ приєдналося 5 сільських рад.

5.2. Особливості формування ОТГ міст обласного значення

Як уже зазначалося вище, найбільшою проблемою децентралізаційного процесу була ситуація навколо міст обласного значення. Історично склалося, що міста завжди були і будуть центрами політичної, економічної, культурної, наукової, бізнесової, соціальної, логістичної активності – своєрідними інноваційними центрами розвитку людської цивілізації. Зважаючи на це, саме міста були визначені ідеологами децентралізаційної реформи як безумовні адміністративні центри спроможних ОТГ, що знайшло своє юридичне закріплення у Методиці. Маючи необхідну інфраструктуру (транспортну, медичну, освітню, соціальну, культурну, спортивну) та відповідну бюджетну спроможність, вони мали стати центрами розвитку навколишніх територій в радіусі до 20 км³.

Аналіз суміжних з містами територій показував, що економічно та інфраструктурно від приєднання виграють навколишні села та їхні жителі. Від розширення своїх меж суттєво виграють й міста. Участь у великих

¹ На Волині відбувся Форум розвитку громад Прибужжя. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/na-volyni-vidbuvsia-forum-rozvytku-hromad-prybuzhzhia/> (дата звернення: 18.11.2020).

² Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 16.05.2018 р. № 328-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. 20 трав. С. 8.

³ 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.

інвестиційних проектах передбачає наявність значних земельних ділянок, яких у межах багатьох міст уже немає. Проте, в містах є відповідна інфраструктура, комунікації і кваліфіковані працівники. Відповідно, наявність цих трьох факторів – землі, інфраструктури та робочої сили дає можливість міським ОТГ стати активними гравцями на глобальному інвестиційному ринку та забезпечити економічне зростання відповідних територій. Модель «живу в селі, а працюю в місті» є ефективною та апробованою у багатьох розвинених країнах. Але для того, щоб вона була збалансованою, села та місто мають бути однією громадою. В іншому випадку, виникатиме ціла низка проблем, про які йтиметься нижче.

Однак, у процесі децентралізації цей підхід не спрацював, що загалом негативно вплинуло на хід реформи. Показовим прикладом цього був перший Перспективний план 2015 р., в якому з 52 ОТГ не було жодної з центром у місті обласного значення¹. 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. Волинська область не стала винятком, з чотирьох міст обласного значення жодне не створило ОТГ.

На нашу думку, першою причиною такої ситуації була ментальна. Різний спосіб життя міських і сільських жителів, навіть тих, хто працював у місті, став суттєвою перешкодою об'єднання. Період, коли сільські жителі прагнули будь що переїхати до міст чи отримати міську прописку, давно минув. Сьогодні відбуваються зворотні процеси, коли значна частина міських жителів бажає перебраться до сусідніх сіл. Передбачаючи саме такі настрої, керівництво міст мало б виявити відповідну ініціативу для того, щоб переконати громади сусідніх сіл у перевагах об'єднання з містом та роз'яснити про ризики, які чекають їх у випадку неприєднання до міст. Однак цього не сталося, з початку реформування керівництво та депутати міст не дуже наполегливо шукали шляхів діалогу з навколишніми сільськими радами. Причиною цього стало те, що в результаті бюджетної децентралізації у 2015 р. міста обласного 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 більшості міст не поспішало. Ось якою, наприклад, була позиція Нововолинського міського голови В. Сапожнікова: «...Який толк від створення ОТГ, коли навіть усі сільські землі розпайовано між приватними власниками? І як переконати мешканця Нововолинська, що, приміром, треба заасфальтувати дорогу в селі і не робити цього у місті? Відтак, підходи у мене дещо змінилися. Нікого з навколишніх сільрад ми до

¹ Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 23.09.2015 р. № 993-р. *Урядовий кур'єр*. 2015. 1 жовт. С. 5.

об'єднання не закликатимемо. Лише з селищем-супутником Благодатним у нас – специфічна та тісна співпраця, це особливий випадок»¹.

Зважаючи на таку позицію, сільські ради наполегливо шукали варіанти об'єднання не з сусідніми містами (від окремих яких узагалі не отримали пропозицій), а з навколишніми сільськими громадами. При цьому ігнорувався головний підхід децентралізаційної реформи, що передбачав об'єднання сільських громад з містами. Такі дії сільська номенклатура пояснювала принципом добровільності об'єднання ТГ, що визначався законом як основоположний. Таким чином, на першому етапі реформування склалася ситуація, що ні міста, ні суміжні сільради не вбачали сенсу в об'єднанні у спільну ОТГ. За цей час у селах було сформовано синдром так званої «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.

У цьому зв'язку наведемо типові виступи сільських голів щодо створення об'єднаної громади навколо м. Нововолинська, які прозвучали у ході наради сільських голів та керівництва Іваничівського району. Бужанківський сільський голова С. Тимощук заявив: «Я зроблю як вирішить більшість. Бо ж не збираюсь виїздити із села. А люди запитують, що я робив у кріслі сільського голови 17 років. Я – як громада!»

Поромівський сільський голова Л. Завгородній: «Ми зі своєю громадою – тільки в межах району. Бо не потрібні ми місту зі своїми проблемами. Земля і гроші наші йому треба. Ми самі справимось. Я ні на які змовини не піду. Бо можна наобіцяти всього, але ж результат відомий. Я не хочу, щоб мені люди плювали у спину, що я їх продав. І на ту зустріч я не піду! І вам не раджу. Нема нам там що робити. Хоче Сапожніков, то хай до нас іде, до людей із хати в хату. То і почує, що про нього в нас говорять. Не продавайся за ніч задоволення».

Морозовичівський сільський голова Л. Федорук запевнила: «Буде так, як схоче громада. Я агітувати за об'єднання з містом не буду. Бо ми йому з нашими дорогами не потрібні. Що буде зі школами і садочками? Де дінуться педагоги? Про це запитують у селі. Я теж кажу, що меру потрібна наша земля. Зрозуміло, що від об'єднання виграє центральна садиба. Будьмо патріотами і підтримуймо одне одного. На зустріч також відмовилася йти».

Заставнівський сільський голова Г. Гресь заявила, що об'єднуватися мають села між собою, а місто нам ні до чого.

Голова Іваничівської РДА Ф. Войтюк теж повністю підтримував позицію сільських голів: громади мають бути об'єднані тільки в межах райо-

¹ Віктор Сапожніков: Нововолинськ – лідер області за багатьма показниками! [інтерв'ю взяв В. Данилюк]. *Волинська газета*. 2019. 7 лют. С. 8.

ну. Він запропонував утворити єдину Іваничівську ОТГ за моделлю «один район – одна ОТГ»¹.

Ще однією причиною стала політична. Об'єднати місто хоча б з однією сільською радою в ОТГ означало проведення нових виборів міського голови і депутатського корпусу. Зрозуміло, що пройшовши складні, фінансово затратні вибори 2015 р., наважитись на нову виборчу кампанію було небагато охочих, а у великих містах – нікого. Супротив об'єднанню сільських громад з містами обласного значення чинили окремі голови РДА і навіть ОДА, які не хотіли допустити виходу з територій району зазначених сільських рад. Якщо до цього переліку додати, що проти об'єднання виступали окремі політичні партії, що не сприймали децентралізаційної реформи, а також народні депутати і великі землевласники, то можна уявити, яка потужна антиреформаторська сила протистояла об'єднавчому процесу.

Неочікуваною причиною виявилася законодавча. Лише протягом 2015–2017 років ЦВК 10 разів відмовляла містам обласного значення у призначенні перших виборів. Причина – відсутність правових підстав призначення перших виборів через входження території ОТГ до складу кількох АТО. Через таку позицію ЦВК найбільш спроможні ОМС були «за бортом» процесу створення ОТГ. Багато міст не розпочинали об'єднавчий процес, розуміючи його безперспективність. За цей час навколо багатьох міст встигли сформуватися «приміські сільські» ОТГ, що дуже негативно позначилося на розвитку цих територій.

Ще однією причиною, котра ускладнювала децентралізацію, була самодостатність сільських громад, що межували з містами обласного значення. На їхніх територіях були розташовані потужні бюджетоутворюючі підприємства. Наприклад, на території Боратинської сільської ОТГ Луцького району функціонує підприємство з 100 % іноземними інвестиціями «Кромберг енд Шуберт Україна», на якому працює більше 1000 осіб, а також 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. склала 24 млн грн). На території Підгайцівської сільської ради Луцького району функціонують міжнародний холдинг «Модерн-Експо» – провідний виробник і постачальник торгівельного обладнання в Центральній та Східній Європі, митний пост «Луцьк» Ягодинської митниці та Сервісний центр МВС. Зрозуміло, що маючи значні доходи, ці громади, на основі принципу добровільності, не планували об'єднуватися з Луцьком, шукаючи вигідних партнерів серед сусідніх сільрад.

Не використавши сприятливий момент 2015 р., керівництво м. Луцька замість наполегливого пошуку шляхів об'єднання пішло хибним шля-

¹ Нововолинськ може різко розширитись: хто «за», хто – «проти». *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/society/novovolynsk-mozhe-rizko-rozshyrytys-khto-za-khto-proty/> (дата звернення: 25.11.2020).

хом – вирішило випробувати нову практику співробітництва ТГ. 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 відмовила у наданні згоди на добровільне об'єднання з обласним центром.

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. У результаті такої політики, Луцьк виявився оточеним шістьма сільськими ОТГ. Потенційні можливості об'єднатися залишилися лише з однією Прилуцькою сільрадою.

Слід наголосити, що для м. Луцька просторове розширення було життєво необхідним, від якого залежав майбутній розвиток обласного центру Волині. Адже місто мало вкрай обмежену площу – 42 км кв. Для порівняння, навіть Ковель мав більшу площу, вже не кажучи за інші обласні центри: Рівне – 63 км кв, Тернопіль – 72 км кв, Чернівці – 153 км кв (див. табл. 5.6). У Луцька були відсутні вільні території не лише для промислового будівництва та зведення та інших інфраструктурних проєктів, а навіть для будівництва нових житлових кварталів. Таким чином, місто вичерпало свою інвестиційну привабливість, відповідно, перспективи розвитку.

Таблиця 5.6

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

Схожа з луцькою ситуація склалася і навколо інших міст Волині. Зокрема, у Володимира-Волинського вже не було 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 була можливість об'єднання. Деякі більші потенційні можливості залишалися у м. Ковеля, приєднатися до якого мали змогу суміжні Зеленська, Білинська, Ружинська сільради.

Однак, цей процес об'єднання був надзвичайно проблемним. Наприклад, конфліктна ситуація виникла щодо об'єднання навколо 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 рішення¹. У результаті, Старолішнянська сільрада приєдналася до Поромівської сільської ОТГ.

З метою спростити процес об'єднання навколо міст обласного значення, 1 травня 2018 р. вступив у дію надзвичайно важливий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ» щодо добровільного приєднання ТГ сіл, селищ до громад міст республіканського АРК, обласного значення». Цей закон давав 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: «Тимчасово, до чергових місцевих виборів, під час добровільного об'єднання ТГ, у разі приєднання до ТГ міст обласного значення вибори голів ОТГ не проводяться, а головою ОТГ визнається діючий до об'єднання міський голова міста обласного значення, до ТГ якого відбулося приєднання»². У такій ОТГ, до проведення чергових місцевих виборів (жовтень 2020 р.), повноваження виконують діючі міські голови і депутати міської ради. Відповідно сільські, селищні ради, що ввійшли до міської ОТГ припиняють свою діяльність. Сільські, селищні голови отримують статус в.о. старости і членство у виконкомі міської ради. Однак, негативом цього закону було позбавлення на значний період сільських громад, що приєдналися до міст, представництва у міській раді. Лише членство старости у виконавчому комітеті не зовсім адекватно представлятиме інтереси сільських громад в новоутвореній ОТГ. Не додавала оптимізму ініціаторам приєднання несприятлива для сіл виборча система – пропорційна в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій. Вона, на відміну від мажоритарної, не гарантувала обов'язкове депутатське представництво від усіх сільських населених пунктів у міській раді.

Незважаючи на зазначені недоліки, цей Закон усе ж зрушив з «мертвої точки» процес утворення ОТГ на базі міст обласного значення в Україні. Протягом літа-осені було створено сімнадцять таких міських ОТГ, серед

¹ Лісова А. До кого селянам «посвататися»? *Волинь-нова*. 2016. 21 лип. С. 6.

² 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 03.04.2018 р. № 2379. *Урядовий кур'єр*. 2018. 12 трав. С. 4.

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.

Разом з тим, у цьому процесі з'явилася ціла низка проблем: з 30 міст, що розпочали процедуру приєднання, 12 не відповідали перспективним планам. За даними АМУ, загалом 87 міст обласного значення були обмежені перспективними планами на приєднання. Змінити ситуацію могли ОДА спільно з обласними радами шляхом внесення змін до перспективних планів, зокрема, Вінницької, Закарпатської, Київської, Львівської, Миколаївської, Полтавської та Черкаської областей¹.

5.3. Децентралізаційні ініціативи Президента України та їх реалізація

У щорічному Посланні до ВРУ Президент П. Порошенко зазначив: «Отже, децентралізація працює, і вона є дієвим щепленням від федералізації, міцною запорукою унітарності нашої соборної України. Водночас дивують і обурюють дії окремих політичних сил. Так, наприклад, минулого року ними було інспіровано рішення низки обласних рад щодо встановлення так званих договірних відносин у розподілі повноважень між державою і відповідними регіонами. Ви чого? Як Президент, Уряд і Верховна Рада мають розцінити таку ініціативу? Непродуманість, недалекоглядність, помилка? На чий млин ви намагаєтеся лити воду? Звертаюся до депутатського корпусу місцевих рад з проханням дуже уважно дивитися на те, за що голосуєте, в які авантюри інколи вас втягують ваші центральні партійні органи, засліплені боротьбою за владу. Так і до федералізму вони вас доведуть»².

Так емоційно глава держави відреагував на рішення Закарпатської обласної ради «Про звернення Закарпатської обласної ради щодо внесення змін до Конституції України та законів України з метою надання широких адміністративних і фінансових повноважень ОМС». У цьому зверненні депутати апелювали до результатів місцевого референдуму, що відбувся на Закарпатті одночасно з Всеукраїнським референдумом та виборами Президента України 1 грудня 1991 року. Тоді 78,6 % жителів регіону проголосували за проголошення Закарпатської області «спеціальною самоврядною те-

¹ Зростає кількість об'єднаних громад з центрами у містах обласного значення. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10058> (дата звернення: 27.11.2020).

² «Наш сценарій – оптимістичний, і назва цього сценарію: «Успішна європейська Україна успішних українців»: Послання Президента України до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2017 році». *Урядовий кур'єр*. 2017. 8 верес. С.4.

риторією як суб'єкта у складі незалежної України». Однак, результати цього волевиявлення так і не були реалізовані.

Голова Закарпатської обласної ради М. Рівіс відкинув будь-які звинувачення у закликах до автономії регіону і пояснив: «Закарпаття готове до курсу, який задекларував Президент, спікер парламенту і прем'єр-міністр, – децентралізації влади. Ми не приймали ніяких закликів відгородження від України або імплементації референдуму 1991 року. А згадали цей історичний факт тільки у контексті утворення на Закарпатті ідеї самоврядної одиниці, яка має свої повноваження. На сьогодні ми бачимо зворотний процес: не отримуємо децентралізацію повноважень, навпаки маємо централізацію фінансових потоків, централізацію управління усіма сферами. Земельні ділянки розподіляються без участі громад і без участі самих закарпатців. Це стосується і надр. Доки це має продовжуватися?»¹

Щодо керівників волинської регіональної влади, то незважаючи на очевидну успішність реформи децентралізації, їхня позиція викликала певне здивування. Зокрема, голова обласної ради І. Палиця заявив: «На сьогодні вже 70 ОТГ на Волині – це «мертвонароджені діти». Вони вже не самодостатні. Їм так само хотілось стати «царьками», керувати, вирішувати, але грошей у них вистачає тільки на утримання адміністративного апарату. Вони змушені будуть йти на другий етап і об'єднуватись, щоб дійсно стати живими і робочими ОТГ, які будуть самодостатніми. Окрім того, зараз влада заблокувала процес виборів в ОТГ, бо бачить, що скрізь програє по всім статтям. «БПП «Солідарність» перед президентськими та парламентськими виборами не хоче зайвий раз людям показувати, що не має підтримки на місцях»².

Схожу позицію щодо неспроможності багатьох ОТГ публічно висловлював і голова ОДА О. Савченко, призначений на цю посаду 22 березня 2018 року³. У відповідь, В. Малиновський на своїй сторінці у Facebook висловився на захист ОТГ: «Якось дивна ця президентська вертикаль: таке враження, що вони не чують Президента і Прем'єра. На Закарпатті «губернатор» відкрито виступає проти децентралізаційної реформи, а сьогодні здивував голова Волинської ОДА. У своєму виступі на сесії обласної ради, говорячи про проблеми обласного бюджету, він зупинився на ОТГ. Зокрема заявив, що 40 % ОТГ Волині є неспроможними, тому що видатки на утримання апарату становлять у них від 40 до 80 %. Дивує, по перше, неточність в цих цифрах: в області із 40, лише 6 таких ОТГ і немає жодної з показником 80 %. Натомість, за перше півріччя 2018 р. середній показник надходжень власних доходів на одного мешканця, за даними Мінрегіону, збільшився у

1 Береза І. Закарпатську облраду через звернення до Президента запідозрили у сепаратизмі. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27661711.html> (дата звернення: 27.11.2020).

2 «70 ОТГ на Волині – це «мертвонароджені діти»: Ігор Палиця про децентралізацію в області. *Під прицілом*. URL: <http://p-p.com.ua/news/70-otg-na-volyni-tse-mertvonarodgeni-dity-igor-palysya-pro-detsentralizatsiyu-v-oblasti/> (дата звернення: 28.11.2020).

3 Про призначення О. Савченка головою Волинської обласної державної адміністрації: затв. Указом Президента України від 22.03.2018 р. № 74. *Урядовий кур'єр*. 27 берез. 2018 р. С. 4.

2,2 рази (!). Справді, є декілька проблемних ОТГ, але переважна більшість із 40 ОТГ показують позитивну динаміку надходжень місцевих податків і зборів. При цьому, голова ОДА нічого не сказав за «радянські сільради», більшість з яких все ще гирею висять на шії державного бюджету, не заробляючи коштів навіть на утримання 3-4 своїх працівників, вже не кажучи, що вони не надають жодних послуг населенню»¹.

Така критика дуже не сподобалася О. Савченку. Зокрема, він дав вказівку ректору СНУ провести «відповідну роботу» з професором В. Малиновським, який дозволив собі покритикувати самого «губернатора». Згодом, при формуванні нового складу регіональної робочої групи з підготовки пропозицій щодо АТУ базового та районного рівнів Волинської області В. Малиновського не було включено до її складу. Його та колег з проекту ПУЛЬС не запрошували для участі у засіданнях Ради регіонального розвитку, що проводилися ОДА в Луцьку та районах області.

12 листопада у Міжнародному виставковому центрі у Києві під головуванням П. Порошенка відбулося засідання Ради регіонального розвитку – консультативно-дорадчого органу при Президентові України за участі делегацій з усіх областей на чолі з головами ОДА.

Під час вступної промови глава держави поставив завдання головам МДА та зосередив увагу на основних проблемах сьогодення: підвищення ціни на газ, «фейкові» вибори на окупованих територіях та завершення реформи децентралізації. Зокрема, він зазначив: «Більшість реформ носять далекосяжний стратегічний характер: негативні й болісні аспекти проявляються одразу, а позитивні зміни даються взнаки за рік, за два, за три, або навіть більше. Ми хоча й відновили економічне зростання, але темпи його наразі недостатні, щоб відновлення рівня життя людей відчули в усіх регіонах і соціальних верствах, щоб ми перестали бути однією з найбільш бідніших країн Європи. Я хочу наголосити, що роз'яснювальна робота теж явно недостатня. Ми повинні зосереджувати народ на позитиві і на успіхах, а це – ваше завдання, їх робити та про них розповідати». За дорученням Президента України, всі регіони, райони, міста мали провести засідання таких рад на місцях. Мета – створити загальноукраїнський Перспективний план розвитку, який мав реалізовуватися протягом наступних трьох років.

У цьому засіданні взяла участь делегація Волинської області на чолі з О. Савченком чисельністю близько пів сотні осіб: голови РДА, голови окремих ОТГ, міські голови міст обласного значення. «Все те, що було сьогодні сказано – основні орієнтири, які дали Президент України Петро Порошенко та Прем'єр-міністр Володимир Гройсман зводяться до одного – так потрібно працювати не лише сьогодні чи завтра, а й у далекому майбутньому. Сільська медицина у нас йде добре: починаємо будівництво дев'яти амбулаторій. Проект Нової української школи завершуємо – скоро доставлять

¹ Експерт розкритикував голову Волинської ОДА за «наклеп» на ОТГ. Під прицілом. URL: <http://p-p.com.ua/news/ekspert-rozkrytykuvav-golovu-volynskoi-oda-za-naklep-na-otg/> (дата звернення: 28.11.2020).

останні меблі та обладнання. Усі реформи на Волині – проходять успішно і так буде надалі», – зауважив голова ОДА¹.

29 листопада у Волинському обласному драматичному театрі відбулося засідання Ради регіонального розвитку Волинської області, організоване ОДА. У ньому взяли участь біля семи сотень осіб: голови РДА, районних рад, ОТГ, та представники громадських організацій, котрі впроваджують політику децентралізації і регіонального розвитку. Однак, експерти Проекту ПУЛЬС АМУ не були запрошені на цей захід. Зважаючи на це, є підстави констатувати, що цей захід був заангажованою політичною акцією, спрямованою на підтримку іміджу Президента України П. Порошенка в контексті перспективи президентських виборів 2019 року. Всі, хто, на думку ОДА не входив до кола лояльних до цього політичного курсу, ігнорувалися за персональною вказівкою голови ОДА. І це, незважаючи на протокольне рішення Віце-прем'єр-міністра Г. Зубка від 13 квітня, яким ОДА доручалося координувати діяльність регіональних відділень всеукраїнських асоціацій ОМС, міжнародних проектів і програм, що підтримують процес децентралізації та впровадження реформи місцевого самоврядування, а також «надавати сприяння АМУ в проведенні інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо добровільного приєднання ТГ сіл, селищ до ТГ міст обласного значення»^{2*}.

Основним питанням порядку денного було формування «Перспективного плану розвитку територій Волинської області на 2019–2021 рр.». Головним спікером цього засідання був голова ОДА, який відкрив його вітальною промовою під назвою «Історія успіху Волинської громади». У ній вже не звучали слова критики в бік ОТГ, а, навпаки, переможні реляції: «Деякі роки тому Президент України Петро Порошенко дав старт децентралізації. І сьогодні всі визнають, що децентралізація – найефективніша реформа. Ніхто раніше не хотів віддавати владу і кошти на місця. Але влада ризикнула, і попри те, що сьогодні, коли в країні триває війна, вона успішно впроваджується. Як відомо, Волинь – серед лідерів впровадження реформи децентралізації в Україні і впевнено посідає четверте місце. Так, в області створено вже 41 ОТГ. За три роки реалізовано 336 проектів з капітального ремонту, реконструкції та будівництва об'єктів інфраструктури краю. Разом із цим, відзначено, що в подальшому треба реалізувати більше проектів, які забезпечуватимуть життєдіяльність громади...

ОТГ на сьогодні мають прямі стосунки з державним бюджетом. Це найголовніше в реформі, адже ви не залежите ні від голови РДА, ОДА. Ви напряму формуєте бюджет та напряму працюєте з центральним бюджетом.

¹ Делегація на чолі з Савченком представила Волинь на Раді регіонального розвитку. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/125570-delegaciia-na-choli-z-savchenkom-predstavyla-volyn-na-radi-regionalnogo-rozvytku> (дата звернення: 29.11.2020).

^{2*} Матеріал з архівів автора.

Тому беріть на себе повну відповідальність та розпишіть ці кошти, але публічно, щоб усі усе розуміли»¹.

З вітальним словом до присутніх від імені Волинської обласної ради звернувся О. Пирожик. Виступали також професор СНУ Ю. Барський, А. Пархом'юк, О. Твердохліб, С. Гарбарук, С. Яручик, Ківерцівський міський голова В. Жгутюв. Однак, особливою наругою над реформою децентралізації в області став виступ на тему «Освіта Маневиччини: історія успішної освітньої реформи» А. Линдюка, – чиновника, який свідомо і послідовно гальмував цей процес у Маневицькому районі. Серед досягнень, про які він з особливим захопленням розповідав присутнім – збереження централізованої системи управління освітою в районі. Зокрема, він розповів про те, як РДА займалася дуже «важливим», на його переконання, питанням освіти району – закупівлею фарби і щіток, які чиновники централізовано розвозили у школи.

О. Савченко закрав засідання заключним словом: «Підготовка «Нового перспективного плану розвитку територій Волинської області на 2019-2021 роки» – головне завдання для керівників усіх рівнів дав Президент України Петро Порошенко на всеукраїнській Раді Регіонального розвитку. Для ефективної роботи засідання Рад проведуть і на місцевих рівнях, де розглядатимуть вже конкретні ідеї, проекти та бачення. А підсумки підведуть на початку наступного року – під час чергового засідання Ради регіонального розвитку Волинської області»²

У грудні такі засідання були проведені у всіх районних центрах регіону. Зокрема, 22 грудня відбулося засідання Ради регіонального розвитку Ратнівського району. Серед його учасників були О. Савченко, народний депутат України С. Івахів, депутати обласної ради В. Бондар, М. Бегаль, В. Чернецький, представники ОВВ та місцевого самоврядування, керівники структурних підрозділів РДА, установ та організацій району, представники інститутів громадянського суспільства, бізнесових кіл.



Засідання Ради регіонального розвитку

¹ Делегація Любешівщини взяла участь у роботі Ради регіонального розвитку Волині. *Нове життя*. URL: <http://novezittya.in.ua/z-pershikh-vust/3208-delehatsiia-liubeshivshchynuv-ziala-uchast-u-roboti-rady-rehionalnoho-rozvytku-volyni> (дата звернення: 29.11.2020).

² На Волині провели Раду регіонального розвитку. *Сайт Маневицької РДА*. URL: <http://www.manadm.gov.ua/press-tsentr/novyny/item/5595-na-volyni-provely-radu-rehionalnoho-rozvytku> (дата звернення: 28.11.2020).

Учасники заходу обговорили основні соціально-економічні досягнення району за період 2015-2018 років та формували перспективний план розвитку Ратнівщини на 2019-2021 роки. Розпочав засідання голова ОДА: «Районні ради регіонального розвитку ми проводимо за дорученням Президента України Петра Порошенка. Ми не можемо жити від виборів до виборів. Ми повинні працювати на перспективу. Ми провели Раду регіонального розвитку області, де були присутні потужні бізнесмени різних галузей, голови сільських рад, районів, ОТГ. Підводячи підсумки досягнень області за чотири роки, ми змогли побачити, що це потужний поступ вперед. Наступні роки мають бути ще більш плідними. І для цього ми повинні запланувати роботу на три роки. Ваше завдання – зібрати пропозиції активних громадян краю та сформувати перспективний план».

С. Івахів закликав усіх присутніх до ділової та предметної роботи: «Ми з вами спілкуємося часто, знаємо, що в кого болить. Ми всі свої, тому давайте працювати. Роботу потрібно робити з вірою в майбутнє. Коли я вперше приїхав на округ, то зіштовхнувся з проблемою абсолютної розбалансованості між усіма представниками та рівнями влади. Зараз робота результативна. Ми усі доклали до цього максимум зусиль. А якщо ми навчимося планувати – тоді буде набагато простіше працювати. Бажаю гарної роботи, ділових та конкретних розмов!»

Голова РДА А. Харлампович прозвітував про успіхи району за останні чотири роки та окреслив перспективи реформи децентралізації в районі: «Виконуючи завдання Президента України Петра Порошенка та Уряду, в районі впроваджується реформа децентралізації. В нас вже є чотири ОТГ і ми не плануємо зупинятися. Активно залучаємо кошти державного бюджету на розвиток району. За останніх чотири роки ми залучили близько 90 млн грн. За цей час ми добудували спорткомплекс Заболотівської спецшколи, зробили капітальний ремонт покрівлі НВК села Язавні, капітальний ремонт даху школи села Гута. В районі реалізовується ряд проектів, які спрямовані на енергозбереження закладів соціальної інфраструктури, спільно з ДФРР закуплено два шкільних автобуси. А головна окраса – завершення будівництва дитсадка «Капітошка». І таких прикладів успішного втілення проектів дуже багато»¹.

Завершальним стало засідання Ради регіонального розвитку у Ковелі 9 січня 2019 року. У вітальному слові О. Савченко зауважив, що бачить розвиток Ковеля як потужного логістичного, промислового міста: «На Волині не вистачає логістичного центру. Індустріальний парк «Ковель», який ми розробляємо – те, чого не вистачає місту для ще більшого розвитку. Він може коштувати вісімсот мільйонів євро, але в той же час, він того вартуватиме. Волинь – серед лідерів виробників агропромислового розвитку. Ми потребуємо пункт, де можна зберігати готову продукцію. Це і холодиль-

¹ На Ратнівщині провели перше засідання Ради регіонального розвитку. *Волинь*. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/118179-na-ratnivshchyni-provely-pershe-zasidannia-rady-rehionalnoho-rozvytku> (дата звернення: 28.11.2020).

ники, і перевантажувальні станції для того, щоб максимально зменшувати терміни доставки нашої продукції до європейських партнерів. І це лише один з напрямів. У Ковеля є більше можливостей, навіть ніж у Луцька – адже в обласному центрі обмежена кількість територій. Луцька влада не спрацювала – і їх «притиснули» навколишні ОТГ, а в Ковеля ще є можливість об'єднатися з селами».

Погодився з думкою про перспективи децентралізації і Ковельський міський голова О. Кіндер. Він повідомив, що вже має деякі напрацювання щодо об'єднання з навколишніми селами: «Можливість сьогодні розвивати місто є завдяки децентралізації, зокрема фінансовій. Те, що ми сьогодні отримали після реформування, завдяки діяльності виконавчої та законодавчої гілок влади міста Ковеля, це втілення фінансової децентралізації»¹.

6 грудня був ухвалений Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади», в якому постановлялося: «Обласним, Київській міській державним адміністраціям забезпечити розроблення та затвердження планів перспективного розвитку відповідних областей, міста Києва на 2019-2021 роки з урахуванням інноваційного потенціалу регіонів, конкурентних переваг та стратегічного бачення їх розвитку, результатів реформ із децентралізації влади, об'єднання ТГ та їх фінансової спроможності, а також реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, зокрема розвитку інклюзивного навчання і медичного обслуговування у сільській місцевості, та інфраструктурних змін»². Однак, в окремих регіонах і районах місцева влада й надалі ігнорувала державну політику у сфері децентралізації. З цього приводу Г. Зубко зазначив: «Є саботаж РДА, бо зрозуміло: коли в тебе в районі створюється ОТГ, ти втрачаєш фінанси, тобто владу. А є вплив політичних груп, бо триває боротьба за те, хто очолить громаду, до якої політичної партії він належатиме. А ще бракує лідерів на місцях.

У Київській області триває боротьба політичних фінансових груп, бо тут земельний ресурс, найкраща земля, врожаї. У Закарпатській – децентралізацію було просто зупинено, бо Москаль вважав, що там вона не потрібна...»³

У цьому контексті зазначимо, що на Закарпатті склалася унікально негативна ситуація, адже обласна рада так і затвердила перспективний план формування територій громад. Голова ОДА Г. Москаль вважав, що низка положень Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ» супе-

¹ У Ковелі відбулося засідання Ради регіонального розвитку. *Офіційний веб-сайт Волинської ОДА*. URL: <https://voladm.gov.ua/new/u-koveli-vidbulosya-zasidannya-radi-regionalno-rozvitku/> (дата звернення: 29.11.2020).

² Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади: затв. Указом Президента України від 06.12.2018 р. № 412. *Урядовий кур'єр*. 2018. 8 груд. С. 4.

³ Віце-прем'єр-міністр Геннадій Зубко: «Щодо громад ми проходимо безповоротну точку»; [взяла інтерв'ю М. Сингаївська]. *Урядовий кур'єр*. 2019. 9 серп. С. 3.

речать Конституції України, законам «Про МДА», «Про Центральну виборчу комісію» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Маючи таку позицію, він, будучи головою ОДА, свідомо не виконував статтю 9 Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ», в якій зазначалося: «Організаційну підтримку та інформаційно-просвітницьке сприяння добровільному об'єднанню ТГ та приєднанню до ОТГ забезпечують Рада міністрів АРК, МДА» та статтю 11: «Перспективний план формування територій громад АРК, області розробляється Радою міністрів АРК, відповідною ОДА згідно з методикою формування спроможних ТГ і охоплює всю територію АРК, області»¹. Більше того, повністю ігноруючи політику Президента і Уряду, Закарпатська ОДА звернулася з позовом до ВРУ про скасування окремих положень закону «Про добровільне об'єднання ТГ». Однак, Верховний суд України відмовив у відкритті провадження у справі за цим позовом. З цього приводу експерт з децентралізації А. Ткачук зауважив: «Я хотів би чекати указу Президента про звільнення голови Закарпатської ОДА. Це єдина область, де немає перспективного плану розвитку. Голова ОДА по суті заблокував проведення реформи. Він звернувся до суду з тим, що ця реформа є незаконною, неконституційною. Не зрозуміло, як можна бути в системі виконавчої влади не дотримуватися доручень президента, прем'єр-міністра. Будемо сподіватися, що такий указ з'явиться»².

Незважаючи на численні звернення громадськості регіону щодо неприпустимості таких дій голови ОДА, з боку глави держави та Уряду не було належного реагування щодо свого підлеглого. У підсумку, за ці роки Закарпатська область втратила можливість отримати сотні мільйонів гривень інфраструктурної субвенції, не кажучи вже про реальну появу широких потенційних можливостей для саморозвитку і покращення життя в громадах. А перспективний план формування територій громад Закарпатської області був затверджений лише 18 грудня 2019 року (!)³.

Підводячи підсумки 2018 р., слід зазначити, що протягом року у Волинській області було створено десять ОТГ: Ківерцівська міська, Старовижівська селищна, Мар'янівська селищна Горохівського району, Підгайцівська, Липинська, Гіркополонківська сільські Луцького району, Гутоборовенська сільська Камінь-Каширського району, Привітненська та Війницька сільські Локачинського району, Тростянецька сільська Ківерцівського району. Таким чином, зі створенням цих ОТГ, загальна їх кількість

¹ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. *Голос України*. 2015. 4 берез. С. 17.

² Москаль гальмує децентралізаційну реформу на Закарпатті – експерт. *Закарпаття онлайн*. URL: <https://zakarpattya.net.ua/News/187670-Moskal-halmuie-detsentralizatsiinu-reformu-na-Zakarpatti-%E2%80%93-ekspert> (дата звернення: 29.11.2020).

³ Про затвердження перспективного плану формування територій громад Закарпатської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 18.12. 2019 р. № 1391-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. 9 січ. С. 10.

у Волинській області становила 50. Динаміка формування ОТГ за чотири роки показана на рис. 5.1.

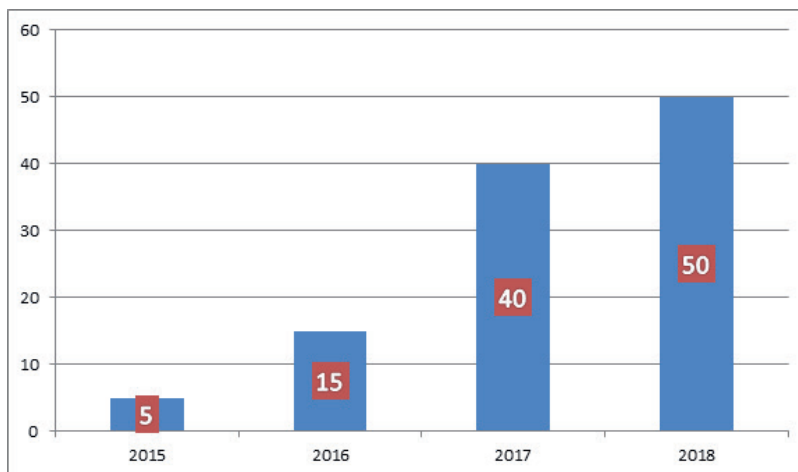


Рис. 5.1. Динаміка формування ОТГ у Волинській області у 2015-2018 рр.

Таким чином, два основних показників: кількість ОМС, що об'єдналися в ОТГ, і покриття площі ОТГ перевищили позначку 50 %. Однак, кількість населення ОТГ складала лише 35,63 % (див. табл. 5.7). При цьому викликало занепокоєння створення окремих ОТГ з невеликою кількістю населення, зокрема двох ОТГ Локачинського району (Війницької та Привітненської) з населенням суттєво меншим 5 тис. осіб.

Таблиця 5.7

ОТГ Волинської області (станом на грудень 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

Призначення перших та додаткових місцевих виборів в Україні на 28 жовтня очікували 126 ОТГ, які пройшли всю процедуру об'єднання, передбачену Законом України «Про добровільне об'єднання ТГ». Наголосимо, що деякі з них очікували додаткових виборів депутатів із середини 2017 року. Цьому завадило втручання народного депутата України А. Корнацького (член фракції Блок Петра Порошенка), який вважав, що після ухвалення Рішення КСУ від 26.04.2018 р. про визнання неконституційним Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 р., автоматично була відновлена чинність Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» від 03.07.1991 року. 28 квітня 2018 р. він звернувся до ЦВК з вимогою не призначати проведення перших місцевих виборів без проведення місцевих референдумів щодо добровільного об'єднання ТГ, адже, на його думку, це буде «замахом на конституційний лад в Україні». ЦВК, поси-

лаючись на відсутність правової визначеності щодо наслідків Рішення КСУ, 22 травня звернулася до

Комітету ВРУ з питань правої політики та правосуддя з проханням надати роз'яснення щодо наявного законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні, можливості призначення ЦВК перших і додаткових місцевих виборів без проведення місцевого референдуму щодо підтримки добровільного об'єднання ТГ, добровільного приєднання до ОТГ. Однак, профільний комітет ВРУ не поспішав з відповіддю, тому 9 серпня ЦВК у своїй постанові констатувала, що відповідні зверення ОДА щодо призначення перших і додаткових місцевих виборів будуть розглянуті ЦВК лише після отримання роз'яснень Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування ВРУ (далі – Комітет ВРУ). Усе це унеможливило проведення місцевих виборів восени і лише 12 жовтня ЦВК прийняла рішення про їх призначення на неділю 23 грудня. У Волинській області перші вибори призначалися у Ківерцівській, Старовижівській, Війницькій, Гіркополонківській, Гуто-Боровенській, Липинській, Привітненській, Підгайцівській, Тростянецькій ОТГ.

Додаткові вибори були призначені у таких громадах: Хобултівській сільській раді Володимир-Волинського району, що приєдналася до Зимнівської ОТГ; Колонській, Милятинській, Радовичівській сільських радах що приєдналися до Павлівської ОТГ; Морозовичівській та Старолішнянській сільських радах Іваничівського району, що приєдналися до Поромівської ОТГ; Сильненській сільській раді Ківерцівського району, що приєдналася до Цуманської ОТГ; Кисилинській та Холопичівській сільських радах Локачинського району, що приєдналися до Затурцівської ОТГ; Машівській сільській раді Любомльського району, що приєдналася до Вишнівської ОТГ; Замшанівській сільській раді Ратнівського району, що приєдналася до Забродівської ОТГ.

Натомість, не були призначені перші вибори у Мар'янівській ОТГ. Причиною цього став розгляд судової справи, пов'язаної із с. Сільце, котре Волинська обласна рада 26.09.2018 р. вивела зі складу Цегівської сільради і внесла до складу Журавниківської сільради. На жаль, ЦВК не призначила додаткові вибори у Княгининівській і Торчинській ОТГ Луцького району, до яких приєдналися сільради суміжного Рожищенського району: Іванчицівська і Городинівська. Причиною цієї відмови була законодавча, у Законі України «Про добровільне об'єднання ТГ» не передбачене приєднання сільських, селищних рад до ОТГ іншого району.

За показниками кількості ОТГ станом на 10 грудня 2018 р. Волинська область займала третє місце серед регіонів України¹. Позитивом було

¹ Рейтинг областей щодо формування ОТГ. Індикатор 3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. *Децентралізація дає можливість*. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/346/10.12.2018.pdf> (дата звернення: 29.11.2020).

створення ОТГ районних центрів: Ківерцівської міської ОТГ з населенням 17 838 жителів і Старовижівської селищної ОТГ. З утворенням Мар'янівської і Гутоборовенської ОТГ у Волинській області не залишилося районів, в яких не було створено жодної ОТГ. Таким чином Волинь доєдналася до Житомирської і Запорізької областей, в яких в усіх районах були утворені ОТГ. Лідерами децентралізації у Волинській області стали Володимир-Волинський, в якому 90,47 % громад об'єдналися в ОТГ, Любомльський (83,3 %) та Ковельський (76,6 %) райони (див. табл. 5.8):

Таблиця 5.8

Райони-лідери децентралізації на Волині (станом на 22.09.2018 р.)

№ п/п	Район	% громад, об'єднаних в ОТГ	ОМС, не об'єднані в ОТГ	% від усього населення району	% від площі району
1	Володимир-Волинський	90,47	2	95,6	89,8
2	Любомльський	83,3	4	87,7	85,5
3	Ковельський	76,6	7	80,5	75,78
4	Любешівський	76,1	5	80	76,47
5	Іваничівський	66,6	8	70,9	69,3

Протягом 2018 р. КМУ здійснював передачу сільськогосподарських земель поза населеними пунктами з державної у комунальну власність ОТГ. За рік 659 ОТГ отримали у комунальну власність близько 1,46 млн га земельних ділянок. Прем'єр-міністр В. Гройсман зазначив: «Протягом року понад 650 ОТГ отримали землю сільськогосподарського призначення в комунальну власність. Вони набули право володіти землями, наповнювати бюджет, раціонально використовувати цю землю. Загалом за цей рік громадам було передано до 1,5 млн га землі. Особливу увагу буде приділено новоствореним ОТГ. Важливо, щоб усі новостворені ОТГ також отримали у власність землю. Щоб мали ресурси, повноваження і були успішні»¹.

Однак, завдання, що ставилося Прем'єр-міністром щодо передачі до кінця року всіх земель, не було виконано повною мірою. Зокрема, у Волинській області з 50 ОТГ не отримали землю 20, наприклад Вишнівська, Заболоттівська, Колківська, Любешівська, Любомльська, Прилісненська, Цуманська, Шацька. За дивним збігом, це громади з цінними рекреаційними землями, бурштиновими покладами, прикордонними територіями. З цього приводу Вишнівський сільський голова В. Сущик зазначив: «Громаді досі не передали землю поза межами населених пунктів, хоча мали б це зробити ще в лютому 2018 року. Вже декілька разів зверталися до КМУ, ОДА,

¹ Протягом року громади приросли землею. Урядовий кур'єр. 2018. 27 груд. С. 6.

обласної ради, але безрезультатно. В нас є інвестор, який хоче побудувати сміттєпереробний завод. Уже два роки чекає, але ми не можемо нічого зробити, оскільки земля не передана. Ця проблема нам дуже болить. Ми б могли і аукціони провести, запропонувати інвестиційні ділянки. Маємо залізничний вузол у Римачах, який поруч з кордоном, шосе Київ – Варшава, Брест – Львів. До кордону з Польщею 16 кілометрів. За всіма логістичними та економічними показниками кращого місця не знайдеш...»¹

Щодо фінансових показників, то в Аналітичній доповіді до щорічного послання Президента України до ВРУ «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» зазначалося: «Місцеві бюджети перевищили за розміром 15 % ВВП України і становили понад 51 % консолідованого бюджету України. ОМС перестали бути «соціальними касами» винятково з виплат зарплати кільком працівникам сільради. Вони стали повноцінними органами, що впливають на розвиток своїх територій і є найбільшими публічними інвесторами на території. Важливо, що це стосується як міст обласного значення, так і ОТГ. ОМС отримали значно більший фінансовий ресурси для власного розвитку, модернізації інфраструктури, поточних та капітальних ремонтів усього міського громадського простору. Бюджетне вирівнювання, яке тепер здійснюється на основі оцінки доходів, а не видатків місцевих бюджетів, стимулює ОТГ та громади міст обласного значення до економії коштів, розвитку місцевої економіки, а відтак і розвитку людського капіталу»².

Разом з тим, згідно звіту Рахункової палати у 2018 р., трансферти з державного бюджету становили 53,2 % доходів місцевих бюджетів, що свідчило про їх залежність від державного бюджету. Переважну частину трансфертів з державного бюджету було спрямовано на поточні видатки місцевих бюджетів для виконання делегованих державою повноважень в освіті, охороні здоров'я і соціальному захисті населення. Доходи місцевих бюджетів без трансфертів з державного бюджету, порівняно з попереднім роком, зросли на 14,8 %, їх частка у загальному обсязі доходів збільшилася на 1,1 % – до 46,8 %. Видатки місцевих бюджетів переважно спрямовувалися на освіту – 29,0 % загального обсягу, соціальний захист і соціальне забезпечення – 25,5 %, охорону здоров'я – 16,3 %, економічну діяльність – 13,5 % та зросли найбільше за цими ж напрямками³.

¹ Солоненко М. Активна громада – шлях успішного реформування. *Голос України*. 2019. 8 черв. С. 4.

² Україна увійшла до групи найбільш фінансово децентралізованих європейських держав. *Децентралізація дає можливість*. URL: https://decentralization.gov.ua/news/9758?fbclid=IwAR3X8GUdtQPzFtbw2Uk0yrB7uuZ2M6PGxmYjGRXDtz_1QinB1zkRSPFGI8Q (дата звернення: 29.11.2020).

³ Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про державний бюджет України на 2018 рік»: затв. рішенням Рахункової палати від 09.04.2019 р. № 8–5. *Рахункова палата*. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/8-5_2019/Vysn_vyk_dbu_2018_8-5_2019.pdf С. 52-56 (дата звернення: 30.11.2020).

РОЗДІЛ 6

Ключовий етап децентралізації: 2019 рік

6.1. Початок реформування субрегіонального рівня

1 лютого 2019 р. у Художньому музеї Замку Любарта 12 ОТГ області ініціювали створення Асоціації ОМС Волинської області «Волинська економічна ліга» (ВЕЛ). Ще чотири громади прийняли рішення протягом останніх тижнів доєднатися до цієї Асоціації. Головою новоствореної організації обрали Любешівського селищного голову О. Куха, секретарем – Жидичинську сільську голову Г. Матвіюк. Місцем розташування ВЕЛ стало село Підгайці. Під час презентації О. Кух зазначив: «Ми засновуємо сталу демократичну інституцію, що ефективно представлятиме інтереси всіх об'єднаних громад на всіх рівнях та виконуватиме функції експертно-аналітичного центру соціально-економічного розвитку ОТГ області...»¹

Для себе ми визначили, що ВЕЛ – це структура, створена на основі аполітичного партнерства між ОТГ Волинської області з метою комплексного економічного розвитку. Тож, за допомогою експертної групи, що складається з голів ОТГ, незалежних проектних менеджерів та громадських діячів, ми сформували портфоліо пріоритетних регіональних ВЕЛ-проектів за такими блоками: інфраструктура, промисловість, агропотенціал, туризм, спорт, промоція та спроможність. І в результаті – виділили 7 ВЕЛ-проектів, реалізацію яких плануємо розпочати у цьому році.

Перший – «Створення системи комунальних автотранспортних пасажирських перевезень, який передбачає будівництво нового автовокзалу у Підгайцівській ОТГ та створення спільного комунального підприємства з організації міжміських та міжнародних пасажирських перевезень. Орієнтовний розмір інвестицій 200 млн грн.

Другий – «Спортивна інфраструктура європейського рівня». У планах – будівництво нового спортивного об'єкта – палацу спорту «Боратин-Арена». Орієнтовний розмір інвестицій 450 млн грн.

Третій – проект «Будівництво Палацу водних видів спорту «Липини» у Липинській ОТГ. Орієнтовний розмір інвестицій 400 млн грн.

Четвертий – проект «Будівництво комплексу сміттесортувальних станцій та логістика ТПВ». Мова про встановлення комплексу установок сортування сміття в 10 громадах Волині, а також розрахунок оптимальної логістики ТПВ. Орієнтовний розмір інвестицій 50 млн грн.

П'ятий проект – «Кластер енергетики з біомаси», в якому передбачається створення державно-приватних партнерств з організації вирощуван-

¹ «Волинська економічна ліга». *Волинська газета*. 2019. 7 лют. С. 2.

ня енергорослин на непридатних землях та виробництва паливних пелет. Орієнтовний розмір власних інвестицій 30 млн грн.

Шостий – проект «Створення туристичної індустрії навколо видатних людей Волині». Реалізація проекту передбачає відновлення, реконструкцію та промоцію громад, пов'язаних з історичними особистостями: Колодяжне – Леся Українка, Устилуг – Ігор Стравінський, Олика – родина Радзивіллів. Орієнтовний розмір власних інвестицій 100 млн грн.

Сьомий – створення найпотужнішого в Західній Україні промислового майданчика з використанням переваг логістичного потенціалу Волині «Індустріальний парк «Ковель». Орієнтовний розмір власних інвестицій: 114,5 млн грн. Очікуваний розмір залучених інвестицій 600 млн дол. США.

На завершення хочу згадати вислів нашого земляка родом із Затурцівської громади, видатного ідеолога української державності В'ячеслава Липинського: «Ніхто нам не збудує держави, коли ми самі її собі не збудуємо»¹.



Засідання зі створення Волинської економічної ліги

Виконавчий директор ВЕЛ А. Банера зауважив, що ВЕЛ – це перша в Україні організація такого типу. Він наголосив, що вона аполітична та стосується лише розвитку громад: «Ми спільно з головами ОТГ напрацювали стратегічні пріоритети Асоціації. Ця структура планує базуватися на трьох китах. Перший – це лобювання та представлення інтересів місцевого самоврядування на різних рівнях. Другим китом ми визначили сприяння сталому економічному розвитку наших ОТГ. Організація стане «банком знань» наших громад. А третій кит – муніципальна співпраця. Співпраця громад між собою, з іншими Асоціаціями, народними депутатами»².

¹ Волинська економічна ліга: європейський підхід до місцевого розвитку. URL: *Офіційний веб-сайт Волинської ОДА*. URL: <https://voladm.gov.ua/new/volinska-ekonomichna-liga-yevropeyskiy-pidhid-do-miscevogo-rozvitku/> (дата звернення: 05.12.2020).

² У Луцьку голови ОТГ заснували «Волинську економічну лігу». *Українформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2632076-u-lucku-golovi-otg-zasnuvali-volinsku-ekonomichnu-ligu.html> (дата звернення: 05.12.2020).

На початку року розпочався процес обговорення майбутнього субрегіонального рівня АТУ. 19 лютого у приміщенні Волинського ЦРМС відбувся круглий стіл «Реформування субрегіонального рівня АТУ. Від історії до сьогодення». У заході взяли участь народний депутат України І. Констанкевич, експерт Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (програма «U-LEAD з Європою») Ю. Ганущак, координатор Центрального офісу реформ при Мінрегіоні І. Лукеря, представники Волинської ОДА, Волинської обласної ради, РДА та районних рад, Волинського ЦРМС, громадського сектору, голови ОТГ, журналісти. Захід проводився з метою обговорення процесу децентралізації у Волинській області та нового етапу реформи місцевого самоврядування у 2019–2020 роках. Під час круглого столу відбулося обговорення обсягу повноважень майбутніх органів публічної влади районного рівня та порядок формування територіальних органів ЦОБВ на субрегіональному рівні, а також дискусія щодо альтернативних варіантів нового районного поділу Волинської області.

Ю. Ганущак висловив переконання, що при формуванні нового субрегіонального рівня слід позбутися поняття «район», що було запроваджено у 1933 р. радянською владою. На його думку, нові субрегіони доцільно назвати повітами. При цьому він зазначив, що очікується створення 1300-1400 ОТГ і 100 нових субрегіонів, а ось межі областей не зазнають змін. Також він навів досвід реформування Франції, зокрема, приклад функціонування інституту префектів. Запровадження такої ж посади у майбутньому планується і в Україні. В українських префектів має бути високий професійний вишкіл, достатня зарплата (з метою запобігання корупції), чітко визначені функції і повноваження. Ці посадові особи мають бути підзвітні Президенту і відповідальні і підконтрольні Уряду.

І. Лукеря наголосив на важливості децентралізації в Україні – найбільш підтримуваної суспільством реформи. Він зазначив, що чим менша ОТГ, тим більше коштів витрачається та утримання її управлінського апарату. Зокрема, для управління ОТГ з населенням чотири тисячі, необхідно 20-25 осіб, на яких витрачається приблизно половина місцевого бюджету. Експерт окреслив майбутній алгоритм реформування, навівши зарубіжний досвід. В Естонії муніципальну консолідацію завершили два роки тому – ті, хто не об'єднався до 2016 р., були автоматично об'єднані згодом у громади з населенням мінімум у п'ять тисяч. Данія суттєво скоротила кількість муніципалітетів і нині вони мають 15-18 тисяч населення. В Україні зараз середня кількість населення в ОТГ становить 8,6 тисячі.

О. Урбан зауважила, що реформування субрегіонального рівня має відбуватися на користь жителям Волині. Вона наголосила, що потрібно відійти від радянської системи влади: «Перші успіхи децентралізації показують, що Україна і українці змінюються і ми готові до кращого життя». Вона запропонувала різні варіанти районування, проте наголосила, що це – чорнові варіанти, адже остаточно затвердженого немає. Нині є три центри тяжіння – Луцьк, Володимир-Волинський і Ковель. Також потужними

точками на карті є Камінь-Каширський і Любешів. Вона закликала до активного обговорення цих варіантів¹.

І. Констанкевич у своєму виступі зазначила: «Чи реальним є на 2020 рік субрегіональний рівень реформи, час покаже. Але вже зараз має бути широке публічне обговорення кількості повітів на Волині. Є низка факторів, які враховуються. Для мене ж головним має бути доступність для громадян, для чиновників, для усіх у процесі надання-отримання послуг. Відтак, я вболіваю за жителів моїх північних поліських районів: Камінь-Каширського, Любешівського, Маневицького. І вважаю, що для зручності там має бути теж повіт – четвертий, а не три, як це є в одному з робочих варіантів Уряду. Щодо центру повіту – це рішення має бути ухвалене на місцях. Як вирішать у громадах, так і буде. Тому, чекатиму на такі пропозиції, щоб виступити або із законопроектом, або депутатським зверненням»².

14 березня у ковельському Палаці культури імені Тараса Шевченка відбулося масштабне засідання Ради регіонального розвитку Волинської області. У своєму виступі О. Савченко зазначив, що на землях Люблинецької ОТГ планується створення індустріального парку «Ковель» з 3500 робочими місцями, понад 600 млн євро інвестицій впродовж наступних 5-8 років. На його думку, область має унікальну можливість перетворитися в транспортно-логістичний HUB і стати західними воротами України в Європу. В індустріальному парку створять митно-логістичний термінал, в якому поєднають вузьку європейську та широку українську залізничні колії. Разом з тим, працюватимуть над будівництвом сучасних транспортних коридорів із Чорного моря до Балтики та з Європи через Одесу до країн Азії, котрі дадуть можливість безперешкодно постачати на українські та європейські ринки товари як з нашої держави, так і країн Євразійського регіону.

Окрім того, голова ОДА окреслив перспективи розвитку Волині на 2019 – 2021 роки: будівництво 10 нових сільських шкіл, 9 амбулаторій сімейної медицини, 8 нових футбольних полів, ЦНАП, нових дитячих садків, реабілітаційного центру для ветеранів АТО та ООС, відкриття нового транспортного напрямку у формі малого прикордонного руху з Ковеля до польського міста Грубешів, будівництво зернового елеватора у смт Іваничі та полігону побутових відходів за європейськими екостандартами на території Горохівського району. Ще одна амбітна мета – перетворити малу батьківщину Лесі Українки (с. Колодяжне, урочище «Нечимне») у справжній культурно-історичний центр.

Голова ВЕЛ О. Кух презентував напрями та перспективи діяльності цієї громадської організації. У своєму виступі він також зазначив: «Ще де-

¹ На Волині обговорили реформування субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою. *Офіційний веб-сайт Волинської ОДА*. URL: <https://voladm.gov.ua/article/na-volini-obgovorili-reformuvannya-subregionalnogo-rivnya-administrativno-teritorialnogo-ustroyu/> (дата звернення: 05.12.2020).

² «Бути чи не бути?». У Луцьку обговорили реформу АТУ». *Народний депутат України Ірина Констанкевич*. URL: http://imk.net.ua/news/parliament/buti_chi_ne_buti_u_lutsku_obgovorili_reformu_admnstrativno_teritorialnogo_ustroyu (дата звернення: 05.12.2020).

кілька років тому ми, місцеві громади, виживали і навіть думати не могли про подальший розвиток. Наших обмежених можливостей вистачало тільки на те, щоб «поїхати в район, або в область та вибити кошти» на реально критичні об'єкти. Все змінилося у 2015 році – саме тоді завдяки політичній волі Президента та Уряду, ОТГ на Волині стали вагомим силою, з якою рахуються. ОТГ Волині за підтримки державних інструментів, а це: інфраструктурна субвенція, кошти ДФРР, екологічного фонду, дорожнього фонду, а також міжнародних програм розвитку, таких як НЕФКО, ЄБРР та інші, отримали можливості вкладати кошти у довгострокові капітальні об'єкти. Тільки за кошти інфраструктурної субвенції в області реалізували 357 проєктів, у т. ч. у 59 школах, 20 дитсадках, 22 закладах культури, покращили стан 68 доріг та вулиць, 75 мереж освітлення. Сьогодні в рамках субвенції на розвиток сільської медицини триває будівництво 16 нових амбулаторій, а за кошти Світового банку, при підтримці Волинської ОДА, в рамках проєкту Світового банку «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей», відбувається реконструкція 34 ФАП у нові сучасні амбулаторії.

Вагомим додатковим ресурсом для розвитку регіону стала передача у комунальну власність 32 ОТГ 4134 земельних ділянок сільськогосподарського призначення, загальна площа яких майже 51 тис га. Ще близько 8 тис. га знаходяться в процесі передачі.

Люблинецький селищний голова Н. Сіховська говорила про те, що Люблинецька ОТГ спільно з ОДА та Ковельською РДА працюють над втіленням у життя ідеї створення на Ковельщині індустріального парку «Ковель». За її словами, конкурентними перевагами майбутнього парку є близькість до кордону та наявність залізничного вузла з так званою вузькою колією, яка сполучає Україну з країнами Західної Європи. Це має бути логістично-виробничо-торговельний комплекс для постачання на європейські та український ринки товарів з Азії. Завдяки запуску індустріального парку «Ковель», буде створено сотні нових робочих місць, бюджети різних рівнів отримують значні наповнення, а Волинь – інвестиції¹.

КМУ розпорядженням «Про затвердження розподілу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ у 2019 році» від 24 квітня розподілив зазначену субвенцію для 806 ОТГ України². Її обсяг становив 2,1 млрд грн, що в середньому становило 2,6 млн грн на одну ОТГ. 50 ОТГ Волинської області у 2019 р. отримали 126,3 млн грн. Найбільше – 11,7 млн грн отримала Любешівська селищна ОТГ, найменше – 856,6 тис. грн Смолигівська сільська ОТГ. Серед районів найбільша сума надійшла до дев'яти ОТГ Луцького району – 17,4 млн грн, шести ОТГ

¹ На Раді регіонального розвитку представили макет індустріального парку «Ковель». *Ковель. Район*. URL: <https://kowel.rayon.in.ua/news/133357-na-radi-regionalnogo-rozvitku-predstavili-maket-industrialnogo-parku-kovel> (дата звернення: 10.12.2020).

² Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 24.04.2019 р. № 280-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.12.2020).

Ковельського району – 13,1 млн грн, чотирьох ОТГ Любомльського району – 12,3 млн грн. Найменше отримали ОТГ Турійського і Рожищенського районів – усього по 2,2 млн грн. Як і в попередні роки децентралізаційної реформи, жодної копійки не отримав Горохівський район, в якому відсутні ОТГ.

Загалом, протягом 2016-2019 рр. найбільше коштів інфраструктурної субвенції отримав Ковельський район – 52,2 млн грн, Володимир-Волинський – 45,5 млн, Луцький – 33,5 млн грн. Найменше, окрім уже згаданого Горохівського, Камінь-Каширський район – усього 2,8 млн грн (див. табл. 6.1).

Таблиця 6.1

Отримана субвенція протягом 2016-2019 рр. у розрізі районів

Назва району	2016 (тис. грн.)	2017	2018	2019	Разом
Ковельський	10 279,2	14 849,1	14 055,7	13 098,5	52 282,5
Володимир-Волинський	14 253,1	9109	11 045,5	11 042,3	45 449,9
Луцький	2004,9	4303,5	9798,1	17 458	33 564,5
Ратнівський	–	4145,7	11 472,8	11 390,2	27 008,7
Іваничівський	–	8717	6903,5	8178,1	23 799,2
Маневицький	–	5583,7	8298,9	7699,3	21 581,9
Любомльський	–	–	12 980,3	12 318	25 298,3
Любешівський	–	–	12 603,2	11 710,2	24 313,4
Шацький	–	3414,9	2677,3	2492	8584,2
Старовижівський	–	–	5677,0	8442,3	14 119,3
Ківерцівський	–	–	4031,9	8699,5	12 731,4
Рожищенський	–	–	2475,9	2293,6	4769,5
Турійський	–	–	2438,2	2274	4712,2
Локачинський	–	–	1956,6	6370,1	8326,7
Камінь-Каширський	–	–	–	2895,2	2896,2
Разом	26 537,2	50 122,9	106 464,4	126 361,3	309 485,8

Як уже зазначалося вище, у Горохівському районі за період реформи не вдалося створити жодної ОТГ. 5 квітня відбулося громадське обговорення питання утворення Мар'янівської селищної ОТГ. Присутні на цьому заході одноголосно підтримали пропозицію Мар'янівського селищного голови та жителів селища «Про добровільне об'єднання ТГ у Мар'янівську ОТГ (без села Сільце)». Загалом історія створення цієї ОТГ була однією з найбільш драматичних у Волинській області. Через різні причини процес утворення Мар'янівської ОТГ тривав півтора року. Коли необхідні документи для призначення перших виборів у цій ОТГ були вже направлені до ВРУ і ЦВК, несподівано мешканці села Сільце виявили бажання вийти зі складу Цегівської сільради та приєднатись до Журавниківської сільради, з перспективою ввійти до складу Горохівської ОТГ. Однак, Горохів сам пе-

ребував у процесі судових розглядів, що тривали ще з 2016 року. Після початку процедури формування Горохівської ОТГ, приватна особа звернулася до Локачинського районного суду з адміністративним позовом до Горохівської міської ради про визнання незаконним та скасування рішення «Про надання згоди на добровільне об'єднання ТГ та делегування представника до спільної робочої групи». Справа про зміну адміністративної приналежності села Сільце перейшла у формат судових розглядів. Судився депутат Цегівської сільради, відстоюючи позицію жителів села Сільця. У результаті цієї судової тяганини Горохівська міська ОТГ так і не була створена, а село Сільце за рішенням Волинської обласної ради було віднесене до складу Журавниківської сільської ради. Таким чином був зірваний завершальний етап формування Мар'янівської ОТГ і громада змушена була знову розпочинати все із самого початку¹.

Але на цьому перешкоди для цієї ОТГ не закінчилися. Певні сили робили все можливе, щоб цієї ОТГ не з'явилося на карті Волині, незважаючи на те, що Мар'янівка була селищем, через яке проходила залізнична колія (станція Горохів), а у радянські часи вона була промисловим центром Горохівського району. Схожа ситуація склалася ще з одним селищем цього району – Сенкевичівкою, яка до 1959 р. була районним центром. Натомість, із самого початку децентралізації перевага надавалася с. Шклинь, яке у всіх перспективних планах фігурувало як адміністративний центр ОТГ. Ось якою була ситуація з утворенням Сенкевичівської ОТГ: «...Ще у липні 2015 року жителі сіл Губин, Новосілки, Колодеже та Сенкевичівка вирішили створити окрему ОТГ. Усі необхідні документи для цього у них були: відбулися громадські обговорення, на сесіях депутати сільських і селищної рад підтримали думку громади про спільне самоврядування, усі протоколи направили в обласну держадміністрацію. І ... процес зупинився. Через деякий час повідомили, що не вистачає ще якогось документа.

Хто ж «гальмує» процес утворення ОТГ, нехтуючи прагненням жителів цих сіл до об'єднання, намагалися з'ясувати експерти Офісу реформ в оновленому складі (в. о. виконавчого директора ВРВ АМУ стала М. Конончук, а консультантом з комунікацій – Т. Зубенко). Вони в рамках «Децентралізаційного марафону» проекту ПУЛЬС завітали у село Колодеже Горохівського району і поспілкувалися з очільниками навколишніх сіл щодо можливої появи в районі ОТГ із центром у селищі Сенкевичівка.

«У нас уже могла б бути окрема громада, – каже Новосіківський сільський голова Євген Пились. – Але область чомусь загальмувала наші плани. Цього року запропонували увійти до складу Звиняченської ОТГ. Поки що ми відхилили таке рішення, бо мали об'єднуватися із Сенкевичівкою. Крім того, після виборів змінився депутатський склад і тепер не всі обранці громади висловлюються за утворення ОТГ».

¹ Влітку на Горохівщині будуть перші вибори депутатів в ОТГ. *Волинь*. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/126189-vlitku-na-horokhivshchyni-budut-pershi-vybory-deputativ-v-oth> (дата звернення: 10.12.2020).



Команда Офісу реформ: В. Малиновський, Т. Зубенко,
М. Конончук, В. Гром

«У моєму селі люди згодні закрити ФАП, але якщо у Сенкевичівці буде нормально працювати станція швидкої допомоги, – каже Губинський сільський голова Дмитро Січевський. – Я вважаю, що з часом наші малокомплектні школи закриють і нам всерівно прийдеться ходити до Сенкевичівки. Там вони зможуть отримати якісну освіту, в музичній школі та гуртках займатися».

«Чому з нами ніхто не радився, як створювали Перспективний план, – обурюється Колодеженський сільський голова Тетяна Марчук. – Мало бути 7 ОТГ у Горохівському районі, а як вийшло лише 3? Видно, що на районному рівні не зацікавлені процесом децентралізації».

«На жаль, політики, місцеві землевласники чи бізнесмени все-таки впливають на цей процес, – резюмує експерт з питань децентралізації Валентин Малиновський. – Для мене це взагалі перший випадок у нашій області, коли громада готова до змін у самоврядуванні, а наша бюрократія – ні. Але процес децентралізації – незворотний. Тому краще самим обрати, з ким створювати ОТГ, а не чекати, поки вас кудись приєднають. На мою думку, ваше об'єднання було б правильним з центром у селищі Сенкевичівка. Адже це колись був окремий район».

Для того, щоб отримати усі преференції від держави, Сенкевичівській ОТГ потрібно знову поновити необхідні документи, щоб ця громада уже з'явилася в Перспективному плані. А найоптимальніша дата для об'єднання, кажуть спеціалісти, це 1 травня 2017 року. Тоді наступного року вони уже функціонуватимуть за новим бюджетним принципом – з «прямими» зв'язками із Державним бюджетом та «інфраструктурними» субвенціями¹. На жаль, ця ОТГ так і не з'явилася на карті Волинської області.

Мар'янівська ОТГ звернулася до ОДА та обласної ради щодо внесення відповідних змін до Перспективного плану, а 26 вересня 2018 р. обласна рада внесла такі зміни. Проте, доволі несподівано КМУ у своєму розпорядженні від 13.02.2019 р. «Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області», не вніс Мар'янівську ОТГ до Перспективного плану².

¹ Хто гальмує створення ОТГ в Горохівському районі. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3571> (дата звернення: 15.12.2020).

² Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської облас-

Незважаючи на це, ЦВК усе ж призначила на 30 червня перші вибори селищного голови і депутатів Мар'янівської селищної ОТГ, до складу якої ввійшли: Мар'янівська селищна рада (сmt Мар'янівка), Бранівська сільська рада (села Брани, Борисковичі, Довгів), Бужанівська сільська рада (села Бужани, Ржищів), Цегівська сільська рада (села Цегів, Борочиче, Широке). Населення цієї ОТГ становило 8840 осіб, а територія – 167,9 км кв. Однак, так як ця ОТГ не була передбачена Перспективним планом, це зумовило подальші труднощі у її становленні. Зокрема, вона так і не була визнана КМУ як спроможна, відповідно не перейшла на прямі бюджетні відносини з державним бюджетом з початком 2020 року.

Окрім Горохівського району, активізувалися децентралізаційні процеси ще у двох районах, в яких утворення ОТГ мало значні труднощі. 22 грудня були проведені перші вибори голів і депутатів у Сошиченській ОТГ Камінь-Каширського та Доросинівській ОТГ Рожищенського районів. Сошиченська ОТГ об'єднала всього чотири села двох сільських рад (Сошиченської і Карасинської) з населенням 3568 осіб. На жаль, інші п'ять сільських рад, передбачені у складі цієї ОТГ Перспективним планом, відмовилися від об'єднання. До складу Доросинівської ОТГ ввійшли п'ять сільських рад: Доросинівська, Береська, Вічинівська, Ворончинська, Немирська з населенням 3457 осіб. Ще дві сільські ради (Щуринська та Ясенівська), передбачені у складі цієї ОТГ Перспективним планом, не погоджуючись із визначенням с. Доросині адміністративним центром ОТГ, відмовилися від об'єднання. Утворення зазначених ОТГ у не повному складі, зважаючи на невелику кількість населення (менше п'яти тисяч), суттєво зменшувало потенційні можливості цих громад. У цьому зв'язку слід зазначити, що саме за цим показником (кількість ОТГ з населенням менше 5 тис. осіб) у рейтингу регіонів щодо формування спроможних громад Волинська область займала найнижче 12 місце¹.

У цей же день пройшли додаткові вибори депутатів у сільрадах, що приєдналися до ОТГ: Романівській (Підгайцівська ОТГ Луцького району), Кримненській (Дубечненська ОТГ Старовижівського району), Журавлинській (Смідинська ОТГ Старовижівського району), Соловичівській (Турійська ОТГ). Таким чином, практика приєднання суміжних громад до ОТГ у Волинській області у 2019 р. набула позитивної динаміки. Громади, які на початку реформи зайняли очікувальну позицію, побачивши успішний розвиток ОТГ, зважилися на приєднання до них. Однак, через відсутність законодавчого врегулювання, ті громади, котрі вирішили приєднатися до ОТГ, розташованих у суміжних районах, так і не змогли реалізувати своє

ті: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 13.02.2019 р. № 65-р. *Урядовий кур'єр*. 2019. 22 лют. С.10.

¹ Рейтинг областей щодо формування ОТГ. Індикатор 3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (дата звернення: 15.01.2021).

право цього року. ВРУ так і не спромоглася внести відповідні зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ», відповідно ЦВК відмовила у призначенні додаткових виборів у таких громадах регіону:

- Іванчицівській сільраді Рожищенського району, що приєдналася до Княгининівської ОТГ Луцького району ще у 2017 році;
- Городинівській сільраді Рожищенського і Скірченській сільраді Горохівського районів, що приєдналися до Торчинської ОТГ Луцького району;
- Новочервищанській і Тоболівській сільрадах Камінь-Каширського району, що приєдналися до Прилісненської ОТГ Маневицького району;
- Буциньській і Секунській сільрадах Старовижівського району, що приєдналися до Дубівської ОТГ Ковельського району;
- Звірівській сільраді Ківерцівського району, що приєдналася до Липинської ОТГ Луцького району.

1 червня у приміщенні Камінь-Каширської районної ради відбувся круглий стіл з питань децентралізації, зокрема – створення ОТГ у районі та перспектив повіту з центром у м. Камені-Каширському. Ініціатором цього заходу були авторитетні вихідці з Камінь-Каширського району: народний депутат України IV скликання М. Потапчук, колишній керівник району та экс-очільник Федерації профспілок області І. Карпомиз, а також представники Офісу Реформ ВРВ АМУ В. Малиновський, В. Гром, Т. Зубенко. Обговорити ситуацію зібралися керівники громад і районної влади, зокрема голова Камінь-Каширської райради **В. Сус** та голова РДА В. Дунайчук, частина депутатів міської і районної рад, журналісти, небайдужі громадяни.

Голова Камінь-Каширського районного суду В. Гордійчук у своєму виступі зазначив: «У мене таке враження, що самоврядний орган міста на чолі з керівником втратив відчуття реальності. Вони ніби зійшли зі швидкого поїзда на глухому полустанку і не знають у який бік податися. Топтання на місці лише усугубляє безвихідь. Мене дивує, що міськрада навіть не спромоглася розробити положення про громадські слухання. Саме через те вони не можуть почути думку містян, котрі давно говорять про готовність до об'єднання з сусідніми сільськими радами...

Гріш ціна вам буде, коли не подумаєте про майбутнє. Наступні покоління вам цього не простять!»¹

У своєму виступі М. Потапчук наголосив: «Бездіяльність голови і депутатів міськради стане могильником району і міста! На початку року прем'єр-міністр Володимир Гройсман заявив про підготовку до створення в Україні 100 об'єднаних районів (повітів). У зв'язку з цим була проведена певна робота щодо збільшення на Волині повітів з трьох до чотирьох. Сьогодні цей процес підтримується на рівні Києва і області, і велика заслуга у вирішенні цього питання належить народному депутату України І. Констанкевич. Є припущення, що найближчим часом на законодавчому рівні будуть визначені терміни закінчення процесу формування ОТГ, зокрема

¹ Приходько В., Цюриць С. Підводить нерішучість? *Волинська газета*. 2019. 13 черв. С. 2.

добровільне створення повітів до 1 жовтня ц. р., бо надалі найбільш імовірно усе це буде відбуватися в примусовому порядку без виділення впродовж 5 років інфраструктурних субвенцій.

На Волині сьогодні діє 51 ОТГ. Найкращих результатів в області досягли представники Любешівського району, і вони вправі претендувати на створення центру повіту у Любешові. Адже, як вже зазначалось, у нашому районі склалось найгірше становище щодо формування ОТГ, де створена лише одна Гуто-Боровенська об'єднана громада. Разом з тим вже дві сільські ради фактично перейшли до Маневицького району. Найбільш неприємним у цій ситуації є те, що керівники міста, частина депутатів відмовляються займатися цим об'єднавчим процесом. На думку багатьох, головна причина відмови полягає у великому бажанні голови міської ради Василя Бондара залишитися на своїй посаді до наступних місцевих виборів наприкінці 2020 року, але прискорене створення об'єднаних громад змінить ці терміни. А ще до того ж велика заробітна плата керівника міста (середня за минулий рік становила 25 тис. грн), яку так важко втрачати, та його заступників, які отримують не набагато менше... У зв'язку з відмовою Василя Бондара створювати ОТГ громада міста і депутати стали заручниками існуючої ситуації...».¹

В. Малиновський вкотре закликав камінь-каширців зважити на серйозність ситуації: «Не дайте зникнути з карти Волині району, створіть Камінь-Каширську ОТГ, щоб місто, яке мало Магдебурзьке право, не опинилося на задньому дворі історії. На все про все часу є два місяці, щоб встигнути подати всі документи на реєстрацію, провести до нового року вибори і отримати гарантію від держави на інфраструктурну субвенцію на наступні п'ять років».

В. Гром озвучив фінансові перспективи майбутньої Камінь-Каширської ОТГ, яка, на його думку, за відповідними підрахунками у перспективі матиме збалансований бюджет. Зокрема, він зазначив: «Шкода, що ніхто з містян не згадав, що Камінь-Каширський усі ці роки будувався як центр районної громади і, звісно, фінансувався часто за рахунок сільських громад. А тепер, коли місто збудоване, нові князькі-господарі вже дивляться на села як на баласт. Ще трохи, вони ладні будуть продати містечко тому, хто більше заплатить, або ж при вигоді для себе увійти навіть до ОТГ з багатеньким центром у ближньому селі, якщо таке буде. Хутірське, далеке від української державницької ідеології мислення, зробило заручником усіх містян і навіть жителів району»².

Закликав своїх колег-самоврядців об'єднуватися й Гуто-Боровенський сільський голова М. Оліферчук зазначивши, що фінансові можливості ОТГ суттєво зростають, зокрема після об'єднання бюджет їхньої ОТГ склав 33 млн 500 тис. грн.

1 Приходько В., Цюриць С. Вулкан Камінь-Каширського значення. *Волинська газета*. URL: <http://volga.lutsk.ua/view/26245/1/> (дата звернення: 15.01.2021).

2 Приходько В., Цюриць С. Підводить нерішучість? *Волинська газета*. 2019. 13 черв. С. 2.

Більшість виступаючих звинувачували міського голову В. Бондара, якого на цьому круглому столі не було, оскільки у той час він у справах поїхав до Луцька. Тож почути його аргументи не вдалося. Щоправда, від його імені позицію щодо недоцільності створення Камінь-Каширської ОТГ за участю суміжних сільських рад озвучив перший заступник міського голови М. Шворак.

Результатом круглого столу стало створення робочої групи за участю керівництва району, депутатів, сільських голів та юристів, яка допомагатиме у створенні ОТГ в районі та контролюватиме об'єднавчі процеси. Присутні депутати міської ради запевнили, що будуть боротися за створення ОТГ на позачерговій сесії Камінь-Каширської міської ради.

12 червня така сесія міськради відбулася. На ній, нарешті, були прийняті рішення «Про прийняття Положення про громадські слухання в Камінь-Каширській міській раді», «Про ініціювання добровільного об'єднання ТГ м. Каменя-Каширського, сіл Підцир'я, Олексіївка Камінь-Каширської міської ради, Клітицьк, Яловацьк, Гута-Камінська Клітицької сільської ради, Раків Ліс, Підріччя Раково-Ліської сільської ради, Грудки Грудківської сільської ради, Залазько, Осівці, Ольшани Осівцівської сільської ради, Видерта Видертської сільської ради, Ворокомле Ворокомлівської сільської ради в Камінь-Каширську ОТГ з центром у місті Камені-Каширському». При цьому, міський голова В. Бондар заявив журналістам, що особисто він проти створення ОТГ: «Чому я маю бути «за», коли мені лишився ще рік на посаді голови!?»¹

23 липня заступник голови ОДА В. Цьось провів нараду, на якій були розглянуті пропозиції Мінрегіону щодо удосконалення АТУ базового та районного рівнів регіону. Під час засідання стало відомо, що ОДА направила пропозиції до Мінрегіону щодо укрупнення районів та їхньої конфігурації. Заступник начальника управління містобудування та архітектури ОДА В. Швай повідомив: «Ми запропонували сформувати чотири райони – Луцький, Володимир-Волинський, Ковельський та Камінь-Каширський. Це більш об'єктивно щодо покриття області і комфортного доступу населення до всіх послуг, організацій та теруправлінь державних органів. Однак, Мінрегіон пропонує сформувати три райони (без Камінь-Каширського) та 44 проектні ОТГ, хоча за перспективним планом області їх передбачається 73»². У такому варіанті у Луцькому районі проживатиме 451 тис. осіб і він матиме площу 5,5 тис. км кв., у Володимир-Волинському – 181 тис. осіб з площею 2,4 тис. км кв., Ковельському – понад 400 тис. осіб і площею 12 тис.

¹ Приходько В., Цюриць С. Підводить нерішучість? *Волинська газета*. 2019. 13 черв. С. 8.

² Реформування районів: як обговорювали нову модель Волині. *Офіційний сайт Волинської ОДА*. URL: <https://voladm.gov.ua/new/reformuvannya-rayoniv-yak-obgovoryuvali-novu-model-volini/> (дата звернення: 20.01.2021).

км кв. Підтримував саме таку конфігурацію районів і Г. Зубко, який оприлюднив «Модель ідеальної Волинської області» у складі трьох районів¹.

Натомість, В. Цьось заявив, що область буде відстоювати позицію щодо чотирьох районів, яка підтримується депутатами обласної ради. Тим більше, що в Мінрегіону немає жорсткої позиції щодо трьох чи чотирьох районів. Там очікують остаточної пропозиції області з цього питання, на основі якого будуть приймати рішення на нашу користь².

У кінці липня відбулося засідання регіональної робочої групи з підготовки пропозицій щодо АТУ базового та районного рівнів Волинської області. У ньому взяла участь новообрана голова Волинської обласної ради І. Вахович, яка, на відміну від попередніх очільників представницького ОМС, активно включилася у процес реформи децентралізації. Вона заявила, що їй, як науковцю, імponує пропозиція Мінрегіону щодо поділу області на три райони з центрами у Луцьку, Ковелі та Володимирі-Волинському. Вважаючи, що при проведенні адмінреформи має переважати аргументований прагматизм, а не політика популізму, вона зазначила: «Ми не маємо кінцевого розуміння функціоналу районів. Чи буде до них прив'язане державне фінансування? Не відомо. Якщо з районами будуть бюджетні взаємовідносини, то, можливо, формат чотирьох районів буде вигідний. Адже, якщо ці райони матимуть серйозні функції, то ми виграємо в тому, що державне фінансування буде більшим. Але, в принципі, я не бачу загроз, якщо в області буде три райони, як пропонує Мінрегіонбуд.

Північ Волині хоче до Ковеля, а не до Каменя-Каширського. Адже Камінь-Каширський на сьогодні не є полюсом росту. Саме тому Любешів, Маневичі та Ратне не хочуть до нього центруватися. Залишається величезний ризик депресивного майбутнього для території Камінь-Каширського району.

Коли ми ведемо мову про регіональну економіку, то розуміємо, що, в першу чергу, вона базується на теорії розміщення, яка передбачає, що райони повинні ділитися за певними критеріями. Центр повинен бути рівновіддалений, в ньому має бути розбудована інфраструктура, наявні кадровий та інші потенціали. Всі ці фактори мають забезпечувати однакові стартові умови для кожної території.

У нашому волинському випадку, розділяючи область на три райони, маємо впевненість про їхню самодостатність. А ось, якщо поділимо на чотири, то матимемо один депресивний. Звісно, в умовах, якщо активно працює КП «Волиньприродресурс» північні райони матимуть більше можливостей для економічного розвитку»³.

1 У Волинській області пропонують створити три великі райони замість теперішніх 16. *Українформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2754362-u-volinskij-oblasti-proponuut-stvoriti-tri-veliki-rajoni-zamist-teperisnih-16.html> (дата звернення: 20.01.2021).

2 Реформування районів: як обговорювали нову модель Волині. *Офіційний сайт Волинської ОДА*. URL: <https://voladm.gov.ua/new/reformuvannya-rayoniv-yak-obgovoryuvali-novu-model-volini/> (дата звернення: 20.01.2021).

3 Голова облради вважає недоцільним поділ Волині на чотири райони. *Ковель. Район*. URL: <https://kowel.rayon.in.ua/news/167654-golova-oblradi-vvazhae-nedotsilnim-podil-volini-na-chotiri->



В. Цьось та І. Вахович

Однак, В. Цьось зазначив, що такий поділ не відповідає методичним рекомендаціям Мінрегіону, тому область наполягатиме на своєму баченні територіальної реформи: «Наша позиція незмінна й спільно напрацьована робочою групою, депутатським корпусом, місцевим самоврядуванням та експертним середовищем. Наша пропозиція більш раціональна, бо якщо не буде Камінь-Каширського району, то най-

віддаленіша точка до районного центру Ковеля буде за 200 кілометрів. А це не відповідає рекомендаціям Мінрегіону. Та й волинянам це буде приносити труднощі. Стосовно кількості ОТГ – це питання підлягає обговоренню. Якщо будуть зміни до перспективного плану і їх затвердить обласна рада – відповідно тоді й змінюватимемо базовий рівень».

А. Пархом'юк теж підтримав укрупнення у форматі чотирьох районів: «Насамперед треба врахувати ті зміни, які можуть бути внесені до перспективного плану. Але загалом ми підтримуємо пропозицію щодо створення чотирьох районів. За територіальною доступністю й розміщенням – це найзручніший варіант. Окрім того, ми маємо переглянути вже створені ОТГ. Є громади, які працюють на своє утримання, а є такі, які ще навіть повертають кошти в державу. Тому, можливий варіант об'єднання вже створених громад»¹.

Народні депутати України від Волині І. Гузь, С. Івахів, І. Констанкевич, І. Палиця, В. Рубльов також вважали, що на Волині має бути не менше чотирьох районів (повітів) з центром в одному із районів північної Волині. Відповідне звернення вони надіслали на ім'я Прем'єр-міністра України О. Гончарука. У ньому висловлювалася стурбованість щодо підходів формування нового субрегіонального рівня Волинської області, зокрема зазначилося: «Висловлюючи підтримку проведенню ефективної децентралізації, звертаємо Вашу увагу на необхідність створення укрупнення, до якого б увійшли північні райони Волинської області, що матиме позитивне значення для реалізації державної регіональної політики, розвитку місцево-

raioni?fbclid=IwAR30KNgK_M5O8AK_s7XMR8bYtGMEefvjiDWRlKZAKIbW8rsiHVdRXjYy84c (дата звернення: 20.01.2021).

¹ В ОДА обговорили реформування районів. У новій моделі Любешівського немає. *Нове життя*. URL: <http://novezittya.in.ua/z-pershikh-vust/3838-v-oda-obhovoryly-reformuvannia-raioniv-u-novii-modeli-liubeshivskoho-nemaie> (дата звернення: 15.01.2021).

го самоврядування, здійснення виконавчої влади на місцях, забезпеченню надання громадянам України – жителям північної Волині гарантованого державою стандарту соціальних послуг. Адже, зважаючи на специфіку вказаної місцевості та існуючі у ній проблеми, територіальна віддаленість адміністративного центру може призвести до неможливості ефективно здійснювати на даній території отримання громадянами адміністративних, медичних, соціальних та інших послуг. Важливо уникнути невідповідності існуючого стану речей у сфері АТУ задля побудови спроможної та дієвої системи місцевого самоврядування»¹.

Зважаючи на вищесказане, Волинська ОДА направила в Мінрегіон пропозиції щодо формування чотирьох районів – Луцького, Володимир-Волинського, Ковельського та Камінь-Каширського.

Важлива подія у процесі створення Луцької міської ОТГ відбулася 2 серпня. Цього дня депутати Прилуцької сільської ради більшістю голосів підтримали приєднання Прилуцької громади до міста Луцька та створення Луцької міської ОТГ. Присутній на цій сесії В. Малиновський у Facebook зазначив: «Тільки що Прилуцька сільська рада прийняла рішення про надання згоди на приєднання до Луцька! 10 з 11 присутніх депутатів проголосували ЗА! Тепер чекаємо рішення Луцької міської ради»².

Зазначимо, що цьому рішенню передували громадські обговорення, що пройшли у всіх селах Прилуцької сільської ради протягом серпня. У всіх чотирьох селах – Прилуцьку, Дачному, Сапогові, Жабці більшість присутніх підтримали приєднання до Луцька. У цих заходах активну участь узяли В. Малиновський і представник Луцької міської ради Б. Смаль.

На найближчій сесії депутати Луцької міської ради дали згоду на приєднання Прилуцької сільської ради. А 25 жовтня процес утворення Луцької ОТГ, до якої приєдналася Прилуцька сільська рада Ківерцівського району, завершився. На сесії Прилуцької сільської ради всі 13 присутніх депутатів і сільський голова, який свого часу три рази ветував приєднання Прилуцької сільради до міста, проголосували за створення міської ОТГ. Так завершилася багаторічна децентралізаційна епопея щодо створення Луцької міської ОТГ – першої громади на Волині з центром у місті обласного значення.

«Луцьк і Прилуцьке – відтепер одна громада! Здійснилося! Сьогодні був присутній на історичній сесії Прилуцької сільської ради, на якій ухвалили фінальне рішення про добровільне приєднання Прилуцької громади до Луцька! Усі 13 присутніх на сесії депутатів і сільський голова проголосували ЗА! Таким чином, Луцька міська ОТГ у складі Луцька і сіл Прилуцької сільської ради утворена 25 жовтня 2019 року! Отже, перша ОТГ міста обласного значення на Волині, після багаторічної епопеї, утворена!

Задоволений, що мої декількарічні зусилля з об'єднання Прилуцької

¹ Устимчук Р. Три чи чотири? *Волинська газета*. 2019. 19 верес. С. 8.

² Прилуцьке сказало Луцьку «так» і тепер слово за містом. *ВолиньUA*. URL: <https://volynua.com/posts/prilutske-skazalo-lutsku-tak-i-teper-slovo-za-mistom-foto> (дата звернення: 20.01.2021).



Присутні на історичній сесії Прилуцької сільської ради

громади з Луцьком досягли успіху. Початок у правильному напрямі зроблено, тепер черга за іншими громадами...», – сказав В. Малиновський після завершення доленосної сесії¹.

«Прилуцька сільська рада остаточно приєдналася до Луцька. Сьогодні, на останній сесії сільської ради депутати одностайно проголосували «за». Зворотного шляху більше немає, а цей день можна по праву назвати історичною подією для Луцька. Вітаю лучан і жителів чотирьох сіл Прилуцької сільської ради і

широко бажаю успішного розвитку нашої об'єднаної громади!», – написав Г. Недопад на своїй сторінці у Facebook².

У цьому зв'язку зазначимо, що об'єднання Луцька з Прилуцькою сільською радою мало відбутися ще у 2017 р., коли депутати сільської ради на основі результатів громадського обговорення проголосували за відповідне рішення, проте на нього наклав вето сільський голова В. Арчибасов. І лише після президентських і парламентських виборів 2019 р., а відповідно зміни керівництва ОДА, 15 липня депутати Прилуцької сільської ради вчергове розпочали процес тепер уже приєднання з Луцьком. Втративши впливових покровителів та зважаючи на політичні зміни, сільський голова та його прихильники серед депутатів сільської ради вже не наважилися вчергове заблокувати рішення більшості своїх колег та ігнорувати думку своїх виборців.

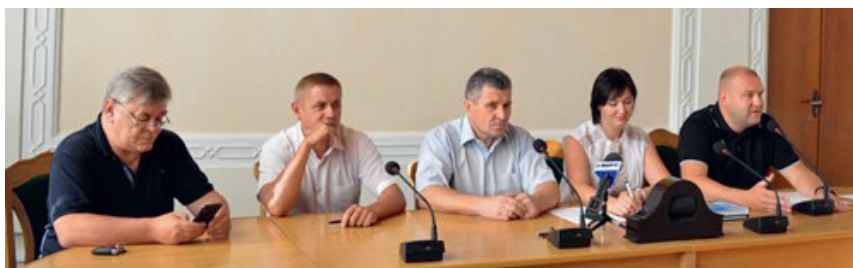
Разом з тим, окрім Луцька, інші міста обласного значення протягом цього року так і не змогли утворити власні ОТГ. Дві суміжні сільські ради (Грядівська і Грибовицька) не виявили бажання приєднатися до Нововолинська. Щодо приєднання до Ковеля всі необхідні рішення прийняла Ружинська сільська рада Турійського району, однак, зважаючи на її відсутність у Перспективному плані у складі Ковельської міської ОТГ, цей процес у 2019 р. так і не отримав юридичного завершення.

¹ Після об'єднання Луцька з Прилуцьким Волинь може стати децентралізаційним лідером. *Конкурент*. URL: <https://konkurent.ua/publication/47927/pislya-obednannya-lutska-z-prilutskim-volin-mozhe-stati-detsentralizatsiyim-liderom/?amp-content=amp> (дата звернення: 20.01.2021).

² Луцьк і Прилуцьке утворили Луцьку ОТГ. *ВолиньUA*. URL: <https://volynua.com/posts/lutsk-i-prilutskie-utvorili-lutsku-otg-foto> (дата звернення: 20.01.2021).

21 серпня у Луцьку відбувся круглий стіл на тему «Перспективи формування нової системи АТУ Волині. Етап перший – аналіз існуючого стану», організований Українською асоціацією районних та обласних рад (далі – УАРОР) та АМУ за підтримки Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні».

І. Вахович озвучила на ньому своє бачення реформи місцевого самоврядування та зміни територіального устрою області. Йшлося про джерела наповнення бюджетів, принципи формування ОТГ, повноваження, а, відповідно, й кількість районів (повітів). «Будь-які реформи повинні мати не тільки концепцію та посили, а чіткий алгоритм того, що маємо зробити, які мають бути функції тих чи інших органів влади, і, головне, щоб люди розуміли, які вони матимуть з цього результати», – сказала І. Вахович. На думку голови обласної ради, відсутність таких законодавчо встановлених алгоритмів від центральної влади, проблеми комунікації між виконавчою та представницькою владою області та меркантильні амбіції місцевих лідерів призвели до низки помилок на Волині в ході реалізації однієї з найбільш популярних в народі реформ. Сьогодні на Волині створено 51 ОТГ з 73, передбачених Перспективним планом. Між тим, як стверджують фахівці Мінрегіону, 22 волинські ОТГ – в зоні ризику щодо фінансової спроможності. Голова обласної ради вважає, що однією з причин цього є неефективне об'єднання двох-трьох сільських рад в одну ОТГ. На її думку, ще на початку процесу потрібно було створювати на Волині 16 ОТГ на основі нині діючих районів¹.



А. Вітів, Ю. Поліщук, О. Даниленко, І. Вахович, Д. Дубняк

9 вересня відбулося продовження круглого столу «Перспективи формування нової системи АТУ Волині. Етап другий – презентація моделі області» у м. Луцьку. Експерт УАРОР О. Даниленко зазначив: «Беручи до уваги ваші пропозиції та застосовуючи методіку, ми бачимо три спроможні райони. Втім, й сьогодні, для нас важливо почути ваші думки, оскільки мапа ще коригується». Його підтримав голова Ратнівської районної ради М. Макарук, який послідовно виступав проти створення повіту у північ-

¹ На Волині відбулася активна дискусія про можливі сценарії завершення адміністративно-територіальної реформи та процесів децентралізації. *Офіційний сайт Волинської обласної ради*. URL: <http://volynrada.gov.ua/news/na-volini-vidbulasya-aktivna-diskusiya-pro-mozhlivi-stsenariyi-zavershennya-administrativno-ter> (дата звернення: 20.01.2021).

ній частині області. За його ініціативою Ратнівська районна рада 23 серпня 2019 р. прийняла Звернення до Президента України, ВРУ, Прем'єр-міністра України, народного депутата України С. Івахіва, Мінрегіону, обласної ради, ОДА щодо підтримки проекту АТУ субрегіонального рівня Волинської області, який передбачає створення у Волинській області трьох районів і входу громад Ратнівського району до об'єднаного району з центром у м. Ковелі. Згодом це Звернення було підтримане рішеннями Велимченської, Забродівської, Самарівської сільських рад Ратнівського району.

З цього приводу М. Макарук висловився так: «Ратнівська районна рада на своїй сесії прийняла рішення про приєднання до Ковельського району. Я особисто впевнений, що в області достатньо трьох районів. Хоча й не розумію для чого три? Функції районів не зрозумілі. Податків вони отримувати не будуть. Ми просто будемо плодити бюрократію. Тому, як на мене, на Волині достатньо й двох районів. Для населення послуги надаватимуться в ОТГ. Тому важливо, скільки буде ОТГ. Народні депутати, які звернулися до Прем'єра про чотири райони, думаю, не дослухалися до людей. Не впевнений, що населення Волинської області хоче чотири райони. Ратнівський район категорично проти приєднання до Камінь-Каширського району. Нас все поєднує з Ковельським районом. Варто не наступати на ті самі граблі та дослухатися до позиції Мінрегіону»¹.

І. Вахович зазначила, що Україні варто не повторювати польських помилок, де субрегіональний рівень місцевого самоврядування є фактично баластом. Вона нагадала, що в нинішніх концепціях реформування територіального устрою в Україні широкого функціоналу для районів не передбачається. Зокрема, на Волині Уряд пропонує створити три райони. Між тим, регіональна робоча група з підготовки пропозицій щодо АТУ базового та районного рівнів Волинської області вийшла з позицією про чотири райони. Передбачається, що в районних центрах будуть утворені префектури, які слідкуватимуть за дотриманням законодавства України місцевими радами базового рівня та координуватимуть діяльність підрозділів ЦОВВ. Голова обласної ради припустила, що такі функції може виконувати обласна префектура, маючи в своєму апараті відповідну кількість спеціалістів, які територіально можуть працювати не лише в обласному центрі².

Натомість, В. Малиновський зазначив: «Чому поляки говорять про помилки з повітами? Вони створили самоврядні повіти, в яких функціонують рада та виконачий комітет, котрі займаються лише повітовою лікарнею та дорогами повітового значення. Ще вони зробили дурницю – утворили міста на правах повіту. Ми не повинні повторити польські помилки і сфор-

¹ 4 повіти на Волині, – цитатник «відкритої влади» про адмінреформу. *Офіційний сайт Волинської обласної ради*. URL: <http://volynrada.gov.ua/news/4-poviti-na-volini-tsitatnik-vidkritoyi-vladi-pro-adminreformu-0> (дата звернення: 24.01.2021).

² Обласна рада вносить зміни до перспективного плану розвитку територій. *Офіційний сайт Волинської обласної ради*. URL: <http://volynrada.gov.ua/news/oblasna-rada-vnositime-zmini-do-perspektivnogo-planu-rozvitku-teritorii> (дата звернення: 24.01.2021).

мувати в Україні найкращу систему АТУ, врахувавши досвід не лише Польщі, а й Франції, Іспанії, Італії. І ми це зробимо! Після того, як функції місцевого самоврядування перейдуть на базовий рівень, на субрегіональному рівні мають бути зосереджені суто державні функції: національна безпека, судочинство, прокуратура, поліція, пенсійний фонд, податкова служба, митна служба, держгеокадастр, міграційна служба, служба зайнятості населення, статистика тощо. Відповідно, районні ради стають зайвою ланкою в системі місцевого самоврядування. Натомість, на базі РДА мають бути створені префектури, які фінансуватимуться з державного бюджету. Таким чином, в районі функціонуватиме державний орган, що координуватиме діяльність територіальних підрозділів державних органів та запобігатиме сепаратизму і незаконним рішенням ОМС»¹

У цьому зв'язку зазначимо, що в результаті АТР, з 1 січня 1999 р. у Польщі були відновлені повіти, скасовані у 1975 році. Повіт був покликаний виконувати публічні завдання, які не відносяться до компетенції гміни. Зокрема, надавати послуги двох типів: державні (освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога) і наглядово-адміністративні (видача дозволів, ліцензій; екологічний, санітарний, будівельний нагляд). Виконання зазначених функцій покладено на ОМС повіту: представницький – раду повіту; виконавчий – правління повіту (староство), очолюване старостою, якого обирає рада повіту. На цьому рівні відсутні органи державної влади, тому староста виконує функції начальника повітових служб, інспекцій та стражей. Наглядові функції за діяльністю ОМС здійснюють Голова ради міністрів та воєвода, а з питань бюджету – регіональна рахункова палата.

На субрегіональному рівні було запроваджено ще одну АТО – місто на правах повіту (міста з населенням понад 100 тис. жителів та ті, що перестали бути центрами ліквідованих воєводств). За оцінками більшості експертів, це був невдалий крок облаштування субрегіонального рівня. Зокрема, польський фахівець Р. Здибель, оцінюючи повітовий рівень Польщі, зазначає, що «потрібно визнати, що ця місцева структура не витримала перевірки часом, і поки не стала ланкою протистояння при розподілі повноважень влади, її необхідно нагально перевірити на предмет юридичних та фактичних підстав для подальшої діяльності»². Ще більш критично висловилися Г. Гожеляк і Б. Яловецьки: «Органи самоврядування повітів і воєводств були створені, однак за цим не сталося ні наділення їх відповідними повноваженнями, ні забезпечення їх власними джерелами доходів. У результаті головна мета реформи – децентралізація державних структур була досягнута лише частково. Реформа не привела до суттєвого обмеження по-

¹ 4 повіти на Волині, – цитатник «відкритої влади» про адмінреформу. *Офіційний сайт Волинської обласної ради*. URL: <http://volynrada.gov.ua/news/4-poviti-na-volini-tsitatnik-vidkritoyi-vladi-pro-adminreformu-0> (дата звернення: 24.01.2021).

² Здибель Р. Роль місцевого самоврядування в демократичній правовій державі. *Економічний часопис – XXI*. 2010. № 9–10. С. 11.

вноважень органів центральної влади і не привела до скасування галузевих відомств. Крок у потрібному напрямі був зроблений, однак масштаби реформи очевидно незадовільні. Залишається лише сподіватися, що реформа буде завершена в недалекому майбутньому»¹.

На початку вересня з'явився новий проект АТУ Волинської області, підготовлений Мінрегіоном, що передбачав усього три райони:

Володимир-Волинський (м. Володимир-Волинський, м. Нововолинськ, Володимир-Волинський, Іваничівський, Локачинський райони) з чисельністю населення 181,4 тис. осіб,

Луцький (м. Луцьк, Горохівський, Ківерцівський, Луцький, Рожищенський райони, Колківська та Красновільська ОТГ Маневицького району) з населенням 451,7 тис. осіб.

Усі інші території віднесено до Ковельського району з чисельністю населення 404,8 тис. осіб (рис. 6.1).

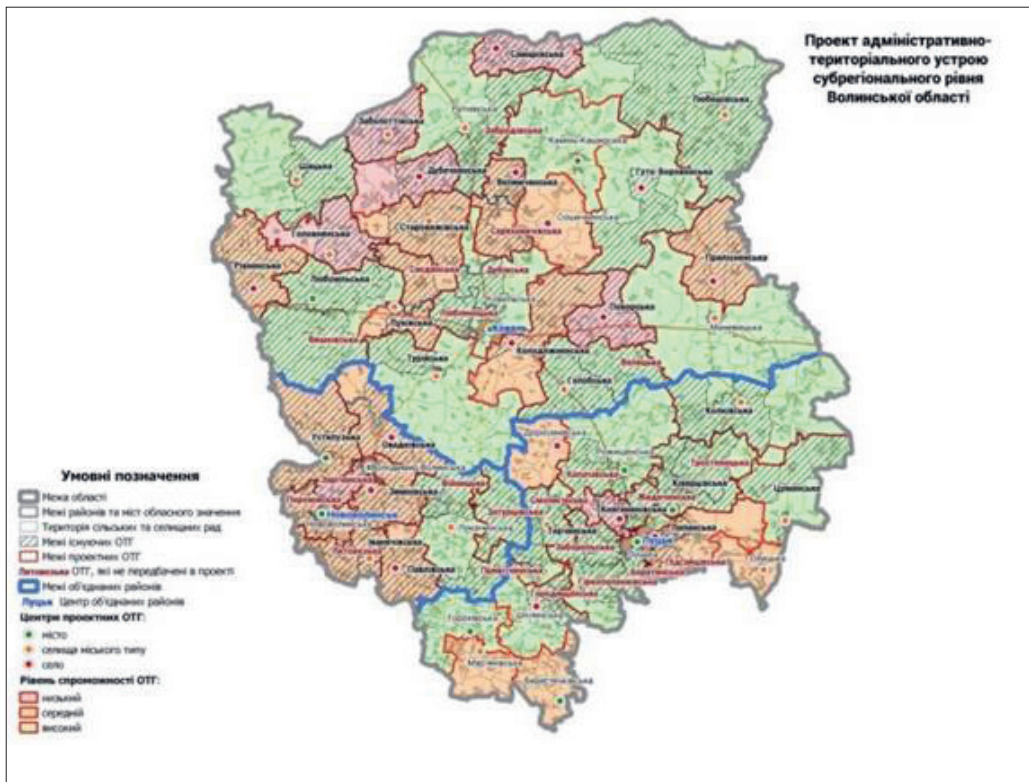


Рис. 6.1. Проект Мінрегіону 2019 року

Очевидними недоліками проекту Мінрегіону були такі:

1) площа Ковельського району охоплювала більшу частину області (61,1 %) і була більшою за два інших райони – Луцький і Володимир-Волинський разом узяті;

¹ Гожеляк Г., Яловецьки Б. Реформа адміністративно-територіального поділу України. С. 11.

2) надто великі відстані від окраїнних населених пунктів до адміністративного центру району. Зокрема, від Ковеля до Любешова – 126 км, а від села Дольськ Любешівського району до Ковеля – 143 км (майже, як від Луцька до Львова) (див. табл. 6.2).

Таблиця 6.2

Характеристика проектних АТО субрегіонального рівня¹

Назва адміністративного центру	К-ть ОТГ у складі району	Площа об'єднаного району, км ²	% від загальної площі області	К-ть населення району, тис. осіб	% від загальної чисельності населення області
Луцьк	14	5479	27,2	451,7	43,5
Ковель	22	12 314	61,1	404,8	39,0
Володимир-Волинський	8	2351	11,7	181,4	17,5
РАЗОМ	44	20 144	–	1037,9	–

Громадськість області вкрай негативно сприйняла міністерський варіант, що передбачав суттєве скорочення ОТГ до 44 та всього три райони. Так як у Перспективному плані передбачалося 73 ОТГ, з яких уже було утворено 51, частина з уже сформованих ОТГ мала бути приєднана до інших. Передбачалося суттєве укрупнення міських ОТГ через приєднання до них частини суміжних сільських ОТГ. Зокрема, до Луцька передбачалося приєднання усіх навколишніх громад, окрім Княгининівської та Липинської ОТГ. Такий план Уряду неможливо було реалізувати на добровільних засадах, а тому він означав перехід до примусового етапу децентралізаційної реформи. З цього приводу В. Малиновський зазначив: «Частина вже існуючих громад може приєднатися до Луцька і без проекту цілком добровільно. Бо деякі вже виявляють таке бажання. З іншими буде не так просто, особливо з тими, що мають на своїй території великі підприємства. Думаю, буде певний спротив. Вже зараз до мене телефонують, висловлюють побоювання»².

Окремі політичні сили виступили проти переходу до примусового етапу реформування. Зокрема, фракція ВО «Свобода» у Волинській обласній раді оприлюднила заяву такого змісту: «Теперішній уряд Зеленського-Гончарука, нехтуючи думкою місцевих громад, у тому числі й обласних рад, фактично викинувши їх із процесу формування Перспективного плану утворення ОТГ, намагається форсованими темпами завершити процес децентралізації.

¹ Волинська область. Моделювання системи адміністративно-територіального устрою. Мінрегіон. С. 19.

² Частину ОТГ можуть приєднати до Луцька. *ВолиньUA*. URL: https://volynua.com/posts/chastinu-otg-mozhut-priednati-do-lutska?fbclid=IwAR1eodShSXwo_wPwgQWhaujakv-K6NbiQ1MrP53IbiGJvQTfS69QBazZ_HM (дата звернення: 27.01.2021).

Розцінюємо такі кроки уряду і його інституцій як відверто маніпулятивні. Адже, після багаторазових узгоджень із громадами на місцях, Волинська обласна рада затвердила Перспективний план формування територій громад Волинської області у кількості 73 ОТГ. Натомість із кабінетів Міністерства розвитку громад і територій України запустили мапу Волинської області з поділом на три укрупнені райони і штучним зменшенням кількості ОТГ області до 44-х. Знехтувавши при цьому і думкою місцевих громад, і Перспективним планом, затвердженим відповідними рішеннями обласної ради.

Пропонується не лише механічно приєднати території, які ще не ввійшли до жодної ОТГ (у багатьох випадках – безсистемно), але й зліквідувати деякі новоутворені громади, у яких уже відбулися перші вибори і обрані та діють керівні органи цих ТГ. Попри це, такі громади, всупереч волі їх мешканців, так само «примусово» пропонують приєднати до інших ОТГ, чого категорично не можна допустити...

Вважаємо, що спроби об'єднати громади примусово можуть призвести до соціального вибуху. На наше переконання, спершу необхідно завершити процес утворення нових ОТГ і доєднання до існуючих ОТГ «білих плям» тих територій, які не ввійшли в жодну ОТГ. Після цього провести місцеві вибори й надати можливість кожній громаді прожити повну каденцію. І лише по завершенню каденції розглянути питання про подальшу долю неспроможних громад. При цьому не варто забувати, що успішною реформа буде лише тоді, коли держава передаватиме місцевому самоврядуванню не лише нові функції, але й фінансові ресурси для їх реалізації.

Закликаємо уряд та інші центральні органи влади негайно зупинити руйнівний процес «примусового» об'єднання ТГ – як такий, який грубо суперечить статті 140 Конституції України та базовим принципам Закону України «Про добровільне об'єднання громад»¹.

Зазначений проект Мінрегіону спонукав до активного обговорення нового АТУ субрегіонального рівня області. У цьому зв'язку зазначимо, що ще у 2008-2009 рр. Мінрегіонбуд підготував проекти АТУ субрегіонального рівня всіх регіонів країни. У Волинській області пропонувалося сформувавши чотири райони: Володимир-Волинський, Камінь-Каширський, Ковельський, Луцький (див. рис. 6.2)².

На нашу думку, він був більш збалансованим у частині конфігурації територій північної Волині порівняно з проектом 2019 року. До Камінь-Каширського району входили громади Камінь-Каширського, Любешівського, Ратнівського, Старовижівського районів, а також північної частини Маневицького району.

¹ «Примусове» об'єднання територіальних громад – недопустиме, – заява фракції ВО «Свобода». *Волинь UA*. URL: <https://volynua.com/posts/primusove-obednannya-teritorialnih-gromad-nedopustime-zayava-fraktsii-vo-svoboda> (дата звернення: 27.01.2021).

² Проекти нових районів, підготовлені Мінрегіонбудом у 2008-2009 роках. *Децентралізація дає можливість*. URL: https://decentralization.gov.ua/new-rayons/proekt-ni-raiony-2008-2009-rr?fbclid=IwAR1tXsTdFk8fnvMAMeUeFewOYplpxkcBIqalOQqetaKEAA_r2kFa6cWSGQ (дата звернення: 27.01.2021).

У ході реалізації проекту «Підготовка та громадське обговорення обґрунтованої пропозиції нового районного (повітового) поділу всіх областей в рамках реформи місцевого самоврядування України», який реалізовували ЦППР за підтримки Уряду Великої Британії та три регіональні партнерські організації (міста Львів, Харків, Запоріжжя) розглядалися три напрацьовані варіанти: проект Мінрегіону України (3 райони); проект І.



Рис. 6.2. Проект нових районів Мінрегіонбуду 2008-2009 років

Коліушка (4 райони – Володимир-Волинський, Камінь-Каширський, Ковельський, Луцький); проект ініціативної групи м. Львова (П. Зінчук, С. Борисюк, В. Самчук, І. Киричик) (4 райони – Володимир-Волинський, Ковельський, Луцький, Маневицький).

8 жовтня у м. Луцьку був проведений круглий стіл на тему «Формування нового районного (повітового) поділу в Волинській області», в якому взяли участь І. Коліушко – голова Правління ЦППР, О. Микита – регіональний координатор проекту, П. Жук – провідний науковий співробітник Інституту регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, В. Борщевський – завідувач кафедри державного управління Українського католицького університету. Від Волинської області у цьому заході взяли участь І. Вахович, представники Офісу реформ Проекту ПУЛЬС В. Гром, Т. Зубенко, М. Конончук, В. Малиновський, радник ЦРМС О. Урбан, делегації з Нововолинська і Володимира-Волинського, Маневицького та Ратнівського районів. При цьому, з невідомих причин була відсутня делегація Камінь-Каширського району. З цього приводу голова Камінь-Каширської районної ради В. Сус пояснив: «Ми не знали про те, що має відбутися така зустріч і якраз у цей час в осівецькій школі проводили зустріч з приводу перспективи відкриття новобудови, на якій були присутні підрядники, а також заступник голови ОДА Валентин Цьось». Голова райради переконував, що



В. Борщевський, О. Микита, І. Коліушко, П. Жук

був спантеличений, коли прочитав повідомлення інтернет-видань про круглий стіл, а згодом відгуки краян у Facebook про те, що «район зливають»¹.

Відкриваючи захід, І. Коліушко зазначив, що «навіть до початку реформи було очевидно, що немає потреби в такій кількості районів. Фактично вони залишилися нам у спадок від СРСР. Тому маємо з одного боку великі перевитрати ко-

штів на утримання всіх РДА, районних рад, а з другого – постійно виникають конфлікти між районним рівнем і місцевим самоврядуванням. Новий районний рівень, сподіваємося, що він називатиметься повітовим рівнем, міститиме виключно ОБВ – як загальної компетенції (префект і префектура), так і територіальні підрозділи ЦОВВ. Це питання, яке має вирішитися уже до кінця цього року. Новообрана влада неодноразово заявляла, що підтримує реформу і хоче її завершити, аби вже наступного року місцеві вибори відбулися на новій територіальній основі.

І. Вахович зауважила: «Обласна влада не погоджується на пропозицію Мінрегіону щодо виокремлення в області лише трьох районів, натомість виступає за створення чотирьох районів. Якщо з економічного погляду створення четвертого району, ймовірно, недоцільне, то з географічної та соціальної позицій він потрібний. Після обговорення узагальнений варіант удосконалення субрегіонального рівня в Україні, зокрема щодо необхідності утворення на Волині чотирьох повітів, скерують до Міністерства розвитку громад та територій України. Цю думку повинні врахувати під час підготовки проекту Закону України щодо АТУ України, розроблення та прийняття якого заплановані на кінець цього року та перший квартал 2020 року»².

За результатами активного обговорення зазначених проектів та обміном аргументами, було акцентовано на таких аспектах:

1) модель Мінрегіону з трьох районів показала, що у пропонованому Ковельському районі віддаленість окраїнних громад до адміністративного центру надто велика. З метою недопущення цього недоліку, у північній

¹ Приходько Т. Чому нашу долю обговорюють без нас? *Полісся*. URL: http://polissia.net/?p=9930&fbclid=IwAR3p3MJ3-Pp0mrFy2rZegnF_K7aYprKACV7di3CFWaAhkqM7OXhoquNQOu0 (дата звернення: 30.01.2021).

² Три чи чотири повіти: в Луцьку обирали нові варіанти поділу Волинської області. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/news/all/try-chy-chotyry-povity-v-lutsku-obyraly-novi-varianty-podilu-volynskoyi-oblasti/> (дата звернення: 30.01.2021).

частині регіону доцільно сформувати два райони, що значною мірою вирішуватиме проблему дотримання встановлених критеріїв територіальної віддаленості населених пунктів району від його адмінцентру у межах 60 км, з допустимим перевищенням у районах з низькими показниками щільності населення;

2) ураховуючи місію та функціонал нового району, який із самоврядного перетворюється на адміністративний, для визначення адміністративного центру важливим є фактор субрегіонального міжрайонного центру. Після того як максимальна кількість функцій місцевого самоврядування перейшла на базовий рівень (ОТГ), на рівні району будуть зосереджені територіальні підрозділи державних органів: міграційна служба, ДСНС, пенсійний фонд, казначейська служба, служби статистики, служба зайнятості, фонд соціального страхування, національна поліція, сервісний центр МВС, податкова служба, митна служба, держгеокадастр, а також окружний суд, місцева прокуратура, СБУ. Локалізація територіальних підрозділів державних органів дала можливість виявити субрегіональні міжрайонні центри з виконання функцій державного управління:

Луцьк – обласний центр, в місті розміщені усі обласні підрозділи ЦОВВ, ОДА, обласні суди та прокуратура;

Ковель – місто обласного значення, в місті розміщено 6 міжрайонних та 7 районних терпідрозділів ЦОВВ, місцева прокуратура та окружний суд;

Нововолинськ – місто обласного значення, в місті розміщено 2 міжрайонних та 7 міськрайонних терпідрозділів ЦОВВ та окружний суд;

Володимир-Волинський – місто обласного значення, в місті розміщено 5 міжрайонних та 7 міськрайонних терпідрозділів ЦОВВ, місцева прокуратура та окружний суд;

Камінь-Каширський – місто районного значення, в місті розміщено 5 міжрайонних та 7 міськрайонних терпідрозділів ЦОВВ та окружний суд.

3) м. Камінь-Каширський – єдине місто у північній частині регіону, що має тривалу адміністративну історію, адже у всі періоди було центром субрегіону, на відміну від смт Маневичі. Зокрема, в ході АТР 1962 р. було здійснене укрупнення з 19 до 7 районів: Володимир-Волинський, Горохівський, Камінь-Каширський, Ківерцівський, Ковельський, Любомльський, Рожищенський райони. До складу тогочасного Камінь-Каширського району входили Камінь-Каширський, Любешівський та Ратнівський райони¹;

4) місто Камінь-Каширський більшою мірою відповідає важливому безпековому критерію, адже воно знаходиться порівняно недалеко до державного кордону з Білоруссю, яка є Союзною державою з Російською Федерацією. Таке оптимальне географічне розташування дасть можливість префекту району ефективніше координувати і спрямовувати діяльність прикордонної служби, ЗСУ, СБУ, ДСНС та інших органів національної без-

¹ Про укрупнення сільських районів Волинської області: затв. Указом президії Верховної Ради Української РСР від 30.12.1962 р. *Радянська Волинь*. 1963. 3 січ. С. 1.

Не заперечуючи зазначених вище переваг Нововолинська, зазначимо, що з історичної та географічної точок зору древній Володимир більше підходив для статусу центру району. Крім того, Володимир-Волинський на той момент уже був районним центром, на відміну від Нововолинська. Тому дискусія на користь Володимира-Волинського була доволі толерантною і швидко завершилася.

Натомість, визначення адміністративного центру північного субрегіону (Камінь-Каширський, Любешівський, Маневицький, Ратнівський райони) між містом Камінь-Каширським і смт Маневичі переросло у своєрідну битву аргументів та певну ворожість між районами-сусідами.

Маневицька районна рада своїм рішеннями від 26 вересня 2019 р. прийняла повторне Звернення до Президента України, ВРУ, КМУ, Мінрегіону, народних депутатів України, ОДА та обласної ради, в яких просила не ділити район в силу економічних, інфраструктурних і багатьох інших факторів та, з огляду на наявну інфраструктуру, єдність питань, пов'язаних з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи та географічне положення та запропонувала утворити район у складі Маневицького, Камінь-Каширського, Любешівського районів з центром у смт Маневичі. У випадку категоричної відмови створення четвертого району, а саме Маневицького, депутати просили врахувати таку пропозицію: зберегти територіальну цілісність Маневицького району та включити його у наявних межах до новоутвореного Луцького району.

З цього приводу зазначимо, що маневиччани помилково не розглядали варіант входження північної частини Маневицького району до Ковельського району, що було найбільш органічно, зважаючи на цілу низку факторів. Варіант Маневицького району з'явився на основі Маневицького виборчого округу № 23, що з самого початку зорієнтувало його прихильників та активістів у хибному напрямку. Тому, що районний поділ має мало спільного з межами виборчих округів, зважаючи на перманентну зміну їхньої конфігурації та різні АТУ, що входять до їх складу. У варіанті виборчого округу Маневичі дійсно знаходиться близько до його географічного центру. Однак, у форматі адміністративного району селище (без Колківської ОТГ, яка однозначно відходила до складу Луцького району) знаходиться на його периферії, у південно-східній частині, межуючи з Рівненською областю. Відповідно, Маневицький район більш органічно вписувався у формат Ковельського району, адже знаходиться на географічній паралелі Любомль-Ковель-Маневичі. Відстань від Маневич до Ковеля становить 52 км, а до Каменя-Каширського – 81,5 км. Це стосується й більшості сільських населених пунктів Маневицького району. Натомість, у географічному центрі північного субрегіону знаходиться якраз м. Камінь-Каширський.

У разі інших рівнозначних чинників, вигідне географічне розташування є найсуттєвішою перевагою при визначенні адмінцентру. Крім того, Камінь-Каширський – єдине місто у цій частині Волинської області, яке має сталу адміністративну традицію, адже в усі періоди було центром субрегі-

ону. Навіть після найбільшого укрупнення районів 1962 року, коли у Волинській області залишилося лише сім районів, саме Камінь-Каширський був районним центром північної частини регіону. Ще одним фактором на користь Камінь-Каширського є так звана міжрайонна внутрішня субрегіоналізація: тут функціонує найбільша кількість міжрайонних організацій, установ, підприємств, діяльність яких поширюється на північні райони Волинської області¹.

Незважаючи на такі переконливі та очевидні аргументи, колишній голова РДА А. Линдюк вважав, що Камінь-Каширський у тому форматі, який пропонує ОДА і підтримав КМУ, не відповідає методиці, оскільки матиме менше ніж 150 тисяч жителів. На його думку, «на догоду певним політичним силам прийнято рішення поділити Маневицький район на дві частини (Колківську і Маневицьку). Колківську, зі свого боку, доєднати до Луцького району. Це зроблено насамперед тому, щоб показати, що Маневичі є на околиці новоутвореного району. Ну і поділ Маневицького району на дві частини є катастрофічним для багатьох структур, які сьогодні функціонують у Маневичах, насамперед для Маневицької лікарні. Отже, більш логічно було б сукупно об'єднати три поліські райони і тоді логічно, що центр мав би бути в Маневичах. Але оскільки така ситуація, то нехай уже краще весь нинішній Маневицький район доєднують до Луцького. Маневичам йти в структуру явно депресивного району немає сенсу»².

18 жовтня для напрацювання пропозицій щодо майбутнього АТУ Волині, розпорядженням голови ОДА № 620 була створена регіональна робоча група з підготовки пропозицій щодо АТУ базового та районного рівнів Волинської області у складі 45 осіб (далі – Регіональна робоча група). Її головою затверджено т.в.о. голови ОДА О. Киричука. Зважаючи на напружені відносини з ОДА, до цієї групи не було включено В. Малиновського. На запитання чому так сталося, була відповідь, що допустили технічну помилку, після цього окремим розпорядженням голови ОДА від 30 жовтня його все ж було введено до складу цієї групи.

18 жовтня відбулася сесія Камінь-Каширської районної ради, на яку запросили В. Малиновського. Під час сесії він розповів присутнім про особливості реформування субрегіонального рівня територіального устрою області, зокрема зазначив, що Волинська область консолідовано відстоює чотири повіти. Однак, чи дослухаються до цього парламент і Уряд, важко передбачити. На заваді можуть стати амбіції керівників органів влади поліських районів: «Проблема у тому, що в нас кожний керівник району бачить себе у ролі центру. Амбіції є у Маневич, Любешова, Каменя-Каширського та інших. Відповідні звернення вже прийняли представницькі органи Любешівського, Ратнівського, Маневицького, Камінь-Каширського

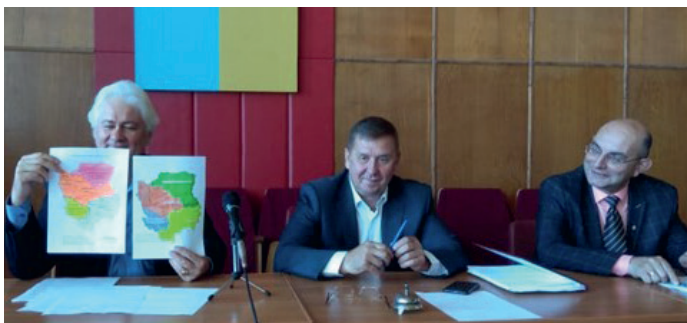
¹ Малімон Н. «Хоч до Луцька, хоч до Вараша, але не до Каменя!». *День*. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/cuspilstvo/hoch-do-lucka-hoch-do-varasha-ale-ne-do-kamenu> (дата звернення: 03.02.2021).

² Малімон Н. «Хоч до Луцька, хоч до Вараша, але не до Каменя!». *День*. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/cuspilstvo/hoch-do-lucka-hoch-do-varasha-ale-ne-do-kamenu> (дата звернення: 03.02.2021).

районів. А через те, що немає єдності, може так статися, що у Києві скажуть: «Ну ви ж бачите, що самі не можете визначитися, і тому підстав для створення четвертого повіту немає. І половина області буде у складі Ковельського району»¹.

Далі В. Малиновський зазначив, що остаточне рішення в цьому питанні мають прийняти центральні органи держави, беручи до уваги думку

народних депутатів, керівництва області та не зважати на різноголосся місцевих керівників: «У цьому випадку формування районів та визначення їхніх адміністративних центрів, на відміну від формування ОТГ, має зовсім іншу специфіку. Бо коли



В. Малиновський, В. Сус, С. Дмитрук

ми говоримо про формування ОТГ, то тут відбувається об'єднання громад на добровільній основі, і думка людей є визначальним фактором. При формуванні районів/повітів головним суб'єктом виступає держава. Адже на території району фактично будуть зосереджені не функції місцевого самоврядування (ці функції переходять в ОТГ), а державні функції: національна безпека, питання оборони, цивільної безпеки, кримінальна поліція, питання надзвичайних ситуацій, фіскальна і митна служба, санітарно-епідеміологічна служба, екологічна інспекція, суди, прокуратура.

У північному – Поліському регіоні Волині, де пропонується створити четвертий район, знаходиться єдине місто – Камінь-Каширський. Воно не має відповідної кількості жителів, але враховуючи, що у поліській зоні Волинської області щільність населення фактично у два рази нижча від південних районів, саме воно має всі підстави стати адміністративним центром нового району (повіту). У законодавстві має бути враховано, що для таких регіонів України, як Полісся, гірські території, степова зона, необхідно робити відповідні винятки. Однак, загальна кількість населення четвертого району Волині у складі Камінь-Каширського, Ратнівського і Любешівського районів відповідатиме європейським стандартам (NUTS 3) – 152 тис. чоловік. До переваг Камінь-Каширського належить його вигідне географічне розташування – він знаходиться у географічному центрі пропонованого району, що дуже важливо в контексті логістики...»².

¹ Через амбіції місцевої влади рішення щодо адмінустрою Волині прийматиме Київ. *ВолиньUA*. URL: <https://volynua.com/posts/chez-ambitsii-mistsevoi-vladi-rishennya-schodo-adminustrou-volini-priymatime-kiiv> (дата звернення: 03.02.2021).

² Приходько Т. Четвертий повіт на Волині – не амбіції, а об'єктивна потреба. *Полісся*. URL: <http://polissia.net/?p=9769> (дата звернення: 06.02.2021).

За пропозицією депутата районної ради С. Сидорук, рішенням сесії Камінь-Каширської районної ради було створено робочу групу з питання майбутнього повітового поділу Волині, яка формулюватиме переконливі аргументи, аби відстояти Камінь-Каширський, як адміністративний центр майбутнього четвертого повіту. Того самого дня голова робочої групи С. Сидорук провела перше організаційне засідання групи,¹ на якому було намічено найближчим часом провести у Камені-Каширському круглий стіл на тему «Майбутні повіти Волині» за участю представників сусідніх районів, авторитетних експертів, громадськості².

30 жовтня такий захід відбувся у Камені-Каширському відбувся. У тематичній зустрічі влади та громадськості Камінь-Каширського, Любешівського, Маневицького та Ратнівського районів узя-



Під час тематичної зустрічі у Камені-Каширському

ла участь голова обласної ради І. Вахович. Представники названих вище районів висловлювали бачення того, якою повинна бути нова модель субрегіонів. Однак, основна дискусія знову звелася до мабутнього центру повіту між Камінь-Каширським та Маневичами.

Позиції представників кожного з районів різнилися. Голова Ратнівської районної ради М. Макарук відразу заявив, що ратнівчани хочуть до Ковеля. Представники Маневиччини А. Базарнова, Л. Веремчук, А. Линдюк навели статистичні дані, фінансові показники з метою переконати присутніх в економічній потужності саме Маневич, як центру району. Голова Любешівської РДА С. Фесик, голова райради П. Нагорний, Любешівський селищний голова О. Кух наголошували на самодостатності Любешівської ОТГ. Зокрема, П. Нагорний зазначив: «Ми забули, для чого робляться реформи. Реформа децентралізації покликана наблизити послуги до людей, а не централізувати їх у центрі ОТГ чи району. Якщо стратегічно розглядати цю ситуацію, то слід зважати на те, що четвертий округ – це додаткові робочі місця, а для області загалом, можливо, до 1200 робочих місць. Разом з тим моє бачення як голови, і, думаю, велика частина любешівчан його поділяють: якщо буде модель «область–грумада», то центр у Маневичах може бути, якщо на округ будуть покладені якісь функції, то центром має бути Камінь-Каширський, оскільки він географічно розташований в центрі».

¹ Бути чи не бути Камінь-Каширському повіту? *ВолиньUA*. URL: <https://volynua.com/posts/buti-chi-ne-buti-kamin-kashirskomu-povitu> (дата звернення: 06.02.2021).

² Трофимчук П. Камінь-Каширський – центр північної Волині. *Полісся*. URL: <http://polissia.net/?p=9950> (дата звернення: 06.02.2021).

Натомість, камінь-каширські громадські активісти Б. Пташник, С. Панасюк, Л. Балицька, депутати районної ради С. Сидорук, Ю. Лук'янчук намагалися донести присутнім, що сьогодні варто шукати те, що об'єднує ці райони, зокрема, сфера послуг та бізнесу. Зокрема, Ю. Лук'янчук зазначив: «Нині нам треба стати на державницьку позицію. Піднятися вище від свого рівня і визнати, що четвертий округ дійсно потрібен. А центр нехай визначають спеціалісти відповідно до розроблених критеріїв».

У підсумку, після тривалих обговорень, досягти єдності щодо цього питання вкотре не вдалося. З огляду на це, була висловлена думка, щоб Регіональна робоча група своїм вольовим рішенням, керуючись методикою формування спроможного районного рівня, визначилася зі складом майбутнього четвертого «Північного» району та його адміністративним центром¹.

І. Вахович зазначила, що четвертий повіт для Волині потрібен. За її словами, до визначення центру повіту варто підходити



О. Михалік, І. Вахович, В. Сус

виважено. Мовляв, насамперед, необхідно орієнтуватися на економічні, соціальні, історичні особливості, географічне розташування районів, а також брати до уваги загальні вимоги, котрі прописані у відповідній методиці². Як бачимо, в той період голова обласної ради вже підтримувала необхідність створення в області чотирьох районів. Стосовно ж центру нового четвертого району висловлювалася дипломатично, наголошуючи, що у своїх прагненнях здобути цей статус керівники і депутати Маневицького району виявляють більшу наполегливість і їхні аргументи переконливіші, ніж у їхніх колег з Камінь-Каширського району³.

26 листопада відбулася сесія Любешівської селищної ради, на яку прибули керівники Камінь-Каширського району. В. о. голови РДА О. Михалік, голова районної ради В. Сус та депутат обласної ради В. Дунайчук просили підтримати рішення, прийняте Регіональною робочою групою про утворення на Волині чотирьох районів, зокрема північного з центром у Камінь-Каширському. Однак, думки депутатів розійшлися: за центр у Камінь-Каширському проголосувало всього сім депутатів, утрималися троє і

¹ Приходько Т. Північні території Волині поребують окремого округу. *Полісся*. URL: http://polissia.net/?p=10047&fbclid=IwAR1KanAydWPnkz16Drzwn9A2eHC8u3Rg399EFnXg1a0FrRy76_4X6ViAZdY (дата звернення: 10.02.2021).

² Любешівчани обговорювали модель четвертого повіту північної Волині. *Район. Любешів*. URL: <https://lyubeshiv.rayon.in.ua/news/191728-liubeshivchani-obgovoriuvai-model-chetvertogo-povitu-pivnichnoyi-volini> (дата звернення: 10.02.2021).

³ Перерозподіл територій по поліськи. *Голос України*. URL: <http://www.golos.com.ua/article/324697> (дата звернення: 10.02.2021).

17 були проти, а центр у смт Маневичі підтримали 20 депутатів, п'ять виступили проти, двоє утрималися. Тож у підсумку рішенням Любешівської селищної ради №2-33/5 депутати, зважаючи на специфіку поліських районів, типовість проблем, зокрема і те, що Любешівський, Маневицький, Камінь-Каширський райони віднесені до території, яка постраждала внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, запропонували на основі трьох районів утворити район із центром у селищі Маневичі. За це проголосували 22 депутати¹.

Після цього депутати підтримали Звернення Маневицької районної ради до Президента України, ВРУ, КМУ, новообраних народних депутатів від Волині, обласної ради та ОДА щодо створення району із центром у смт Маневичі. У ньому, зокрема йшлося: «...Враховуючи, що географічно селище Маневичі є найбільш наближеним до центру потенційного району, саме воно має стати адміністративною столицею. Мало того, в Маневичах уже розміщено місцеву прокуратуру (обслуговує 5 районів), окружний суд (2 райони), окружну виборчу комісію (4 райони), управління водного господарства (3 райони), дорожньо-експлуатаційну дільницю (територія 4 районів), Міжрайонний відділ статистики (2 райони), Маневицький міжрайонний відділ ДУ «ВОЛЦМОЗУ», окремі районні відділи поліції і Держгеокадастру, управління Держпродспоживслужби тощо. В Маневичах також функціонує потужна центральна районна лікарня та сучасний ЦНАП, які надають послуги для жителів не лише Маневицького, а й Камінь-Каширського та Любешівського районів, саме тому пропонуємо створити район із центром у смт Маневичі, де є достатньо адміністративних приміщень державної власності...

Маневичі розташовані на перетині двох автомагістралей державного і міжнародного значення, а також мають потужну залізничну станцію, що сприяє простому сполученню із обласним центром – Луцьком та столицею України – Києвом...»²

Така позиція любешівських депутатів дивувала, адже західна частина Любешівського району (Велика Глуша, Мала Глуша, Щитинь) знаходилася ближче до Каменя-Каширського, ніж до Любешова, вже не кажучи за Маневичі. Тому ці села не виявили бажання увійти до складу Любешівської ОТГ, адже центром притягнення для них у всі роки був саме Камінь-Каширський. Та й відстань від самого Любешова до Каменя-Каширського становить 47 км, тоді як до Маневич – 64 км. Однак, незважаючи на такі очевидні аргументи, любешівці послідовно дотримувалися маневицького орієнтуру.

29 жовтня відбулося одне з вирішальних засідань Регіональної робочої групи під головуванням В. Цьося. На ньому були озвучені підготовлені ОДА зміни до Перспективного плану, які надійшли від Мінрегіону та від

¹ Депутати ОТГ проголосували, куди має увійти Любешівський район. *Нове життя*. 2019. 22 листоп. С. 2.

² Перерозподіл територій по поліськи. *Голос України*. URL: <http://www.golos.com.ua/article/324697> (дата звернення: 10.02.2021).

народних депутатів України. Зокрема, серед найбільш резонансних пропозицій прозвучало приєднання діючих ОТГ до ще не створених ОТГ міст обласного значення: Зарічанської ОТГ до Володимир-Волинської ОТГ; Поромівської ОТГ до Нововолинської ОТГ, а також Жидичинської, Липинської, Підгайцівської, Княгининівської, Боратинської, Гіркополонківської, Заборольської ОТГ до новоствореної Луцької міської ОТГ. Приєднання діючих ОТГ й до інших ОТГ: Тростянецької ОТГ до Ківерцівської ОТГ; Голоненської ОТГ до Любомльської ОТГ; Велицької ОТГ до Голобської ОТГ; Сереховичівської ОТГ до Дубівської ОТГ; Війницької ОТГ до Затурцівської ОТГ; Привітненської ОТГ до Локачинської ОТГ.

Однак, оприлюднений протокол засідання Регіональної робочої групи не відображав результати голосування. Зокрема, члени Регіональної робочої групи одноголосно підтримали Мар'янівську селищну ОТГ у статусі самостійної громади. Однак, у цьому протоколі Мар'янівська ОТГ була включена до складу Горохівської ОТГ. На це відразу відреагував у мережі Facebook присутній на засіданні В. Малиновський: «Мене самого здивував цей варіант, тому що присутні на цьому засіданні члени робочої групи одноголосно підтримали Мар'янівську селищну ОТГ як самостійну громаду. Як вона опинилася у складі Горохівської ОТГ, з'ясуємо. Хочеться сподіватися, що автори цього документа лише помилилися...»¹.

Цей допис підхопили Інтернет-видання і вибухнув скандал, пов'язаний з підробкою протоколу засідання. Мар'янівський селищний голова О. Басалик заявив: «Наша громада формувалася дуже важко. Ми і зараз не можемо долучити нові села, які хочуть приєднатися до нас. Я не розумію як кілька чиновників можуть вирішувати долю 8 чи 10 тисяч населення. Основний принцип – добровільність і децентралізація. Він має бути збережений. А тут без нашого відома нас хочуть приєднати до Горохова. Ми виборювали спочатку право на створення, а тепер боремося за існування»².

Депутат обласної ради, голова постійної комісії з питань депутатської діяльності, місцевого самоврядування, захисту прав людини, законності, боротьби зі злочинністю та корупцією А. Вітів звернувся до поліції та прокуратури щодо ймовірної підробки протоколу засідання чиновниками Волинської ОДА. На своїй сторінці у Facebook депутат написав: «Враховуючи суспільний резонанс, звернення депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів сьогодні звернувся до начальника Головного управління Національної поліції у Волинській області Шпиги П. П. та т.в.о. прокурора Волинської області Цюприка І. В. стосовно можливої підробки протоколу засідання регіональної робочої групи з підготовки пропозицій щодо

¹ Мене дивує, як Мар'янівська ОТГ опинилась у складі Горохівської, – Валентин Малиновський. *ВолиньUA*. URL: <https://volynua.com/posts/mene-divue-yak-maryanivska-otg-opinilas-u-skladi-gorohivskoi-valentin-malinovskiy> (10.02.2020)

² Неправильно, коли кілька чиновників вирішують долю всієї громади, – голова Мар'янівської ОТГ. *ВолиньUA*. URL: <https://volynua.com/posts/neppravilno-koli-kilka-chinovnikiv-virishuut-dolu-vsiei-gromadi-golova-maryanivskoi-otg> (дата звернення: 10.02.2021).

АТУ базового та районного рівнів Волинської області від 29 жовтня 2019 р. Також звернувся до т.в.о. голови Волинської ОДА Киричука О.О. з проханням надати копію протоколу, список членів робочої групи, які брали участь в засіданні 29 жовтня, та список присутніх і запрошених на це засідання...

Як стверджує експерт з питань децентралізації та юридичних питань АМУ, професор кафедри політології та державного управління СНУ Валентин Малиновський, регіональна робоча група не приймала рішення, відображеного в протоколі, а підтримала пропозицію про те, що Мар'янівська ОТГ й надалі має існувати як окрема ТГ...

У разі виявлення фактів порушення чинного законодавства, прошу вжити заходів щодо відновлення законних прав та інтересів громадян і ТГ, а винних осіб притягнути до відповідальності»¹.

На підставі звернення депутата, 18 листопада Луцька міська прокуратура внесла відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1. ст. 366 КК України, а кримінальне провадження скероване до СВ Луцького ВП ГУНП та прийняте до провадження слідчим цього підрозділу.

Після цього А. Вітів наголосив: «Два тижні тому я отримав некомпетентну відповідь із Луцького відділу поліції, з якої стало зрозуміло, що поліція не збирається розслідувати це кримінальне провадження, вишукуючи безглузді та надумані причини і підстави. Тому довелося повторно звернутися до керівництва прокуратури області та ГУ НП в області і, серед іншого, клопотати про проведення перевірки правомірності дій (бездіяльності) посадових осіб Луцького відділу поліції»².

У зв'язку з цим скеровую повторно депутатське звернення начальника Головного управління Національної поліції у Волинській області Петру Шпізі. Сподіваюся, працівники поліції таки розглянуть моє попереднє депутатське звернення по суті. А керівництво обласної поліції та прокуратури дасть отриманому мною поліцейському «опусу» та діям (бездіяльності) відповідних посадових осіб луцької поліції адекватну правову оцінку»³.

Незважаючи на бездіяльність правоохоронних органів, зазначимо, що миттєва реакція В. Малиновського та А. Вітіва на спроби окремих зацікавлених осіб «скоригувати» процес формування громад за власним інтересом дала свій результат – Мар'янівська селищна ОТГ залишилася окре-

¹ Депутат Волиньради підозрює чиновників ОДА у підробці документів. *ВолиньUA*. URL: <https://volynua.com/posts/deputat-volinradi-pidozruje-chinovnikiv-oda-u-pidrobtsi-dokumentiv> (дата звернення: 10.02.2021).

² Відносно працівників луцької поліції проводять службове розслідування, – депутат Волиньради. *ВолиньUA*. URL: <https://volynua.com/posts/vidnosno-pratsivnikiv-lutskoi-politsii-provodyat-sluzhbove-rozsliduvannya-deputat-volinradi> (дата звернення: 12.02.2021).

³ Поліція саботує розслідування провадження щодо підробки протоколу чиновниками ОДА, – депутат Волиньради. *ВолиньUA*. URL: <https://volynua.com/posts/politsiya-sabotue-rozsliduvannya-provadhennya-schodo-pidrobki-protokolu-chinovnikami-oda-deputat-volinradi> (дата звернення: 12.02.2021).

мою ОТГ. У цьому зв'язку наголосимо, що у Горохівському районі ганебна практика «підкилимної антидецентралізації» мала найбільше випадків: спроби створення кожної ОТГ наштовхувалася на значний опір з боку невидимого, однак, дуже впливового опонента. Так було з формуванням Сенкевичівської, Берестечківської, Горохівської, а тепер і Мар'янівської ОТГ. У результаті цього, Горохівський район міцно зайняв місце аутсайдера децентралізаційної реформи у Волинській області. З цього приводу В. Малиновський зазначив: «Найпроблемнішим є Горохівський район. Керівництво району цим питанням не займалося, а сільські голови зайняли очікувальну позицію. Але зараз там уже немає ні голови РДА, ні голови районної ради, їх ввіймали на хабарництві. Є проблеми із Берестечком. Як відомо, колись існував Берестечківський район, коли його розформували, то межі Берестечка дуже «обрізали». Фактично воно лишилося без землі, але залишилась інфраструктура. До речі, саме Берестечківську школу визнали найкращою за результатами ЗНО. Сусідні села не хочуть об'єднуватися в ОТГ з Берестечком, бо кажуть, що вони багаті і їм це ні до чого. Такі собі самостійні князьки, які можуть здавати землю в оренду і бути незалежними ні від кого. Вони, на жаль, не бачать переваг децентралізації, а подекуди ведуть антиреформаторську діяльність, мовляв, коли приєднаємося і створимо ОТГ, то закриють школи, будинки культури...»¹

Ще одним підтвердженням сказаному, була ситуація з визнанням спроможною Мар'янівської ОТГ, що безпосередньо впливало на її фінансову самостійність. У жовтні КМУ визнав спроможними ще 10 ОТГ Вінницької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Хмельницької та Черкаської областей, в яких перші вибори відбулися 30 червня 2019 року. На жаль, у цьому

у переліку не було Мар'янівської селищної ОТГ, наслідком чого могли виникнути фінансові проблеми з 1 січня 2020 року. АМУ у листі до Міністра розвитку громад та територій України А. Бабак наголошувала на невідкладності визнання спроможними ОТГ, вибори в яких відбулися 30 червня 2019 року. АМУ підкреслювала, що визнання громад спроможними потребує термінового врегулювання у зв'язку з формуванням проекту державного бюджету на 2020 р. та включення бюджетів ОТГ до переліку таких, які матимуть прямі взаємовідносини з державним бюджетом, починаючи з наступного бюджетного періоду². Очевидно, що такі системні і перманентні перешкоди щодо Мар'янівської ОТГ не могли відбуватися без прямого втручання впливої особи на центральному рівні.

¹ Валентин Малиновський: об'єднання громад круто змінить життя селян; [взяла інтерв'ю І. Костюк]. *Перший канал соціальних новин*. URL: <https://pershyj.com/p-valentin-malinovskii-obyednannya-gromad-kruto-zminit-zhittya-selyan-4805> (дата звернення: 12.02.2021).

² Волинську ОТГ не визнали спроможною. *Волинські новини*. URL: <https://www.volynnews.com/ua/news/all/volynsku-oth-ne-vyznaly-spromozhnoiu/> (дата звернення: 12.02.2021).

6.2. Утворення та модернізація належних ЦНАП

Одним із стратегічних напрямів децентралізаційної реформи стало облаштування належних ЦНАП в ОТГ. Належний (справжній) ЦНАП має відповідати таким вимогам:

- усі базові адміністративні послуги надаються у форматі «єдиного вікна»;
- безбар'єрний простір, доступність послуг для всіх;
- надання супутніх послуг;
- зручні години прийому;
- географічна зручність розташування.

Функціонування ЦНАП ґрунтується на семи базових принципах: професійність, результативність, своєчасність, гендерно-орієнтований сервіс, зручність, доступність, простота.

Г. Зубко, наголошуючи на ролі ЦНАП у житті громади, зазначив: «Наближення адміністративних послуг до громадян, їх доступність та висока якість – одна з ключових функцій держави і ОМС. Тому розбудова в рамках секторальної децентралізації мережі сучасних ЦНАП – одне з пріоритетних завдань, над яким працює команда Мінрегіону спільно з європейськими партнерами – Програмою «U-LEAD з Європою».

ЦНАП – це обличчя влади, місцевої і державної, сервісу – від центрального рівня до рівня громади. Загалом ми ставимо завдання, щоб до кінця 2020 року належний ЦНАП функціонував у кожній громаді»¹.

Х. Мінгареллі – Голова Представництва ЄС в Україні зазначив: «Однією з невід'ємних складових реформи децентралізації є реорганізація системи надання адміністративних послуг на місцевому рівні. Функціонуючий належним чином ЦНАП покращує життя мешканців громади, наближуючи органи влади до потреб громадськості та роблячи систему надання адміністративних послуг прозорою, доступною і сервісно-орієнтованою. Належний ЦНАП зміцнює управління та підзвітність на місцевому рівні»².

У Волинській області на той час уже функціонували належні ЦНАП, зокрема ЦНАП Луцької міської ради був визнаний одним з кращих в Україні. За кількістю надання адміністративних послуг він займав лідируючі позиції, наприклад, у листопаді 2016 р. першим серед ЦНАП України розпочав оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон та паспорта громадянина України у формі ID картки, а з 4 січня 2017 р. – оформлення біометричних паспортів. Луцький ЦНАП був піонером у запровадженні новітніх послуг, зокрема, «єМалятко», «Шлюб за добу»³. У рамках пілотного

¹ Як створити належний ЦНАП в ОТГ? Досвід інституційного створення ЦНАП в рамках програми «U-LEAD з Європою». Київ, 2018. С. 4.

² Як створити належний ЦНАП в ОТГ? Досвід інституційного створення ЦНАП в рамках програми «U-LEAD з Європою». Київ, 2018. С. 5.

³ Історія становлення / за заг. ред. А. С. Дергуна. Київ: Асоціація ЦНАП, 2017. С. 19.

проекту «Шлюб у скорочені строки», протягом 2017 р. у стінах ЦНАП офіційно одружилися 204 пари, з них 43 іноземці. ЦНАП активно запроваджує надання електронних послуг, зокрема призначення допомоги при народженні дитини та призначення житлових субсидій. За результатами комплексного дослідження, проведеного у рамках проекту технічної допомоги ЄС «ЦНАП як інноваційний інструмент взаємодії влади та громади», ЦНАП міста Луцька отримав 922 бали з 1000 можливих.

Належні ЦНАП функціонували в Любомлі, Маневичах, Старій Вишві, Ковелі, а також в Устилузькій та Голобській ОТГ. Однак, у більшості ОТГ ЦНАП або не відповідали сучасним вимогам, або їх не було взагалі.

У цей період розпочався процес поступового переходу надання адміністративних послуг від ЦНАП РДА до ЦНАП ОМС. З цією метою 4 вересня був ухвалений Указ Президента України «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг», яким Уряду доручалося забезпечити опрацювання питань щодо запровадження нових підходів до утворення та діяльності ЦНАП, зокрема шляхом переходу надання адміністративних послуг від ОДА та РДА до ЦНАП ОМС на засадах співфінансування державою відповідних видатків із забезпеченням належної мережі ЦНАП та доступності таких послуг з подальшим скасуванням обов'язку утворення ЦНАП при РДА¹.

Згодом КМУ прийняв розпорядження «Деякі питання оптимізації мережі та функціонування ЦНАП». Цим нормативно-правовим актом був затверджений план заходів щодо утворення ЦНАП міськими, селищними радами, що здійснюють свої повноваження у населених пунктах – адміністративних центрах районів (станом на 1 січня 2020 р.), та ліквідація ЦНАП, утворених при РДА, а також методичні рекомендації щодо утворення таких ЦНАП. Ці методичні рекомендації були розроблені з метою забезпечення єдиного підходу щодо утворення ЦНАП ОМС та ліквідації ЦНАП РДА, чіткості та ефективності процесу формування мережі ЦНАП ОМС, зокрема щодо передачі з державної власності чи спільної власності ТГ району у власність відповідних селищних, міських ТГ об'єктів нерухомого та рухомого майна ЦНАП РДА, що ліквідуються.

Визначалися основні завдання щодо утворення ЦНАП ОМС та ліквідації ЦНАП РДА:

- 1) забезпечення доступності та безперервності надання адміністративних послуг ТГ під час утворення ЦНАП ОМС та ліквідації ЦНАП РДА;
- 2) здійснення соціально-правового захисту працівників ЦНАП РДА у зв'язку з ліквідацією;
- 3) раціональне використання майна ЦНАП РДА, які ліквідуються, для комплектування і облаштування ЦНАП ОМС, що утворюються.

¹ Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: затв. Указом Президента України від 04.09.2019 р. № 647. *Урядовий кур'єр*. 2019. 6 верес. С. 11.

При цьому ліквідація ЦНАП РДА повинна здійснюватися не раніше початку роботи ЦНАП ОМС, але не пізніше 31 грудня 2021 року¹.

3 листопада 2020 р. був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування ЦНАП та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі». У ньому встановлені терміни утворення ЦНАП в ОМС. Зокрема, міським та селищним радам, що здійснюють свої повноваження в населених пунктах – адміністративних центрах районів (станом на 1 січня 2020 року), незалежно від кількості мешканців ТГ необхідно створити ЦНАП та прийняти (за потреби) майно ЦНАП, утворених при РДА, що ліквідуються, до 1 січня 2022 року.

Міським, селищним, сільським радам, що представляють інтереси ТГ з населенням:

- 1) понад 10 тисяч мешканців, – утворити ЦНАП до 1 січня 2023 року;
- 2) менше 10 тисяч мешканців, – утворити ЦНАП (у разі виділення відповідного державного фінансування на будівництво, реконструкцію, облаштування приміщень та забезпечення обладнанням таких центрів) до 1 січня 2024 року. При цьому зазначені ОМС можуть утворювати такі центри за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету та інших не заборонених законодавством джерел без урахування строків, передбачених цим пунктом².

Значний внесок у реалізацію амбітної мети – створення та модернізація ЦНАП в ОМС зробили зарубіжні партнери України у сфері децентралізації влади. Зокрема, Програма «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP) спрямована на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, що допомагатимуть вдосконалити якість управління, покращать взаємодію влади та громадян, сприятимуть соціальним інноваціям в Україні. Завдяки реалізації цієї Програми вдалося створити Портал електронних сервісів Волині, що дав можливість отримати споживачеві інформацію про адміністративні послуги, що надаються ЦНАП; можливість замовити окремі послуги в онлайн; запровадити інструменти зворотного зв'язку (чат з адміністратором, Skype). У Луцькому ЦНАП у рамках цієї Програми здійснено модернізацію системи керування електронною чергою.

У 2018-2020 рр. в Україні активно діяв проект «Фаза впровадження Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку (U-LEAD з Європою)», що фінансувався урядом Королівства Швеція через Шведське агентство з міжнародного розвитку та

¹ Деякі питання оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг: затв. розпорядження Каб. Міністрів України від 17.03.2021 р. № 254-р. *Урядовий кур'єр*. 2021. 6 квіт. С. 31-32.

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування ЦНАП та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон України від 03.11.2020 р. № 943-IX. *Голос України*. 2020. 18 листоп. С. 6.

співробітництва (Sida). Sida та її субпідрядники SKL International, NIRAS та Естонська академія електронного урядування сприяли реформі децентралізації в Україні шляхом створення та модернізації 600 ЦНАП та посилення електронного урядування за допомогою сучасних та безпечних ІТ-рішень, які сприяють ефективному наданню адміністративних послуг та обміну інформацією між державними органами та громадянами, державою та бізнесом. Програма була розрахована до квітня 2020 р. у форматі чотирьох раундів. За результатами першого раунду, що розпочався у березні 2018 р. (фаза впровадження), було відібрано 112 громад, серед яких вісім ОТГ Волинської області: Вишнівська, Заболоттівська, Забродівська, Зимнівська, Дубівська/Колодажненська, Павлівська, Прилісненська. Устилузька ОТГ брала участь у форматі мобільного ЦНАП. 4 березня 2019 р. у м. Києві відбулося підписання меморандумів між ОТГ та проектом у межах проекту «Фаза впровадження. Раунд 1» Програми «U-LEAD з Європою».



Під час підписання меморандумів між ОТГ і проектом «Фаза впровадження. Раунд 1»

Завдяки фінансовій та організаційній підтримці цього проекту, протягом 2019 р. у цих ОТГ було створено або модернізовано сучасні ЦНАП.

У другому раунді було відібрано 98 громад, серед яких чотири волинські ОТГ: Боратинська, Затурцівська, Рівненська, Шацька.

У третьому раунді взяло участь сім громад Волинської області: Горхівська, Ковельська, Липинська, Любомльська, Поворська, Турійська, Цуманська.

У четвертому раунді – вісім громад: Іваничівська, Камінь-Каширська, Колківська, Копачівська, Оваднівська, Сереховичівська, Нововолинська (Благодатне), Торчинська.

За умовами проекту від ОТГ вимагалось підготувати адміністративне приміщення, розміщене на першому поверсі та обладнане відповідним пандусом для людей з інвалідністю. Згідно з Угодою про партнерство, під-

писаною між компанією NIRAS та громадами, учасники Програми, у рамках фізичної підтримки отримали офісні меблі, обладнання та ознакування згідно з технічними завданнями, затвердженими у встановленому порядку, а також навчання персоналу ЦНАП.

18 листопада у Вишнівській сільській ОТГ відбулося урочисте відкриття ЦНАП, який відповідав сучасним вимогам та європейським стандартам і мав надавати більше ста послуг громадянам. Сільський голова В. Сущик у вступному слові зазначив: «Ми дякуємо усім, хто долучився до клопіткої роботи – створення центру адміністративних послуг. Безсумнівно, це новий крок у розвитку нашої громади. Це новий рівень, який наближує нас до європейських стандартів. Ми працювали й надалі будемо працювати на благо громади».

На церемонію відкриття завітали почесні гості та партнери: Р. Матвійчук та Т. Лебухорська – регіональні координатори проекту з покращення



Керівництво сільської ради з працівниками ЦНАП

якості надання адміністративних послуг, В. Малиновський – регіональний спеціаліст Фази впровадження Програми U-LEAD, раунд 1, А. Пархом'юк – експерт ЦРМС, О. Герасимчук – перший заступник голови Любомльської РДА, Г. Сачук – заступниця голови Любомльської районної ради, І. Торба – помічник-консультант народного депутата України. На цей святковий захід прибу-

ли також представники ОТГ: В. Католик – Зимнівський сільський голова, А. Сапожник – Павлівський сільський голова, А. Фурманюк секретар Любомльської міської ради, Л. Цевух – секретар Шацької селищної ради, представники Боратинської ОТГ та інші.

Працівникам ЦНАП та сільської ради, які пройшли спеціалізований навчальний тренінг з підвищення кваліфікації в сфері надання адмінпослуг, Р. Матвійчук вручив відповідні сертифікати. Директор ЦНАП Т. Томчук зазначила, що ЦНАП сільської ради створений з метою комплексного надання адміністративних послуг. Його основними завданнями є поліпшення якості надання адмінпослуг, включаючи підвищення рівня комфортності обслуговування клієнтів, їх інформування та консультування. Для надання якісних і своєчасних послуг працює персонал ЦНАП. Інфраструктура закладу укомплектована для обслуговування маломобільних груп та дітей, у всіх старостинських округах утворені віддалені робочі місця, запроваджено зручний для відвідувачів графік роботи.

Символічно, що у цей день відбулося відкриття не лише довгоочікуваного ЦНАП, а й нового адміністративного приміщення Вишнівської сільської ради. З цього приводу В. Малиновський зазначив: «Коли приїжджав у липні минулого року у Вишнів проводити навчання з депутатами, тут був лише викопаний котлован. А напередодні Новорічних свят вони вже здали цю адмінбудівлю. Згодом приїхав і питаю, а що тут? Тут, кажуть, споруджуватимемо амбулаторію. Водночас, коли заїжджаєш у сільську раду, яку я називаю «радянською», то там як нічого не було, так і не має: ні фінансів, ні ресурсів, ні бюджету, ні кадрового потенціалу, ні жодної перспективи. Заходиш у таку хату, де три кімнати, бюджет там 300 тисяч на зарплату субвенцією приходиться і люди сидять: «Ой нам об'єднуватися чи не об'єднуватися, чи, може ще почекати 2020 року? Досидимо. Зарплата нормальна...». Мені просто шкода людей, які живуть на території цих сільських рад.



Приміщення Вишнівської сільської ради

Приємно, що у Вишневі зібралася така команда професіоналів, які справді можуть усе це робити. Активна громада – це і є місцеве самоврядування. Ми вже не в Польщу будемо возити наших людей і показувати, як усе там зроблено. Тепер будемо польські гміни возити у Вишнів за досвідом і показувати, як тут усе зроблено. Коли вже відкриється ЦНАП і люди побачать місцеве самоврядування у всій доступності, тоді взагалі в Любомль не доведеться їздити, бо люди всі послуги отримуватимуть на місці¹.

Загалом, утворення належних ЦНАП у багатьох ОТГ супроводжувалося реконструкцією чи будівництвом нових адміністративних приміщень ОМС, що не лише дало можливість суттєво підвищити доступність та якість публічних послуг і сервісів, а також вони стали окрасою цих ТГ. Зокрема, окрім збудованого у Вишневі нового просторого адміністративного приміщення, у Павлівській ОТГ була здійснена капітальна реконструкція напівзруйнованого приміщення Укоопспілки, у Прилісненській ОТГ здійснили капітальну реконструкцію занедбаного приміщення колишньої школи, у Цуманській ОТГ реконструювали адмінприміщення селищної ради. Зазначені будівлі стали окрасою цих населених пунктів.

У листопаді в Устилузькій міській ОТГ почав роботу мобільний ЦНАП, що надавав 80 послуг та ще 49 через стаціонарний ЦНАП. До мешканців 25 населених пунктів ОТГ суттєво наблизили отримання якісних адмінпослуг. Для цього було затверджено чотири маршрути мобільного центру зі щоденними виїздами.

¹ Солоненко М. Активна громада – шлях до успішного реформування. *Голос України*. 2019. 8 черв. С. 4.



ЦНАП у Цумані та Павлівці

16 грудня сталася доволі неординарна подія у місцевому самоврядуванні Волинської області: голова однієї з найуспішніших сільських ОТГ – Княгининівської О. Твердохліб написала заяву про дострокове припинення повноважень сільського голови. Зазначимо, що 16 травня вона вже повідомляла, що йде з посади і написала заяву на звільнення «у зв'язку з відмінністю поглядів на вирішення проблем громади»¹. Проте, 3 червня вона відкликала свою заяву, написавши для цього ще одну заяву до депутатів. Коментуючи причини своєї відставки, посадовиця сказала, що «треба було запустити раду. Рада запрацювала і я назад забрала заяву. Хочу, щоб громада працювала так, як я собі уявляю. Деколи потрібно робити поштовхи». За її словами, депутати з головою не могли дійти згоди в «окремих питаннях»².

Пояснюючи свої дії згодом, вона зазначила: «Коли я написала заяву про складання повноважень голови Княгининівської сільської ради, багато людей написало мені, що напевно я йду в нардепи і тому хочу покинути свою посаду. На той час я хотіла повернутись у бізнес. Трохи пізніше я задумалась над тими думками жителів громади, які припустили моє балотування до Верховної Ради».

У результаті роздумів, О. Твердохліб вирішила балотуватися до ВРУ, «тому що можна багато чого змінити на рівні громади, але є багато законів, які не приймаються Радою і затримують подальшу децентралізацію в країні. Я маю багато практичних напрацювань за ці три з половиною роки роботи головою сільської ради і маю бажання змінити Україну так, як це вмю тільки я... Почитайте і зрозумієте, чому я хочу, щоб в моєї громаді і десятків інших залишились гроші від акцизу на пальне, від продажу в роздріб на АЗС, які в 2020 році заберуть. Це 10 мільйонів гривень з бюджету нашої ОТГ».

¹ Голова найуспішнішої ОТГ Волині подала у відставку. *Волинь24*. URL: <https://www.volyn24.com/news/127141-golova-najuspishnishoi-otg-volyni-podala-u-vidstavku> (дата звернення: 16.02.2021).

² Голова Княгининівської ОТГ відкликала свою заяву про звільнення. *Волинь24*. URL: <https://www.volyn24.com/news/128347-golova-kniagynynivskoi-otg-vidklykala-svoyu-zaiavu-pro-zvlnennia> (дата звернення: 16.02.2021).

Однак, партія УКРОП була категорично проти таких намірів О. Твердохліб – очільниці Луцької районної партійної організації, адже планувала висунути у цьому окрузі голову обласної організації УКРОП В. Рубльова. Не погоджуючись з цим, О. Твердохліб прийняла рішення припинити своє членство в партії, пояснивши свої дії так: «УКРОП не висував кандидатів і не йде на вибори як партія. Я хотіла йти самовисуванцем. Мені чітко сказали, що піде інша людина по 20-у окрузі і дали час подумати до ранку 11 червня. Вранці я написала заяву про складання повноважень... Вважаю, що людям вже набридли партії. Людям потрібні реальні дії і реальні люди, яких вони можуть бачити і чути... без пустих закликів і обіцянок»¹.

У той період, як уже зазначалося, Княгининівська ОТГ була однією з найуспішніших на Волині.

Зокрема, за підсумками виконання місцевих бюджетів за 2019 р. на підставі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної статистичної служби України та проекту SKL International у рейтингу фінансової (бюджетної) діяльності ОТГ України, Княгининівська ОТГ зайняла 25 місце серед усіх ОТГ України у групі від 5 до 10 тис. осіб. Як зазначила О. Твердохліб: «Децентралізація – це той напрямок, яким пройшла Європа. Я розуміла, що нам якнайшвидше потрібно відійти від району, щоб у громади були власні кошти. І від того ми тільки виграли. Крім цього, з утворенням нашої ОТГ в Україні стався прецедент – до села Княгининок висловило бажання приєднатися селище Рокині! У сільську раду раніше входило сім населених пунктів, тепер –



О. Твердохліб та Княгининівська ОТГ у проекті «Громада на мільйон»

¹ «УКРОП вирішив, що я не та людина, яка може стати нардепом», – Олена Твердохліб. *Перший канал соціальних новин*. URL: <https://pershyj.com/p-ukrop-virishiv-scho-ya-ne-ta-lyudina-yaka-mozhe-stati-nardepom-olena-tverdohlib-37941> (дата звернення: 16.02.2021).

дев'ять. Всі бачать наш розвиток...»¹ Зважаючи на успішний розвиток цієї ОТГ, до неї вирішила приєднатися Іванчицівська сільська рада із сусіднього Рожищенського району.

Княгининівська ОТГ стала прикладом успішного об'єднання та втілення ідей і показувала приклад згуртованості і креативності всім громадам краю. У цьому контексті О. Твердохліб зазначила: «За останні декілька років ми змінилися, мабуть, в триста разів. По-перше, змінилися мізки в людей. Вони стали інакше сприймати все, що тут робиться. По-друге, це матеріальні зміни, бо тепер на кожного жителя громади в бюджеті є більша сума. Ми не є бідною громадою, але ми думаємо над тим, як мати більше коштів для розвитку. Бачимо, що сьогодні є попит на місцеву нерухомість – у нас хочуть жити люди. Оце мені дуже приємно, тому що хоча ми й під містом Луцьком, але такого раніше не було»².

Княгининівська громада брала участь у соціальному бізнесово-розважальному проекті «Громада на мільйон», створеному спільно з програмою підтримки децентралізації в Україні Агентства США з міжнародного розвитку USAID-DOBRE, що транслювався на телеканалі 1+1. Проект допоміг телеглядачам усю країну побачити, які можливості відкриває процес децентралізації для ТГ, та як завдяки незначній сумі грошей прості українці можуть творити великі зміни.

У 2017 р. у селі Сирники був започаткований колоритний фестиваль сирників. У селі Княгининок шкільний стадіон був перетворений на спортивний комплекс з обладнаним футбольним полем зі штучним покриттям, баскетбольним та волейбольним майданчиками, біговими доріжками, смугою з перешкодами, тренажерами. Будувався стадіон винятково за кошти громади, які склали 6,6 млн грн³. Міністр молоді та спорту І. Жданов, який ознайомився зі спортивною інфраструктурою Княгининівської ОТГ, зазначив: «Такі стадіони – це свідчення того, що в Україні реально відбуваються ефективні кроки для відродження спортивної інфраструктури, і у громад в регіонах є для цього можливості. Адже за роки незалежності не було до цього комплексного підходу, лише певні точкові моменти. Ми бачимо, що керівники на місцях можуть створювати умови для занять спортом дорослим і дітям. Для цього є можливості бюджету і є бажання»⁴.

На міжнародній автомобільній трасі М19, що проходить територією ОТГ, було встановлено шість габіонових зупинок громадського транспорту,

¹ Кравчук Н. Головиха трудиться як бджілка. *Вісник*. URL: <https://visnyk.lutsk.ua/news/ukraine/regions/volyn/29003-29003/> (дата звернення: 16.02.2021).

² Креативні зупинки, вулична бібліотека і «розумне» сміття: про Княгининок зняли фільм. *Конкурент*. URL: <https://konkurent.ua/publication/46112/kreativni-zupinki-vulichna-biblioteka-i-rozumne-smittya-pro-knyagininok-znyali-film-video/> (дата звернення: 16.02.2021).

³ Книга успіхів. Короткі історії як децентралізація впливає на життя громад. Київ: АМУ, вересень 2018. С. 28.

⁴ Ігор Жданов: Приклад Княгининівської ОТГ підтверджує – в громадах є можливості для відновлення спортивної інфраструктури. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9247> (дата звернення: 18.02.2021).

по дві в трьох селах: Княгининку, Милушах та Зміїнці. Поруч зі школою була встановлена дерев'яна зупинка у формі книжки, дах якої підтримують майже трьохметрові кольорові олівці, а також «лавка-гумка». У селі Сирники на місці старої зупинки радянськми часів установили «смачну» 3D-зупинку у вигляді сільської кухні. Авторами цього проекту стали місцеві активістки, які шукали гроші й залучали художників для ремонту зупинки.

Майже у всіх населених пунктах Княгининівської ОТГ були встановлені баки для роздільного збору сміття, що склалися з трьох фракцій: скло, папір і картон, ПЕТ-пляшки.

Таким чином, Княгининівська сільська ОТГ стала згуртованою громадою, в якій всі проблеми вирішувалися за активною участю жителів, що й було метою децентралізаційної реформи.

Підсумовуючи, слід зазначити, що протягом 2019 р. на Волині було утворено чотири ОТГ: Луцька міська, Мар'янівська селищна, Доросинівська і Сошичненська сільські. Луцька ОТГ стала першою ОТГ міста обласного значення, що було найбільшим досягненням децентралізаційної реформи у звітному році, адже об'єднання обласних центрів із суміжними сільськими територіями, як уже неодноразово зазначалося, було однією з найбільших проблем цієї реформи. Нарешті, з великими перешкодами було створено першу ОТГ у Горохівському районі – Мар'янівську.

Таким чином, станом на 1 січня 2020 р. в регіоні було створено 54 ОТГ, а основні показники перевищили позначку 50 % (див. табл. 6.3), що суттєво перевищувало середньоукраїнські показники:

Таблиця 6.3

ОТГ Волинської області (станом на 01.01.2020 р.)¹

Кількість ОМС, що об'єдналися в 54 ОТГ	% від усіх ОМС області	Кількість населення ОТГ	% від усього населення області	Покриття площі області ОТГ (км кв.)	% від площі області
235	57,03	604 561	58,00	11 802,08	58,59

Як видно з цієї таблиці, більшість волинян проживають в ОТГ, отримуючи всі переваги і сервіси децентралізаційної реформи, однак ще значна частина мешканців області, особливо сільських жителів, не відчували жодних позитивних змін, адже й надалі проживає на територіях, які не виявили бажання до кардинальних змін. Динаміка формування ОТГ за п'ять років децентралізаційної реформи зображена на рис. 6.3.

У рейтингу регіонів щодо формування спроможних громад Мінрегіону за підсумками 2019 р. Волинська область знаходилася серед лідерів

¹ Волинська область. Загальна інформація. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0332> (дата звернення: 18.02.2021).

децентралізації в Україні, займаючи шосте місце¹. Вона з оптимізмом готувалася до завершального етапу реформування місцевого самоврядування та ТОВ у 2020 році.

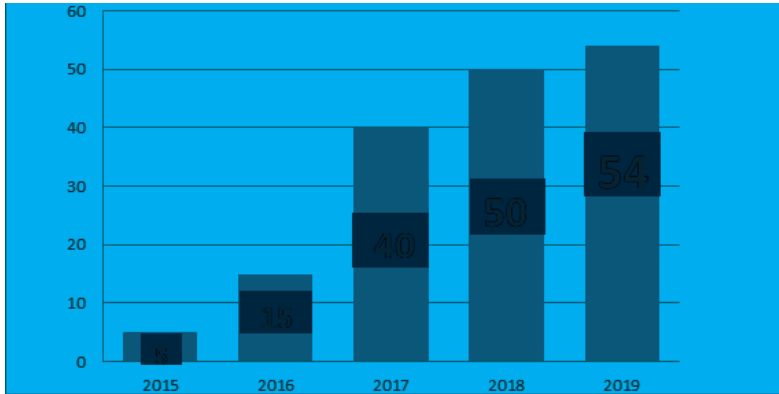


Рис. 6.3. Динаміка формування ОТГ протягом 2015-2019 рр.

Щодо фінансових показників, то у звіті ВРУ про виконання Державного бюджету на 2019 р. констатовалося, що встановлено відносини з державним бюджетом для бюджетів 782 ОТГ, що на 117 ОТГ більше, ніж у 2018 році. За 2019 р. до місцевих бюджетів надійшло 300,2 млрд грн доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів), що на 36,7 млрд грн (або на 13,9 %) більше, ніж у 2018 році. Збільшення доходів місцевих бюджетів було забезпечено завдяки високим темпам приросту, зокрема ПДФО (на 19,8 %), місцевих податків і зборів (на 20,6 %), у складі яких вагомий приріст єдиного податку (на 19,3 %) та податку на нерухоме майно (на 34,3 %). Порівняно з 2018 р. питома вага доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України збільшилася на 1,1 % і становила 23,3 %.

Видатки місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передавалися до державного бюджету) у 2019 р. становили 557,5 млрд грн, що на 5,7 млрд грн менше, ніж у 2018 році. При цьому частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зменшилася на 4,4 % і становила 40,6 %. Традиційно значну частину видатків місцевих бюджетів становили видатки на соціально-культурну сферу (72 %), з них найбільше видатків було спрямовано на освіту (33,6 %), соціальний захист і соціальне забезпечення (18,5 %) та охорону здоров'я (16,1 %). Водночас, суттєво збільшилися видатки на будівництво і регіональний розвиток (на 32,9 %) та житлово-комунальне господарство (на 14,4 %)².

¹ Рейтинг областей щодо формування ОТГ. Індикатор 3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (дата звернення: 18.02.2021).

² Про звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»: затв. Постановою Верховної Ради України від 18.06.2020 р. № 722-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722-IX#Text> (дата звернення: 19.02.2021).

Щодо підсумків виконання місцевих бюджетів за 2019 р. на підставі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної статистичної служби України, сайту <https://openbudget.gov.ua>, експертами Програми «U-LEAD з Європою» та проекту SKL International, був підготовлений рейтинг фінансової (бюджетної) діяльності усіх 806 ОТГ України. Зазначене рейтингування проводилося за вісьмома індикаторами:

1. Доходи загального фонду на одного мешканця (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості мешканців відповідної ОТГ).

2. Видатки загального фонду на одного мешканця (співвідношення обсягу видатків загального фонду до кількості мешканців відповідної ОТГ).

3. Видатки на утримання апарату управління у розрахунку на одного мешканця.

4. Капітальні видатки на одного мешканця (співвідношення обсягу капітальних видатків бюджету громади до кількості мешканців відповідної ОТГ).

5. Рівень дотаційності бюджетів (співвідношення обсягу базової чи реверсної дотації до загальної суми доходів загального фонду бюджету ОТГ з дотаціями, але без урахування субвенцій з державного бюджету).

6. Співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами ОТГ (співвідношення видатків на утримання апарату управління ОМС із сумою доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету, у відсотках).

7. Питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету ОТГ (відсоткова частка проведених із загального фонду бюджету видатків на заробітну плату з нарахуваннями до обсягу видатків загального фонду бюджету без урахування трансфертів, перерахованих з бюджету ОТГ до інших бюджетів).

8. Питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків (частка капітальних видатків у сумарному обсязі видатків загального та спеціального фонду відповідного бюджету ОТГ).

Усі 806 ОТГ було згруповано за критерієм чисельності населення у п'ять груп. Міста обласного значення, в яких відбулася процедура об'єднання чи приєднання, для більш коректного порівняння виділена в окрему групу (див. табл. 6.4).

У зазначеному рейтингу щодо ОТГ Волинської області ситуація була такою. У першій групі з 95 ОТГ найвищі показники і 38 місце зайняла Ківерцівська міська ОТГ, натомість, Любомльська міська ОТГ зайняла 85, Любешівська селищна ОТГ – 87 місця.

У другій групі серед ОТГ Волинської області розташувалися таким чином: 82 місце – Старовижівська селищна ОТГ, 94 – Зародівська сільська ОТГ, 104 – Цуманська селищна, 106 – Колківська селищна ОТГ.

Найбільш успішними були показники волинських ОТГ у третій групі. Зокрема, Підгайцівська сільська ОТГ стала другою, Боратинська ОТГ – сьомою, Липинська ОТГ зайняла 19 місце, Рівненська ОТГ – 24, Княгининівська – 25, Заборольська – 33, Вишнівська – 77, Прилісненська – 92. Найнижче розмістилися Головненська – 244, Гуто-Боровенська – 255, Люблинецька ОТГ – 260 місця.

Таблиця 6.4

Групи ОТГ за кількістю населення¹

Групи	Критерії групування (кількість населення)	Кількість ОТГ	Загальна чисельність населення в групі ОТГ (тис. осіб)	% від всього населення ОТГ
Група 1	Понад 15 тис. осіб	95	2 001,1	24,1%
Група 2	Від 10 до 15 тис. осіб	128	1 561,6	18,8%
Група 3	Від 5 до 10 тис. осіб	268	1 874,9	22,5%
Група 4	До 5 тис. осіб	288	979,1	11,8%
Група 5	ОТГ міста обласного значення	27	1 891,0	22,8%
Разом		806	8 307,7	100,0%

У найбільш чисельній четвертій групі серед 288 ОТГ волинські ОТГ розмістилися таким чином: 22 місце зайняла Зарічанська ОТГ, 48 – Жидичинська, 51 – Городищенська, 59 – Смолигівська, 90 – Дубівська. Найнижчі місця отримали Велицька – 256, Привітненська – 267, Сереховичівська – 282 місця.

Аналізуючи зазначені показники, можна дійти висновку, що найбільш успішними у фінансовому плані були ОТГ, на території яких розміщені потужні бюджетоутворюючі підприємства (наприклад, «Модерн-Експо» у Підгайцівській ОТГ, ТОВ «Кромберг & Шуберт» і Гнідавський цукровий завод у Боратинській ОТГ, ПАТ «Володимир-Волинська птахофабрика» у Зарічанській ОТГ, Компанія Тигрес у Липинській ОТГ), а також ті, що знаходилися навколо міст обласного значення і на території яких розміщена значна кількість сервісних підприємств і торгових центрів (наприклад, Княгининівська і Заборольська ОТГ).

Однак, викликали певне занепокоєння доволі скромні показники ОТГ, утворених на базі районних центрів, які, за ідеологією реформи разом з містами обласного значення, мали б стати локомотивами соціально-економічного розвитку суміжних територій. Зокрема, лише Ківерцівська міська ОТГ зайняла 38 місце серед 95 ОТГ у першій групі. Натомість, Любомльська і Любешівська ОТГ були аутсайдерами у своїй групі. У другій групі Старовижівська ОТГ зайняла 82 місце із 128 ОТГ. У третій групі Шацька

¹ Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. Децентралізація дає можливість. URL: // <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (дата звернення: 20.02.2021).

ОТГ була на 160 місці, Турійська ОТГ – 178, Іваничівська ОТГ – 214. За основними показниками вони суттєво поступалися багатьом сільським ОТГ, що мали набагато скромніші потенційні можливості.

На нашу думку, пояснити таку ситуацію можна було низьким рівнем управління, зокрема повільністю оптимізації мережі бюджетних установ, відсутністю економічної активності, неефективним використанням інфраструктурного потенціалу громад. Керівництво зазначених ОТГ поки не змогло опанувати мистецтво ефективного управління змішаною ТГ в абсолютно нових реаліях функціонування ОТГ, що вимагало гармонійного поєднання міського і сільського менеджменту. Методи і форми публічного управління, що застосовувалися ними у дореформаційний період, не відповідали викликам, що постали перед ОТГ.

Ще однією причиною такого стану було порушення оптимальності основних параметрів формування ОТГ: територія/населення. Зокрема, результати фінансової (бюджетної) діяльності Любешівської селищної ОТГ підтверджували позицію автора про те, що великі за територією ОТГ мали суттєві проблеми не лише сервісного, а й фінансового характеру, а тому підтверджували гіпотезу про те, що підхід «один район, одна громада», був помилковим. Про це автор висловився так: «Я категорично проти такої позиції. Візьмемо Маневецький район, який за площею майже як ціла країна Люксембург, що складається з трьох округів, 12 кантонів та 118 комун. Якщо створити одну громаду у цьому районі, то чи стане краще від цього людям, які там мешкають. Якщо їм далеко добиратися до Маневич, то для чого усе залишати так? Тим більше, що там є Колки – колишній районний центр, самодостатній населений пункт. Ми робимо децентралізацію, яка передбачає наближення послуг до споживача, щоб людям було краще отримувати якісні і вчасні послуги! Модель «один район – одна громада» підходить для Шацького району. Там усього 14 тисяч населення, район невеличкий, тому створити одну ОТГ межах цього району доцільно»¹.

З метою уникнення блокування децентралізації в регіонах, 5 грудня ВРУ внесла зміни до Закону «Про добровільне об'єднання ТГ», якими обласні ради були вилучені з процесу схвалення Перспективних планів. Ця законодавча норма пояснювалася тим, що окремі обласні ради, як наприклад уже згадувана вище Закарпатська, свідомо блокували етап схвалення перспективних планів своїх областей. Таким чином було подолано ще один бар'єр політичного втручання у процес реформи децентралізації. Заступник Мінрегіону В. Негода зауважив, що зазначений Закон «не суперечить добровільності об'єднання громад, як дехто вважає. Навпаки, він дає можливість швидко і якісно створити незаполітизовані, незаангажовані перспективні плани. Ми дамо громадам, що хочуть добровільно об'єднатися, прагматичні, чітко прораховані орієнтири. Створюються передумови для

¹ Валентин Малиновський: об'єднання громад круто змінить життя селян; [взяла інтерв'ю І. Костюк]. *Перший канал соціальних новин*. URL: <https://pershyj.com/p-valentin-malinovskii-obyednannya-gromad-kruto-zminit-zhittya-selyan-4805> (дата звернення: 12.02.2021).

розроблення з більшою відповідальністю перспективних планів з урахуванням фінансових можливостей, розвитку інфраструктури, доступності послуг, здатності громад ці послуги надавати. Крім того, будуть враховуватися географічні, історичні, етнічні, культурні та інші особливості територій. У результаті громади матимуть ефективну модель об'єднання і прийматимуть зважені рішення, вирішуючи, як розвиватися надалі. Важливо також, що до створення перспективних планів обов'язково будуть залучені профільні асоціації, які представляють і захищають інтереси ОМС усіх рівнів»¹.

2019 р. був означений визначальними політичними подіями в Україні, зокрема виборами Президента України і народних депутатів України. Певні побоювання щодо можливої зміни політичного курсу у сфері децентралізації влади, на щастя, були марними. Новообраний Президент України В. Зеленський і парламентська більшість, сформована партією «Слуга Народу», послідовно продовжили курс реформування місцевого самоврядування та ТОВ. Згідно Указу Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 р., КМУ ставилося завдання щодо перегляду Методики формування спроможних ТГ з урахуванням критерію розвитку оптимальної мережі соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг, а також забезпечення в установленому порядку розроблення згідно з такою методикою, схвалення та затвердження актуалізованих перспективних планів формування територій громад областей².

З метою сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з ОМС у питаннях вироблення пріоритетів державної регіональної політики та механізмів сталого розвитку ТГ з урахуванням стандартів ЄХМС та новітніх підходів у сфері регіонального розвитку, вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку АТО Указом Президента України від 18 грудня було утворено Раду розвитку громад та територій, яку очолив глава держави. Такі ж ради, як консультативно-дорадчі органи на чолі з головами відповідних МДА, були утворені у всіх ОДА³.

¹ Парламент прийняв за основу законопроект, що спрощує процедуру затвердження перспективних планів формування громад. *Офіційний веб-сайт Міністерства*. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/parlament-priynyav-za-osnovu-zakonoproektshho-sproshhuye-protseduru-zatverdzhennya-perspektivnih-planiv-formuvannya-gromad/> (дата звернення: 21.02.2021).

² Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: затв. Указом Президента України від 08.11.2019 р. № 837. *Урядовий кур'єр*. 2019. 13 листоп. С. 13.

³ Про Раду розвитку громад та територій: затв. Указом Президента України від 18.12.2019 р. № 909. *Урядовий кур'єр*. 2019 р. 19 груд. С. 9.

РОЗДІЛ 7

ЗАВЕРШАЛЬНИЙ ЕТАП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: 2020 Р.

7.1. Завершення формування Перспективного плану

Наприкінці 2019 – початку 2020 р. була прийнята низка законодавчих актів у сфері охорони здоров'я, які вносили зміни до Основ законодавства України про охорону здоров'я. Зокрема, управління комунальними закладами охорони здоров'я, організація їх матеріально-технічного, кадрового та фінансового забезпечення покладалася на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад. Заклади охорони здоров'я комунальної власності можуть утворюватися та функціонувати шляхом здійснення співробітництва ТГ у формах, передбачених законом, у тому числі як спільне комунальне підприємство.

З метою забезпечення територіальної доступності якісної медичної допомоги населенню створюється ГО – сукупність закладів охорони здоров'я та фізичних осіб-підприємців, які зареєстровані в установленому законом порядку та одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики, що забезпечують медичне обслуговування населення відповідної території. ОМС здійснюють планування розвитку мережі закладів охорони здоров'я комунальної форми власності, приймають рішення про створення, припинення, реорганізацію чи перепрофілювання закладів охорони здоров'я самостійно з урахуванням плану розвитку ГО. Для гарантованого забезпечення надання вторинної (спеціалізованої) та госпітального етапу екстреної медичної допомоги відповідно до потреб населення ГО та суміжних ГО, поступового формування спроможної мережі надавачів медичних послуг, у межах ГО визначаються опорні заклади охорони здоров'я. Порядок створення ГО та перелік опорних закладів охорони здоров'я затверджуються Урядом¹.

Згідно постанови КМУ від 27 листопада 2019 р., опорні заклади охорони здоров'я визначаються на період до трьох років. Опорні заклади охорони здоров'я та заклади охорони здоров'я, які мають намір бути визначеними опорними, подають до госпітальної ради плани розвитку закладу строком на три роки. Госпітальна рада готує та подає ОДА пропозиції щодо визначення опорних закладів охорони здоров'я виходячи з:

– належного робочого навантаження для закладів охорони здоров'я, що сприяє забезпеченню рівня безпеки та якості медичної допомоги;

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів у сфері охорони здоров'я: Закон України від 20.12.2019 р. № 421-IX. *Голос України*. 2020. 15 січ. С. 23.

- наявності сучасної матеріально-технічної бази;
- дотримання норм часової доступності необхідної медичної допомоги;
- поточних демографічних показників, структури захворюваності, тенденцій міграції населення, а також їх прогнозу;
- оптимальних маршрутів пацієнтів до закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та екстрену медичну допомогу;
- фінансової стійкості закладів охорони здоров'я, що визначається можливістю власників таких закладів забезпечити наявність функціональних потужностей відповідно до вимог законодавства, а також здатність постійно та ефективно надавати послуги вторинної (спеціалізованої) та екстреної медичної допомоги належної якості і в об'ємах в межах наявного обсягу фінансових ресурсів;
- наявності та зручності автомобільних доріг з твердим покриттям для забезпечення безпечного підвезення пацієнтів та медичних працівників.

Перелік опорних закладів охорони здоров'я затверджується КМУ та може бути переглянутий за результатами виконання програми державних гарантій медичного обслуговування населення та виконання плану розвитку ГО¹.

15 січня 2020 р. КМУ прийняв постанову «Про затвердження переліку опорних закладів охорони здоров'я у ГО на період до 2023 року». Цією постановою сім волинських медичних закладів були визначені опорними: Волинська обласна клінічна лікарня, Луцька міська клінічна лікарня, Ковельське міжрайонне тероб'єднання, Нововолинська міська, Любомльська, Ратнівська і Камінь-Каширська центральні районні лікарні².

У лютому-березні активізувалася робота щодо внесення змін до Конституції України, ініційована ВРУ, Офісом Президента України та Мінрегіоном. 25 лютого у Києві відбувся форум (початкова зустріч) на тему «Через консенсус – до змін у Конституцію у частині децентралізації», організований Комітетом ВРУ разом з науковцями, експертами, представниками асоціацій місцевого самоврядування, який розпочав інклюзивний процес запарламентських публічних консультацій. Його метою було:

- офіційно започаткувати інклюзивний процес публічних консультацій щодо внесення змін до Конституції України;
- ознайомити учасників з логікою розпочатого процесу та планованими етапами, та ролями учасників цього процесу;
- розширити картину бачення можливих варіантів внесення змін завдяки знайомству з іноземним досвідом;

¹ Деякі питання створення госпітальних округів: постанова Каб. Міністрів України від 27.11.2019 р. № 1074. *Урядовий кур'єр*. 2019. 27 груд. С. 16.

² Про затвердження переліку опорних закладів охорони здоров'я у госпітальних округах на період до 2023 року: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 15.01.2020 р. № 23-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. 14 квіт. С. 6.

- передати розуміння інклюзивного прозорого процесу громадськості та особливості участі в ньому, особливості його перебігу;
- підготувати представників областей до проведення локальних зустрічей¹.

П о з а п а р л а -
ментські регіональні публічні консультації пройшли у Херсоні, Харкові, Вінниці, Львові, Києві, Чернівцях, Дніпрі з 28 лютого по 4 березня. 3 березня делегація Волинської області у складі 28 осіб узяла участь у такому заході, що проходив у Львові, де окрім волинян, дискутували представники Закарпаття і Львівщини.



Делегація Волинської області

Формат проведення цих публічних консультацій здивував, адже організатори запропонували обговорення «з чистого аркуша», без будь-яких проектних напрацювань. Ось як в основних висновках були відображені результати роботи представників Волинської області у коментарі фасилітатора: «Робота в групі почалася з обурення, оскільки в учасників були зовсім інші очікування та уявлення про роботу. Учасники озвучили думки, що такий формат роботи є відвертою неповагою влади до них, оскільки вони вже неодноразово обговорювали ці всі питання і надсилали свої пропозиції в письмовому вигляді. Якщо б ці думки були комусь цікавими, то їх би врахували, а все, що відбувається зараз це відверте окоманілювання і маніпуляції, текст змін вже написаний і буде прийнятий. Учасники не розуміли, для чого їх покликали в іншу область, щоб вони знову самі між собою обговорювали те, стосовно чого вже мають сформовану думку. Думали, що їдуть на зустріч та обговорення з представниками міністерства, а Світове кафе, якщо і буде, то з представниками від інших областей, щоб була змога обмінятися з ними думками. Кілька разів фасилітатор мала пояснити мету і формат процесу, в обговорення включився аналітик, який зі своєї сторони теж пояснив потребу саме в такому форматі. Учасники кілька разів казали, що зараз зберуться і поїдуть додому, оскільки не розуміють для чого на це все гаяти свій час. Проте після проговорення страхів та недовіри, врешті погодились працювати над питаннями. Відмовилися ділитись на підгрупи і сказали, що будуть обговорювати питання в загальному колі.

¹ Публічні консультації «Через консенсус – до змін у Конституцію у частині децентралізації» з циклу інклюзивних публічних консультацій. Звіт № 1. 27.02.2020 р. Київ, 2020. С. 3.

Розбирати питання по матриці не погодились, тому записували ті тези, які хочуть бачити в Конституції. Обирали питання зі списку по мірі зацікавленості. По багатьох питаннях мали одностайну думку. Як пояснили мені, що в них тісна співпраця між асоціаціями і вже неодноразово робили зустрічі, на яких напрацювали спільне бачення регіону. Вже ближче до завершення обговорення майже усі учасники вийшли на середину залу, стояли в колі вели жваві дискусії. Зустріч вже завершували на позитивній ноті та обговоренні того, що буде відбуватися в Києві 10 березня... Делегатів вибирали жваво, обдумано і практично одностайно»¹.



*А. Павлович, Г. Пустовіт, заступник Міністра В. Негода,
М. Конончук, В. Малиновський, О. Гаврилюк*

У завершальній частині заходу була обра- на делегація Волинської області для участі у наступних етапах позапарламентських публічних консультацій у такому складі: В. Гром (АМУ), В. Католик (Асоціація ОТГ), М. Конончук (Асоціація обласних та районних рад), В. Малиновський (НГО/експерти/науковці), В. Потапенко (Волинська ОДА), С. Яручик (Всеукраїнська асоціація

громад)². Однак, наступні етапи не відбулися. Лише 6 травня відбулася перша презентація представникам асоціацій місцевого самоврядування напрацьованої робочої редакції проекту змін до Конституції України в частині децентралізації від Комісії з правової реформи при Президентові України. Однак, подальша робота у цьому напрямі була призупинена у зв'язку з карантинном, пов'язаним з пандемією COVID-19. Не отримала логічного завершення й робота над новою редакцією Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що проходила паралельно.

2020 р. став завершальним у процесі децентралізації, зважаючи на перспективу чергових місцевих виборів у жовтні. Перед центральною владою виник серйозний виклик, пов'язаний з необхідністю прийняття кардинальних політичних рішень: продовжувати добровільний процес формування ОТГ або перейти до примусового варіанту об'єднання громад.

¹ Публічні консультації «Через консенсус – до змін у Конституцію у частині децентралізації» з циклу інклюзивних публічних консультацій. Звіт № 2 (доповн.). 27.02.2020 р. – 04.03.2020 р., 15.06.2020 р. Київ, 2020. С. 67–68.

² Публічні консультації «Через консенсус – до змін у Конституцію у частині децентралізації» з циклу інклюзивних публічних консультацій. Звіт № 2 (доповн.). 27.02.2020 р. – 04.03.2020 р., 15.06.2020 р. Київ, 2020. С. 171.

Логіка переходу від добровільного до адміністративного етапу формування ОТГ артикулювалася розвитком процесу децентралізації. Хоча принцип добровільності об'єднання продовжував зберігатися, КМУ здійснював підготовчі кроки для застосування адміністративних підходів. Відповідно до урядового Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та ТОВ в Україні на 2019-2021 роки від 23 січня 2019 р., ОДА та Мінрегіон мали розробити та внести зміни до Перспективних планів, передбачивши охоплення ними 100 відсотків території областей з урахуванням міст обласного значення до 20 лютого 2020 року¹.

У грудні 2019 р. Міністр розвитку громад та територій А. Бабак заявила, що формат добровільного об'єднання існуватиме орієнтовно до лютого 2020 р., а «...далі ми вже будемо бачити: чи є необхідність через закон встановлювати відповідно до перспективних планів конфігурації громад, які ще не об'єднались»². Дані Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування від 10 листопада 2019 р. свідчили, що Перспективними планами на той час було покрито лише 87,6 % території України³. Упродовж 2015–2019 рр. 4572 місцеві ради (41,7 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.) добровільно об'єднались у 1002 ОТГ, натомість, 6389 громад не долучилися до процесу об'єднання (58,3 % від загальної кількості рад базового рівня)⁴. За таких результатів залишати добровільний варіант об'єднання ТГ означало затягнути реформу на невизначений час із серйозним ризиком недосягнення мети. На цей раз здоровий глузд переміг і був обраний адміністративний варіант, що давав можливість завершити реформу, однак, очікувано викликав жорсткий спротив невдоволених.

24 січня КМУ прийняв важливе рішення для продовження формування спроможних ТГ та завершення реформи децентралізації – затвердив Постанову № 34 «Про внесення змін до Методики формування спроможних ТГ». Згідно неї, проектна спроможна ТГ – територіальні громади сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до ОТГ) здатні самостійно або через відповідні ОМС забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального

¹ Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: затв. розпорядж. Каб. Міністрів України від 23.01.2019 р. № 77-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 02.03.2021).

² Термін добровільного об'єднання громад буде тривати орієнтовно до лютого 2020 року. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11917> (дата звернення: 02.03.2021).

³ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf> (дата звернення: 02.03.2021).

⁴ Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / О. В. Шевченко, В. В. Романова, Я. А. Жаліло та ін. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. С. 14.

господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної АТО. Оцінка рівня спроможності проводиться на основі критеріїв, що характеризують основні соціально-економічні показники, які впливають на розвиток відповідної спроможної ТГ. Критеріями оцінки рівня спроможності є:

- чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної ТГ;
- чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної ТГ;
- площа території спроможної ТГ;
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної ТГ;
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної ТГ.

Оціночний рівень спроможності ТГ визначається на основі суми числових значень критеріїв оцінки рівня спроможності та становить:

- низький рівень спроможності – від 1,5 до 2,1;
- середній рівень спроможності – від 2,2 до 3,8;
- високий рівень спроможності – від 3,9 до 5.

ОДА давалося два тижні для внесення на розгляд КМУ пропозицій щодо приведення затверджених Перспективних планів у відповідність з цією постановою¹.

Зважаючи на завершення реформування ТГ, в окремих районах вирішили негайно втрутитися в ситуацію. Несподівано активізувалося керівництво Горохівського району, який, як уже неодноразово зазначалося, був одним з аутсайдерів децентралізаційної реформи. Зокрема, 8 січня Горохівська РДА підготувала пропозиції до Перспективного плану щодо трьох ОТГ – Горохівської, Берестечківської та Шклинської, які були надіслані до ОДА. У них пропонувалося успішну Городищенську ОТГ Луцького району, утворену ще у 2017 р., приєднати до неіснуючої Шклинської ОТГ, а також утворену у 2019 р. Мар'янівську ОТГ приєднати до майбутньої Горохівської ОТГ. Копію цього документу, підписаного заступником голови РДА А. Розтокою, автор оприлюднив у Facebook з таким коментарем: «Перед вами черговий «шедевр» горохівської районної влади, яка у вже звичному стилі ігнорування думок і волі громадян, продовжує торпедувати децентралізаційну реформу. Повністю проваливши процес утворення ОТГ в районі, спромоглися видати на-гора ось таке:

1. Пропонують створити Шклинську ОТГ, сільська рада якої, на основі громадської думки, вже ухвалила рішення про приєднання до Городищенської ОТГ. Мало того, захотіли приєднати діючу успішну Городищенську ОТГ сусіднього Луцького району до Шклинської сільради.

2. Утворену у 2019 р. Мар'янівську селищну ОТГ, проект розпорядження КМУ про спроможність якої вже перебуває на розгляді Уряду, приєднати до неіснуючої Горохівської ОТГ.

¹ Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Каб. Міністрів України від 24.01.2020 р. № 34. *Урядовий кур'єр*. 2020. 31 січ. С. 19.

3. Адресують цей «документ» до неіснуючого «Центру розвитку місцевого самоврядування».

Для кого і для чого такі чиновники і органи потрібні?»¹

На цю ситуацію на своїй сторінці у Facebook відреагував і депутат обласної ради А. Вітів: «У мене запитання до голів Горохівської РДА та районної ради: до яких пір ви будете кошмарити район у справі добровільного об'єднання громад?! Бо черговий документ, який потрапив мені в руки, свідчить, що ви знову йдете проти волі місцевих громад і нав'язуєте комусь чужу громадам думку.

Ваш район «успішно» провалив адмінреформу, досі пасе задніх за темпами об'єднання громад, то ви ще й тим, хто всупереч вам об'єднався, не даєте ні жити, ні працювати! Скільки можна ущемляти Мар'янівську ОТГ, яка об'єдналася з дотриманням усіх необхідних вимог і давно вже визначилась, що хоче жити самостійним і самодостатнім життям?! Навіщо пхаєте свої руки до Городищенської ОТГ, яка разом із Угриновим хоче бути (і буде!) в складі Луцького повіту?

Ще раз наголошую: «Свобода» всі ці роки послідовно відстоювала право громад на добровільне об'єднання, і ми від цього за жодних умов не відступимо. Як би того не хотілося місцевим «князькам», а їхні амбіції і самодурство ніколи не будуть вищими за волю наших громад. «Царьки» рано чи пізно підуть, а громади – будуть, житимуть і працюватимуть!»²

12 лютого КМУ прийняв розпорядження «Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області», яким були внесені зміни до Перспективного плану лише в частині його доповнення Мар'янівською селищною ОТГ, до якої ввійшли Мар'янівська селищна і Бранівська, Бужанівська, Цегівська сільські громади. Відповідно був уточнений склад Горохівської міської ОТГ: Горохівська міська та Галичанська, Журавниківська, Квасівська, Лемешівська, Мирківська, Печихвостівська, Підберезівська, Пірванченська, Рачинська, Скобелківська, Скригівська, Терешківцівська, Холонівська сільські громади³. А розпорядженням КМУ від 3 березня Мар'янівська ОТГ була визнана спроможною⁴. Так, нарешті, завершилася тривала боротьба за право існування Мар'янівської селищної ОТГ!

¹ «Шедевр» Горохівської РДА: пропонують приєднати успішну громаду до неіснуючої. *Волинь24*. URL: <https://www.volyn24.com/news/142951-shedevr-gorohivskoi-rda-proponuyut-pryiednaty-uspishnu-gromadu-do-neisnuyuchoi> (дата звернення: 04.05.2021).

² Авантюри керівників Горохівщини щодо Мар'янівської ОТГ мають припинитися, – депутат Волиньради. *ВолиньUA*. URL: <https://volynua.com/posts/avanturi-kerivnikiv-gorohivschini-schodoma-gyanivskoi-otg-maut-pripinitisya-deputat-volynradi> (дата звернення: 04.05.2021).

³ Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 12.02.2020 р. № 124-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. 22 лют. С. 9.

⁴ Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 03.03.2020 р. № 213-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. 24 квіт. С. 8.

21 січня за участю народних депутатів України В. Рубльова, І. Гузя та В. Стернійчука відбулося ключове засідання оновленого складу регіональної робочої групи з підготовки пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів, на якому були погоджені остаточні зміни до Перспективного плану. На виконання постанови КМУ, ОДА запропонувала членам Регіональної робочої групи кардинальні зміни до Перспективного плану. У першу чергу, це стосувалося сільських рад і ОТГ – суміжних з містами обласного значення. Окремі з них викликали здивування. Наприклад, Гуто-Боровенську сільську ОТГ пропонувалося ввести до складу Камінь-Каширської міської ОТГ. Несподівано з децентралізаційної мапи зникла Олицька селищна ОТГ, яку запропонували ввести до складу Цуманської селищної ОТГ. Зазначимо, що у всіх попередніх перспективних планах вона визначалася як самостійна ОТГ. Заперечення щодо цього висловив В. Малиновський, який послідовно відстоював ідею відродження унікальних містечок Волині, у зв'язку з чим ще у 2016 р. ініціював проект «Відродимо містечка Волині!», в якому Олиці – історичному і культурному центру Волинського краю – відводилася важлива роль. У своєму виступі він наголосив, що у разі реалізації такого підходу, містечко з унікальною історією – перлина Волині, остаточно втратить перспективи розвитку, а Україна та світ – унікальні об'єкти історичної спадщини, що збереглися до наших днів. Однак, його аргументи не були почуті керівництвом області, а інші члени Регіональної робочої групи були байдужими до цієї громади. У відповідь з уст головуючих на засіданні прозвучали фрази про слабку інфраструктуру селища, його економічний занепад і втчені можливості за п'ять років утворити власну ОТГ. При цьому, в залі не знайшлося жодного представника Ківерцівщини чи депутата, який би висловився на захист збереження Олицької селищної ОТГ. Стало зрозумілим, що керівництвом області доля Олики вже була вирішена на користь Цуманської ОТГ.



Засідання Регіональної робочої групи

Не втрачаючи надію, з метою якимось чином виправити ситуацію, 6 лютого В. Малиновський разом з депутатом обласної ради, ректором Луцького НТУ П. Савчуком здійснили візит до Олики. Там зустрілися з Олицьким селищним головою О. Кашевською, якій було повідомлено про плани входження Олицької громади до складу Цуманської ОТГ. Під час огляду пам'яток архітектури селища, у замку Радзивіллів відбулася випадкова зустріч В. Малиновського і П. Савчука з вихідцем з Олики Л. Стефановичем – депутатом обласної ради, керівником успішної будівельної організації «Житлобуд-2». В. Малиновський повідомив йому про неприємну новину, про яку Л. Стефанович, як і майже всі жителі Олики та навколишніх сіл, не знав. Вона очікувано обурила депутата обласної ради, якому не була байдужою доля своєї «малої батьківщини». У результаті обміну думками, була досягнута домовленість зробити все можливе щоб не допустити цієї фатальної помилки.

Першим кроком стала зустріч В. Малиновського та Л. Стефановича із заступником голови ОДА Т. Щербак та радником голови ОДА Е. Мікаїловим, що відбулася наступного дня. Депутат облради зазначив, що «є декілька символів Волинського краю. Це Володимир-Волинський, Берестечко, Луцький замок, Леся Українка і селище Олика, де, як відомо, розташований замок Радзивіллів. Тому необхідно будь-що дати можливість відродженню минулої слави Волині».

В. Малиновський навів фахові аргументи чому Олика має залишитися адміністративним центром ОТГ. Однак, з ходу розмови стало зрозумілим, що для цих чиновників, які були вихідцями з інших регіонів, історія Волині була далекою. Вони зазначили, що рішення ОДА вже прийняте і нічого змінювати вони не будуть, адже проект Перспективного плану вчора був відправлений до Києва.

Після цієї важкої і, як виявилось, безперспективної розмови Л. Стефанович озвучив ідею підключити до боротьби за Олику ще одного вихідця з цього містечка – Ф. Веніславського, народного депутата України, представника Президента України у КСУ. Вона відразу була підтримана В. Малиновським, так як інших варіантів відстоювання Олицької ОТГ на рівні регіону вже не залишилося. Власне, цей план згодом і був реалізований.

Оприлюднений проект змін до Перспективного плану викликав очікуваний спротив з боку керівників, депутатів та жителів уже створених ОТГ, які пройшли шлях добровільності, сформувавши через проведення перших виборів свої органи управління та взяли на себе відповідальність за стан справ у громадах. Заборольська сільська рада Луцького району, на позачерговому засіданні, ухвалила рішення звернутися до обласних та центральних органів влади з проханням не включати їхню ОТГ до складу Луцької міської ОТГ. 30 січня позачергова сесія Сереховичівської сільської ради Старовижівського району не підтримала приєднання своєї ОТГ до Велимченської ОТГ. Депутати сільської ради наголосили, що жителі громади бачать позитивні зміни, що відбулися за два роки існування Сереховичів-

ської ОТГ і вимагають не зупиняти цей процес. Примусово об'єднавши громаду з найбільшньою громадою області – Велимченською, розвиток сіл просто припиниться. Тим більше, що 27 січня надійшло звернення від Соколищенської сільської ради у складі чотирьох сіл про ініціювання добровільного приєднання до Сереховичівської ОТГ. Вони одногосно прийняли рішення звернутися з вимогою проти примусового об'єднання до влади країни, народних депутатів від Волині та до Волинської ОДА¹.

До більш радикальних дій вдалися мешканці Зарічанської сільської ОТГ Володимир-Волинського району. 29 січня відбулося позачергове засідання сесії сільської ради, на якому депутати висловили одногосну позицію проти приєднання Зарічанської ОТГ до міста Володимира-Волинського. Зарічанський сільський голова І. Пальонка наголосив: «Я працюю на посаді сільського голови з 2010 року, тому застав ті часи, коли були у складі району і віддавали всі свої надходження, не відчуваючи тих прибутків. Повірівши у реформу децентралізації, відстоював створення громади на території нашої сільради, і вже невдовзі жителі відчували значні поліпшення. Тому переживаємо, що, увійшовши до великої громади, знову залишимося без коштів, а маленькі села стануть нікому не потрібними». І в цьому знайшов підтримку усіх без винятку депутатів, які зауважили, що представники міської ради ніколи не приходили до них, аби поговорити щодо об'єднання, як і не прийшли цього разу. Мовляв, міськрада раніше не бачила їх, але коли Зарічанська ОТГ міцно стала на ноги завдяки потужним надходженням до місцевого бюджету, то відразу стала цікавою місту. Загалом депутати одногосно висловилися проти приєднання до Володимира-Волинського, відтак ухвалили рішення звернутись до центральної влади країни, Волинської ОДА та народного депутата України І. Гузя. Також обговорили подальші дії, починаючи від збору підписів жителів ОТГ та поїздки до обласного центру і столиці для відстоювання власної позиції, а у разі ігнорування думки громади, вдатися до радикальних дій – перекриття доріг міжнародного та обласного значення.

Натомість, напередодні позачергової сесії Зарічанської ОТГ, передбачаючи відповідне рішення її обранців, Володимир-Волинський міський голова П. Саганюк на своєму черговому брифінгу 28 січня звинуватив керівництво Зарічанської ОТГ в небажанні об'єднуватися в одну громаду з містом. «Я думаю, що більше владці «торгуються» за те, що хтось залишиться без посад. Треба думати за перспективу, громаду і територію», заявив П. Саганюк, який до того не поспішав з приєднанням до міста будь-якої сільської громади².

¹ Сереховичі не хочуть приєднуватися до Велимча. Депутати Сереховичівської сільради одногосно проти приєднання до Велимченської ОТГ. *Волинь*. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/145387-serekhovychi-ne-khochut-pryiednuvatysia-do-velymcha> (дата звернення: 10.05.2021).

² Пряник і батіг для Ігоря Пальонки, або чи стане Зарічанська ОТГ частиною Володимира-Волинського. *Волинь24*. URL: <https://www.volyn24.com/news/144078-prianyk-i-batig-dlia-igoria-palonyk-abo-chy-stane-zarichanska-otg-chastynoyu-volodymyra-volynskogo> (дата звернення: 15.05.2021).

1 лютого на трасі Володимир-Волинський–Нововолинськ, біля села Новосілки, мешканці Зарічанської ОТГ перекрили трасу, з плакатами «Київ, почуй нас! Володими(е)р, ми без тебе», «Саганюк, руки геть від Заріччя». Перед тим представники Зарічанської громади їздили в ОДА, аби там вислухали їхні аргументи, проте безрезультатно.

7 лютого відбулася позачергова сесія Зачернецької сільської ради Любомльського району. На засідання, яке було заплановане у кабінеті сільського голови, прибуло близько сотні жителів. На їх вимогу роботу сесії перенесли до будинку культури. Люди вимагали від сільської голови Г. Шиманюк, а також від представників районної влади підтвердити чи спростувати той факт, що Зачернецька сільська рада згідно нового Перспективного плану має ввійти до складу Смідинської ОТГ Старовижівського району. Проти цього різко висловилися всі присутні у залі, причому вимагаючи покарати винних за гальмування чи навмисний зрив процесу об'єднання із Любомльською ОТГ, якого місцеві жителі чекають ось вже майже чотири роки. Депутати вчергове прийняли рішення, яке виявилось вже п'ятим з початку процесу добровільного об'єднання громад, підтвердивши наміри об'єднання із Любомльською ОТГ. Також узгодили текст відповідного звернення до обласної та центральної влади¹.

7.2. Перехід до примусового варіанту реформування

Весною розпочався новий етап децентралізаційної реформи в Україні. Незважаючи на суттєві успіхи реформування (за добровільної моделі – це були найвищі показники в Європі), все ж необхідно було вносити суттєві корективи до формату реформування, адже значна кількість ТГ зайняла відверто очікувальну позицію. Так як усі терміни, передбачені Концепцією були порушені (нагадаємо, що реформа мала завершитися у 2017 р.), існуюча практика добровільності могла призвести до загальної поразки децентралізаційної реформи в Україні. Зважаючи на перспективу місцевих виборів у жовтні та алгоритм добровільного формування ОТГ за п'ятирічний період, було прийняте політичне рішення щодо переходу до примусового варіанту, адже в інший спосіб завершити цей процес було неможливо. Правильність такого підходу підтверджував європейський досвід, про який йшлося у другому розділі монографії.

Початком цього процесу стало прийняття 16 квітня Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів ТГ». Цим Законом встановлювалося, що

¹ В Зачернеччі селяни хочуть об'єднатися з Любомльською ОТГ. *Любомль. Район*. URL: <https://lyuboml.rayon.in.ua/news/217947-v-zachernechchi-seliani-hochut-obednatisia-z-liubomlskoiu-otg?fbclid=IwAR3YuDfzio1BCpNkfgs-jsD20KOrbsRc7vpwf7MTWLv7uGkzZ4lhAyS6Ers> (дата звернення: 15.05.2021).

до прийняття закону про АТУ України визначення адміністративних центрів ТГ та затвердження територій ТГ здійснює КМУ. Їх визначення та затвердження здійснюються на основі затверджених Урядом Перспективних планів. Рішення КМУ про визначення адміністративних центрів ТГ та затвердження територій ТГ подається до ЦВК для прийняття нею рішення про призначення перших місцевих виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних ТГ¹. Таким чином, Уряду було надано право самостійно визначати адміністративні центри ТГ та затверджувати їх території, що відкрило шлях до завершення реформування базового рівня АТУ.

На основі цього Закону України, 13 травня КМУ схвалив розпорядження «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області»², яким було затверджено 53 ТГ. Таким чином, уся територія області була охоплена ОТГ. При цьому, окремі діючі ОТГ були включені до складу більших ТГ, які ще не були створені. Це стосувалося входження Зарічанської сільської ОТГ до складу Володимир-Волинської міської ОТГ, Гуто-Боровенської сільської ОТГ – до складу Камінь-Каширської міської ОТГ, Привітненської сільської ОТГ до Локачинської селищної ОТГ. Крім того, повністю сформовані ОТГ були включені до складу інших функціонуючих ОТГ. Наприклад, Жидичинська, Заборольська, Княгининівська ОТГ були приєднані до Луцької ОТГ; Війницька ОТГ – до Затурцівської ОТГ; Гіркополонківська ОТГ – до Боратинської ОТГ; Тростянецька ОТГ – до Ківерцівської ОТГ; Підгайцівська ОТГ – до Липинської ОТГ; Смолигівська ОТГ – до Торчинської ОТГ.

Не зовсім логічним, на нашу думку, був підхід щодо м. Луцька, до якого приєднували Княгининівську, Жидичинську та Заборольську ОТГ, натомість залишали самостійними Липинську, до якої приєднували Підгайцівську ОТГ і Боратинську, до якої приєднували Гіркополонківську ОТГ. Необхідність розширення меж Луцька в східному напрямку була очевидною, адже частина будинків на проспекті Відродження та інших вулицях у цій частині Луцька розташовані на землях села Липини. Окрім того, поблизу села Гаразджа розташоване міське кладовище, котре потребує постійного обслуговування і розширення території. До нього і двох дачних масивів у 90 роках міська влада проклала тролейбусну лінію. Реформа давала унікальну можливість об'єднати ці території в одну Луцьку міську ТГ і таким чином зняти з порядку денного вирішення значної частини існуючих проблем. Однак, така можливість була бездарно втрачена.

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 р. № 562-ІХ. *Голос України*. 2020. 13 трав. С. 4.

² Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 р. № 590-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. 17 черв. С. 14-15.

Великою помилкою цього варіанту Перспективного плану **В. Малиновський** вважав приєднання Олицької громади до складу Цуманської ОТГ: «Олика – найбільший мій біль. Те, що вона не стала ОТГ, є великою втратою як для самої Олики, так і для сусідніх із нею громад. Олика була районним центром, це історичний центр. Там є великий туристичний потенціал. Але бездіяльність Олицької селищної голови та депутатів призвели до того, що Олика втратила шанси стати центром ОТГ.

На останній фазі узгодження я підняв це питання. Сподівався, що Олицьку громаду можна буде відстояти. Бо якби вона була центром ОТГ, це дало б додаткові можливості для розвитку. А тепер ситуація суттєво погіршується. Мені пояснили, що причина – в слабкій економіці Олики. Але тут зіграла роль і слабка позиція селищного голови»¹.

Незважаючи на роз'яснення експертів на зустрічах у громадах та у ЗМІ, більшість людей не зрозуміли, що добровільний етап децентралізаційної реформи вже завершився, а тому намагалися ще якимось вплинути на цей процес. Як зазначив з цього приводу В. Малиновський, таке рішення Уряду багатьох не буде задовольняти. Це – план компромісу багатьох зацікавлених осіб. Однак, далі затягувати реформу недопустимо, адже через п'ять місяців, 25 жовтня місцеві вибори, які проводитимуть на просторовій основі затвердженого перспективного плану². Власне, так і сталося, особливе невдоволення висловлювали громади, які були включені до складу міст обласного значення, зокрема обласного центру. З цього приводу В. Малиновський зазначив, «що громади навколо Луцька самодостатні і навряд чи захочуть об'єднуватись з обласним центром. На їхніх територіях є великі бюджетотворюючі підприємства: у Боратинській – «Кромберг енд Шуберт», у Підгайцівській – «Модерн-Експо». Боратинська – взагалі одна з найуспішніших в Україні. Зрозуміло, що такі громади будуть проти об'єднання. Єдина менш успішна – Прилуцька громада вже приєдналась до міста»³.

22 травня жителі Княгининівської та Заборольської ОТГ провели мирну акцію буля будівлі Волинської ОДА. Близько 80 активних мешканців Княгининівської ОТГ прийшли під стіни Волинської ОДА з протестом проти рішення КМУ з плакатами: «Ми самодостатня громада», «Княгининівська громада проти приєднання до Луцька!!!», «Ми не хочемо до Луцька!», «Почуйте нас!», «Ми спроможні», «Ми проти приєднання!». До них долучилися окремі мешканці й депутати Заборольської ОТГ, які також виступали проти приєднання до обласного центру.

Завідувачка відділу регіональної політики та з питань децентралізації ОДА І. Лебедюк пояснила позицію ОДА так: «Обговорення формування

¹ Що буде з Оликою? *ВолиньІnfa*. URL: <https://volyninfa.com.ua/news/2020/05/16/41977/> (дата звернення: 17.05.2021).

² Камінь-Каширська ОТГ буде громадою-районом. *Район. Камінь-Каширський*. URL: https://kamin.rayon.in.ua/news/252713-kamin-kashirska-otg-bude-gromadoiu-raionom?fbclid=IwAR0J8jRrcQZCLnWrZRTlwbb2LPO-lMHPJfkLx_Q7e4R1-dSoczzeLKMtd4 (дата звернення: 20.05.2021).

³ «Поки це неможливо», – експерт про приєднання усіх навколишніх сіл до Луцька. *ВолиньІnfa*. URL: <https://volyninfa.com.ua/news/2019/11/10/4177/> (дата звернення: 20.05.2021).



Протестна акція Княгининівської громади

перспективного плану Волинської області тривало дуже активно півроку. Збиралися наради, робочі групи, розширені наради і детально обговорювали всі ті питання. З асоціаціями, з помічниками народних депутатів, з громадськістю. І на початок року вийшли на той варіант, який подали на Мінрегіон...

Це дійсно державницька позиція для того, щоб десь економічно підсилити місто Луцьк як обласний центр і не дати занепасти прилеглим ОТГ, які залишаються. Адже Боратинська і Липинська – більш потужні ОТГ фінансово і економічно. А Княгининівська, якщо зараз заберуть акциз на пальне, там буде ситуація не зовсім приємна»¹.

Депутатам Княгининівської і Заборольської ОТГ в ОДА порадили звертатися до Мінрегіону. Розуміючи, що на їхні вимоги навряд чи буде реакція Уряду, вони створили ініціативну групу, яка мала напрацювати пропозиції щодо подальших дій. За словами депутата Заборольської ОТГ **О. Озеруги**, єдиний вихід – звертатися до Президента України **В. Зеленського**, який, почувши прохання, аргументи та вимоги сільських громад, може змінити ситуацію. Після акції біля ОДА, представники громад вирішили продовжувати протести, звернутися до суду та в КМУ.

29 травня у селі Забороль мешканці 14 сіл перекрили автомобільну трасу. Мітингувальники очікували, що до них прийдуть представники ОДА. Серед основних закликів: «Ми проти об'єднання!!!», «Президенте – гарант Конституції! Почуйте голос громади!», «Руки геть від Заборольської ОТГ», «Ми – спроможні!».

Вкрай напружена ситуація склалася у селі Біличі Зачернецької сільської ради Любомльського району. Жителі цього села виступили категорично проти намірів їх приєднання до Смідинської ОТГ. У своєму листі вони зазначили, що їхнє село знаходиться на відстані всього одного кілометра

¹ «Не хочемо бути містом». Волинські ОТГ проти приєднання до Луцька. Частина 1. *Волинь24*. URL: <https://www.volyn24.com/news/152662-ne-hochemo-buty-mistom-volynski-gromady-proty-priednannia-do-lucka-chasty-na-1> (дата звернення: 06.06.2021).

від Луківської ОТГ, відповідно, вони користуються інфраструктурою цієї ОТГ. «Наші діти ходять туди в школу, садочок. Щоденно звідти приїжджає шкільний автобус. Там – наші сімейні лікарі. Багато з наших людей працюють в смт Луків, ходять туди на свята до церкви, беруть участь у культурно-масових заходах при місцевому Будинку культури. Там, для зручності наших селян, знаходяться банки і банкомати. З давніх-давен ми звикли через близьке і зручне сполучення вважати лувківчан майже односельчанами. Але Біличі, що входять до складу Зачернецької сільради, яка належить до Любомльського району, – невеличке село тому нашою думкою ніколи місцева влада не цікавилася.

У лютому 2020 р., не спитавши нашої згоди, Біличі приєднали до Любомльської ОТГ, хоча наших односельців ніхто навіть і не думав питати», – йшлося у листі селян. Але останньою краплею стало те, що Зачернецька сільська рада, до складу якої входять Біличі, згідно з Перспективним планом буде приєднана до Смідинської ОТГ. «Смідинська ОТГ знаходиться за 10 км від нашого села, туди майже немає доїзду і сяка-така дорога. І це вже рішення КМУ. Ми, жителі села Біличі, обурені таким рішенням...

На нашу думку, причина, що нас передають як придаток до земель, як кріпаків, не питаючи думки, в тому, що Смідинська ОТГ – це вотчина народного депутата України Ігоря Гузя. Туди ідуть дотації на дороги і добробут громадян. Чи зручний Смідин самим біличукам, нікого не цікавить, бо для Смідинської ОТГ потрібні наші землі. Ми живемо в країні з демократичними засадами, де в пріоритеті – думка простої людини, її добробут. Ми живемо в країні, де депутати ідуть до влади як слуги народу. Чому тоді так зневажається сама людина як громадянин України, як виборець? Чому нівелюється думка селянина?» – риторично запитували у листі жителі села Біличі¹.

Узагалі ситуація, що склалася навколо Луківської селищної ради та суміжних сіл, стала прикладом бездіяльності і безвідповідальності місцевих керманців та зовнішнього втручання у процес формування оптимальних і спроможних ТГ. Селище Луків (Мацеїв), яке з 1940 р. було адміністративним центром району, після укрупнення районів 1959 р. втратило цей статус. Територію Луківського району було розшматовано між Турійським, Старовижівським і Любомльським районами, що суттєво ускладнило життя людей та призвело до занепаду цього історичного населеного пункту. Зокрема, сусіднє село Паридуби, жителі якого працюють у Лукові та отримують там послуги, віднесли до Смідинської сільради Старовижівського району. Село Почапи, що не мало прямого пасажирського сполучення з райцентром Любомль і так само тяжіло до Лукова, віднесли до Любомльського району. Це ж стосувалося й Хворостова та Зачернеччя, яких також віднесли до Любомльського району. Сам Луків увійшов до складу Турійського району. Команда Офісу реформ АМУ намагалася домогти громадам виправити цей

¹ «Нас передають як кріпаків»: селяни на Волині – проти приєднання до ОТГ, яку «приписав» Кабмін. *ВолиньPost*. URL: <http://www.volynpost.com/news/164960-nas-peredayut-ia-k-kripakiv-seliany-na-volyni--proty-priyednannia-do-otg-ia-ku-ptyypysav-kabmin> (дата звернення: 10.06.2021).

абсурдний АТУ, запроваджений радянською владою, у процесі формування Луківської ОТГ у рамках колишнього Луківського (Мацеївського) району. Однак, через обставини, про які йшлося вище, не вдалося створити оптимальну і комфорту для жителів цієї округи ТГ.

Лише після затвердження КМУ Перспективного плану, нарешті, активізувалася Ковельська міська рада, яка за попередні роки реформування, не виявляла жодного інтересу до децентралізації. Відповідно, через таку пасивність вона не утворила ОТГ у вигідному для міста форматі та отримала варіант ТГ, до якої ввійшли всі суміжні необ'єднані сільські ради. Однак, тепер реально вплинути на цей процес було вже пізно, залишалася лише примарна надія на реакцію державних органів. 28 травня на сесії Ковельської міської ради було прийняте звернення до Президента України, Прем'єр-міністра, народного депутата України С. Івахіва, голови ОДА Ю. Погуляйка та виконавчого директора АМУ О. Слобожана, в якому йшлося про стурбованість депутатів Перспективним планом, затвердженим КМУ 13 травня 2020 року. У ньому депутати просили не приєднувати до Ковельської міської ОТГ Доротищенську та Тойкутську громади: «Дані села знаходяться на віддалі від міста Ковеля і єдиним місцем дотику є ліси, які межують з Білинською сільською радою (має приєднатись до Ковеля згідно з Перспективним планом). Єдиний транспортний зв'язок з даними населеними пунктами проходить через територію Дубівської ОТГ, а це ускладнює адміністрування даних територій та створить незручності для населення сіл в отриманні послуг та документів, погоджень тощо».

Тому Ковельська міська рада просить зі складу проектної Ковельської ОТГ (м. Ковель) вилучити Доротищенську та Тойкутську ТГ, натомість Доротищенською підсилити Дубівську ОТГ Ковельського району, а Тойкутською – Сошичненську ОТГ Камінь-Каширського району, або Сереховичівську ОТГ Старовижівського району, або Дубівську ОТГ¹.

У цьому зв'язку зазначимо, що команда Офісу реформ АМУ намагалася сприяти створенню ОТГ з центром у с. Тойкут, яке в часи Російської імперії було адміністративним центром Несухоїзької волості, а в період II Речі Посполитої – центром гміни Несухоеже, до якої входило 16 громад. У 2018 р. у ході консультаційного візиту, що відбувся з ініціативи Тойкутського сільського голови В. Грицюка, В. Малиновський зазначив: «Вивчивши вашу ситуацію, можу з впевненістю сказати, що Тойкутська ОТГ, яка об'єднає в собі Тойкутську, Карасинську, Доротищенську і Стобихівську сільради має всі шанси бути. Втім, якнайшвидше треба переконати стобихівчан, щоб встигнути створити громаду у 2019 році, а з 2020-го почати жити по-новому. Річ у тім, що чимало часу знадобиться на внесення вас до Перспективного плану, бо нині ви «біла пляма», та проходження процедури створення ОТГ, але дорогу осилить той, хто іде».

¹ Волинське місто просить не приєднувати до нього дві сільські ОТГ. *Волинь 24*. URL: <https://www.volyn24.com/news/152673-volynske-misto-prosyt-ne-pryiednuvaty-do-nogo-dvi-silski-otg> (дата звернення: 20.06.2021).

Перспективним у фінансовому плані вважав створення Тойкутської ОТГ у вищезгаданому форматі і В. Гром, який зазначив: «Фінансову основу майбутньої ОТГ формуватимуть Тойкут і Карасин, які на сьогодні мають найбільше власних доходів. Щодо ПДФО, то кращої як у вищезгаданому форматі ситуації по доходах із фізосіб, в цьому куті немає. Ви маєте досить серйозну фінансову базу для формування власних доходів. Окрім того з 2019-го лісові землі оподатковуватимуть, тобто лігоспи повинні будуть кожній сільраді затверджувати ставку оподаткування згідно з Податковим кодексом, що змінюватиме ситуацію як з доходами, так і з взаємовідносинами місцевих органів влади з такими великими землевласниками. Також змінюється оподаткування земель фермерських господарств, хоч і багато на тому місцеві бюджети не зароблять, але й не втратять».

Підтримував створення Тойкутської ОТГ і А. Броїло – голова Ковельської районної ради, який вважав, що децентралізаційні процеси в Україні незворотні. Порадив сусідам не зволікати і Сереховичівський сільський голова Р. Шиманський. Він зауважив, що попри те, що деякі обласні чиновники не давали їхній ОТГ жодних шансів на життя і розвиток, вони доводять протилежне, а нещодавно Уряд прийняв рішення про визнання їхньої громади спроможною¹.

Однак, усі спроби зі створенням цієї ОТГ так і не були реалізовані, що й призвело до включення Тойкутської громади до складу Ковельської міської ОТГ.

Незгоду з перспективою приєднання до Нововолинської ОТГ висловила громада села Грибовиця Іваничівського району. 18 травня відбулася сесія Грибовицької сільської ради, на якій було прийняте звернення щодо включення цієї сільради до Іваничівської ОТГ. Мешканці села прийшли на сесію, щоб висловитися проти приєднання до Нововолинська. Рішення про приєднання до Іваничівської ОТГ сільська рада прийняла ще в 2018 році, однак реалізувати цей варіант було неможливо через адміністративно-географічні обставини. Справа у тому, що селище Благодатне, яке перебуває у підпорядкуванні Нововолинська, територіально охоплене землями Грибовицької сільської ради. Однак, усвідомлюючи, що утворення анклавів законом заборонене, депутати сільради вперто просували ідею приєднання до Іваничівської ОТГ, при цьому ігнорували єдино можливий варіант – об'єднання з Нововолинськом. Лише Грибовицький сільський голова П. Степанець займав реалістичну позицію і на запитання жителів, яка його думка щодо приєднання зазначив, що він особисто за приєднання до Нововолинська. Незважаючи на це, депутати сільради проголосували за звернення до нардепа І. Гузя, голови Волинської ОДА, щоб прислухалися до їхньої позиції щодо приєднання, а також недопущення будівництва на їхній території екологічно небезпечних заводів².

¹ У Тойкута є всі шанси стати центром ОТГ. *Район. ін. ua*. URL: <https://rayon.in.ua/amp/news/81819-u-toikuta-e-vsi-shansi-stati-tsentrom-otg> (дата звернення: 20.06.2021).

² Громада на Волині проти приєднання до Нововолинська. *Волинь24*. URL: <https://www.volyn24.com/news/151896-gromada-na-volyni-proty-priednannia-do-novovolynska-video> (дата звернення: 20.06.2021).

У кінці травня біля приміщення КМУ та Офісу Президента України Асоціація ОТГ провела мирну масову акцію, до якої долучились громади з усієї України щодо захисту інтересів ОТГ, які за розпорядженнями КМУ планувалися до ліквідації. ТГ вимагали від Уряду зберегти ОТГ, які пройшли демократичний шлях добровільного об'єднання, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ».



Волинські громади біля Офісу Президента та Уряду

мешканців громад, готовність до протестів. ОМС цих громад вже подають позови до суду і оскаржують розпорядження КМУ¹.

Разом з посланцями більше п'ятдесяти громад України представники Гуто-Боровенської ОТГ узяли участь у цій акції. Вони намагалися донести свою позицію до урядовців щодо незгоди з рішенням КМУ приєднати їх ОТГ до майбутньої Камінь-Каширської ТГ. Затверджений Урядом Перспективний план вони вважали наступом на самоврядний статус уже діючих ОТГ, помилковим і таким, що не враховує інтереси їхніх жителів.

Гуто-Боровенський сільський голова М. Оліферчук негативно оцінив такі кроки центральної влади, адже, на його думку, вони порушують

Позиція Асоціації ОТГ була такою: громади, які пройшли шлях добровільного об'єднання, вибори, перші кроки становлення і розвитку, успішно надають послуги мешканцям – не можуть бути примусово ліквідовані. Формування нового АТУ України на базовому рівні повинне відбуватися на основі вже діючих ОТГ, які зрушили реформу, забезпечили успіх змін. Громади, які повірили в реформу і зробили її успішною мають право на ще один термін для розвитку. В Асоціації переконані, що держава має включитися до перемовин з громадами і, виключно за їх згодою, прийняти рішення про входження до складу іншої проектної ОТГ. Ситуація, що склалась із ліквідацією понад 100 ОТГ створює соціальну напругу, незадоволеність

¹ Громади вимагають від КМУ зберегти ОТГ, які пройшли демократичний шлях добровільного об'єднання. ОТГ Асоціація. URL: <https://www.hromady.org/15431-2/> (дата звернення: 21.06.2021).

основні принципи Закону «Про добровільне об'єднання ТГ» та не відповідають сутності децентралізаційної реформи. Примусовий загін громад в одне стійло, вважав голова, ні до чого доброго не призведе, а, навпаки, знову поверне у ті реалії зубожіння, з яких такими зусиллями почали потрохи вибиратися. Він додав, що це спричинить зворотний процес, централізацію, зосередження фінансових ресурсів на верхівці управлінського Олімпу, але аж ніяк не на місцях, у руках жителів громад, які краще за чиновників знають куди спрямувати власні кошти¹.

4 червня під стінами Волинської ОДА пройшли нові мітинги. Мітингували представники Гуто-Боровенської, Заборольської, Зарічанської, Княгининівської ОТГ. До мітингувальників з ОДА вийшли заступник голови ОДА А. Костик та І. Лебедюк.

М. Оліферчук у своєму емоційному виступі наголосив: «Так сталося, що ми мусимо захищати свої інтереси. Вони порушили все: Конституцію, закони, а сьогодні пояснюють, що це не ми, а вони нас добровільно приєднують. Прийшла банда, шановні. Банда прийшла до влади на всіх рівнях, починаючи з області, і зайняла антинародну позицію. Бо не має так бути, щоб народ протестував. Довели нас до об'єднання – і не майте до нас діла. Ми попрацюємо 5-6 років – і побачимо. Ми приєднаємось, якщо це буде добре. Але я знаю, що цього не буде ніколи. Бо ми довго були під районом – і нічого не мали. А ви зробили хаос. Ви займаєте «державницьку позицію». А ми що проти держави? Але ви бачите: на нас не звертають уваги. Як будто ми ніхто...»

Громади почала вимагати створити робочу групу, бо тільки ОДА може внести і подати зміни до Перспективного плану (щодо чотирьох незгідних громад Волині) через протокол розбіжностей, який будуть розглядати при прийнятті рішення про АТУ. Коли буде створена робоча група і хто до неї ввійде не було сказано. Чиновники взяли підготовлені звернення і А. Костик пообіцяв передати їх голові ОДА: «Обіцяю вам, що я ці звернення передам особисто губернаторові. Яке він рішення прийме, я вам повідомлю. Я думаю, він у нас людина розумна – і прийме розумне рішення».

Депутат Заборольської сільської ради О. Озеруга наголосив: «Передайте тому, хто не вийшов: якщо ви не зберете до завтра робочу групу з цих питань, то я перший стану і перекрию дорогу, щоб на сміттєзвалище в Брищі з Луцька не завозили сміття. Шановні, повірте, іншим шляхом ми нічого не доб'ємося. Вони на нас просто плюють. Є пані Ірина, є Анатолій Костик, яких я поважаю, бо то не вони мають наші звернення до Києва надсилати, вони вийшли до нас, бо вони просто роблять свою роботу. Але ми то виховані, ми будемо перекривати сміттєзвалище законно, ми подали позов до суду. Пам'ятайте: вони прислухаються тоді, коли наступимо їм на мозоля!»²

¹ Під Кабміном мітингували представники громади на Волині, які проти приєднання до іншої ОТГ. *Правда Волинь*. URL: https://pravda.volyn.ua/pid-kabminom-mitynhuvaly-predstavnyky-hromady-na-volyni-iaki-proty-pryiednannia-do-inshoi-oth-foto/?fbclid=IwAR1ory7fxi4p63kOIXJniiasM7hzDg5b6oagpsyf_PZnX_Q1nKl4Yuvbi4s (дата звернення: 21.06.2021).

² Лівіцька О. «На нас плюють» VS «державницька позиція». Репортаж з мітингу громад під Волинською ОДА. *Перший канал соціальних новин*. URL: <https://pershyj.com/p-na-nas-plyuyut-vs->

12 червня стало історичним днем у ході реформи децентралізації, адже цього дня КМУ на позачерговому засіданні визначив адміністративні центри та затвердив території усіх 1469 ТГ України. До цього Україна йшла шість років, якщо робити відлік від старту реформи місцевого самоврядування та ТОВ, або 29 років з часу відновлення своєї Незалежності. З цього дня Україна – з новим АТУ базового рівня!

Розпорядженням КМУ «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій ТГ Волинської області» завершилося формування 54 ТГ області: Зимнівської, Оваднівської, Устилузької, Берестечківської, Горохівської, Мар'янівської, Іваничівської, Литовезької, Павлівської, Поромівської, Камінь-Каширської, Сошичненської, Ківерцівської, Олицької, Цуманської, Велицької, Голобської, Дубівської, Колодяженської, Люблинецької, Поворської, Затурцівської, Локачинської, Городищенської, Боратинської, Підгайцівської, Торчинської, Любешівської, Вишнівської, Головненської, Рівненської, Любомльської, Колківської, Маневецької, Прилісненської, Велимченської, Заболоттівської, Забродівської, Ратнівської, Самарівської, Доросинівської, Копачівської, Рожищенської, Дубечненської, Сереховичівської, Смідинської, Старовижівської, Луківської, Турійської, Шацької, Володимир-Волинської, Ковельської, Луцької, Нововолинської (див. рис. 7.1)¹.

«На підставі цих рішень, ЦВК зможе призначити перші місцеві вибори у 2020 р. на новій територіальній основі. Також прийняття цих розпоряджень забезпечить формування та функціонування спроможних ТГ та відповідних ОМС, здатних надавати населенню якісні послуги, створить більш комфортні умови для проживання жителів», – наголосив Міністр розвитку громад та територій України О. Чернишов.

Схвалені документи – з пакету нормативно-правових актів, необхідних для реалізації завдань реформи місцевого самоврядування та ТОВ. Їх суть – закріплення в правовому полі (у сукупності з іншими законами, які будуть прийняті найближчим часом в рамках реформи) територіальної основи, яка дає змогу, нарешті, забезпечити в Україні повсюдність юрисдикції ОМС у межах території кожної з утворених спроможних ТГ, – зазначив заступник Міністра розвитку громад та територій В. Негода².

Щодо змін, які відбулися у порівнянні з попереднім розпорядженням КМУ № 590-р від 13 травня, то кількість ТГ Волинської області збільшилася до 54. На мапі регіону знову з'явилася Олицька селищна ОТГ, якій все ж дали ще один шанс на самостійне господарювання та розвиток. До

derzhavniyska-pozitsiya-reportazh-zpid-mitingu-gromad-pid-volinskoyi-oda-43681?fbclid=IwAR3xFBE-SaycRM8KI8ZhVvY38dnlPjFLbhrVE-DJpuPC_SzkKB6okLc_nuM (дата звернення: 22.06.2021).

¹ Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Волинської області: постанова Каб. Міністрів України від 12.06.2020 р. № 708-р. *Урядовий кур'єр*. 2020. 10 лип. 2020. С. 8-9.

² Те, чого ніколи не було в Україні: Уряд затвердив адмінтерустрій базового рівня, що забезпечить повсюдність місцевого самоврядування. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12533> (дата звернення: 22.06.2021).

7.3. Завершення реформування субрегіонального рівня

5 березня у Мінрегіоні відбувся круглий стіл на тему «Реформування субрегіонального рівня АТУ України: можливі та оптимальні варіанти». Участь у круглому столі взяли заступник Міністра В. Негода, провідні експерти країни, зокрема А. Ткачук, Ю. Ганущак, В. Куйбіда, представники регіонів. Модерував захід директор ЦППР І. Коліушко. Волинську область на ньому представляв В. Малиновський. Це був завершальний круглий стіл, на якому був представлений фінальний варіант формату нових районів (повітів) за результатами громадських обговорень у регіонах. У Волинській області було запропоновано утворити чотири райони (повіти): Володимир-Волинський, Камінь-Каширський, Ковельський та Луцький (див рис. 7.2).



Рис. 7.2. Модель нового районного поділу

Загалом, позитивно сприймаючи такий підхід, В. Малиновський висловив суттєві зауваження, котрі стосувалися Ратнівського і Маневицького районів. Зокрема, на його думку, до складу Камінь-Каширського повіту (району) повинні ввійти не три ТГ Ратнівського району: Велимченська, Забродівська, Самарівська, а весь район повністю. Натомість, північну частину Маневицького району (без Колківської ТГ), більш доцільно віднести до Ковельського району. Ці зауваження не викликали заперечень і були сприйняті з розумінням.

За результатами цього заходу, в основному, були узгоджені формати районів (повітів) усіх областей, однак вони ще мали пройти обговорення у середовищі народних депутатів України. Лише після цього узгоджений варіант передавався на розгляд КМУ.

Саме такий варіант районів (повітів) В. Малиновський відстоював і на нараді в ОДА щодо формування північного району Волинської області 4 квітня за участю керівництва області та представників Камінь-Каширського, Маневицького та Ратнівського районів. Такий підхід підтримала делегація Маневицького району у разі, якщо смт Маневичі не стануть адміністративним центром новоствореного району.

Однак, учергове переважила думка щодо віднесення Ратнівського району до Ковельського повіту (району), а північної частини Маневицького району до Камінь-Каширського повіту (району). За результатами цього обговорення ОДА направила відповідні пропозиції до Мінрегіону для остаточного погодження і прийняття рішення.

У цей період розгорнулася справжня битва між Маневицьким та Камінь-Каширським районами за адміністративний центр майбутнього району. Маневицька районна рада рішенням від 19 березня прийняла Звернення до Президента України, ВРУ, КМУ, Мінрегіону, народних депутатів України, ОДА та обласної ради, в якому просила в силу економічних, інфраструктурних і багатьох інших факторів не ділити район, а також з огляду на наявну інфраструктуру, єдність питань, пов'язаних з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи та географічне положення, запропонувала утворити район у складі Маневицького, Камінь-Каширського, Любешівського районів із центром в смт Маневичі: «По-перше, більша частина населених пунктів району (включаючи проектну Красновільську ОТГ) є постраждалими від Чорнобильської катастрофи та потребують єдиного підходу щодо вирішення питань пільгового харчування школярів, виплат пільг та компенсацій, пенсійного забезпечення тощо. По-друге, Маневицький район – єдиний в області, що входить до 30-кілометрової зони спостереження Рівненської АЕС та потребує єдиного підходу до вирішення питань цивільного захисту, оповіщення та евакуації населення у випадку надзвичайної ситуації. По-третє, рішенням Міністерства освіти та науки України об'єднано в одну юридичну особу Маневицький професійний ліцей та Колківське вище професійне училище. У разі розділення Маневицького району цей освітній за-



Засідання круглого столу в Мінрегіоні

клад буде розташований на території двох різних районів. По-четверте, при Маневицькій районній раді функціонує трудовий архів, який високоякісно обслуговує жителів усього району, тоді як його поділ створить додаткові незручності для людей»¹.

Крім того, була зареєстрована Петиція (Колективне звернення громадян щодо формування укрупненого району в північно-східній частині Волинської області на базі теперішніх Любешівського, Камінь-Каширського та Маневицького районів з центром у селищі Маневичі). На засіданні постійної комісії з питань депутатської діяльності, місцевого самоврядування, захисту прав людини, законності, боротьби із злочинністю та корупцією обласної ради вона була розглянута. Автор петиції, депутатка Маневицької районної ради А. Базарнова вважала, що центром такого району повинне бути селище Маневичі, бо воно є найпотужнішим в економічному плані населеним пунктом новоутвореного району. І. Леbedюк пояснила, що розглядалося три моделі формування північного району області. Перший варіант передбачав, що нинішній Камінь-Каширський, Любешівський та частина Маневицького району (без Красновільської та Колківської ОТГ) будуть об'єднані в один район з центром у Камінь-Каширському. Також розглядалася пропозиція сформувати район з Камінь-Каширського, Маневицького та Любешівського районів у повному складі. Однак, проти такого формату виступили депутати Колківської ОТГ, які наполягали на входженні їхньої округи до Луцького району. Розглядався й третій варіант, який передбачав об'єднати в один район Камінь-Каширський та Любешівський повністю, а також частини Маневицького та Ратнівського районів. Проти цього варіанту були представники Ратнівщини. Таким чином, ОДА зупинилася на першому варіанті.

На це А. Базарнова заявила, що Колківська ОТГ залишилася б у складі північного району, якби центром були Маневичі. Голова постійної комісії А. Вітів зауважив, що зазначене питання не входить до компетенції обласної ради, оскільки вона наразі не має впливу навіть на формування Перспективного плану. При цьому, він наголосив, що представницька влада області у свій час успішно справлялася з питаннями формування громад, бо прийняттю рішень передували конструктивні дискусії за участю керівників різних політичних фракцій облради та представників громад. На думку А. Вітіва, нинішні проблеми з реформою виникають через те, що влада відмовилася від принципу добровільності. Відповідно, він рекомендує питання, що стосуються формування субрегіонального рівня, вирішувати у конструктивному діалозі з громадами районів. Комісія вирішила направити відповідного листа до голови ОДА з пропозицією врегулювати питання, які висвітлені у петиції².

¹ Адміністративно-територіальний устрій має враховувати економічні, інфраструктурні та інші фактори. *Голос України*. 2020. 14 лип. С. 4.

² Нестерова І. «Райцентром мають бути Маневичі, а не Камінь-Каширський». Зареєстрували петицію і зібрали підписи. *Перший канал соціальних новин*. URL: <https://pershyj.com/p-raitsentrom->

На початку червня у Комітеті ВРУ відбулася зустріч народного депутата І. Констанкевича та делегації з Маневицького району з головою комітету А. Ключком та головою підкомітету з питань АТУ В. Безгіним. У цій зустрічі взяли участь голова Маневицької райради А. Мельник, депутат обласної ради І. Киричик, Прилісненський сільський голова І. Терещенко. Голова районної ради пояснював, що з логістичної, історичної, економічної точок зору центр району повинен бути у Маневичах: «Порівняйте економічні показники. У нас вони кращі. Ми радше тяжіємо до Луцька, Ковеля або навіть Вараша в сусідній Рівненській області, ніж до Каменя. Наш район – це тридцятикілометрова зона Рівненської АЕС, що має свої особливості в усіх життєвих і господарських аспектах. Та навіть якщо взяти наші лікарні, то Маневицька під час другого етапу реформи охорони здоров'я виявилась не гіршою, а навіть кращою, ніж інші. Але опорною свого часу визначили Камінь-Каширську а не Маневицьку. Так тепер і з районами виходить».

На питання, що дала поїздка до ВРУ, А. Мельник особливої радості не висловив: «Сьогодні ми туди поїхали, завтра приїде інший район. Ми свої аргументи висловили і вони вагомі. Хотілося б, щоб почувли»¹.



Протестувальники Маневиччини перекрили автомобільну трасу

17 червня пройшла акція протесту жителів Маневиччини, які перекрили дві траси: Ягодин–Ковель–Київ та Любешів–Маневичі–Луцьк. Мітингувальники заявили, що не розуміють варіанту приєднання території нинішнього Маневицького району до Камінь-Каширського та переконували, що їхній район може бути самостійною АТО. Протестуючи проти входу до складу Камінь-Каширського району, під лозунгом «Маневиччани не підуть до Каменя!», люди заблокували рух автотранспорту, ходячи пішохідним переходом з десятихвилинними перервами. Маневицький селищний голова О. Гаврилюк, який взяв участь у цій акції, зазначив: «Сьо-

mayut-buti-manevichi-a-ne-kaminkashirskii-zareyestruvali-petitsiyu-i-zibrali-pidpisi-43990 (дата звернення: 25.06.2021).

¹ Малімон Н. «Хоч до Луцька, хоч до Вараша, але не до Каменя!». *День*. 2020. 11 черв. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/cuspilstvo/hoch-do-lucka-hoch-do-varasha-ale-ne-do-kameny> (дата звернення: 26.06.2021).

годні вчергове проводимо акцію, яка покликана привернути увагу високопосадовців до проблем району. Дорогу перекриваємо, щоб не дозволити ділити Маневецький район. Аби посадовці прислухалися до нашої думки і врахували соціально-економічні показники. Людям було б зручніше, якби центром району були Маневичі, звідки ближче до обласного центру та столиці»¹.

9 липня під час перебування Президента України В. Зеленського у Волинській області, представникам ОМС Маневиччини вдалося поспілкуватися з главою держави. Вони розповіли главі держави, що їхній район найпотужніший в області, через нього проходить міжнародна траса Київ-Варшава. Натомість, Камінь-Каширський район – важкодоступний, бо знаходиться далеко, до нього важко дістатися. Люди також розповіли, що й інші райони, зокрема, Любешівський, також проти такого поділу. «83 тисячі населення двох районів хочуть щоб центр був у Маневичах. Ви – наша остання надія!» – заявили активісти Президенту². Вони передали звернення з пакетом документів та просили його допомоги, на що отримали відповідь розібратися у ситуації.

14 липня в газеті «Голос України» вийшла стаття з підтримкою Маневич як центру майбутнього району. У ній, зокрема, йшлося: «Поточний економічний потенціал Маневецького району більший, ніж сумарно Камінь-Каширського і Любешівського районів. Так, у 2019 р. обсяг реалізованої продукції Маневецького району становив 402,7 млн грн, Камінь-Каширського району – 125,8 млн грн, Любешівського району – 31,1 млн грн. Середньооблікова чисельність штатних працівників становила у 2019 р. 5100 осіб у Маневецькому районі, 4300 працівників у Камінь-Каширському районі та 2100 працівників у Любешівському районі. Власні доходи місцевих бюджетів у 2019 р. Маневецького району становили 155,7 млн грн, Камінь-Каширського району – 96,6 млн грн, Любешівського району – 62,9 млн грн. Капітальні інвестиції у 2019 р. у Маневецькому районі становили 123,1 млн грн, у Камінь-Каширському районі – 83,1 млн грн, у Любешівському районі – 62,5 млн грн. Таким чином, офіційні цифри свідчать про депресивність та невисокий рівень економічного та людського потенціалу міста Каменя-Каширського та району в цілому...

Вважаємо, що органи державної влади не мають права ігнорувати думку понад 83 тисяч жителів Маневецького та Любешівського районів щодо районного поділу Волині.

Зважаючи на статтю 5 Конституції України, в якій зазначено, що носієм влади є народ, просимо при прийнятті законодавчих актів щодо АТУ

¹ Маневиччани перекрили дві дороги. *Волинь*. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/155594-manevychchany-perekryly-dvi-dorohy> (дата звернення: 26.06.2021).

² «Ви наша остання надія!» – маневиччани зустрілися із Президентом. *Волинь*. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/156301-vy-nasha-ostannia-nadiia-manevychchany-zustrilysia-iz-prezydentom-video> (дата звернення: 26.06.2021).

субрегіонального рівня Волинської області враховувати рішення депутатів Волинської обласної, Маневицької районної та Любешівської селищної рад»¹.

2 липня представники Камінь-Каширщини провели мирну акцію біля приміщення ВРУ з проханням визначити адміністративним центром новоствореного північного району місто Камінь-Каширський.

7 липня авторитетні особи Камінь-Каширщини звернулися до Президента України, Голови ВРУ, Прем'єр-міністра, Міністра розвитку громад та територій України О. Чернишова, народних депутатів І. Констанкевич, І. Гузя, В. Рубльова, Ф. Веніславського, голови ОДА Ю. Погуляйка щодо формування у Волинській області четвертого укрупненого району та визначення міста Камінь-Каширського його адміністративним центром².

1 червня Мінрегіон оприлюднив проект конфігурації нових районів, що зазнав окремих змін. У Волинській області основна відмінність полягала в тому, що три ОТГ Ратнівського району: Велимченська, Забродівська, Самарівська повністю увійшли до складу Ковельського району, у результаті чого, кількість населення Камінь-Каширського району зменшилася на 20 тис. осіб і становила 132,4 тис., що не відповідало вимогам NUTS-3. Окрім того, суттєво збільшилася диспропорція у кількість ОТГ між районами: у Ковельському районі їх стало 23, а у Камінь-Каширському – всього 5.

На жаль, урядовці не дослухалися до формату районів у Волинській області, що пропонувався автором, зокрема Камінь-Каширського району



Камінь-Каширці біля Верховної Ради України

¹ Адміністративно-територіальний устрій має враховувати економічні, інфраструктурні та інші фактори. *Голос України*. 2020. 14 лип. С. 4.

² Жителі краю просять президента зберегти район із центром у Камінь-Каширському. *Район. Камінь-Каширський*. URL: <https://kamin.rayon.in.ua/news/271309-zhiteli-kraiu-prosiat-prezidenta-zberegti-raion-iz-tsentrom-u-kameni-kashirskomu> (дата звернення: 28.06.2021).

у складі Любешівського, Камінь-Каширського та Ратнівського районів. У цьому зв'язку газета «Голос України» зазначила: «Саме таким бачив укрупнений район один із теоретиків адмінреформи в Україні доктор політичних наук, професор Луцького національного технічного університету Валентин Малиновський. За такої конфігурації вибір Камінь-Каширського центром нової адмін одиниці видавався би цілком логічним. Адже Ратнівський район межує з ним із заходу, а два інші райони – Любешівський і Маневицький – зі сходу. Камінь-Каширський був би в центрі. Але в Ратнівському районі категорично не погодилися обирати своїм центром місто Камінь-Каширський, а прихилилися до більш потужного і цікавішого з усіх аспектів Ковеля. А нині Камінь-Каширський, хоч як прикро, опиниться не в зовсім зручному для Маневич і Любешова віддаленні, ніби збоку, як сьогодні в області її центр – місто Луцьк. Але зараз Луцьк має розвинуту транспортну логістику, і ця віддаленість обласного центру не створює для мешканців Волині серйозних незручностей. То з поїздками до Каменя-Каширського виникнуть певні труднощі»¹.

12 червня на позачерговому засіданні КМУ затвердив конфігурацію субрегіонального рівня у кількості 129 районів, у тому числі, чотири у Волинській області². З цього приводу Прем'єр-міністр Д. Шмигаль зазначив: «Наша мета – затвердити новий проект районування областей, щоб влада працювала найбільш ефективно та не дублювала жодних функцій. До речі, нинішні райони були сформовані ще при СРСР в першій половині минулого століття і не відповідають сучасним стандартам за багатьма критеріями. Крім того, у нас є райони, де проживає трохи більше 5 тисяч людей, а є – близько 200. Через це виникають складнощі в управлінні. Відповідальність – однакова, а навантаження різне»³. Він також наголосив, що з формуванням нових районів завершується основний етап реформи децентралізації, відповідно місцеві вибори восени відбудуться уже за новим адміністративно-територіальним поділом⁴.

Після цього затверджений Урядом проект субрегіонального рівня розглядався у Комітеті ВРУ. Члени Комітету ВРУ на засіданнях 30 червня – 1 липня та 9 липня розглянули проект постанови ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів», яким пропонувалося утворити в АРК та областях 129 районів. Розглянувши розпорядження КМУ щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій ТГ, звернення окремих народних депутатів України, ОДА, ОМС та їх провідних асоціацій, обговоривши питання, Комітет ухвалив висновок: рекомендувати ВРУ прийняти проект постанови ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» (№ 3650) за

¹ Солоненко М. Без промисловості, залізниці, готелів, але зі столичними амбіціями. *Голос України*. 2020. 17 черв. С. 15.

² Ухвалено перелік районів. *Голос України*. 2020. 13 черв. С. 2.

³ Омелянчук І. Уряд пропонує в разі зменшити кількість районів. *Урядовий кур'єр*. 2020. 13 черв. С. 2.

⁴ Місцеві вибори восени відбудуться за новим адміністративно-територіальним поділом. *Голос України*. 2020. 13 черв. С. 2.

наслідками розгляду в цілому з урахуванням пропозицій Комітету. Комітет запропонував утворити 133 райони: 10 районів в АРК, 5 у Вінницькій, 4 – Волинській, 7 – Дніпропетровській, 8 – Донецькій, 4 – Житомирській, 6 – Закарпатській, 5 – Запорізькій, 5 – Івано-Франківській, 6 – Київській, 4 – Кіровоградській, 8 – Луганській, 7 – Львівській, 4 – Миколаївській, 7 – Одеській, 4 – Полтавській, 4 – Рівненській, 5 – Сумській, 3 – Тернопільській, 7 – Харківській, 3 – Херсонській, 5 – Хмельницькій, 4 – Черкаській, 3 – Чернівецькій, 5 – Чернігівській областях¹.

Як і очікувалося, такий формат субрегіоналізації викликав невдоволення у багатьох зацікавлених суб'єктів реформування. Зокрема, викликало здивування і нерозуміння запропонованої кількості районів у Закарпатській області – шість, Івано-Франківській – п'ять, натомість, лише три райони у Тернопільській і Херсонській областях.

Процес формування нових районів вийшов на міжнародний рівень. Зокрема, це стосувалося Берегівського району, якого у перших проектах субрегіонального рівня не передбачалося. У Закарпатській області планувалося створити чотири райони: Ужгородський, Мукачівський, Хустський і Рахівський. Однак, після термінового робочого візиту Міністра закордонних справ України Д. Кулеби в Угорщину, в урядовому проекті цей район несподівано з'явився. До нього включили Берегівський і Виноградівський райони, при цьому, у першому проживало близько 52 тис. населення, переважна більшість з яких угорці. Натомість, населення Виноградівського району становило понад 120 тисяч, переважна більшість з яких українці (угорці склали близько 26 %). Логічно, що за таких обставин, адміністративним центром цього району мало б стати місто Виноградів. Однак, усупереч усім методикам, саме Берегове було визначене КМУ адмінцентром новоствореного району.

Це виглядало як поступка української влади Угорщині, яка настійливо вимагала зберегти Берегівський район. На це Міністр Д. Кулеба відповів, що «жодні такі зобов'язання під час мого візиту до Будапешта я не брав. МЗС виступає за захист прав осіб, які належать до національних меншин, але не веде жодних перемовин з жодною країною щодо створення «національних» районів чи округів... Моя принципова позиція і офіційна позиція МЗС для всіх, хто, не шкодуючи метафор, розганяє фейки: жодна іноземна держава не має права диктувати Україні в який спосіб організовувати громади, райони чи області. Для нас абсолютно неприйнятними є будь-які втручання іноземної держави у внутрішні справи України»².

Усвідомлюючи небезпеку створення районів за етнічною ознакою, українські експерти застерігали не створювати цього району. Власне, такий підхід до останнього дотримувався у процесі формування субрегіонально-

¹ Замість нинішніх 490 пропонують утворити 133 райони. *Голос України*. 2020. 14 лип. С. 3.

² Кулеба спростував фейки щодо «поступок Києва Будапешту на Закарпатті». *Українформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3042847-kuleba-sprostuvav-fejki-sodo-postupok-kieva-budapestu-na-zakarpati.html> (дата звернення: 29.06.2021).

го рівня. Зокрема, у перших проектах нових субрегіонів Берегівський район мав увійти до складу Мукачівського, а Виноградівський – Хустського районів¹. Ю. Ганущак вважав створення Берегівського району на Закарпатті взагалі недоречним. Він був прихильником ідеї трьох (Ужгородського, Мукачівського та Хустського) або щонайбільше чотирьох районів (ще й Рахівського). «Вирішення культурних потреб реалізовуватиметься у громадах, і цього більш ніж достатньо. Берегове розташоване за 30 км від Мукачева. Усі державні проблеми усе рівно будуть вирішуватися у Мукачеві. Виноградів – 20 км від Хуста, усі питання з точки зору державного управління (МНС, податкова, поліція) будуть вирішуватися у Хусті», – пояснив Ганущак².

Автором у докторському дослідженні також була обґрунтована позиція щодо логічності створення у Закарпатській області чотирьох районів: Ужгородського, Мукачівського, Хустського і Рахівського³. На жаль, з політичних мотивів позицію експертів було проігноровано.

Ще одна проблемна ситуація виникла навколо болгарської меншини в Одеській області. Парламент Республіки Болгарії – Народні збори затвердив декларацію «Про АТР в Україні та захист прав і цілісності болгарської громади». Болгарські депутати вважали, що поділ Болградського району Одеської області на п'ять ОТГ загрожує етнічним болгарам, найбільшій в районі національній громаді. МЗС України висловило протест у зв'язку з цією заявою парламенту Болгарії і назвало неприйнятними спроби втручання у внутрішні справи України: «Питання щодо Болградського району буде вирішене відповідно до українського законодавства з урахуванням позиції місцевих жителів, у тому числі, чисельної болгарської громади. Вважаємо, що будь-які питання можна вирішити шляхом конструктивного діалогу, що і відбувається на рівні глав МЗС двох країн... І несподіване рішення болгарських парламентаріїв точно не сприяє цьому конструктивному діалогу. Адже маніпулятивні недостовірні твердження щодо впливу реформи на національну самобутність етнічних болгар України викликають подив і непорозуміння»⁴.

З цього приводу В. Негода зазначив: «Насправді питання компактного проживання поліетнічних громад, де жителі хочуть зберегти свою культуру і традиції, є актуальним для цілого ряду областей України – Чернівецької, Закарпатської та Одеської областей. Однак саме в останній, зокрема в Болградському районі Одеської області, процес децентралізації йде

¹ Реформування субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою України: можливі наслідки та оптимальні варіанти. Київ, 2020. С. 13.

² Що насправді не так з Берегівським районом. *LB.ua*. URL: https://lb.ua/news/2020/06/15/459870_shcho_naspravdi_z_beregivskim.html (дата звернення: 29.06.2021).

³ Малиновський В. Я. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні: дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02 / Волинський нац. ун-т ім. Лесі Українки. Луцьк, 2011. С. 328.

⁴ Обух В. Зі своїм статутом в чужу реформу, або чому Софія проти нашої децентралізації. *Українформ*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3030363-zi-svoim-statutom-v-cuzu-reformu-abo-comu-sofia-proti-nasoi-decentralizacii.html> (дата звернення: 29.06.2021).

найбільш конфліктно. Так, починаючи ще з 2015-го року, на жителів району чинився шалений тиск. Місцева влада заважала створенню ОТГ. Людям не давали прийняти рішення і об'єднатися.

Тим не менше, процес йшов. І на сьогоднішній день з урахуванням думки жителів і вже прийнятих рішень місцевих рад Одеська ОДА подала в Міністерство план, де Болградський район ділиться на п'ять самодостатніх громад з центрами в місті Болград, селах Василівка, Городнє, Кубей і Криничне. Всі громади оптимальні по параметрах і я впевнений, що вони будуть досить інтенсивно розвиватися.

Тому не дивно, що буквально вчора, після заяви парламенту Болгарії, представники цих сіл приїхали в Київ. В Українському кризовому медіа-центрі вони дали прес-конференцію. Прозвучали абсолютно виважені заяви і зазначена чітка позиція: згідно із затвердженою законом методикою і рішенням жителів у районі має бути п'ять громад.

Таким чином, очевидно, що якісь люди з України навмисно дезінформували парламент сусідньої країни, який прийняв не зовсім зважене рішення. Рішення, яке не відповідає реальній ситуації, що склалася в громадах Болградського району»¹.

Зважаючи на зазначені фактори і окремих незадоволених суб'єктів реформування, для прийняття остаточного рішення, що буде винесене на засідання парламенту, Комітет ВРУ був змушений зібратися ще раз 14 і 15 липня. Під час розгляду спірних питань у ньому взяли участь народні депутати України, представники ОМС, асоціацій місцевого самоврядування. Голова Комітету ВРУ А. Ключко запропонував переглянути окремі рішення Комітету ВРУ від 30 червня, 1 та 9 липня щодо проекту Постанови ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» у частині уточнення формування районів окремих регіонів. Голова підкомітету з питань АТУ В. Безгін зазначив, що у зв'язку із тим, що до Комітету ВРУ надійшли численні звернення від ТГ щодо реформування районного рівня окремих областей, виникла необхідність уточнення формування конфігурації районів низки областей.

Члени Комітету ВРУ почергово розглянули зауваження, що надійшли від цих областей. Під час розгляду районів Волинської області народний депутат України Ф. Веніславський зазначив, що до нього було звернення від Маневицької та Любешівської районних рад, які бачать центром нового району смт Маневичі. Аргументували це тим, що у Маневицького району потужний економічний потенціал, а також тим, що у запропонованому варіанті укрупнення районів Маневицький район розривається і Колківська ОТГ відходить до Луцького району, який і так є достатньо великим. Народний депутат закликав членів Комітету дослухатися до цього звернення, зважаючи на географічне розташування, економічні показники та наявність

¹ Болгарський парламент навмисно дезінформували. Сьогодні у мене зустріч з послом, де всі питання будуть зняті – заступник міністра Негода. *Дзеркало тижня*. URL: https://zn.ua/ukr/POLITICS/bolgarskiy-parlament-navmisno-dezinformovali-sogodni-u-mene-zustrich-z-poslom-de-vsi-pitannya-budut-znyati-zastupnik-ministra-negoda-348531_.html (дата звернення: 29.06.2021).

адміністративних будівель¹. Однак, ця пропозиція не була підтримана членами Комітету ВРУ.

Окремі представники регіонів вдалися до екстравагантних засобів впливу на парламентаріїв. Зокрема, депутати Верховинської районної ради Івано-Франківської області провели під стінами ВРУ виїзну сесію, на яку було винесене питання збереження Верховинського району як окремої АТО. Мирна акція горян у гуцульських строях, під музичний супровід трембіт і троїстих музик, була спрямована проти входження до Косівського району. Голова районної ради І. Шкіндюк наголосив: «У законодавстві про новий адміністративний устрій обумовлено, що відстань від населених пунктів до центру громади має становити не більш як 60 кілометрів, а доїзд – до 60 хвилин. У разі ліквідації району та об'єднання з Косівським, відстань для багатьох жителів Верховинщини становитиме і 100 кілометрів, а дорога до Косова триватиме й до п'яти годин. У нас дисперсна (розкидана) форма поселення. Ми за реформи, але реформи для людей! Ми вижили під час різних окупацій, не дайте знищити нас зараз»².

Очікувана дискусія виникла під час затвердження остаточної конфігурації районів Закарпатської області, зокрема щодо адміністративного центру в Береговому чи Виноградіві. Пропозиція заступника голови Комітету ВРУ І. Гузя (не вистачило всього одного голосу «за») та члена Комітету ВРУ В. Поляка щодо утворення у Закарпатській області Виноградівського району з адміністративним центром у місті Виноградів не набрала необхідної кількості голосів³.

У результаті емоційного обміну думками, члени Комітету ВРУ внесли суттєві корективи до вже погодженого формату 133 районів. Зокрема, на засіданні 15 липня були внесені такі зміни – додалося п'ять районів: у Вінницькій області – Жмеринський район, в Івано-Франківській – Верховинський, у Київській – Вишгородський, Херсонській – Бериславський та Скадовський. Натомість, у Хмельницькій області кількість субрегіонів зменшилася на два: з мапи зникли Дунаєвецький та Старокостянтинівський райони.

Фактично, це був останній етап затвердження формату субрегіонального рівня АТУ України перед голосуванням у парламенті. Загалом, кількість районів була оптимальною, однак, в окремих регіонах їх кількість і конфігурація були невиправданими. Зокрема, створення в Івано-Франківській області шести районів – очевидна помилка. У цьому регіоні логічно обґрунтована кількість субрегіонів обмежувалася максимум чотирма. Натомість, у великій за територією Хмельницькій області пропонувалося всього три райони.

¹ Приходько Т. Район із центром у Камені – історична об'єктивність і сучасна доцільність. *Полісія*. URL: <http://polissia.net/?p=11657> (дата звернення: 02.07.2021).

² Стражник Л. Почуйте SOS гуцулів із Верховини. *Голос України*. 2020. 14 лип. С. 3.

³ Протокол засідання № 34 Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 15.07.2020 р. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fkomsamovr.rada.gov.ua%2Fuploads%2Fdocuments%2F41974.pdf&clen=339671&chunk=true> (дата звернення: 02.07.2021).

17 липня ВРУ підтримала проект постанови № 3650 про ліквідацію 490 існуючих районів і створення замість них 136 нових. За відповідне рішення проголосували 238 народних депутатів з фракції «Слуга Народу» і депутатської групи «Довіра», а також дев'ять депутатів з депутатської групи «За майбутнє». Всі інші фракції не підтримали створення нового субрегіонального рівня АТУ України. Народні депутати від Волині голосували так: І. Гузь – не голосував, І. Констанкевич – утрималась, В. Рубльов – за, С. Івахів – не голосував, І. Палиця – відсутній, В. Стернійчук – за¹. Очікувано проти формування нового субрегіонального рівня виступили всі опозиційні сили, у тому числі, фракція «Європейська Солідарність», лідер якої П. Порошенко у 2017 р. назвав децентралізацію однією з ключових реформ часів свого президентства².

У Волинській області було затверджено такі райони та їх склад:

Володимир-Волинський район (з адміністративним центром у місті Володимир-Волинський) у складі територій Володимир-Волинської, Ново-волинської, Устилузької міських, Іваничівської та Локачинської селищних, Затурцівської, Зимнівської, Литовезької, Оваднівської, Павлівської, Поромівської сільських ТГ;

Камінь-Каширський район (з адміністративним центром у місті Камінь-Каширський) у складі територій Камінь-Каширської міської, Любешівської та Маневецької селищних, Прилісненської та Сошичненської сільських ТГ;

Ковельський район (з адміністративним центром у місті Ковель) у складі територій Ковельської та Любомльської міських, Голобської, Головненської, Заболотівської, Луківської, Люблинецької, Ратнівської, Старовижівської, Турійської, Шацької селищних, Велимченської, Велицької, Вишнівської, Дубечненської, Дубівської, Забродівської, Колодяжненської, Поворської, Рівненської, Самарівської, Сереховичівської, Смідинської сільських ТГ;

Луцький район (з адміністративним центром у місті Луцьк) у складі територій Берестечківської, Горохівської, Ківерцівської, Луцької, Рожищенської міських, Колківської, Мар'янівської, Олицької, Торчинської, Цуманської селищних, Боратинської, Городищенської, Доросинівської, Копачівської, Підгайцівської сільських ТГ (див. рис. 7.3).

Установлено, що вибори депутатів районних рад у ліквідованих районах не проводяться. Повноваження депутатів районних рад у ліквідованих районах припиняються в день набуття повноважень депутатів район-

¹ Поіменне голосування про розгляд за скороченою процедурою проекту Постанови про утворення та ліквідацію районів (№ 3650) 17.07.2020 р. Верховна Рада України. *Офіційний веб-портал*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=7048 (дата звернення: 03.07.2021).

² «Наш сценарій – оптимістичний, і назва цього сценарію: «Успішна європейська Україна успішних українців»: Послання Президента України до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2017 році». *Урядовий кур'єр*. 2017. 8 верес. С. 4.

них рад, обраних на перших виборах до районних рад у новоутворених районах¹.

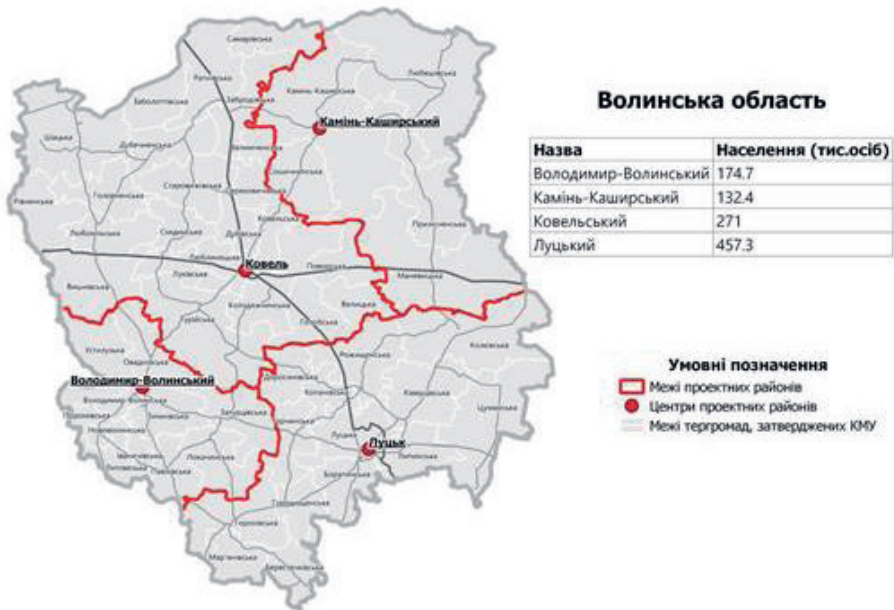


Рис. 7.3. Нові райони Волинської області

На своїй сторінці у Facebook автор зазначив: «Вчора ВРУ завершила реформування АТУ України на базовому і субрегіональному рівнях. Так сталося, що в основних параметрах він збігся з моїм варіантом, який я обґрунтував ще у 2010 р. у монографії «Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації» і в докторській дисертації. Зокрема, кількість повітів – 136 збіглася повністю, а щодо громад, то у мене 1400, а затверджено 1470. Приємно, коли власні наукові напрацювання втілюються у життя, у цьому випадку, у сфері державотворення. При цьому зазначу, що затверджена парламентом конфігурація окремих районів і ТГ є алогічною»².

Історична Постанова ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» була опублікована в газеті «Голос України» 18 липня, а отже набрала чинності 19 липня 2020 року. На цьому процес реформування базового і субрегіонального рівнів АТУ України був завершений, що стало великою перемогою всіх причетних до реформи! Проведення перших місцевих виборів 25 жовтня відбуватиметься на новій територіальній основі: у 1469 ТГ і 136 районах (за винятком тимчасово окупованих територій).

¹ Про утворення та ліквідацію районів: затв. Постановою Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-ІХ. *Голос України*. 2020. 18 лип. С. 8, 10.

² Малиновський В. Про новий територіальний устрій України. URL: <https://www.facebook.com/photo?fbid=1598777106951467&set=pcb.1598777180284793> (дата звернення: 07.07.2021).

Однак, через те, що не вдалося внести зміни до Конституції України, на субрегіональному та регіональному рівнях залишилася незмінною модель публічної влади. На жаль, унаслідок політичного протистояння і несприйняття окремими політичними силами реформи децентралізації, чотири спроби внесення змін до Основного Закону були невдалими, а окремі закони не прийняті ще й досі, зокрема Закон України «Про засади АТУ України». Виходячи з такої ситуації, реформатори змушені були здійснювати реформування у форматі діючих норм Конституції. Які ж ризики несе така невідповідність архаїчної моделі публічної адміністрації новій організації територій?

Проект організації публічної адміністрації на субрегіональному рівні був визначений Концепцією. На районному рівні передбачалося функціонування районних рад та їх виконавчих органів, РДА, територіальних органів ЦОВВ¹. Однак, зважаючи на суттєву зміну ролі і повноважень ТГ у системі публічного управління, до яких перейшла основна частина самоврядних функцій, роль і місце району зазнало кардинальної корекції. Традиційний підхід щодо місії субрегіону а, відповідно, передбачена Концепцією модель організації публічної влади, у нових суспільно-економічних умовах, очевидно не відповідають реаліям та новим викликам, а тому об'єктивно змушують до їх суттєвого перегляду. Нічого трагічного у цьому не вбачається, адже з 2014 р., коли була затверджена Концепція, відбулися суттєві суспільно-політичні та економічні зміни, що зумовили перегляд окремих концептуальних позицій, що на той час були беззаперечними. Зокрема, зважаючи на зміщення переважної кількості функцій публічного управління і послуг із субрегіонального на базовий рівень, а, відповідно, передачі об'єктів комунальної власності, податків і бюджетних призначень, виникло логічне питання щодо доцільності функціонування на районному рівні відповідного ОМС. Аналіз набутого за роки децентралізаційної реформи досвіду функціонування ОТГ, зокрема в районах, котрі повністю були покриті ОТГ, показав, що ці новостворені ОТГ повною мірою справляються зі своїми завданнями, спроможні надавати якісні та своєчасні послуги населенню без будь-якої допомоги ззовні.

Ураховуючи це, питання ролі та місця нового району в системі публічного управління викликало широку дискусію. У ході загальнонаціонального дискурсу більшість експертів, науковців, депутатів, представників місцевого самоврядування, асоціацій ОМС висловилися за доцільність скасування районних рад, як зайвої ланки в системі муніципальної влади². З цього приводу М. Пітцик ще у 2008 р. висловив таку думку: «Існування районів як рівнів самоврядування не має достатньої мотивації... Однак як

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 11 квіт. С. 13–14.

² Малиновський В. Я. Дизайн публічної влади на субрегіональному рівні в контексті нових викликів. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії*. 2020. № 2. С. 214.

рівень розташування державної адміністрації, район має певні перспективи... Недоцільність запровадження районного рівня для потреб самоврядування пояснюється ще й тим, що вже зараз міста обласного значення виконують функції, передбачені за районним рівнем і передача їх новоутвореним районам не знайде належної політичної підтримки»¹.

О. Слобожан – виконавчий директор АМУ зазначив: «Ми послідовно обстоювали два рівні місцевого самоврядування: громада і область. Проте Верховна Рада залишила районні ради, мотивуючи тим, що вони є в Конституції України. Це політичне рішення, яке немає нічого спільного з децентралізацією. І тепер постає питання фінансування апаратів райрад»².

Натомість, В. Негода висловився так: «А ось із районними радами (навіть у вже цілком децентралізованих районах) розпрощатися поки не вдасться: адже вони прописані в Конституції як виборні органи, що ухвалюють бюджети та плани соціально-економічного розвитку своїх територій. А ймовірність змін до Конституції найближчим часом експерти оцінюють майже як нульову. Тому, вочевидь, буде перехідний період і для управління спільною власністю ТГ, і для самих районних рад як інституцій. Аж поки конституційна більшість не ухвалить змін до головного Закону України. Втім, виникає ще одне логічне запитання – де брати кошти на їхнє утримання? І на нього теж належить знайти відповідь.

Ідеальних реформ не буває: але саме зараз маємо унікальну можливість втілити в життя рішення, які пропонував ще Роман Безсмертний і які пізніше систематизували експертні групи. І в такий спосіб завершити реформу ТОВ. На рівні району залишаться такі повноваження, як, приміром, спеціальна загальна середня освіта, вторинна ланка медицини та соціальний захист, питання землеустрою та архітектури»³.

Однією з небезпечок структур, що відстоювала право на існування районних рад, була Українська асоціація районних та обласних рад. Зокрема, експерт цієї асоціації М. Тітов зазначав: «Вилучення районних рад як представницьких органів публічної влади із системи ОМС та утворення на районному рівні лише ОВВ призведе також до надмірного втручання держави у справи місцевого самоврядування. Це також суперечитиме ЄХМС щодо охорони й посилення місцевого самоврядування. Як наслідок, такі дії свідчатимуть про небажання держави зробити важливий внесок у розбудову країни на принципах демократії і децентралізації влади.

Саме районна рада з її виконавчими органами, на наш погляд, має забезпечувати системний розвиток територій через виконання програм сталого соціально-економічного розвитку, просторового планування, збе-

¹ Пітцик М. В., Ганущак Ю. І., Шиманке Д., Циммерманн Х. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції. Київ: Асоц. міст України та громад, Нім. Бюро техн. співробітництва, 2008. С. 8.

² Омелянчук І. Виконавчий директор АМУ Олександр Слобожан: «У нас немає друзів і ворогів, є лише інтереси місцевого самоврядування». *Урядовий кур'єр*. 2000. 30 груд. С. 5.

³ Омелянчук І. Уряд пропонує в разі зменшити кількість районів. *Урядовий кур'єр*. 2020. 13 черв. С. 2.

реження екології, управління спільним майном та виконання інших повноважень в інтересах жителів ТГ району»¹.

Однак, об'єктивно зникло головне завдання районної ради – «управління об'єктами спільної власності ТГ сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних рад»². Зважаючи на це, утримувати депутатський корпус та апарат районних рад, що його обслуговує, в умовах економічної кризи, котра загострилася в умовах пандемії COVID-19, зайве навантаження для й так проблемного місцевого бюджету. Власне, це підтверджував й досвід діяльності районних рад сьомого скликання. У районах, повністю покритих ОТГ, окрім функціоналу районних рад, зникли районні бюджети, що, фактично, паралізувало їхню роботу. У змінах до БКУ районні ради було вилучено з фінансової мережі на отримання коштів державного бюджету. Райрадам залишили кілька другорядних джерел наповнення районних бюджетів, які реально не можуть покривати видатки³. Потребували суттєвої ревізії й нового функціоналу РДА, які з переходом об'єктів управління до відання ТГ з утворенням на базовому рівні відповідних управлінських структур, втратили більшу частину своїх повноважень і функцій. На перехідний період ще залишалися окремі з них, наприклад соціальні, однак поступово вони також мали перейти до компетенції ТГ. Це були найактуальніші завдання, що стояли перед реформаторами на цьому етапі децентралізації.

Ураховуючи сказане вище зауважимо, що моделювання структури публічної влади на субрегіональному рівні виявилось найбільш дискусійними, порівняно із регіональним та базовим. Разом з тим, в Україні з'явилася сприятлива можливість запровадити найбільш оптимальну та ефективну владну модель субрегіону на основі врахування позитивних і негативних практик інших країн, найперше членів ЄС. При цьому варто зазначити, що в світі не існує жодної моделі публічної адміністрації, яку повністю можна було б імплементувати в національну практику, адже політичний, економічний, культурний потенціал конкретної країни, а також актуальні виклики визначальною мірою впливають на її специфічні аспекти. Т. Ларссон у цьому зв'язку слушно зазначив: «Неможливо сказати, яка саме організація проміжного рівня вважається найкращою. Всі організаційні типи мають як позитивні, так і негативні риси... варто пам'ятати – те, що вважається розв'язанням проблеми в одній країні, не обов'язково матиме той же самий ефект в іншій країні»⁴. Однак, окремі загальні цілі, такі як забезпечення засадничого принципу *субсидіарності*, є спільними для всіх демократій. Як

¹ Галаур В. «Районним радам як важливій складовій системи органів місцевого самоврядування – бути!» *Урядовий кур'єр*. 2020 р. 27 черв. С. 7.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 03.02.2021).

³ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України від 17.09.2020 р. № 907-IX. *Голос України*. 2020. 13 жовт. С. 12.

⁴ Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. Київ: К. І. С., 2003. С. 21.

зазначив у минулому президент Палати регіонів Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи Я. Мілтон, Рада Європи визнає різноманітність організації місцевого самоврядування і не нав'язує якусь одну систему. Головне, регіональні органи повинні брати на себе повноваження не місцевих рад, а певну компетенцію центральної влади¹. Зважаючи на це, можна констатувати, що кожна держава формує свою національну модель організації публічної влади на субрегіональному рівні. В її основі – прагнення досягнення балансу державних та місцевих інтересів. Аналізуючи досвід Великої Британії, Данії, Німеччини, Франції, Швеції, Д. Шиманке робить висновок, що єдиної «європейської моделі» місцевого управління на рівні районів та громад не існує... Цілями адміністративної реформи в сучасній Європі є перш за все надання послуг належного рівня для громадян та суспільства².

У цьому зв'язку слід наголосити, що політико-територіальне реформування є перманентним процесом, адже, фактично жодна країна не досягла ідеальної моделі ТОВ. Здійснені реформи кожної з країн ґрунтувалися на національних та політичних особливостях, тому, вони не можуть бути автоматично скопійовані та перенесені на український ґрунт. Власне, це підтвердив хід децентралізаційної реформи в Україні, котра здійснюється за оригінальним сценарієм. При цьому, завданням вітчизняних ідеологів реформування є детальний аналіз зарубіжного позитивного досвіду та помилок, здійснених у ході зазначених реформ, та виокремлення тих компонентів, які заслуговують на імплементацію у вітчизняну адміністративно-просторову модель. Такий компаративний підхід дає змогу, по-перше, запровадити найкращі практики у зазначеній сфері, а по-друге мінімізує повторення помилок при проведенні реформ, що, безумовно мали місце у реформаційному процесі багатьох країн³.

Ніяк не вгамовувалися відверті опоненти реформи, що не могли змиритися з успішним просуванням децентралізації. Їхній спротив здійснювався не лише у формі публічних висловлювань у ЗМІ та з парламентської трибуни, а й у судових позовах. Зокрема, до КСУ 20 жовтня надійшло конституційне подання 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Постанови ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів»⁴. Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що врегульовуючи

¹ Нагребецька І. Чи пасує нам європейська модель збалансованих інтересів? *Урядовий кур'єр*. 2008. 23 квіт. С. 6.

² Пітцик М. В., Ганущак Ю. І., Шиманке Д., Циммерманн Х. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції. Київ: Асоц. міст України та громад, Нім. Бюро техн. співробітництва, 2008. С. 91 ,89.

³ Малиновський В. Я. Перспективи субрегіону в умовах сучасних викликів. *Розумовські зустрічі*: зб. наук. пр. / Інститут законодавства Верховної Ради України; Дніпровський РІДУ НАДУ; Сіверський центр післядипломної освіти; Сіверський ін-тут регіональних досліджень. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2021. Вип. 8. С. 52.

⁴ Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради «Про утворення і ліквідацію районів» від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/_506-2020_k.p_red_.pdf (дата звернення: 12.07.2021).

питання територіального устрою постановою, а не законом, ВРУ, хоч і діяла в межах наданих їй повноважень, але не у спосіб, який вимагає Конституція. Подання направили лідер фракції ВО «Батьківщина» Ю. Тимошенко і народний депутат від цієї політсили С. Власенко.

Чи усвідомлювали ці депутати, що своїми діями торпедували завершення децентралізаційної реформи, адже у випадку неприйняття цієї постанови, 25 жовтня українці знову обирали б 490 районних рад, а територія окремих районів збігалася з межами ТГ? Відповідно, сформовані на основі нового територіального устрою ТГ змушені були функціонувати в межах «радянських» районів, що зводило нанівець новий базовий рівень і могло призвести до колапсу всієї системи публічної влади. Крім того, залишалося б 490 РДА, фінансування яких потребувало значних коштів в умовах й так проблемного державного бюджету.

Окрім опонентів реформи у парламенті, послідовно продовжував свою справу протидії децентралізації Г. Москаль, який вже в якості голови громадської організації «Народ України проти корупції» подав судовий позов до ВРУ про визнання протиправною та скасування Постанови ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів»¹. Однак, зусилля антидецентралізаторів були марними, бо спинити реформу, що вийшла на фінішну пряму, було вже неможливо.

17 вересня ВРУ прийняла Закон України «Про внесення змін до БКУ». Закон розмежував бюджети місцевого самоврядування, до яких віднесено бюджети ТГ сіл, селищ, міст (у тому числі, районів у містах) та районні бюджети. Таким чином, усі 1469 ТГ з 1 січня 2021 р. мали перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом². З метою створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень ОМС на новій територіальній основі, законом запроваджувався єдиний уніфікований підхід до визначення складу доходів та видатків бюджетів місцевого самоврядування, незалежно від статусу населеного пункту (село, селище, місто та їх об'єднання). Зокрема, розширювався склад доходів ОМС за рахунок доходів, які були закріплені за районними бюджетами, а також у зв'язку з цим визначався окремо склад доходів та видатків для бюджетів місцевого самоврядування та районних бюджетів. При цьому, районні бюджети виключалися з механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів та з числа отримувачів освітньої, медичної та субвенцій на виконання інвестиційних проектів тощо. Тобто районні бюджети були

¹ Повідомлення. У провадженні Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду знаходиться на розгляді адміністративна справа № 20/18992/640 за позовом голови Громадської організації «Народ України проти корупції» Г. Москаля до Верховної Ради України про визнання протиправною та скасування Постанови Верховної Ради від 17.07.2020 р. № -807ІХ «Про утворення і ліквідацію районів». *Голос України*. 2021. 5 січ. С. 3.

² *Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 17.09.2020 р. № 907-ІХ. Голос України*. 2020. 13 жовт. С. 12.

позбавлені базової дотації і прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом¹.

2 грудня був прийнятий довгоочікуваний Закон, який врегулював питання місцезнаходження комунальних підприємств, установ організацій, що перебувають в управлінні районних та обласних рад. Справа в тому, що у боротьбі за податки, зокрема ПДФО, обласні та районні ради перереєстрували свої комунальні установи поза межами обласних та районних центрів. Наприклад, Львівська обласна рада поза межами обласного центру змінила місце знаходження юридичної особи п'ятьох таких установ: Обласної клінічної лікарні у Городоцькому районі, госпіталю імені Юрія Липи – Жовківському районі, Онкологічного центру – Старосамбірському районі, Центру екстреної медицини – Турківському районі, Львівського історичного музею – місті Червонограді².

Ще більш масштабна перереєстрація відбулася в Сумській області: 32 підприємства та заклади обласного підпорядкування, розташовані в Сумах, перереєстрували в інших населених пунктах Сумського, Краснопільського, Білопільського та Охтирського районів. Це стало наслідком протистояння між двома політичними силами – ВО «Батьківщиною» і БПП. Місто Суми фактично контролювала «Батьківщина», але на регіональному рівні перевагу мала пропрезидентська політична сила. Намагаючись перенести реєстрацію комунальних установ з обласного центру до районів, у яких влада перебувала в руках представників її політичної сили, БПП тим самим намагалася зменшити наповнення місцевого бюджету міста Суми, яким керували їх політичні опоненти³. Дійшло до того, що ця абсурдна перереєстрація зачепила й органи влади у цій області. З районного центру м. Лебедина РДА і районна рада були перереєстровані у села району – Курган і Калюжне. Крім того, районну лікарню перереєстрували у с. Михайлівка⁴. У Волинській області така практика була апробована у Любомльському районі, де у грудні 2018 р. районна рада зареєструвала центральну районну лікарню у с. Згорани⁵.

Зазначений Закон урегулював це питання: «Визначення місцезнаходження комунального підприємства, установи, організації, що перебуває в управлінні відповідної районної, обласної ради, яке зазначається в Єди-

¹ Прийнято Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи». *Верховна Рада України*. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/197646.html> (дата звернення: 12.07.2021).

² Терещук Г. Війни за податки: чому міські заклади та установи перереєструють у селах. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/perereestratsiya-komenalnih-zakladiv-selah/30376555.html> (дата звернення: 12.07.2021).

³ Чернов В. Музей, театр, лікарні... переселяють з міста. *Голос України*. 2019. 18 січ. С. 15.

⁴ Чернов В. Чи може райдержадміністрація працювати в сараї? *Голос України*. 2018. 28 лип. URL: <http://www.golos.com.ua/article/305737> (дата звернення: 12.07.2021).

⁵ КНП «Любомльське територіальне медичне об'єднання» Любомльської міської ради. *Опендатабот*. URL: <https://opendatabot.ua/c/37271416> (дата звернення: 12.07.2021).

ному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань при державній реєстрації зазначеного комунального підприємства, установи, організації як юридичної особи або державній реєстрації змін до відомостей про таку юридичну особу, здійснюється відповідно до статті 93 Цивільного кодексу України»¹. Ця стаття місцезнаходженням юридичної особи визначає фактичне місце ведення діяльності чи розташування офісу, з якого проводиться щоденне керування діяльністю юридичної особи (переважно знаходиться керівництво) та здійснення управління і обліку². Районні та обласні ради зобов'язувалися протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом привести свої рішення щодо визначення місцезнаходження комунальних підприємств, установ, організацій, що перебувають у їх управлінні, у відповідність із цим Законом³.

7.4. Місцеві вибори на новій територіальній основі

Долаючи перманентний опір опонентів, децентралізаційна реформа у 2020 р. була логічно завершена місцевими виборами 25 жовтня на новій територіальній основі. Цими місцевими виборами завершився ключовий етап децентралізаційної реформи – формування нового базового і субрегіонального рівнів АТУ. Складний п'ятирічний шлях з багатьма перешкодами було подолано, вдалося досягнути головного завдання реформи – на всій території України замість 11 509 сільських, селищних, міських рад було сформовано 1469 ТГ – основу муніципальної влади базового рівня і головних надавачів громадянам якісних публічних послуг, до сфери компетенції яких віднесено всі питання місцевого значення. Ще однією великою перемогою стала просторова трансформація субрегіонального рівня – ліквідовано 490 районів, сформованих ще у радянський період, та утворено 136 нових районів, котрі відповідають вимогам NUTS-3. При цьому, формування нового районного рівня здійснювалося в контексті кардинальної зміни функціональної парадигми органів публічної влади, котра передбачає перехід від самоврядної до адміністративної моделі, за якої основною місією новоствореного району має стати реалізація державної політики на відповідній території субрегіону.

¹ Про внесення змін до статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення додержання гарантій місцевого самоврядування та захисту його економічних основ: Закон України від 02.12.2020 р. № 1025-IX. *Урядовий кур'єр*. 2021. 12 січ. С. 4.

² Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.

³ Про внесення змін до статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення додержання гарантій місцевого самоврядування та захисту його економічних основ: Закон України від 02.12.2020 р. № 1025-IX. *Урядовий кур'єр*. 2021. 12 січ. С. 4.

З цього приводу В. Негода зазначив: «Мало хто вірив, що в тих складних умовах, які лягли на плечі України, буде можливим ухвалити рішення щодо змін територіального устрою, бюджетної децентралізації, інших секторальних реформ. На цьому шляху було чимало опонентів, перепон, труднощів, нелегкої праці. Подолавши лінію місцевих виборів, перед нами на горизонті стоять нові завдання і навіть виклики, які є спільними, як для центральної влади, так і для новообраних голів та депутатів місцевих рад. Далі – щоденна наполеглива праця над розвитком громад. Кожен, хто підтвердив, чи отримав новий кредит довіри від мешканців громад, має пам'ятати, що люди радше обирали надію на якісні зміни в своїй громаді і їх сподівання потрібно буде виправдовувати в конкретних рішеннях, результатах. Так, буде важко, але зараз це цілком реально зробити, адже реформа дає можливості тим, хто працює на позитивні зміни»¹.

12 лютого ЦВК внесла зміни до своєї Постанови від 29 листопада 2018 р. № 234 «Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад ОТГ та відповідних сільських, селищних, міських голів». Ними передбачено, що в рік проведення чергових місцевих виборів перші місцеві вибори призначаються на дату чергових місцевих виборів². Приймаючи таке рішення ЦВК виходила з таким міркувань:

1) зважаючи, що строк повноважень усіх депутатів місцевих рад закінчується з відкриттям першої сесії ради, то у разі призначення перших виборів на останню неділю квітня, строк повноважень депутатів, які б були обрані на них, тривав би фактично лише кілька місяців;

2) для організації та проведення зазначених перших місцевих виборів необхідно орієнтовно 35 млн 300 тис. грн, які були б витрачені на обрання депутатів на незначний період;

3) відповідно до БКУ та Закону «Про добровільне об'єднання ТГ» перехід ОТГ на прямі відносини з державним бюджетом відбувається з початком нового бюджетного періоду. Тому, навіть у разі проведення перших виборів, ОТГ не матимуть можливості істотно покращити свою фінансову спроможність і розширити свої можливості для вирішення питань місцевого значення³.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів ТГ» встановлювалося, що «у 2020 р. перші місцеві вибори депутатів сільських, селищних, міських рад і відповідних сільських, селищних, міських голів ТГ, території

¹ Маємо всі пам'ятати, що люди радше обирали надію на якісні зміни в громадах, – В'ячеслав Негода. *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12891?fbclid=IwAR333Vyagrj0oNK8-NzMCryFBVAtb9IfrMsB8LzJPRfIUl2uzbN8oGCKN6ak> (дата звернення: 17.07.2021).

² Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 29.11.2018 р. № 234: затв. постановою Центральної виборчої комісії від 12.02.2020 р. № 33. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v00333359-20#Text> (дата звернення: 17.07.2021).

³ ЦВК об'єднала перші вибори в ОТГ з черговими місцевими. *Голос України*. 2020. 15 лют. С. 3.

яких затверджені КМУ на підставі цього Закону, проводяться одночасно з черговими місцевими виборами 2020 року»¹.

15 липня ВРУ ухвалила постанову «Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році», якою призначалися чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на неділю 25 жовтня 2020 року. Згідно з цією постановою, місцеві вибори мали відбутися всюди, окрім окупованого Криму та непідконтрольних Україні районів Донецької і Луганської областей. Вибори на цих територіях відбудуться лише після припинення російської агресії та виведення незаконних збройних формувань. Їх призначать окремим законом. Чергові місцеві вибори 25 жовтня не проводяться у разі проведення у цей день перших виборів депутатів місцевих рад та сільських селищних, міських голів².

Згідно ч. 5 ст. 195 ВКУ, перші вибори призначаються не пізніше ніж за сімдесят днів до дня виборів, тобто не пізніше 15 серпня. Однак станом на момент призначення ЦВК на неділю 25 жовтня 2020 р. перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад ТГ і відповідних сільських, селищних, міських голів (постанова від 8 серпня 2020 р. № 160), Мінрегіон не надав ЦВК інформації про перелік районних рад. Зважаючи на вказані вище обставини, ЦВК звернулася до Комітету ВРУ і Мінрегіону щодо надання роз'яснень про наявність підстав для призначення перших виборів депутатів районних рад. 14 серпня до ЦВК надійшов лист Комітету ВРУ, у якому було вказано, що «... ЦВК, попри певну неузгодженість окремих положень частин сьомої, дев'ятої статті 194 ВКУ із законодавством у сферах місцевого самоврядування та АТУ, має всі необхідні правові підстави для призначення перших виборів депутатів районних рад в Україні на новій територіальній основі». 14 серпня до ЦВК надійшов лист Мінрегіону з переліком районних рад.

Ураховуючи зазначене та положення частини першої ст. 133 Конституції України, яка включає райони до складу системи АТУ України, а частиною четвертою ст. 140 передбачає функціонування районної ради як ОМС, що представляє спільні інтереси ТГ сіл, селищ, міст, 14 серпня ЦВК прийняла постанову «Про призначення перших виборів депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року»³. Отже, шлях до обрання представницьких ОМС, сформованих на новій територіальній основі, був відкритим.

Як і попередні, місцеві вибори 2020 р. проходили за новими виборчими правилами. 16 липня ВРУ прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 р. № 562-ІХ. *Голос України*. 2020. 13 трав. С. 4.

² Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році: затв. Постановою Верховної Ради України від 15.07.2020 р. № 795-ІХ. *Голос України*. 2020. 22 лип. С. 24.

³ Про призначення перших виборів депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року: постанова Центральної виборчої комісії від 14.08.2020 р. № 176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0176359-20#Text> (дата звернення: 18.07.2021).

законодавства»¹. Його метою було усунення прогалин та неузгодженостей, кореляція строків, спрощення виборчих процедур та їх уніфікації, котрі мали місце у ВКУ, прийнятому 19 грудня 2019 року². Суттєвою новацією внесених змін стало позбавлення старост села, селища статусу виборних посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому забули законодавчо врегулювати їх новий статус та відповідні процедури, пов'язані з цим. Таким чином, знову повторилася негативна ситуація 2015 р. зі зміною місцевого виборчого законодавства напередодні виборів. Це порушувало міжнародний принцип, згідно з яким виборче законодавство та виборча система не повинні зазнавати змін протягом року, що передує виборам³. Адже кандидати і партії просто не встигали якісно підготуватися до нових виборчих правил. Суттєві труднощі виникли і перед виборцями, які в короткий термін мали засвоїти абсолютно нові виборчі процедури.

Основними новаціями були такі:

1. Позачергові, проміжні, перші, додаткові місцеві вибори проводяться двічі на рік – в останню неділю березня та останню неділю жовтня. У рік проведення чергових місцевих виборів усі місцеві вибори проводяться один раз на рік – в день проведення чергових місцевих виборів – останню неділю жовтня п'ятого року повноважень місцевих рад та сільських, селищних, міських голів обраних на останніх чергових місцевих виборах.

2. Скасування виборності старост сіл, селищ. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови.

3. Вибори депутатів обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, селищних, сільських рад (ТГ з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно області, району, міста, району в місті, села, селища.

4. Вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості.

5. Право подвійного балотування: особа може бути висунута кандидатом у депутати у багатомандатному виборчому окрузі не більше ніж у два рівні місцевих рад. Особа, висунута кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови (міста з кількістю виборців до 75 тисяч), може одночасно бути висунута кандидатом у депутати у багатомандатному ви-

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16.07.2020 р. № 805-ІХ. *Голос України*. 2020. 22 лип. С. 1-24.

² Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 р. № 396-ІХ. *Голос України*. 2019. 28 груд. С. 1-58.

³ Інформаційний звіт про вибори в Україні (25 жовтня 2020 року). *Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи*. С. 4. URL: <https://rm.coe.int/cg-bur-2020-35-37-ukr-local-elections-in-ukraine-25-october-2020/1680a13a54> (дата звернення: 18.07.2021).

борчому окрузі до відповідної сільської, селищної міської ради та/або до відповідної обласної ради. Особа, висунута кандидатом на посаду міського голови (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше), може одночасно бути висунута кандидатом у депутати у багатомандатному виборчому окрузі тільки до відповідної міської ради.

6. Суттєве зменшення грошової застави.

7. Запровадження обов'язкової гендерної квоти – в кожній п'ятці має бути не менше двох представників протилежної статі.

8. Нова форма виборчого бюлетеня з виборів депутатів обласної, районної, районної у місті, а також депутатів міської, селищної, сільської (ТГ з кількістю виборців 10 тисяч і більше), в якому розміщені два квадрати: порожній квадрат – для волевиявлення щодо організації партії та квадрат із нанесеним трафаретом – для волевиявлення щодо кандидатів, включених до відповідного територіального виборчого списку організації партії, а також виборчий список з прізвищами, ініціалами усіх кандидатів та їх порядковими номерами трафаретним форматом зверху донизу, за якими їх включено до відповідного територіального виборчого списку організації партії, у дві колонки (від 5 до 12 прізвищ).

9. Запроваджена можливість використання інноваційних технологій у виборчому процесі – проведення експерименту або пілотного проекту з використанням інноваційних технологій, таких як голосування за допомогою комп'ютера; підрахунок голосів за допомогою електронних систем; подачу документів кандидатами в режимі онлайн, у разі прийняття ЦВК відповідного рішення.

10. Запровадження виборчої квоти, котра обчислюється як ціла частина результату ділення загальної кількості голосів, поданих на підтримку усіх територіальних виборчих списків організацій партій, які мають право на участь у розподілі депутатських мандатів, на кількість депутатських мандатів, встановлену шляхом віднімання від кількісного складу обласної, районної, районної у місті, а також міської, сільської, селищної ради (ТГ з кількістю виборців 10 тисяч і більше), сумарної кількості гарантованих для кожної партії мандатів. Кандидати у депутати, які отримали кількість голосів виборців, яка дорівнює або перевищує 25 відсотків розміру виборчої квоти, розміщуються на початку територіального виборчого списку відповідної організації партії у порядку зменшення кількості голосів виборців, які підтримали відповідного кандидата у депутати. При рівній кількості голосів кандидати розміщуються у черговості, визначеній організацією партії при висуванні кандидатів. Після кандидатів у депутати, які отримали кількість голосів виборців, яка дорівнює або перевищує 25 відсотків розміру виборчої квоти, у територіальному виборчому списку розміщуються інші кандидати у черговості, визначеній організацією партії при висуванні кандидатів.

11. Підстави для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою.

12. Збільшено санкції за злочини та адміністративні правопорушення у сфері виборчого законодавства, встановлена відповідальність за підробку документів та інші порушення. Закон забороняє проведення передвиборної агітації або надання виборцям, закладам, установам, організаціям грошей, подарункових сертифікатів, продуктів харчування і спиртних напоїв, товарів. Також заборонено і надання пільг, переваг, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних та нематеріальних активів, у тому числі від імені благодійних організацій, засновниками або членами яких є кандидат (кандидати), партія (місцева організація партії).

15 вересня парламент усунув ще одну проблему – надання довідки про наявність чи відсутність судимості для кандидатів ТГ з кількістю виборців 10 і більше тисяч. Як виявилось, отримати таку довідку було вкрай складно, що не давало можливість окремим особам вчасно подати документи на реєстрацію кандидатами. ВРУ прийняла Закон «Про внесення змін до ВКУ щодо спрощення умов реєстрації кандидатів у депутати на місцевих виборах», яким було вилучено пункт 9 частини першої статті 222 ВКУ¹. Для кандидатів встановлені однакові умови щодо підтвердження несудимості шляхом зазначення про це відомостей в автобіографії.

Аналізуючи зазначені новації, можна зазначити, що запровадження пропорційної системи з відкритими партійними списками у ТГ, з кількістю виборців 10 тисяч і більше, автоматично передбачало партизацію місцевих рад не лише у містах, а й у сільських громадах. Якщо така виборча система була адекватною для регіональних представницьких органів та великих міст, то для сільських територій, де, фактично, відсутні будь-які осередки політичних партій, вона була абсолютно непридатною. Такий підхід, на нашу думку, негативно вплине на якісний склад цих рад, адже намагання законодавців посилити партійний чинник у місцевих радах може призвести до зниження їхньої професійності та збільшення конфліктності. Окрім того, вбачається обмеження права бути обраними для кандидатів, які не хочуть пов'язувати свою діяльність з партіями. Суттєве обмеження можливості самовисування на місцевих виборах прямо суперечило рекомендаціям поважних міжнародних організацій. Зокрема, Генеральний секретар Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи А. Кіфер зазначив: «Чинна виборча система створює нерівні умови для незалежних кандидатів і не допускає їх балотуватися у муніципалітети з більш ніж 10 тисячами виборців, що є проблемою з точки зору виборчих стандартів. Це означає, що незалежні кандидати, які не є членами жодної партії, були виключені з процесу у великих муніципалітетах. А це суперечить принципу забезпечення можливості висувати незалежних кандидатів, який має бути дійсним на постійній основі...

¹ Про внесення зміни до статті 222 Виборчого кодексу України щодо спрощення умов реєстрації кандидатів у депутати на місцевих виборах: Закон України від 15.09.2020 р. № 884-ІХ. *Офіційний вісник України*. 2020. № 77. Ст. 2452.

Нерівні правила гри для незалежних кандидатів на місцевому рівні є питанням, яке Конгрес взагалі спостерігав неодноразово, і тому стане предметом одного з наших майбутніх тематичних звітів, а поки ми доопрацьовуємо звіт щодо незалежних кандидатів і готуємо його до прийняття Конгресом у 2022 році»¹.

Як і очікувалося, більшість партій виявилися абсолютно не готовими до монопольного права формувати місцеві ради, адже тривалий час не вели системної роботи з виборцями, були малоактивними, а окремі – існували лише в реєстраційних документах. Декларовані відкриті списки насправді виявилися напівзакритими – партії залишили за собою вплив на розподіл мандатів. У випадку подолання партією прохідного бар'єру (5 %) кандидати під першим номером проходили у раду відповідного рівня незалежно від того, кого з цієї партії більше підтримали виборці. Крім того, щоб просунутися у верхню частину регіонально списку, кандидатам необхідно було мати високу підтримку виборців – 25 % від виборчої квоти. Ця надмірна вимога обмежувала конкуренцію між кандидатами і ослаблювала вплив виборців на їхнє просування у списку. Фактично, основним у розподілі депутатських мандатів став затверджений партійний список. Цей підхід став кроком назад, порівняно з виборами 2015 року.

Завдячуючи цій системі, до представницьких органів змогли потрапити кандидати, які здобули мінімальну кількість голосів виборців. Якщо партія долала п'ятивідсотковий бар'єр, то це давало можливість провести до ради кандидатів з партійного списку. Наприклад, до Луцької міської ради за списком ВО «Батьківщина» пройшов кандидат Д. Грачов, який набрав лише 40 голосів виборців. Високий рейтинг партії «ЗА Майбутнє» забезпечив місце у раді кандидату М. Дуді, якого підтримало 68 виборців. Ще один мінімальний результат – 71 голос вистачило кандидатці від ВО «Свобода» Л. Серби для отримання депутатського мандату. До Волинської обласної ради за підтримки всього 36 голосів пройшла кандидатка О. Левчук, яка була п'ятим номером у списку Аграрної партії України². Ще більш курйозний випадок стався у Львівській області, де депутатом Рудківської міської ради Самбірського району від партії «Слуга Народу» став Д. Копанчук, який не отримав жодного голосу від виборців³.

¹ Потрібні конституційні зміни для забезпечення сталості та незворотності децентралізації, – інтерв'ю Андреаса Кіфера. *Децентралізація дає можливість*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13929?fbclid=IwAR36Wjdxg5vdujiB0SWIRog1r6w7n22lrpA6eag76trpxe63w3YGsJNDTYA> (дата звернення: 20.07.2021).

² Яворська Л. Хто з кандидатів отримав найбільше голосів у Луцьку? РЕЙТИНГ. Т1. UA. URL: https://t1.ua/special/52183-khto-z-kandydativ-otrymav-naybilshe-holosiv-u-lutsku-reytynh.html?fbclid=IwAR0IJN_tPqGla0OqOoG1Fd9sO_F9eFPhwVrEzHXmFuWnFuJZnV9wS1X1Dsw (дата звернення: 20.07.2021).

³ Депутатом міської ради від «Слуги народу» став кандидат, який набрав нуль голосів. *Волинь UA*. URL: <https://volynua.com/posts/deputatom-miskoi-radi-vid-slugi-narodu-stav-kandidat-yakiy-nabrav-nul-golosiv?fbclid=IwAR2CWAMUeo1hdof4HJF0AtBLOd8AS16JC8ayF2jXneL7iWifU08e1ejeHc> (дата звернення: 20.07.2021).

У Волинській області місцеві вибори пройшли у всіх 54 ТГ, жителі яких обирали голів, депутатів, а також депутатів до чотирьох районних і обласної ради. Ці вибори проходили в особливих умовах, спричинених пандемією COVID-19. В опитуванні громадської думки щодо причин неучасті у виборах 19 % виборців заявили, що не брали участь у голосуванні, оскільки фактично не проживають за місцем реєстрації. 14 % виборців не знали за кого голосувати – причина, потенційно пов'язана із запровадженням пропорційної виборчої системи. Основною причиною неучасті в голосуванні були проблеми зі здоров'ям, пов'язані із ситуацією з COVID-19 (20 %)¹. У зв'язку з коронавірусом, явка виборців Волині склала 41,89 % – найнижчий показник на місцевих виборах. Однак, вона була вищою за загальнонаціональний показник – 36,88 % і поступилася лише явці виборців Тернопільської (44,68 %) та Львівської (43,82 %) областей².

У голосуванні за депутатів обласної ради взяли участь 316 072 виборці, 24 419 бюлетенів визнали недійсними. За результатами голосування на виборах депутатів Волинської обласної ради п'ятивідсотковий бар'єр подолали сім партій, які й розподілили між собою 64 представницькі мандати. Найбільшу кількість мандатів (22) отримала політична партія «ЗА Майбутнє» (див. табл. 7.1).

Таблиця 7.1

Результати голосування до Волинської обласної ради

№	Назва політичної партії	Голосів «За»	У %	Кількість мандатів
1	«ЗА Майбутнє»	98 883	31,28	22
2	«Європейська Солідарність»	39 753	12,58	9
3	ВО «Батьківщина»	36 767	11,63	9
4	«Слуга Народу»	30 818	9,75	8
5	ВО «Свобода»	27 164	8,59	7
6	Аграрна партія України	19 762	6,25	5
7	«Сила і Честь»	16 310	5,16	4

За партії, котрі подолали виборчий бар'єр, проголосувало 269 457 виборців. Виборча квота становила 4727 голосів. У восьми територіальних виборчих округах було розподілено всього 29 мандатів: в округах 1, 2, 7 по два мандати, в округах 3 та 6 – по чотири, в окрузі 4 – три, в окрузі 5 – сім, в окрузі 8 – п'ять. Найбільше в округах отримала партія «ЗА Майбутнє» – 16 мандатів, ВО «Батьківщина» – 5, «Європейська Солідарність» – 4, «Слуга Народу» – 3, ВО «Свобода» – 1.

¹ Інформаційний звіт про вибори в Україні (25 жовтня 2020 року). Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. С. 10. URL: <https://rm.coe.int/cg-bur-2020-35-37-ukr-local-elections-in-ukraine-25-october-2020/1680a13a54> (дата звернення: 20.07.2021).

² Явка виборців на місцевих виборах 25 жовтня становила 36,88 % – ЦВК. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-miscevi-vybory/30912938.html> (дата звернення: 20.07.2021).

Натомість, 35 мандатів були розподілені за єдиним виборчим списком (у тому числі сім гарантованих для перших кандидатів кожної з партій, котрі подолали прохідний бар'єр). Таким чином, окрім перших кандидатів, п'ять мандатів отримали ВО «Свобода» та «ЗА Майбутнє», 4 – «Європейська Солідарність», Аграрна партія України та «Слуга Народу», 3 – «Сила і Честь» та ВО «Батьківщина».

Вибори до Луцької міської ради були особливими, адже своїх представників до Луцької міської ради обирали не лише лучани, а й виборці 36 населених пунктів, які ввійшли до складу Луцької ТГ. За їх результатами депутатський корпус міської ради оновився на 76 %, порівняно із сьомим скликанням. Його сформували депутати шести партій: «ЗА Майбутнє» (27,8 % голосів, 13 мандатів), «Європейська Солідарність» (18,61 % голосів, 9 мандатів), «Громадянський рух «Свідомі» (9,78 % голосів, 6 мандатів), «Слуга Народу» (9,25 % голосів, 5 мандатів), ВО «Свобода» (9,15 % голосів, 5 мандатів), ВО «Батьківщина» (7,03 % голосів, 4 мандати) (див. табл. 7.2). Разом з тим, 18 депутатів, або майже 43 % були безпартійними. Найбільше депутатів з партійними квитками провела в раду партія «Громадянський рух «Свідомі» – 6, «Європейська Солідарність» і «Свобода» – по 5, ВО «Батьківщина» і партія «ЗА Майбутнє» – по 4. Як бачимо, у лідера виборчих перегонів 9 депутатів були безпартійними, а з п'яти депутатів від партії «Слуга Народу» взагалі не було жодного партійця.

Таблиця 7.2

Результати голосування до Луцької міської ради

№	Назва політичної партії	Голосів «За»	У %	Кількість мандатів
1	ЗА Майбутнє	14 966	27,08	13
2	Європейська Солідарність	10 284	18,61	9
3	Громадянський рух «Свідомі»	5405	9,78	6
4	«Слуга Народу»	5112	9,25	5
5	ВО «Свобода»	5060	9,15	5
6	ВО «Батьківщина»	3887	7,03	4

Що стосувалося результатів виборів міських голів Луцька, Ковеля, Нововолинська, Володимира-Волинського, то вперше в історії місцевого самоврядування Волинської області відбулася тотальна зміна керівників цих міст. У жодному з них, окрім Луцька, так і не спромоглися добровільно створити ОТГ, що, на нашу думку, стало однією з причин зміни влади.

Щодо виборів Луцького міського голови, то у них узяло участь 58 301 виборець, 1517 бюлетенів визнані недійсними¹. У першому турі жоден з одинадцяти кандидатів не набрав абсолютної більшості голосів вибор-

¹ Нова Луцькрада. Якою вона буде? Портрет переможця виборів. *Сила правди*. URL: https://sylappravdy.com/nova-luczkrada-yakoyu-vona-bude-portret-peremozhczya-vyboriv/?fbclid=IwAR1e-h72aTv2x21dAdQULub6g63ougCowhM_HWfw9-ludDilnfuvwj5WGA (дата звернення: 25.07.2021).

ців. Згідно закону, до другого туру вийшли два кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів: представник партії «ЗА Майбутнє» І. Поліщук (32,47 %) та самовисуванець Б. Шиба (13,14 %). 15 листопада відбувся другий тур виборів, в якому впевнену перемогу здобув І. Поліщук, за якого віддали свої голоси 23 989 виборців, що становило 54,53 %. За Б. Шибу проголосувало 18 883 виборці, що становило 42,92 % голосів, 2,55 % бюлетенів були визнані недійсними¹.



Виконавчий директор АМУ О. Слобожан вітає Луцького міського голову І. Поліщука

переконливо переміг чотирьох кандидатів, у тому числі, й багаторічного міського голову П. Саганюка (20,8 %)².

За результатами виборів у Нововолинську, міським головою обрано І. Пальонку (42 %), який переміг свого головного опонента, діючого міського голову В. Сапожнікова (28,5 %)³.



І. Гузь, Б. Карпус, І. Пальонка, І. Чайка.

Найбільш напруженими були вибори Ковельського міського голови, в яких взяли участь п'ятнадцять кандидатів. Перемогу здобув І. Чайка, за якого проголосувало 3019 виборців, що склало 16,59 %, другим фінішував О. Уніга від партії «Слуга Народу» – 2935 (16,13 %). Як бачимо, різниця склала всього 84 голоси. Діючий міський голова О. Кіндер був лише шостим з результа-

¹ Вибори мера у Луцьку: порахували 100% голосів (ОФІЦІЙНО). *Конкурент*. URL: <https://konkurent.ua/publication/65681/vibori-mera-u-lutsku-porahovali-100-golosiv-ofitsiyno/> (дата звернення: 25.07.2021).

² Тепер офіційно: 42 % голосів і перемога на виборах мера Володимира-Волинського належить Ігорю Пальонці. *Буг*. URL: <http://bug.org.ua/news/volodymyr/teper-ofitsiyno-42-holosiv-i-peremoha-na-vyborakh-mera-volodymyra-volyns-koho-nalezhyt-ihoriu-pal-ontsi-481847/> (дата звернення: 26.07.2021).

³ Офіційні результати: Бориса Карпуса обрали мером Нововолинська майже 39 % виборців. *Буг*. URL: <http://bug.org.ua/news/novovolynsk/ofitsiyni-rezul-taty-borysa-karpusa-obraly-merom-novovolynska-mayzhe-39-vybortsiv-481863/> (дата звернення: 26.07.2021).

том 1554 голоси (8,54 %)¹. Зазначимо, що всі міські голови-переможці є представниками партії «За Майбутнє», що стало серйозною перемогою цієї політичної сили.

Щодо результатів депутатських перегонів у цих містах, то депутатами стали представники десяти партій. Впевнену перемогу здобула партія «ЗА Майбутнє», котра набрала найбільшу кількість депутатських мандатів – 45, або 30,4 %. При цьому вона перемогла у всіх містах, лише у Ковельській міській раді має однакову кількість з депутатами від «Слуги Народу». Другою стала партія «Європейська Солідарність» – 25 мандатів (16,8 %) і лише третьою – «Слуга Народу» – 20 мандатів (13,5 %) (див. табл. 7.3).

Таблиця 7.3

Партійне представництво у міських радах (міст обласного значення)

№ п/п	Місто	Загальна кількість депутатів у раді	ЗА Майбутнє	Європейська Солідарність	Слуга Народу	ВО «Батьківщина»	ВО «Свобода»	Сила і Честь	ГР «Свідомі»	Аграрна партія України	Громадянська позиція	ВО «Самопоміч»
1	Луцьк	42	13	9	5	4	5	–	6	–	–	–
2	Ковель	38	7	6	7	5	3	4	–	6	–	–
3	Нововолинськ	34	14	6	4	5	5	–	–	–	–	–
4	Володимир-Волинський	34	11	4	4	4	–	4	–	–	4	3
	Усього:	148	45	25	20	18	13	8	6	6	4	3

У Володимир-Волинській, Камінь-Каширській, Ковельській, Луцькій районних радах представництво отримали дев'ять політичних партій. Як й в інших ОМС, упевнене лідерство здобула партія «ЗА Майбутнє» – 44 депутати (25 %), другу позицію зайняла партія «Слуга Народу» – 29 депутатів (16,4 %) і лише третіми фінішували «Європейська Солідарність» і ВО «Батьківщина» – по 28 мандатів (15,9 %) (див. табл. 7.4).

Підводячи підсумки результатам голосування зазначимо, що нових голів отримали Камінь-Каширська, Ківерцівська, Іваничівська, Ратнівська, Старовижівська, Шацька, Затурцівська, Олицька, Литовезька, Поворська, Рівненська, Берестечківська, Поромівська, Сошичненська ТГ. Оновлення голів громад склало 33,3 %, хоча у більшості ТГ люди підтримали діючих керівників, зважаючи на успішний розвиток громад, в окремих випадках, не побачили кращої альтернативи.

¹Ігор Чайка офіційно переміг на виборах мера Ковеля з відривом 0,46 %. Район Ковель. URL: <https://kowel.rayon.in.ua/news/312050-igor-chaika-ofitsiino-peremig-na-viborah-mera-kovelja-z-vidrivom-046> (дата звернення: 26.07.2021).

Таблиця 7.4

Партійне представництво у районних радах

№ п/п	Район, кількість депутатів ради	Кількість депутатів	ЗА Майбутнє	Слуга Народу	Європейська Солідарність	ВО «Батьківщина»	ВО «Свобода»	Аграрна партія	Сила і Честь	ГР «Свідомі»	УНП
1	Володимир-Волинський	42	11	7	7	7	5	–	5	–	
2	Камінь-Каширський	38	8	6	6	6	3	3	3	–	3
3	Ковельський	42	11	8	6	8	5	4	–	–	–
4	Луцький	54	14	8	9	7	6	5	–	5	–
	Усього:	176	44	29	28	28	19	12	8	5	3

За результатами місцевих виборів, представництво в ОМС Волинської області отримали одинадцять політичних сил. Переконливу перемогу здобула партія «ЗА Майбутнє», яка в представницьких органах отримала 111 мандатів, плюс більшість посад сільських, селищних, міських голів. Другою за кількістю мандатів стала «Європейська Солідарність» – 62 мандати і третьою – «Слуга Народу» – 57 мандатів (див. табл. 7.5).

Таблиця 7.5

Загальне партійне представництво в місцевих радах

№ п/п	Назва партії	Обласна рада	Міські ради (міст обласного значення)	Районні ради	Міські голови (міст обласного значення)	Разом
1	«ЗА Майбутнє»	22	45	44	4	115
2	«Європейська Солідарність»	9	25	28	–	62
3	«Слуга Народу»	8	20	29	–	57
4	ВО «Батьківщина»	9	18	28	–	55
5	ВО «Свобода»	7	13	19	–	39
6	Аграрна партія України	5	6	12	–	23
7	«Сила і Честь»	4	8	8	–	20
8	ГР «Свідомі»	–	6	5	–	11
9	«Громадянська позиція»	–	4	–	–	4
10	Українська Народна Партія	–	–	3	–	3
11	ВО «Самопоміч»	–	3	–	–	3
	УСЬОГО	64	148	176	4	392

При цьому зазначимо, що результати місцевих виборів у Волинській області суттєво відрізнялися від загальноукраїнських. За кількістю мандатів депутатів місцевих рад і сільських, селищних, міських голів перше місце посіла партія «Слуга Народу». Загальний розподіл мандатів між місцевими організаціями політичних партій, був таким:

1. «Слуга Народу» – 17,59 % (5809 депутат);
2. ВО «Батьківщина» – 12,39 % (4093 депутат);
3. Опозиційна платформа – За життя – 11,75 % (3881 депутат).
4. «ЗА Майбутнє» – 11,42% мандатів (3773 депутат);
5. «Європейська Солідарність» – 10,73% (3543 депутат);
6. «Наш край» – 5,13% (1 694 депутат);
7. ВО «Свобода» – 2,61% (863 депутат);
8. Українська стратегія Гройсмана – 1,72% (567 депутат);
9. «Пропозиція» – 1,66% (549 депутат);
10. Радикальна партія Олега Ляшка – 1,62% (535 депутат).

За кількістю сільських, селищних, міських голів:

1. «Слуга Народу» – 30,74 % (225);
2. «ЗА Майбутнє» – 12,43 % (92);
3. ВО «Батьківщина» – 7,24 % (53);
4. Опозиційна платформа – За життя – 7,1% (52);
5. «Наш край» – 6,15 % (45)
6. «Європейська солідарність» – 5,6 % (41)
7. Українська стратегія Гройсмана – 3,83 % (28);
8. «Довіра» – 3,14% (23);
9. Інші партії – 23,77 %.

Загалом 110 політичних партій отримали представників у місцевих радах різних рівнів¹. Так розпочався новий п'ятирічний цикл діяльності ОМС восьмого скликання.

Доволі складна ситуація після місцевих виборів виникла з інститутом старост. Після того, як у результаті внесених правок до ВКУ з «тіла» закону була вилучена норма про старост як виборних посадових осіб², очікувано з'явилися проблеми не лише з їхнім статусом, а й з процедурою затвердження на посаду. Справа в тому, що частиною 3 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначалося, що «виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради ОТГ, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання ТГ», вирішуються такі питання:

1. Утворення старостинських округів.
2. Затвердження Положення про старосту.

¹ Центральна виборча комісія. URL: <https://cvk.gov.ua/novini/rezultati-mistsevih-viboriv-u-rozrizi-predstavnitstva-politichnih-partiy.html> (дата звернення: 30.07.2021).

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16.07.2020 р. № 805-IX. *Голос України*. 2020. 22 лип. С. 10.

3. Прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень старости у випадках, передбачених цим Законом.

У ТГ, утворених у добровільному порядку відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання ТГ», проблем із затвердженням старост не було, адже вони мали утворені раніше старостинські округи, які не втратили своєї чинності та механізми затвердження старост.

Натомість, через те, що не були внесені відповідні зміни до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у місцевих радах ТГ, утворених на основі Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів ТГ», виникли серйозні проблеми. У зв'язку з тим, що термін «ОТГ» юридично був замінений на «ТГ», норми ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» на ці громади не поширювалися, відповідно, вони не мали права створювати старостинські округи та затверджувати Положення про старосту. Це призвело до серйозних проблем у процесі призначення старост, адже не маючи легальної можливості утворити старостинські округи, неможливо було окреслити межі юрисдикції та відповідальності старост. Окрім того, зазначений Закон визначав, що «староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови». Жодних інших механізмів процедури затвердження старости чинним законодавством не передбачалося, зокрема, не було врегульовано, в який саме спосіб сільський, селищний, міський голова має вносити кандидатуру старости на затвердження місцевою радою. Тому, якщо у регламенті представницького органу процедура внесення такої кандидатури не була врегульована, голова на свій розсуд міг обирати будь-який з варіантів. Зважаючи на ці обставини, ТГ змушені були у різний спосіб виходити з патової ситуації: окремі ТГ вирішили зачекати з призначенням старост до моменту прийняття відповідних змін до законодавства, інші проводили процес затвердження по-різному: через громадські обговорення, на основі яких голова громади визначався з кандидатурою старости; кандидатуру старости затверджували за пропозицією депутатів; голова громади без обговорень одноосібно пропонував кандидатуру старости на затвердження місцевою радою. Не маючи можливості утворити старостинські округи, новообрані ради при затвердженні на посадах старост визначали перелік населених пунктів, в яких ці посадові особи місцевого самоврядування мали здійснювати свої повноваження.

Зазначена практика призвела до того, що в окремих ТГ Волинської області виникли серйозні конфлікти. Зокрема, жителі Сокиричівського старостинського округу Ківерцівської ТГ, Кульчинського старостинського округу Турійської ТГ, сіл Четвертня Колківської ТГ і Дольськ Любешівської ТГ висловили протест щодо запропонованих кандидатур старост¹.

¹ У селі на Волині люди проти старости – жінки місцевого депутата. *Суспільне. Волинь*. URL: <https://suspilne.media/92112-u-seli-na-volini-ludi-proti-starosti-zinki-miscevogo-deputata/> (дата звернення: 03.08.2021).

Зазначені випадки мали місце у всіх регіонах України. У результаті, значна кількість сіл узагалі залишилася без старост та, відповідно, без свого представництва у владі ТГ. Фактично, відбувалося нівелювання інституту старости як представника громади села, селища, що ввійшла до об'єднаної громади. Зважаючи на це, 22 грудня група народних депутатів України внесла законопроект до ВРУ, який передбачав врегулювання процедури призначення старости, статусу цієї посадової особи, а також порядку утворення старостинських округів. Зазначимо, що лише 14 липня 2021 р. парламент прийняв відповідний Закон¹.

17 листопада ВРУ прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності ОМС і РДА». Метою цього закону було врегулювання окремих питань організації та діяльності ОМС і РДА у зв'язку зі змінами в АТУ України. Зокрема, положеннями вказаного Закону врегулюються такі питання:

- закінчення повноважень сільських, селищних, міських голів, сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних рад у зв'язку зі змінами в АТУ України;
- реорганізації сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних рад як юридичних осіб публічного права, у зв'язку зі змінами в АТУ України;
- правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків ТГ, території яких були внесені до територій ТГ, затверджених КМУ;
- правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних рад, які представляли спільні інтереси ТГ ліквідованих районів;
- продовження до закінчення бюджетного періоду виконання бюджетів ТГ, ухвалених до затвердження КМУ територій ТГ у регіонах України, та бюджетів районів, які ліквідовані ВРУ;
- утворення та реорганізації РДА, у зв'язку зі змінами в АТУ України;
- особливостей державної реєстрації щодо ОМС та РДА як юридичних осіб публічного права, у зв'язку зі змінами в АТУ України.

Цим Законом правонаступник районної ради району, ліквідованого ВРУ, після припинення відповідних районних рад як юридичних осіб, але не пізніше 1 липня 2021 р., зобов'язаний передати у комунальну власність ТГ усі об'єкти спільної власності ТГ району, які знаходяться на території цих ТГ, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, встановлених БКУ.

Також було законодавчо встановлено, що утворення та реорганізація РДА здійснюється КМУ після прийняття ВРУ рішення про утворення та ліквідацію районів². Це розблокувало проблему реорганізації РДА і

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14.07.2021 р. № 1638-ІХ. *Голос України*. 2021. 31 лип. С. 25–26.

² Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-ІХ. *Голос України*. 2020. 5 груд. С. 10-11.

дало можливість Уряду привести систему РДА у відповідність до нового АТУ країни. 16 грудня КМУ прийняв розпорядження «Про реорганізацію та утворення РДА» та постанову «Про затвердження Порядку здійснення заходів щодо утворення та реорганізації РДА, а також правонаступництва майна, прав та обов'язків РДА, що припиняються». У цьому розпорядженні затверджений перелік РДА, котрі реорганізуються шляхом приєднання до РДА, розташованих в адміністративних центрах новоутворених районів. У Волинській області це стосувалося приєднання РДА ліквідованих районів до чотирьох РДА: Володимир-Волинської, Камінь-Каширської, Ковельської, Луцької¹.

За підсумками 2020 р. експерти провели оцінку окремих показників фінансової (бюджетної) діяльності громад, які об'єдналися на добровільній основі протягом 205–2019 років. Оцінювання виконання місцевих бюджетів за 2020 р. проводилося за вісьмома індикаторами. Як і минулого року, для проведення аналізу 872 ОТГ були згруповані за критерієм чисельності населення у п'ять груп (див. табл. 7.6).

Таблиця 7.6

Групи ОТГ за кількістю населення²

Групи	Критерії групування (кількість населення)	Кількість ОТГ	Загальна чисельність населення в групі ОТГ (тис. осіб)	% від всього населення ОТГ
Група 1	Понад 15 тис. осіб	110	2 368,5	22,8%
Група 2	Від 10 до 15 тис. осіб	134	1 629,7	15,7%
Група 3	Від 5 до 10 тис. осіб	277	1 944,7	18,7%
Група 4	До 5 тис. осіб	308	1 051,3	10,2%
Група 5	ОТГ міста обласного значення	43	3 391,0	32,6%
Разом		872	10 385,2	100,0%

У зазначеному рейтингу щодо ОТГ Волинської області ситуація була такою. У першій групі із 110 ОТГ, як і минулого року, найвищі показники і 38 місце зайняла Ківерцівська ОТГ, натомість, Любомльська зайняла 79, а Любешівська – 98 місця. Порівняно з минулим роком, поліпшила показники Любомльська ОТГ, натомість, Любешівська ОТГ їх погіршила³.

¹ Про реорганізацію та утворення районних державних адміністрацій: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 16.12.2020 № 1635-р. *Урядовий кур'єр*. 2021. 7 січ. С. 6.

² З якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади – рейтинг. *Децентралізація дає можливість*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13333?page=2> (дата звернення: 04.08.2021).

³ З якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади – рейтинг. *Децентралізація дає можливість*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/779/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B01.pdf> (дата звернення: 04.08.2021).

У другій групі Підгайцівська ОТГ зайняла перше місце серед усіх 134 ОТГ України. Однак, інші ОТГ Волинської області розташувалися значно нижче: 95 місце – Колківська, 114 – Старовижівська, 115 – Забродівська, 117 – Цуманська ОТГ¹.

У третій групі Боратинська ОТГ зайняла дев'яте місце із 277 ОТГ України, Княгининівська – 15, Липинська – 26, Заборольська – 29, Рівненська – 52, Вишнівська – 58, Поромівська – 88, Прилісненська – 93, Торчинська – 101, Устилузька – 108, Зимнівська – 116, Турійська – 150, Гіркополонківська – 169, Шацька – 172, Самарівська – 180. Нижче розмістилися Іваничівська – 214, Копачівська – 217, Затурцівська – 221, Головненська – 233, Забалоттівська – 237, Люблинецька – 240, Гуто-Боровенська – 244, Голубська – 252, Павлівська – 258, Дубечненська – 266 місця².

У найбільш чисельній четвертій групі серед 308 ОТГ волинські громади розмістилися таким чином: 4 місце зайняла Зарічанська ОТГ, 34 – Жидичинська, 37 – Городищенська, 52 – Луківська, 69 – Дубівська, 111 – Литовезька, 124 – Смолитівська, 166 – Оваднівська, 183 – Колодязненська, 212 – Велимченська, 214 – Смідинська, 216 – Тростянецька. Найнижчі місця отримали Поворська – 261, Велицька – 272, Привітненська – 278, Сереховичівська – 286, Війницька – 302 місця³.

У п'ятій групі серед 43 громад Луцька ОТГ показала дев'ятий результат⁴.

Звіт про виконання Державного бюджету України за 2020 р. показав загалом позитивні тенденції у фінансовій сфері. Зокрема, у цьому році були встановлені відносини державного бюджету з 1453 місцевими бюджетами (на 49 одиниць більше, ніж у 2019 році). Загальний обсяг наданих трансфертів місцевим бюджетам порівняно з 2019 р. зменшився на 100,1 млрд грн (або на 38,5 %). У структурі доходів місцевих бюджетів за 2020 р. обсяг наданих трансфертів становив 34 % і порівняно з 2019 р. зменшився на 12,4 %. Найбільшу питому вагу серед субвенцій загального фонду державного бюджету становили субвенції у сфері освіти (73,4 %), що були надані місцевим бюджетам у сумі 83,8 млрд грн. За 2020 р. до місцевих бюджетів надійшло 311,3 млрд грн доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів), що на 11,1 млрд грн (або на 3,7 %) більше, ніж у 2019 році.

1 3 якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади – рейтинг. *Децентралізація дає можливість*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/778/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B02.pdf> (дата звернення: 04.08.2021).

2 3 якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади – рейтинг. *Децентралізація дає можливість*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/781/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B03.pdf> (дата звернення: 04.08.2021).

3 3 якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади – рейтинг. *Децентралізація дає можливість*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/780/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B04.pdf> (дата звернення: 04.08.2021).

4 3 якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади – рейтинг. *Децентралізація дає можливість*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/782/%D0%93%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B05.pdf> (дата звернення: 04.08.2021).

Видатки місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2020 р. становили 467,5 млрд грн, що на 90,1 млрд грн менше, ніж у 2019 році. Найбільше видатків місцевих бюджетів спрямовано на освіту (42,7 %), економічну діяльність (20,1 %), охорону здоров'я (10,9 %)¹.

Як зазначається в Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, реформа місцевого самоврядування та ТОВ в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку ТГ. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування. Незважаючи на це, ще не відбулося реальної конвертації нових можливостей для розвитку ТГ та регіонів у кращу якість життя людини незалежно від місця її проживання. Так само немає відчутних змін у зміцненні партнерських відносин між регіонами, зменшенні міжрегіональної та внутрішньорегіональної диспропорції за показниками економічного розвитку та якості життя людей².

Таким чином, у наступний період перед ТГ стоїть стратегічне завдання – конвертувати можливості та переваги децентралізованої системи ТОВ у реальне покращення життя мешканців громад, надання публічних послуг і сервісів. Це вимагатиме від них запровадження нових підходів в організації публічного управління та адміністрування, активізації всіх членів громади на досягнення стратегічних цілей та завдань. Остаточне завершення реформування місцевого самоврядування та ТОВ потребує внесення змін до Конституції України в частині децентралізації та відповідних законів, які б сприяли остаточному досягненню мети, визначеної Концепцією:

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення ОМС власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі ОМС та ОБВ на різних рівнях АТУ за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між ОБВ та ОМС на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень ОМС та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконалення механізму координації діяльності МОБВ³.

¹ Про звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: затв. Постановою Верховної Ради України від 18.06.2021 р. №1567-ІХ. *Голос України*. 2021. 1 лип. С. 5-6.

² Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Каб. Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. *Урядовий кур'єр*. 2020. 14 серп. С. 7.

³ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 11 квіт. С. 13.

Післямова

Демократична форма політичного устрою сучасної держави неможлива без розвиненого місцевого самоврядування, спроможного вирішувати всі питання локального значення та надавати якісні послуги громадянам. Саме в муніципалітетах найбільшою мірою реалізується участь громадян в публічному управлінні. Однак, до останнього часу місцеве самоврядування в Україні відіграло роль декларативного інституту, а всі повноваження і ресурси зосереджувалися в ОВВ. Така централізована модель публічної влади на регіональному та місцевому рівнях не лише вичерпала свої політичні та економічні можливості, а й стала серйозним гальмом для поступального руху України. Штучне продовження її життя призводило до негативних суспільних наслідків, адже недовіра громадян до неї фактично досягла критичної межі. Тривала відсутність політичної волі до проведення повноцінної децентралізації публічної влади стала однією з причин посилення сепаратистських рухів. Наслідками політики тотальної централізації влади в Україні стали:

- істотна залежність регіонів від центру;
- низький рівень інвестиційної привабливості регіонів і територій;
- відсутність організаційно-правових механізмів формування дієздатних ТГ, які б забезпечували сталий розвиток територій;
- економічна неспроможність переважної більшості ОМС щодо здійснення власних і делегованих повноважень, наслідком чого – наявність значних диспропорцій у розвитку та ресурсному забезпеченні ТГ та величезні відмінності у соціально-економічному та культурному розвитку різних регіонів, населених пунктів;
- депопуляція і деградація сільських територій;
- неможливість надання якісних і доступних послуг ОМС із-за їх слабкої фінансової та інфраструктурної спроможності, недостатнього кадрового забезпечення;
- низький рівень довіри до влади;
- високий рівень корупції.

Ці виклики вимагали проведення кардинальних реформ у частині приведення системи місцевої та регіональної влад до демократичних стандартів належного врядування. Каталізатором змін у цій сфері стала Революція Гідності. Влада, що прийшла на зміну режиму Януковича, вже не могла ігнорувати суспільний запит на кардинальні зміни у відносинах держава–громадянин, зволікати з реальними реформами, покликаними трансформувати централізовану систему публічного управління територіями в сучасну демократичну модель децентралізованого місцевого та регіонального самоврядування. Започатковане у 2014 р. реформування стало виконанням

суспільного замовлення на ефективні, відповідальні інститути публічної влади, спроможні забезпечити сталий розвиток громад і територій, надання публічних послуг населенню на рівні, який би відповідав європейським стандартам, а відтак на належне врядування, концептуальну основу якого становлять принципи субсидіарності, партисипації, повсюдності, транспарентності, підзвітності органів влади, їх відповідальності за результати діяльності, нетерпимості до корупції.

Реформа децентралізації, що спрямована на досягнення поставленої мети – формування демократичної та ефективної системи публічного управління з успішно діючими громадськими інституціями, відповідною якістю публічних послуг та вмінням пристосовуватися до нових суспільних потреб та викликів, розпочалася прийняттям Концепції. Згодом були прийняті зміни до Бюджетного і Податкового кодексів у частині фінансової децентралізації та закони «Про співробітництво ТГ», «Про добровільне об'єднання ТГ». При цьому наголосимо, що децентралізація стала альтернативою федералізації, яка настійливо нав'язувалася нашій державі в рамках так званих Мінських домовленостей. Таким чином, зазначене реформування було спрямоване на досягнення двох стратегічних політичних цілей:

1) внутрішньополітичної: трансформація ТОВ у напрямі побудови модерної системи публічного управління на місцевому та регіональному рівнях та її оптимальної просторової основи;

2) зовнішньополітичної – наближення національної моделі місцевої та регіональної влад до стандартів ЄХМС з перспективою отримання членства в НАТО і ЄС.

Досягнення зазначених цілей розпочалося з формування на добровільній основі ОТГ, спроможних суттєво поліпшити стан справ у громадах за рахунок ефективного використання наявних ресурсів та широкого залучення громадян до вирішення місцевих справ. Це був складний шлях активізації громад, які самостійно визначали своє майбутнє на десятиліття, народження справжніх лідерів і менеджерів ТГ, які взяли на себе ризики та відповідальність за майбуття своїх громад. Однак, пасивність окремих громад та їх очільників, які в силу різних причин відмовилися брати участь у реформуванні і, таким чином, поставили під загрозу успішність децентралізації, зумовили перехід у 2020 р. до примусового формату реформи. Іншого варіанту завершити реформу до чергових місцевих виборів не існувало.

Таким чином, протягом 2014-2020 рр. реформа децентралізації пройшла складний і тернистий шлях з багатьма перешкодами. Однак, на відміну від попередніх спроб реформування, послідовність влади і наявність політичної волі дали можливість подолати всі спроби внутрішніх опонентів і зовнішніх недругів заблокувати найважливішу українську реформу. У результаті було демонтовано просторову основу публічної влади, сформовану ще в часи СРСР, і на всій території України запроваджено новий АТУ базового та субрегіонального рівнів. Це створило передумови для:

- формування ефективної моделі публічної влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних громад і територій;
- активного залучення ОМС до процесів державотворення через належне представництво їхніх інтересів та участь у визначенні пріоритетів державної регіональної політики;
- створення умов для стимулювання економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу ОМС на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- поліпшення доступності якості та своєчасності публічних послуг, що надаються мешканцям ТГ;
- створення сприятливих умов для максимально широкого залучення громадян до безпосередньої участі в місцевому самоврядуванні – необхідної умови формування громадянського суспільства.

За доволі незначний період реформування Україні вдалося здійснити те, чого не вдавалося реалізувати (незважаючи на неодноразові спроби) протягом попередніх десятиліть Незалежності. Український політикум протягом усіх цих років зосереджував зусилля на розбудові «даху» державного механізму, а не закладанні його підвалин, а саме, ТОВ базового рівня. Тобто процес державотворення здійснювався помилковим шляхом – перманентним реформуванням центрального рівня державної влади з пустопорожніми деклараціями щодо його фундаменту. Такий підхід став наслідком недостатнього усвідомлення владною політичною елітою значення базових політичних інститутів, найперше, місцевого самоврядування. Рішення щодо реформування приймалися без проведення належних наукових і громадських експертиз, а їх зміст значною мірою визначався компромісом політичних і корпоративних інтересів тих сил, які намагались утримати або встановити контроль над основними інститутами публічної влади чи посилити свої владні повноваження.

Лише тепер, нарешті, вдалося втілити у життя основне завдання національного трансформаційного проекту – закласти міцний фундамент не лише муніципальної влади, а й усієї владної будівлі Української держави. Це відкрило можливості не лише для формування ефективної управлінської моделі на інших рівнях АТУ, а й зробити вагомий поступ у напрямі європейського та євроатлантичного курсу нашої держави. Ефективність впровадження реформи децентралізації влади відзначив Європейський Парламент: «Європарламент вітає досягнення України у проведенні реформи децентралізації та розширенні можливостей місцевої влади, що є однією з найуспішніших реформ на сьогодні; визнає підтримку U-LEAD та формування більше 1000 ТГ; позитивно оцінює кроки прийняті з метою децентралізації державної влади та бюджетів через затвердження нормативно-правових актів та їх практичного впровадження; закликає Європейську Комісію уважно вивчити успішні практики реформи децен-

тралізації в Україні та розглянути їх практичне впровадження в інших державах»¹.

Реформа децентралізації у Волинській області мала свої особливості, зокрема, початок утворення ОТГ був доволі повільним, адже до перших місцевих виборів 2015 р. було утворено всього п'ять ОТГ: Велицька, Голобська, Зимнівська, Смолигівська, Устилузька. Наш регіон суттєво поступався у цьому компоненті лідерам децентралізації. Однак, за результатами наполегливої праці всіх причетних до реформи, у 2017 р. за кількістю створених ОТГ Волинь вийшла на третю позицію і лідерські позиції зберегла до завершення добровільного етапу реформи. Остаточні сформовані в регіоні 54 ТГ, за окремими винятками, відповідають методичним підходам та інтересам громад, а тому дають можливість громадам реалізувати свої потенційні можливості в абсолютно нових, сприятливих умовах місцевого самоврядування. Оптимальною є й кількість нових районів – чотири замість шістнадцяти. Саме таку кількість районів обґрунтовувала та відстоювала громадськість Волині, вважаючи її достатньою для виконання функцій, які будуть зосереджені на субрегіональному рівні.

При цьому зазначимо, що, пройшовши кілька основних етапів, реформа ще не отримала остаточного завершення. Незважаючи на досягнуті успіхи, реформа місцевого самоврядування та ТОВ ще потребує значних зусиль і незмінності політичного курсу. Через проблеми конституційного реформування не вдалося паралельно трансформувати систему публічної влади на субрегіональному та регіональному рівнях. Однак, зважаючи на функціонально-сервісну вторинність цих рівнів, зазначена обставина не становить загрози для загального плану реформи місцевого самоврядування та ТОВ. Для забезпечення сталості та незворотності децентралізації влади та ефективного демократичного місцевого самоврядування, необхідно внести зміни до Конституції України та прийняти цілу низку законів. Зокрема, потребують законодавчого забезпечення питання АТУ України, організації публічної влади на субрегіональному та регіональному рівнях, запровадження комплексної системи адміністративного нагляду і контролю, проходження муніципальної служби. Потребують суттєвого пришвидшення і синхронізації секторальні реформи, зокрема у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, безпеки, соціальній і фіскальній сферах. Місцеве виборче законодавство має забезпечити чесність та прозорість виборчого процесу, реальні можливості для участі всіх громадян у питаннях місцевої політики. У процесі його реформування слід зберегти позитивні аспекти забезпечення ідеологічної визначеності електорату та мінімізувати негативні (непрозорість виборчої системи, низька легітимність представницької влади, тотальний контроль і диктат верхівки партії над депутатами).

¹Європейський Парламент визнав децентралізацію однією з найуспішніших реформ в Україні. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/yevropejskij-parlament-viznav-decentralizaciyu-odniyeu-z-najuspishnishih-reform-v-ukrayini> (дата звернення: 02.08.2021).

Також актуальними для ТГ та ОМС є такі виклики:

- низький рівень компетенції значної частини керівників та спеціалістів ОМС (відсутність інституційного досвіду щодо управління проектами розвитку, стратегічного планування, відсутність якісної системи підготовки кадрів для муніципального управління);

- низький рівень ефективності та прозорості діяльності ОМС (відсутність цільових показників ефективності діяльності на всіх рівнях, а також необізнаність громадян щодо структури ОМС та стратегічних планів розвитку ТГ);

- незабезпеченість інструментами управління та моніторингу (низький рівень забезпеченості статистичними даними ОМС, оцифрування географічних даних територій);

- неактивні ТГ (низька активність членів ТГ у прийнятті рішень).

Позитивне вирішення зазначених питань залежатиме від комплексу факторів – наявності політичної волі і консолідованості політичної еліти під час прийняття важливих політичних рішень, а також від активності громадян та професійності муніципальних команд, спроможних забезпечити успішність ТГ.

Список використаних джерел

1. Аби відродити волинські містечка. Голос України. URL: <http://www.golos.com.ua/article/278759> (дата звернення: 01.08.2020).
2. Авантюри керівників Горохівщини щодо Мар'янівської ОТГ мають припинитися, – депутат Волиньради. ВолиньUA. URL: <https://volynua.com/posts/avanturi-kerivnikiv-gorohivschini-schodo-maryanivskoi-otg-maut-pripinitisya-deputat-volinradi> (дата звернення: 04.05.2021).
3. Адміністративно-територіальний устрій має враховувати економічні, інфраструктурні та інші фактори. Голос України. 2020. 14 лип. С. 4.
4. Анатолій Пархом'юк: «Ми вже перейшли той етап, коли всі розказували «всьо пропало – село вмирає, нічого немає»; [взяла інтерв'ю М. Метельська]. ВолиньOnline. URL: <https://volynonline.com/anatoliy-parhom-yuk-mi-vzhe-pereyshli-toy-etap-koli-vsi-rozkazuvali-vso-propalo-selo-vmiraye-nichogo-ne-maye/> (ДАТА ЗВЕРНЕННЯ: 16.10.2020).
5. Асоціацію місцевого самоврядування Прибужжя презентували у Володимирі-Волинському. Буг. URL: <http://bug.org.ua/news/volodymyr/asotsiatsiyu-mistsevoho-samovryaduvannya-prybuzhzhya-prezentuvaly-u-volodymyri-volynskomu-90612/> (дата звернення: 15.07.2020).
6. «Беззаперечно, центром району повинен стати Нововолинськ», – голова Волинської облради. Нововолинськ. Com.ua. URL: <http://xn--b1aasidjedbb0byj.com.ua/2019/10/17/bezzaperechno-tsentrom-rajonu-povynen-staty-novovolynsk-holova-volynskoj-oblrady/?fbclid> (дата звернення: 03.02.2021).
7. Береза І. Закарпатську облраду через звернення до Президента запідозрили у сепаратизмі. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/27661711.html> (дата звернення: 27.11.2020).
8. Болгарський парламент навмисно дезінформували. Сьогодні у мене зустріч з послом, де всі питання будуть зняті – заступник міністра Негода. Дзеркало тижня. URL: https://zn.ua/ukr/POLITICS/bolgarskiy-parlament-navmisno-dezinformovali-sogodni-u-mene-zustrich-z-poslom-de-vsi-pitannya-budut-znyati-zastupnik-ministra-negoda-348531_.html (дата звернення: 29.06.2021).
9. Бути чи не бути Камінь-Каширському повіту? ВолиньUA. URL: <https://volynua.com/posts/buti-chi-ne-buti-kamin-kashirskomu-povitu> (дата звернення: 06.02.2021).
10. «Бути чи не бути?». У Луцьку обговорили реформу АТУ». Народний депутат України Ірина Констанкевич. URL: http://imk.net.ua/news/parliament/buti_chi_ne_buti_u_lutsku_obgovorili_reformu_admnstrativno_teritorialnogo_ustroyu (дата звернення: 05.12.2020).
11. Валентин Малиновський: об'єднання громад круто змінить життя селян; [взяла інтерв'ю І. Костюк]. Перший канал соціальних новин. URL: <https://>

pershyj.com/p-valentin-malinovskii-obyednannya-gromad-kruto-zminit-zhittya-selyan-4805 (дата звернення: 12.02.2021).

12. Василенко Г. «Не уряд визначатиме структуру і чисельність органів місцевого самоврядування, а відповідні місцеві ради». Урядовий кур'єр. 2015. 5 черв. С. 8.

13. Ведернікова І. Олександр Омельченко: «Адміністративно-територіальна реформа в умовах соціальної депресії, жорсткої централізації, корупції та мільярдних дір у бюджеті – блеф». Дзеркало тижня. URL: https://zn.ua/ukr/internal/oleksandr_omelchenko_administrativno-teritorialna_reforma_v_umovah_sotsialnoyi_depresiyi_zhorstkoyi.html (дата звернення: 13.03.2020).

14. В Зачернеччі селяни хочуть об'єднатися з Любомльською ОТГ. Любомль. Район. URL: <https://lyuboml.rayon.in.ua/news/217947-v-zachernechchi-seliani-hochut-obednatisia-z-liubomlskoiu-otg?fbclid=IwAR3YuDfzio1BCpNkfgs-jsD20KOrbsRc7vprwf7MTWLV7uGkzZ4lhAyS6Ers> (дата звернення: 15.05.2021).

15. Вибори в громадах на Волині: Аграрна партія програла суд виборчкому. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/79052-vybory-v-gromadah-na-volyni-agrarna-partiia-prograla-sud-vyborchkomu> (дата звернення: 01.08.2020).

16. Вибори в громадах на Волині: назвали явку виборців. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/print/100237-vybory-v-gromadah-na-volyni-nazvaly-iavku-vyborciv> (дата звернення: 30.10.2020).

17. Вибори в громадах на Волині: 41,5 % кандидатів – жінки. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/79565-vybory-v-gromadah-na-volyni-415-kandydativ-zhinky> (дата звернення: 02.08.2020).

18. Вибори в громаді на Волині: 4 кандидати в голови, 85 – в депутати. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/78803-vybory-v-gromadi-na-volyni-4-kandydaty-v-golovy-85-v-deputaty> (дата звернення: 01.08.2020).

19. Вибори в ОТГ: половина переможців – самовисуванці. Конкурент. URL: <http://konkurent.in.ua/news/volin/20219/vibori-v-otg-polovina-peremozhciv-samovisuvanci-.html> (дата звернення: 30.10.2020).

20. Вибори мера у Луцьку: порахували 100 % голосів (ОФІЦІЙНО). Конкурент. URL: <https://konkurent.ua/publication/65681/vibori-mera-u-lutsku-porahovali-100-golosiv-ofitsiyno/> (дата звернення: 25.07.2021).

21. Вибори на Волині: у Голобській ОТГ підтримали самовисуванців, у Зимнівській – партійних. Конкурент. URL: <http://konkurent.in.ua/news/volin/21818/vibori-na-volini-u-golobskij-otg-pidtrimali-samovisuvanciv-u-zimnenskij-partijnih.html> (дата звернення: 02.11.2020).

22. Вибори на Волині: у Заболотті 101 кандидат у депутати. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/79408-vybory-na-volyni-u-zabolotti-101-kandydat-u-deputaty> (дата звернення: 02.08.2020).

23. Вибори ОТГ на Волині: 5 громад та майже 5 сотень кандидатів. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/vybory-oth-na-volyni-5-hromad-ta-mayzhe-5-soten-kandydativ/> (ДАТА ЗВЕРНЕННЯ: 13.10.2020).

24. Вибори у Шацьку закінчилися: процес та колізії. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/66852-vybory-v-shacku-zakinchylisia-proces-ta>

kolizii-video (дата звернення: 16.07.2020).

25. Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 р. № 396-ІХ. Голос України. 2019. 28 груд. С. 1–58.

26. «Ви наша остання надія!» – маневиччани зустрілися із Президентом. Волинь. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/156301-vy-nasha-ostannia-nadiia-manevychchany-zustrilysia-iz-prezydentom-video> (дата звернення: 26.06.2021).

27. Висновки про результати аналізу річного звіту про виконання Закону України «Про державний бюджет України на 2018 рік»: затв. рішенням Рахункової палати від 09.04.2019 № 8–5. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/8-5_2019/Vysn_vyk_dbu_2018_8-5_2019.pdf С. 52–56 (дата звернення: 30.11.2020).

28. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України). Вісник Конституційного Суду України. 2008. № 1. С. 60–75.

29. Відбулися дебати між кандидатами на голову Павлівської ОТГ Аллою Зінчук та Андрієм Сапожником. Буг. URL: <http://bug.org.ua/news/ivanychi/efir-sohodni-1700-onlajn-debaty-buh-zaproshuje-kandydativ-na-holovu-pavlivskoji-oth-137788/> (дата звернення: 03.08.2020).

30. Відносно працівників луцької поліції проводять службове розслідування, – депутат Волиньради. ВолиньUA. URL: <https://volynua.com/posts/vidnosno-pratsivnikiv-lutskoi-politsii-provodyat-sluzhbove-rozsliduvannya-deputat-volinradi> (дата звернення: 12.02.2021).

31. Віктор Сапожников: Нововолинськ – лідер області за багатьма показниками!; [взяв інтерв'ю В. Данилюк]. Волинська газета. 2019. 7 лют. С. 8.

32. Віце-прем'єр-міністр Геннадій Зубко: «Щодо громад ми проходимо безповоротну точку»; [взяла інтерв'ю М. Сингаївська]. Урядовий кур'єр. 2019. 9 серп. С. 3.

33. Власюк Л. Голоби отримали «незалежність» – і тепер до Ковеля по довідки їхати не треба. Волинь-нова. 2017. 30 берез. С. 2.

34. Влітку на Горохівщині будуть перші вибори депутатів в ОТГ. Волинь. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/126189-vlitku-na-horokhivshchyni-budut-pershivybory-deputativ-v-oth> (дата звернення: 10.12.2020).

35. В ОДА обговорили реформування районів. У новій моделі Любешівського немає. Нове життя. URL: <http://novezittya.in.ua/z-pershikh-vust/3838-v-oda-obhovoryly-reformuvannia-raioniv-u-novii-modeli-liubeshivskoho-nemaie> (дата звернення: 15.01.2021).

36. «Волинська економічна ліга». Волинська газета. 2019. 7 лют. С. 2.

37. Волинська економічна ліга: європейський підхід до місцевого розвитку. Офіційний веб-сайт Волинської ОДА. URL: <https://voladm.gov.ua/new/volinska-ekonomichna-liga-yevropeyskiy-pidhid-do-miscevogo-rozvitku/> (дата звернення: 05.12.2020).

38. Волинська область. Загальна інформація. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0332> (дата звернення: 18.02.2021).

39. Волинська область. Моделювання системи адміністративно-територіального устрою. Мінрегіон. С. 19.

40. Волинське місто просить не приєднувати до нього дві сільські ОТГ. Волинь 24. URL: <https://www.volyn24.com/news/152673-volynske-misto-prosyt-ne-priyednuvaty-do-nogo-dvi-silski-otg> (дата звернення: 20.06.2021).

41. Волинський науковець: або децентралізація в Україні, або шлях латиноамериканців. Волинські новини. URL: www.volynnews.com/news/policy/volynskyy-naukovets-abo-detsentralizatsiia-v-ukrayini-abo-shliakh-latynoamerykantsiv/ (ДАТА ЗВЕРНЕННЯ: 13.03.2020).

42. Волинський Центр розвитку місцевого самоврядування відкрито. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/5441> (дата звернення: 16.10.2020).

43. Волинські нардепи закликають додати ще 2 госпітальних округи. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/82146-volynski-nardepy-zaklykayut-dodaty-she-2-gospitalnyh-okrugy> (дата звернення: 08.09.2020).

44. Волинські ОТГ отримали землю поза межами населених пунктів с/г призначення. URL: Офіційний веб-сайт Волинської ОДА. <https://voladm.gov.ua/article/volynski-otg-otrimali-zemlyu-poza-mezhami-naselenih-punktiv-sg-priznachennya/> (дата звернення: 16.11.2020).

45. Волинську ОТГ не визнали спроможною. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/ua/news/all/volynsku-oth-ne-vyznaly-spromozhnoiu/> (дата звернення: 12.02.2021).

46. Волинь не встигає з адмінреформою, але може її завершити у 2016-му. Волинські новини. URL: <http://www.volynnews.com/news/policy/volyn-ne-vstyhae-z-adminreformoiu-ale-mozhe-zavershyty-yiyi-u-2016-mu-rotsi/> (дата звернення: 29.03.2020).

47. Волиньрада підтримала створення 8 госпітальних округів. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/83223-volynrada-pidtrymalastvorennia-8-gospitalnyh-okrugiv> (дата звернення: 11.09.2020).

48. Волиньрада прийняла проект рішення про створення в області 8 госпітальних округів. Волинські новини. URL: <http://www.volynnews.com/news/health/volynrada-priyniala-proekt-rishennia-pro-stvorennia-v-oblasti-8-hospital/> (дата звернення: 15.09.2020).

49. В смертельній аварії з головою Шацької громади загинула екс-депутат. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/101456-v-smertelnij-avarii-z-golovoju-shackoi-gromady-zagynula-eks-deputat> (дата звернення: 03.11.2020).

50. В Україні створили першу об'єднану громаду. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/54347-v-ukraini-stvoryly-pershu-obiednanu-gromadu> (дата звернення: 23.04.2020).

51. Галаур В. «Районним радам як важливій складовій системи органів місцевого самоврядування – бути!» Урядовий кур'єр. 2020 р. 27 черв. С. 7.

52. Гарбарчук К. А Кабмін взагалі пропонував залишити 37... Волинь-нова. 2015. 17 черв. С. 5.
53. Гожеляк Г., Яловецьки Б. Реформа адміністративно-територіального поділу України. 11 с.
54. Голоби. Громада культурних пріоритетів. Ukraïner. URL: <https://ukraïner.net/goloby-gromada/> (дата звернення: 15.10.2020).
55. Голобська ОТГ отримала «цифрову» валізу для надання адміністративних послуг. Офіційний веб-сайт Волинської ОДА. URL: <https://voladm.gov.ua/new/golobska-otg-otrimala-cifrovu-valizu-dlya-nadannya-administrativnih-poslug/> (дата звернення: 15.10.2020).
56. Голова Княгининівської ОТГ відкликала свою заяву про звільнення. Волинь24. URL: <https://www.volyn24.com/news/128347-golova-kniaginivskoi-otg-vidklykala-svoyu-zaiavu-pro-zviltennia> (дата звернення: 16.02.2021).
57. Голова Маневицької РДА й надалі «розвалює» реформу Президента. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/all/holova-manevytskoyi-rda-y-nadali-rozvaliuye-reformu-prezydenta/> (дата звернення: 11.10.2020).
58. Голова Маневицької РДА саботує утворення Колківської ОТГ. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/all/holova-manevytskoyi-rda-sabotuye-utvorennia-kolkivskoyi-otg/> (дата звернення: 11.10.2020).
59. Головами громад на Волині стали кандидати, яких підтримала «Солідарність». ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/80125-golovamy-gromady-na-volyni-staly-kandydaty-iakeh-pidtrymala-solidarnist> (дата звернення: 10.08.2020).
60. Голова найуспішнішої ОТГ Волині подала у відставку. Волинь24. URL: <https://www.volyn24.com/news/127141-golova-najuspishnishoi-otg-volyni-podala-u-vidstavku> (дата звернення: 16.02.2021).
61. Голова облради вважає недоцільним поділ Волині на чотири райони. Ковель. Район. URL: https://kowel.rayon.in.ua/news/167654-golova-oblradi-vvazhae-nedotsilnim-podil-volini-na-chotiri-raioni?fbclid=IwAR30KNgK_M5O8AK_s7XMR8bYtGMEefvJiDWRKZAKIbW8rsiHVdRXjYy84c (дата звернення: 20.01.2021).
62. Голова Рожищенської РДА лякала селян сміттєзвалищем. Рожище. Район. URL: <https://rozhyshche.rayon.in.ua/news/31995-golova-rozhishchenskoyi-rda-liakala-selian-smittezvalishchem> (дата звернення: 23.10.2020).
63. Городищенська ОТГ першою в області отримала землі поза межами населених пунктів. Офіційний сайт Городищенської громади. URL: <https://gorodyshe.gr.org.ua/gorodyshhenska-otg-pershoyu-v-oblasti-otrymala-zemli-poza-mezhamy-naselenyh-punktiv/> (дата звернення: 16.11.2020).
64. Громада на Волині проти приєднання до Нововолинська. Волинь24. URL: <https://www.volyn24.com/news/151896-gromada-na-volyni-proty-priednannia-do-novovolynska-video> (дата звернення: 20.06.2021).
65. Громади вимагають від КМУ зберегти ОТГ, які пройшли демократичний шлях добровільного об'єднання. Асоціація ОТГ. URL: <https://www.hromady.org/15431-2/> (дата звернення: 21.06.2021).
66. Два села Рожищенського району відійдуть до Княгининівської ОТГ. Рожище. Район. URL: <https://rozhyshche.rayon.in.ua/news/34478-dva-sela-rozhishchenskogo-raionu-vidiidut-do-kniaginivskoyi-otg> (дата звернення: 25.10.2020).

67. «Дві правди» Гунчика про децентралізацію на Волині. Де істина? Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/dvi-pravdy-hunchyka-pro-detsentralizatsiiu-volyni-de-istyna/> (дата звернення: 07.04.2020).

68. Делегація Любешівщини взяла участь у роботі Ради регіонального розвитку Волині. Нове життя. URL: <http://novezittya.in.ua/z-pershikh-vust/3208-delehatsiia-liubeshivshchynu-vziala-uchast-u-roboti-rady-rehionalnoho-rozvytku-volyni> (дата звернення: 29.11.2020).

69. Делегація на чолі з Савченком представила Волинь на Раді регіонального розвитку. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/125570-delegaciia-na-choli-z-savchenkom-predstavyla-volyn-na-radi-regionalnogo-rozvytku> (дата звернення: 29.11.2020).

70. Депутат Волиньради підозрює чиновників ОДА у підробці документів. ВолиньUA. URL: <https://volynua.com/posts/deputat-volinradi-pidozrue-chinovnikiv-oda-u-pidrobtsi-dokumentiv> (дата звернення: 10.02.2021).

71. Депутати обіцяють саботувати сесії Прилуцької сільради. Волинські новини. URL: <http://www.volynpost.com/news/101048-deputaty-obiciayut-sabotuvaty-sesii-pryluckoi-silrady> (дата звернення: 20.10.2020).

72. Депутати односторонньо підтримали ініціативу добровільного об'єднання територіальних громад міста Луцька та сіл, що із ним межують. Офіційний сайт Луцької міської ради. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/publications/deputaty-odnogolosno-pidtrymaly-iniciatyvu-dobrovilnogo-obyednannya-terytorialnyh-gromad> (дата звернення: 19.10.2020).

73. Депутати ОТГ проголосували, куди має увійти Любешівський район. Нове життя. 2019. 22 листоп. С. 2.

74. Депутатом міської ради від «Слуги народу» став кандидат, який набрав нуль голосів. Волинь UA. URL: <https://volynua.com/posts/deputatom-miskoi-radi-vid-slugi-narodu-stav-kandidat-yakiy-nabrav-nul-golosiv?fbclid=IwAR2CWAMUeo1hdoft4HJF0AtBLOd8AS16JC8ayF2jXneL7iWifU08e1ejeHc> (дата звернення: 20.07.2021).

75. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: постановка Каб. Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385. Урядовий кур'єр. 2014. 3 верес. С. 11.

76. «Децентралізаційний марафон» на Волині: реформи та гроші. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/79567-decentralizacijnyj-marafon-na-volyni-reformy-ta-groshi> (дата звернення: 11.08.2020).

77. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / О. В. Шевченко, В. В. Романова, Я. А. Жаліло та ін. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. 153 с.

78. Децентралізація: Луцьк може стати «глухою провінцією» часів Російської імперії. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/detsentralizatsiia-lutsk-mozhe-staty-hlukhoiu-provintsiyeiu-chasiv-rosiyskoyi-imperiyi/> (дата звернення: (дата звернення: 20.03.2020).

79. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік: фінансово-аналітичні матеріали. Кабінет Міністрів України. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 280 с.

80. Децентралізація на Волині: добровільно примусово? Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/na-volyni-detsentralizatsiia-ne-vidbuvayetsia-cherez-kolino/> (дата звернення: 07.04.2020).

81. Децентралізація на Волині: коли завершиться об'єднання громад. Волинські новини. URL: <http://www.volynnews.com/news/authority/detsentralizatsiia-na-volyni-koly-zavershytsia-obyednannia-hromad/> (дата звернення: 16.07.2020).

82. Децентралізація на Волині: рік реформ, амбіції влади та відставання від сусідів. Волинські новини. URL: <http://www.volynnews.com/news/policy/detsentralizatsiia-volyni-rik-reform-ambitsiyi-vladstiv-ta-vidstavannia-vid-susidiv/> (дата звернення: 20.03.2020).

83. Децентралізація на Волині: як з кількості досягти якості. Луцьк. Район. URL: <https://lutsk.rayon.in.ua/topics/1444-detsentralizatsiia-na-volyni-ia-k-z-kilkostidosiagti-ia-kosti> (дата звернення: 05.11.2020).

84. Децентралізація на марші: Володимир зібрав лідерів громад Прибужжя. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/articles/980-decentralizaciia-na-marshi-volodymyr-zibrav-lideriv-gromad-prybuzhzhia> (дата звернення: 16.10.2020).

85. Децентралізація: у Жидичині провели референдум. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/56295-decentralizaciia-u-zhydychyni-provely-referendum> (дата звернення: 25.03.2020).

86. Деякі питання діяльності центрів надання соціальних послуг: постанова Каб. Міністрів України від 03.03.2020 р. № 177. Урядовий кур'єр. 2020, 4 берез. С. 11.

87. Деякі питання оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг: затв. розпор. Каб. Міністрів України від 17.03.2021 р. № 254-р. Урядовий кур'єр. 2021. 6 квіт. С. 31-32.

88. Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: постанова Каб. Міністрів України від 26.04.2017 р. № 295. Урядовий кур'єр. 2017 р. 16 трав. С. 9-10.

89. Деякі питання створення госпітальних округів: постанова Каб. Міністрів України від 27.11.2019 р. № 1074. Урядовий кур'єр. 2019. 27 груд. С. 16.

90. Для чого сільрадам на Волині об'єднуватися у громади. Оновлена карта. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/society/dlia-choho-silskum-radam-obyednuvatysia-u-hromady/> (дата звернення: 16.03.2020).

91. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док.; пер. з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства ВРУ, 2015. 766 с.

92. Експерт з децентралізації з Польщі: про гордість і виклики для Волині. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/society/ekspert-z-detsentralizatsiyi-z-polshchi-pro-hordist-i-vyklyky-dlia-volyni/> (дата звернення: 06.11.2020).

93. Експертний висновок д-ра Отто Люхтергандта. Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи: інформаційно-аналітичні матеріали. Київ. Липень. 2015. С. 56–57.

94. Експерт розкритикував голову Волинської ОДА за «наклеп» на ОТГ. Під прицілом. URL: <http://p-p.com.ua/news/ekspert-rozkrytukuvav-golovu-volynskoi-oda-za-naklep-na-otg/> (дата звернення: 28.11.2020).

95. Європейська хартія місцевого самоврядування. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док.; пер. з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства ВРУ, 2015. С. 12–20.

96. Європейський Парламент визнав децентралізацію однією з найуспішніших реформ в Україні. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/yevropejskij-parlament-viznav-decentralizaciyu-odniyeyu-z-najuspishnishih-reform-v-ukrayini> (дата звернення: 02.08.2021).

97. Жителі краю просять президента зберегти район із центром у Каміні-Каширському. Район. Камінь-Каширський. URL: <https://kamin.rayon.in.ua/news/271309-zhiteli-kraiu-prosiat-prezidenta-zberegiti-raion-iz-tsentrom-u-kamenikashirskomu> (дата звернення: 28.06.2021).

98. Жителі Прилуцька хочуть приєднатись до Луцька. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/69484-zhyteli-prylucka-hochut-pryiednatys-do-lucka> (дата звернення: 18.07.2020).

99. Законодавчий вимір реформи децентралізації. Короткий огляд законопроектів та основних нормативно-правових актів (стан на 20 березня 2017 року) / заг. ред. І. Л. Парасюка. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 36 с.

100. Замість нинішніх 490 пропонують утворити 133 райони. Голос України. 2020. 14 лип. С. 3.

101. Заява фракції ВО «Свобода» у Волинській обласній tradі. Правда Луцьк. URL: <http://www.pravda.lutsk.ua/ukr/blogs/76062/> (дата звернення: 03.04.2020).

102. Заява фракції Радикальної партії Олега Ляшка про вихід з парламентської коаліції. Голос України. 2015. 5 верес. С. 6.

103. Звернення Голови Верховної Ради України Володимира Литвина до Президента України, Прем'єр-міністра України, лідерів парламентських фракцій у Верховній Radі України та усіх політиків України. Голос України. 2009. 11 берез. С. 1–2.

104. Звіт про результати аналізу формування та використання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2016–2017 роках: затв. рішенням Рахункової палати від 24.04.2018 р. № 11-1. С. 26-33, 39. Рахункова палата. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/11-1_2018/Zvit_11-1_2018.pdf (дата звернення: 19.11.2020).

105. Здибель Р. Роль місцевого самоврядування в демократичній правовій державі. Економічний часопис – XXI. 2010. № 9–10. С. 7–11.

106. Зміна Перспективного плану на Волині не проста справа. Любешівська РДА. URL: <http://www.lbsadm.gov.ua/detsentralizatsiia-vlady/item/5898-zminaperspektynogo-planu-na-volyni-neprosta-sprava> (дата звернення: 28.10.2020).

107. Зміни до Конституції дозволять повернути Донбас, – Порошенко. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/56844-zminy-do-konstytucii-dozvoliat-povernuty-donbas-poroshenko> (дата звернення: 03.06.2020).

108. Зростає кількість об'єднаних громад з центрами у містах обласного значення. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10058> (дата звернення: 27.11.2020).

109. З якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади – рейтинг. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13333?page=2> (дата звернення: 04.08.2021).

110. Іванчиці та Озденіж: люди виступають проти об'єднання з Копачівкою. Рожище. Район. URL: <https://rozhyshche.rayon.in.ua/news/32813-ivanchitsi-ta-ozdenizh-liudi-vistupaiut-proti-obednannia-z-kopachivkoiu> (дата звернення: 23.10.2020).

111. Іванчиці та Озденіж примушують до об'єднання з Копачівкою. Рожище. Район. URL: <https://rozhyshche.rayon.in.ua/news/31870-ivanchitsi-ta-ozdenizh-primushuiut-do-obednannia-z-kopachivkoiu> (дата звернення: 23.10.2020).

112. Ігор Жданов: Приклад Княгининівської ОТГ підтверджує – в громадах є можливості для відновлення спортивної інфраструктури. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9247> (дата звернення: 18.02.2021).

113. Ігор Чайка офіційно переміг на виборах мера Ковеля з відривом 0,46 %. Район Ковель. URL: <https://kowel.rayon.in.ua/news/312050-igor-chaika-ofitsiino-peremig-na-viborah-mera-kovelja-z-vidrivom-046> (дата звернення: 26.07.2021).

114. Ініціативи Президента України П. Порошенка щодо внесення змін до Конституції України до створення ним Конституційної комісії. Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи: інформаційно-аналітичні матеріали. Київ, 2015. Липень. С. 8–21.

115. Інформаційний звіт про вибори в Україні (25 жовтня 2020 року). Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. 13 с. URL: <https://rm.coe.int/cg-bur-2020-35-37-ukr-local-elections-in-ukraine-25-october-2020/1680a13a54> (дата звернення: 20.07.2021).

116. Інформація Міністерства фінансів України щодо виконання Державного бюджету за 2015 рік. Урядовий кур'єр. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-ukrayini-08/> (дата звернення: 11.06.2020).

117. Історія становлення / за заг. ред. А. С. Дергуна. Київ: Асоціація ЦНАП, 2017. 40 с.

118. Камінь-Каширська ОТГ буде громадою-районом. Район. Камінь-Каширський. URL: https://kamin.rayon.in.ua/news/252713-kamin-kashirska-otg-bude-gromadoiu-raionom?fbclid=IwAR0J8jRrcQZClnWrZRTlwbb2LPO-lMHPJfkLx_Q7e4R1-dSosczeLKmTdd4 (дата звернення: 20.05.2021).

119. Книга успіхів. Видання 2. Київ: Проект ПУЛЬС. Другий квартал 2017. 44 с.

120. Книга успіхів. Короткі історії як децентралізація впливає на життя громад. Київ: АМУ, вересень 2018. 48 с.

121. КНП «Любомльське територіальне медичне об'єднання» Любомльської міської ради. Опендатабот. URL: <https://opendatobot.ua/c/37271416> (дата звернення: 12.07.2021).

122. Коліушко І., Тимошук В. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівнях як один з напрямів адміністративної реформи. Про-

блеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. Київ: Атіка, 2005. С. 254–261.

123. Кома С. ОТГ – руїна по-рожищенськи. Волинська газета. 2019. 19 верес. С. 8

124. Комплекс заходів з виконання мінських угод. Повний текст. Українська правда. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2015/02/12/7058327/> (дата звернення: 29.04.2020).

125. Конкуренція на виборах підтверджує вагомість тергромад, – Малиновський. Конкурент. URL: <https://konkurent.ua/publication/19382/konkurenciya-na-viborah-pidtvverdzhuye-vagomist-tergromad-malinovskij/> (дата звернення: 30.10.2020).

126. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради «Про утворення і ліквідацію районів» від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/_506-2020_k.p_red_.pdf (дата звернення: 12.07.2021).

127. Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи: інформаційно-аналітичні матеріали. Київ. Липень. 2015. 77 с.

128. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. Київ: Преса України, 1997. 80 с.

129. Концепція адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 р. Київ: ДВПІ Міннауки, 1998. 62 с.

130. Концепція державної регіональної політики України: затв. II Всеукраїнським з'їздом Співки лідерів місцевих та регіональних влад України 9 вересня 2000 року. Голос України. 2000. 4 лист. С. 4–7.

131. Концепція реформи місцевого самоврядування: затв. розпорядження Каб. Міністрів України від 29.07.2009 р. № 900. Офіційний вісник України. 2009. № 60. Ст. 2130.

132. Кравчук Н. Головиха трудиться як бджілка. Вісник. URL: <https://visnyk.lutsk.ua/news/ukraine/regions/volyn/29003-29003/> (дата звернення: 16.02.2021).

133. Креативні зупинки, вулична бібліотека і «розумне» сміття: про Княгининок зняли фільм. Конкурент. URL: <https://konkurent.ua/publication/46112/kreativni-zupinki-vulichna-biblioteka-i-rozumne-smittya-pro-knyaginok-znyali-film-video/> (дата звернення: 16.02.2021).

134. Куйбіда В. С., Заяць І. Я. Генеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти: монографія. Харків: Клуб сімейного дозвілля, 2010. 480 с.

135. Кулеба спростував фейки щодо «поступок Києва Будапешту на Закарпатті». Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3042847-kuleba-sprostuvav-fejki-sodo-postupok-kieva-budapestu-na-zakarpatti.html> (дата звернення: 29.06.2021).

136. Кушнір О. «Це має бути спільне бажання, а не воля когось одного». Волинь-нова. 2015. 28 лип. С. 5.

137. Лавренюк С. Еволюція влади. Адмінреформа як боротьба за портфелі та повноваження. Голос України. 2007. 6 листоп. С. 9.

138. Лазор О. Д., Коваль М. Р. Публічна самоврядна влада у містах України та Франції: організаційно-правовий аспект: монографія. Чернівці: Технодрук, 2008. 92 с.
139. Литвин В. Територіальна організація українського соціуму і проблема кордонів. Голос України. 2014. 4 груд. С. 4–5.
140. Лівіцька О. «На нас плюють» VS «державницька позиція». Репортаж з мітингу громад під Волинською ОДА. Перший канал соціальних новин. URL: https://pershyj.com/p-na-nas-plyuyut-vs-derzhavniyska-pozitsiya-reportazh-zpid-mitingu-gromad-pid-volinskojyi-oda-43681?fbclid=IwAR3xFBE-CaycRM8KI8ZhVvY38dnlPjFLbhrVE-DJpuPC_SzkKB6okLc_nuM (дата звернення: 22.06.2021).
141. Лісова А. До кого селянам «посвататися»? Волинь-нова. 2016. 21 лип. С. 6.
142. Лісова А. Чи буде Благодатне в союзі з Нововолинськом? Волинь-нова. 2016. 24 верес. С. 5
143. Луцьк: затвердили договори про співпрацю із Прилуцькою сільрадою. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/77175-luck-zatverdyl-dogovory-pro-spivpracyu-iz-pryluckoju-silradoju> (дата звернення: 21.07.2020).
144. Луцьк і Прилуцьке утворили Луцьку ОТГ. ВолиньUA. URL: <https://volynua.com/posts/lutsk-i-prilutske-utvorili-lutsku-otg-foto> (дата звернення: 20.01.2021).
145. Луцьк робить пропозицію прилеглим селам щодо об'єднання в рамках адмінреформи. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/53867-luck-robnyt-prozyciuj-pryleglym-selam-schodo-obiednannia-v-ramkah-adminreformy> (дата звернення: 20.03.2020).
146. Любешівчани обговорювали модель четвертого повіту північної Волині. Район. Любешів. URL: <https://lyubeshiv.rayon.in.ua/news/191728-liubeshivchani-obgovoriuvai-model-chetvertogo-povitu-pivnichnoyi-volini> (дата звернення: 10.02.2021).
147. Любомльський район – у «передовиках» децентралізації. Кордон. URL: <http://kordon.in.ua/news/lyubomlskyj-rajon-u-peredovykah-detsentralizatsiji-65752/> (дата звернення: 03.11.2020).
148. Маємо всі пам'ятати, що люди радше обирали надію на якісні зміни в громадах, – В'ячеслав Негода. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12891?fbclid=IwAR33Byagrj0oNK8-NzMCryFBVAtb9lfrMsB8LzJPRfIUL2uzbN8oGCKN6ak> (дата звернення: 17.07.2021).
149. Малєєва Ю. Волинська громада рік чекає виборів. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/volynska-hromada-rik-chekae-vyboriv/> (дата звернення: 01.08.2020).
150. Малиновський В. Вибори в ОТГ розпочалися, або цинізму немає меж... Facebook. URL: <https://www.facebook.com/valentyn.lutsk/posts/843255679170284> (дата звернення: 30.10.2020).
151. Малиновський В. Нотатки напередодні виборів. Facebook. URL: <https://www.facebook.com/memories/?source=bookmark> (дата звернення: 30.10.2020).

152. Малиновський В. Про новий територіальний устрій України. Facebook. URL: <https://www.facebook.com/photo?fbid=1598777106951467&set=pcb.1598777180284793> (дата звернення: 07.07.2021).

153. Малиновський В. Термінологічні аспекти децентралізації влади. Наукова термінологія нового століття: теоретичні і прикладні виміри: зб. наук. пр. Рівне: НУВГП, 2016. С. 92–95.

154. Малиновський В. Я. Децентралізаційна реформа: передумови, реалізація, результати, перспективи. Суспільно-політичні процеси. Наук. вид. Акад. політ. наук. Київ: Політія, 2021. Вип. 1 (17). С. 227–243.

155. Малиновський В. Я. Дизайн публічної влади на субрегіональному рівні в контексті нових викликів. Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії. 2020. № 2. С. 209–224.

156. Малиновський В. Я. Закон «Про місцеві вибори» та його вплив на формування місцевих рад: на прикладі Волинської області. Панорама політологічних студій. 2016. Вип. 14. С. 139–145.

157. Малиновський В. Я. Запровадження регіонального самоврядування в Україні – актуальне завдання адміністративної реформи. Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення: матеріали V наук.-практ. конф., 27 жовт. 2011 р. Луцьк, 2011. С. 182–184.

158. Малиновський В. Я. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні: дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02 / Волинський нац. ун-т ім. Лесі Українки. Луцьк, 2011. 445 с.

159. Малиновський В. Я. Об'єднання територіальних громад: добровільність чи примусовість? Наук. вісн. Східноєвроп. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. 2018. № 1: Серія: Міжнародні відносини. С. 169–174.

160. Малиновський В. Я. Основні результати місцевих виборів 2015 р. у Волинській області. Наук. вісн. Східноєвроп. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. 2016. № 2 (327): Серія: Міжнародні відносини. С. 119–126.

161. Малиновський В. Я. Особливості місцевих виборів 2010 р. Наук. вісн. Волинського нац. ун-ту ім. Лесі Українки. 2012. № 20. С. 92–97.

162. Малиновський В. Я. Перспективи субрегіону в умовах сучасних викликів. Розумовські зустрічі: зб. наук. пр. Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2021. Вип. 8. С. 47–60.

163. Малиновський В. Я. Підходи до запровадження регіонального самоврядування в Україні. Актуальні проблеми розвитку суспільства: історична спадщина, реалії та виклики XXI століття. Тринадцяті читання пам'яті В. Липинського: матеріали доповідей учасників VIII Міжнарод. наук.-практ. конф., 15 квіт. 2010 р. Луцьк, 2011. С. 110–113.

164. Малиновський В. Я. Представництво держави на місцях: пошук оптимальної моделі. Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення: матеріали VIII Всеукр. наук.-практ. конф. (27 листоп. 2014 р., м. Луцьк). Луцьк: СПД Галяк Ж. В., 2014. С. 7–10.

165. Малиновський В. Я. Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження. Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2010. № 4.

С. 157–165.

166. Малиновський В. Я. Регіональне самоврядування: зарубіжна та національна практика. Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення: матеріали IV наук.-практ. конф., 16–17 груд. 2010 р. Луцьк, 2010. С. 108–110.

167. Малиновський В. Я. Субрегіональний рівень України: підходи до реформування. Вісн. Нац. академії держ. упр. при Президентові України. 2010. № 2. С. 169–178.

168. Малиновський В. Я. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2008. № 1. С. 15–22;

169. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації: монографія. Луцьк: СПД Галяк Ж. В, 2010. 451 с.

170. Малиновський В. Facebook. URL: <https://www.facebook.com/valentyu.n.lutsk/posts/853129168182935> (дата звернення: 19.10.2020).

171. Малімон Н. «А може, нам і Луцьк приєднати?» День. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/cuspilstvo/mozhe-nam-i-luck-pryyednaty> (дата звернення: 25.10.2020).

172. Малімон Н. «Хоч до Луцька, хоч до Вараша, але не до Каменя!». День. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/article/cuspilstvo/hoch-do-lucka-hoch-do-varasha-ale-ne-do-kamenu> (дата звернення: 03.02.2021).

173. Маневиччани перекрыли дві дороги. Волинь. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/155594-manevychchany-perekryly-dvi-dorohy> (дата звернення: 26.06.2021).

174. Мене дивує, як Мар'янівська ОТГ опинилась у складі Горохівської, – Валентин Малиновський. ВолиньUA. URL: <https://volynua.com/posts/mene-divueyak-maryanivska-otg-opinilas-u-skladi-gorohivskoi-valentin-malinovskiy> (10.02.2020).

175. Методика формування спроможних територіальних громад: постановова Каб. Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. Урядовий кур'єр. 2015. 6 трав. С. 9.

176. «Ми працюємо з Луцьком, але стратегічно нам вигідне об'єднання з Підгайцями», – сільський голова Липин. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/articles/744-my-pracyuiemo-z-luckom-ale-strategichno-nam-vygidne-obiednannia-z-pidgajciamy-silskyj-golova-lypuno> (дата звернення: 16.03.2020).

177. Місцеві вибори восени відбудуться за новим адміністративно-територіальним поділом. Голос України. 2020. 13 черв. С. 2.

178. Місцеві вибори: серед партій найпопулярніше «царське село» під Луцьком. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/78591-miscevi-vybory-sered-partij-najpopuliarnishe-carske-selo-pid-luckom> (дата звернення: 01.08.2020).

179. Місцеві вибори 2015. Сайт Центральної виборчої комісії. URL: http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM057?PID112=12&PID102=4018&PF7691=4018&PT001F01=100&rej=0&pt00_t001f01=100 (дата звернення: 09.06.2020).

180. Моніторинг прогресу реформ. 2016 рік. Київ: Національна рада реформ. Проектний офіс, 2016. 35 с.

181. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Децентралізація дає можливості: офіц. сайт. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf> (дата звернення: 02.03.2021).

182. Москаль гальмує децентралізаційну реформу на Закарпатті – експерт. Закарпаття онлайн. URL: <https://zakarpattya.net.ua/News/187670-Moskal-halmuie-detsentralizatsiinu-reformu-na-Zakarpatti-%E2%80%93-ekspert> (дата звернення: 29.11.2020).

183. На Волині відбувся Форум розвитку громад Прибужжя. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/na-volyni-vidbuvsia-forum-rozvytku-hromad-prybuzhzhia/> (дата звернення: 18.11.2020).

184. На Волині відбулася активна дискусія про можливі сценарії завершення адміністративно-територіальної реформи та процесів децентралізації. Офіційний сайт Волинської обласної ради. URL: [HTTP://VOLYNRADA.GOV.UA/NEWS/NA-VOLINI-VIDBULASYA-AKTIVNA-DISKUSIYA-PRO-MOZHLYVISTSENARIYI-ZAVERSHENNYA-ADMINISTRATIVNO-TER](http://VOLYNRADA.GOV.UA/NEWS/NA-VOLINI-VIDBULASYA-AKTIVNA-DISKUSIYA-PRO-MOZHLYVISTSENARIYI-ZAVERSHENNYA-ADMINISTRATIVNO-TER) (дата звернення: 20.01.2021).

185. На Волині з'явиться 6 нових громад. Перелік. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/na-volyni-ziavytsia-6-novykh-hromad-perelik/> (дата звернення: 20.07.2020).

186. На Волині – нові об'єднані громади. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/76353-na-volyni-novi-obiednani-gromady> (дата звернення: 23.07.2020).

187. На Волині обговорили реформування субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою. Офіційний веб-сайт Волинської ОДА. URL: <https://voladm.gov.ua/article/na-volyni-obgovorili-reformuvannya-subregionalnogo-rivnya-administrativno-teritorialnogo-ustroyu/> (дата звернення: 05.12.2020).

188. На Волині планується оптимізація органів Пенсійного фонду. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/65827-na-volyni-planuietsia-optymizaciia-organiv-pensijnogo-fondu> (дата звернення: 11.07.2020).

189. На Волині провели Раду регіонального розвитку. Сайт Маневицької РДА. URL: <http://www.manadm.gov.ua/press-tsentr/novyyny/item/5595-na-volyni-provely-radu-rehionalnoho-rozvytku> (дата звернення: 28.11.2020).

190. На Волині проводиться III Форум розвитку громад Прибужжя. Буг. URL: <http://bug.org.ua/news/na-volyni-provodytsya-iii-forum-rozvytku-hromad-prybuzhzhya-223530/> (дата звернення: 16.11.2020).

191. На волинському форумі децентралізаторів «засвітили» Волинь. Волинь. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/92732-na-volynskomu-forumidetsentralizatoriv-zasvityly-volyn> (дата звернення: 05.11.2020).

192. Нагребецька І. Чи пасує нам європейська модель збалансованих інтересів? Урядовий кур'єр. 2008. 23 квіт. С. 6.

193. Назвали найактивніші партії на виборах у волинських ОТГ. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/98794-nazvaly-najaktyvnishi-partii>

na-vyborah-u-volynskyh-otg (дата звернення: 30.10.2020).

194. Назвали найпоширеніші порушення на виборах у волинських громадах. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/80708-nazvaly-najposhyrenishi-porushennia-na-vyborah-u-volynskyh-gromadah> (дата звернення: 03.08.2020).

195. Найвища явка виборців на виборах в ОТГ – на Волині. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/nayvyshcha-iavka-vyborstv-na-vyborakh-v-oth-na-volyni/> (дата звернення: 10.08.2020).

196. На Раді регіонального розвитку представили макет індустріального парку «Ковель». Ковель. Район. URL: <https://kowel.rayon.in.ua/news/133357-na-radi-regionalnogo-rozvitku-predstavili-maket-industrialnogo-parku-kovel> (дата звернення: 10.12.2020).

197. На Ратнівщині провели перше засідання Ради регіонального розвитку. Волинь. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/118179-na-ratnivshchyni-provely-pershe-zasidannia-rady-rehionalnoho-rozvytku> (дата звернення: 28.11.2020).

198. Нардеп Ігор Лапін про зміни до Конституції. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/55946-nardep-igor-lapin-pro-zminy-do-konstytucii> (дата звернення: 03.06.2020).

199. «Нас передають як кріпаків»: селяни на Волині – проти приєднання до ОТГ, яку «приписав» Кабмін. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/164960-nas-peredayut-ia-k-kripakiv-seliany-na-volyni--proty-priednannia-do-otg-ia-ku-prypysav-kabmin> (дата звернення: 10.06.2021).

200. Наумук С. Чи стане Сенкевичівка незалежною? Волинь-нова. 2015. 1 верес. С. 9.

201. Наша діяльність в Україні. USAID. URL: <https://www.usaid.gov/uk/ukraine/our-work> (дата звернення: 25.10.2020).

202. «Наш сценарій – оптимістичний, і назва цього сценарію: «Успішна європейська Україна успішних українців»: Послання Президента України до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2017 році». Урядовий кур'єр. 2017. 8 верес. С. 4.

203. Неправильно, коли кілька чиновників вирішують долю всієї громади, – голова Мар'янівської ОТГ. ВолиньUA. URL: <https://volynua.com/posts/nepravilno-koli-kilka-chinovnikov-virishuut-dolu-vsiei-gromadi-golova-maryanivskoi-otg> (дата звернення: 10.02.2021).

204. Нестерова І. «Райцентром мають бути Маневичі, а не Камінь-Каширський». Зареєстрували петицію і зібрали підписи. Перший канал соціальних новин. URL: <https://pershyj.com/p-raitsentrom-mayut-buti-manevichi-a-ne-kaminkashirskii-zareyestruvali-petitsiyu-i-zibrali-pidpisi-43990> (дата звернення: 25.06.2021).

205. «Не хочемо бути містом». Волинські ОТГ проти приєднання до Луцька. Частина 1. Волинь 24. URL: <https://www.volyn24.com/news/152662-ne-hochemo-butu-mistom-volynski-gromady-proty-priednannia-do-lucka-chastyna-1> (дата звернення: 06.06.2021).

206. Нова Луцькрада. Якою вона буде? Портрет переможця виборів. Сила правди. URL: <https://sylapravdy.com/nova-luczkrada-yakoyu-vona-bude-portret>

peremozhczya-vyboriv/?fbclid=IwAR1e_-h72aTv2x21dAdQULub6g63ougCowhM_HWfw9-ludDilnfuvwj5WGA (дата звернення: 25.07.2021).

207. Нововолинськ може різко розширитись: хто «за», хто – «проти». Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/society/novovolynsk-mozherizko-rozshyrytys-khto-za-khto-protu/> (дата звернення: 25.11.2020).

208. Обговорення «для галочки»? Луцькграду розкритикували за організацію слухань щодо об'єднання. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/92253-obgovorennia-dlia-galochky-luckradu-rozkrytykuvaly-za-organizaciyu-sluhan-schodo-obiednannia> (дата звернення: 19.10.2020).

209. Обласна рада вноситиме зміни до перспективного плану розвитку територій. Офіційний сайт Волинської обласної ради. URL: <http://volynrada.gov.ua/news/oblasna-rada-vnositime-zmini-do-perspektivnogo-planu-rozvitku-teritorii> (дата звернення: 24.01.2021).

210. Обух В. Зі своїм статутом в чужу реформу, або чому Софія проти нашої децентралізації. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3030363-zi-svoim-statutom-v-cuzu-reformu-abo-comu-sofia-proti-nasoi-decentralizacii.html> (дата звернення: 29.06.2021).

211. Оксана Сироїд: «Венеціанська комісія розглядаючи проект змін до Конституції України, опинилася під політичним впливом». День. 2015. URL: <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/podrobysci/zminy-na-kinchyku-pera> (дата звернення: 29.04.2020).

212. Омелянчук І. Виконавчий директор АМУ Олександр Слобожан: «У нас немає друзів і ворогів, є лише інтереси місцевого самоврядування». Урядовий кур'єр. 2000. 30 груд. С. 5.

213. Омелянчук І. Уряд пропонує в разі зменшити кількість районів. Урядовий кур'єр. 2020. 13 черв. С. 2.

214. ОТГ отримають землю до кінця 2018-го. Урядовий кур'єр. 2018. 7 лют. С. 2.

215. Офіційне оприлюднення результатів виборів до Волинської обласної ради 25 жовтня 2015 р. Волинська газета. 2015. 5 листоп. С. 7

216. Офіційні результати: Бориса Карпуса обрали мером Нововолинська майже 39 % виборців. Буг. URL: <http://bug.org.ua/news/novovolynsk/ofitsiyni-rezultaty-borysa-karpusa-obraly-merom-novovolyns-ka-mayzhe-39-vybortsiv-481863/> (дата звернення: 26.07.2021).

217. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (дата звернення: 20.02.2021).

218. Парламент прийняв за основу законопроект, що спрощує процедуру затвердження перспективних планів формування громад. Офіційний веб-сайт Міністерства. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/parlament-priynav-za-osnovu-zakonoproektshho-sproshhuye-protseduru-zatverdzhennya-perspektivnih-planiv-formuvannya-gromad/> (дата звернення: 21.02.2021).

219. Передача земель сільськогосподарського призначення державної власності за межами населених пунктів у власність ОТГ: практ. посіб. / за заг. ред. О. В.

Слобожана. Київ: АМУ. 2018. 32 с.

220. Перерозподіл територій по поліськи. Голос України. URL: <http://www.golos.com.ua/article/324697> (дата звернення: 10.02.2021).

221. «Переяславська рада»: сільради не спішать об'єднуватися з Луцьком. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/analytics/pereiaslavskara-rada-silrady-ne-spishat-obyednuvatysia-z-lutskom/> (дата звернення: 13.03.2020).

222. Перша на Волині об'єднана громада затвердила стратегію. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/82092-persha-na-volyni-obiednana-gromada-zatverdyla-strategiyu> (дата звернення: 11.08.2020).

223. Питання Конституційної Комісії: затв. Указом Президента України від 31.03.2015 р. №190/2015. Урядовий кур'єр. 2015. 2 квіт. С. 7.

224. 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.

225. Питань більше, ніж відповідей. На Волині обговорили план об'єднання громад. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/52659-pytan-bilshe-nizh-vidpovidej-na-volyni-obgovoryly-plan-obiednannia-gromad> (дата звернення: 18.04.2020).

226. Підгайці погодилися співпрацювати з Луцьком. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/79934-pidgayci-pogodylysia-spivpracyuvaty-z-luckom> (дата звернення: 21.07.2020).

227. Під Кабміном мітингували представники громади на Волині, які проти приєднання до іншої ОТГ. Правда Волинь. URL: https://pravda.volyn.ua/pid-kabminom-mitynhuvaly-predstavnyky-hromady-na-volyni-iaki-protypriednannia-do-inshoi-oth-foto/?fbclid=IwAR1ory7fxi4p63kOlXJniiasM7hzDg5b6oagpsyf_PZnX_Q1nKl4Yuv6i4s (дата звернення: 21.06.2021).

228. Під кого ділять карту Волині: Історія створення однієї ОТГ. Волинь 24. URL: <https://www.volyn24.com/news/85866-pid-kogo-diliat-kartu-volyni-istoriia-stvorennia-odniiei-otg> (дата звернення: 20.10.2020).

229. Під Радою пом'янули загиблих від бойової гранати рік тому гвардійців. Українська правда. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2016/08/31/7119174/> (дата звернення: 04.06.2020).

230. Після об'єднання Луцька з Прилуцьким Волинь може стати децентралізаційним лідером. Конкурент. URL: <https://konkurent.ua/publication/47927/pislya-obednannya-lutska-z-prilutskim-volin-mozhe-stati-detsentralizatsiynim-liderom/?amp-content=amp> (дата звернення: 20.01.2021).

231. Пітцик М. В., Ганущак Ю. І., Шиманке Д., Циммерманн Х. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції. Київ: Асоц. міст України та громад, Нім. Бюро техн. співробітництва, 2008. 136 с.

232. План нових територіальних громад на Волині. Волинські новини. URL: <http://www.volynnews.com/news/society/plan-novykh-terytorialnykh-hromad-na-volyni/> (дата звернення: 28.03.2020).

233. Повідомлення. У провадженні Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду знаходиться на розгляді адміністративна справа № 640/18992/20 за позовом голови Громадської організації «Народ України проти корупції» Г. Москаля до Верховної Ради України про визнання протиправною та скасування Постанови Верховної Ради від 17.07.2020 р. № 807-IX «Про утворення і ліквідацію районів». Голос України. 2021. 5 січ. С. 3.

234. Поіменне голосування про розгляд за скороченою процедурою проекту Постанови про утворення та ліквідацію районів (№ 3650) 17.07.2020 р. Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=7048 (дата звернення: 03.07.2021).

235. «Поки це неможливо», – експерт про приєднання усіх навколишніх сіл до Луцька. ВолиньInfа. URL: <https://volyninfa.com.ua/news/2019/11/10/4177/> (дата звернення: 20.05.2021).

236. Поліція саботує розслідування провадження щодо підробки протоколу чиновниками ОДА, – депутат Волиньради. ВолиньUA. URL: <https://volynua.com/posts/politsiya-sabotue-rozsliduvannya-provadhennya-schodo-pidrobki-protokolu-chinovnikami-oda-deputat-volinradi> (дата звернення: 12.02.2021).

237. Поляки розповіли лучанам про реформу місцевого самоврядування ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/77735-poliaky-rozprovily-luchanam-pro-reformu-miscevogo-samovriaduvannia> (дата звернення: 01.08.2020).

238. Помер водій, який постраждав в аварії з головою Шацької громади. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/101695-pomer-vodij-iakyj-postrazhdav-v-avarii-z-golovoyu-shackoi-gromady> (дата звернення: 03.11.2020).

239. Потрібні конституційні зміни для забезпечення сталості та незворотності децентралізації, – інтерв'ю Андреаса Кіфера. Децентралізація дає можливість. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13929?fbclid=IwAR36Wjdxg5vdujiB0S WIRog1r6w7n22lrpA6eag76trpxe63w3YGsJNDTYA> (дата звернення: 20.07.2020).

240. Презентували асоціацію місцевого самоврядування Прибужжя (відео). Кордон. URL: <http://kordon.in.ua/news/asotsiatsiyu-mistsevoho-samovryaduvannya-prybuzhzhya-prezentuvaly-u-volodymyri-volynskomu-video-3709/> (дата звернення: 15.07.2020).

241. Прийнято Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи». Верховна Рада України. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/197646.html> (дата звернення: 12.07.2021).

242. Прилуцька сільрада підтримала об'єднання з Луцьком. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/98162-prylucka-silrada-pidtrymala-obiednannia-z-luckom-video> (дата звернення: 19.10.2020).

243. Прилуцьке: Громадські слухання сказали «за» об'єднанню з Луцьком. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/96273-prylucke-gromadski-sluhannia-skazaly-za-obiednanniu-z-luckom> (дата звернення: 19.10.2020).

244. Прилуцьке сказало Луцьку «так» і тепер слово за містом. ВолиньUA. URL: <https://volynua.com/posts/prilutske-skazalo-lutsku-tak-i-teper-slovo-za-mistom>

foto (дата звернення: 20.01.2021).

245. Прилуцьке співпрацюватиме з Луцьком, про об'єднання не йдеться. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/authority/prylutske-spivpratsiuvatyme-z-lutskom-pro-obyednannia-ne-ydetsia/> (дата звернення: 20.07.2020).

246. «Примусове» об'єднання територіальних громад – недопустиме, – заява фракції ВО «Свобода». ВолиньUA. URL: <https://volynua.com/posts/primusove-obednannya-teritorialnih-gromad-nedopustime-zayava-fraktsii-vo-svoboda> (дата звернення: 27.01.2021).

247. Приходько В., Цюриць С. Вулкан Камінь-Каширського значення. Волинська газета. URL: <http://volga.lutsk.ua/view/26245/1/> (дата звернення: 15.01.2021).

248. Приходько В., Цюриць С. Підводить нерішучість? Волинська газета. 2019. 13 черв. С. 2, 8.

249. Приходько Т. Північні території Волині перебувають окремого округу. Полісся. URL: http://polissia.net/?p=10047&fbclid=IwAR1KanAydWPnkz16Drznw9A2eHC8u3Rg399EFnXg1a0FrRy76_4X6ViAZdY (дата звернення: 10.02.2021).

250. Приходько Т. Район із центром у Камені – історична об'єктивність і сучасна доцільність. Полісся. URL: <http://polissia.net/?p=11657> (дата звернення: 02.07.2021).

251. Приходько Т. Четвертий повіт на Волині – не амбіції, а об'єктивна потреба. Полісся. URL: <http://polissia.net/?p=9769> (дата звернення: 06.02.2021).

252. Приходько Т. Чому нашу долю обговорюють без нас? Полісся. URL: http://polissia.net/?p=9930&fbclid=IwAR3p3MJ3-Pp0mrFy2rZegnF_K7aYprKACV7di3CFWaAhkqM7OXhoquNQOu0 (дата звернення: 30.01.2021).

253. Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. Київ: Атіка, 2005. 852 с.

254. Проведення адміністративно-територіальної реформи можливе лише за згоди парламенту. Голос України. 2009. 9 квіт. С. 2.

255. Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 03.03.2020 р. № 213-р. Урядовий кур'єр. 2020. 24 квіт. С. 8.

256. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Волинської області: постанова Каб. Міністрів України від 12.06.2020 р. № 708-р. Урядовий кур'єр. 2020. 10 лип. 2020. С. 8–9.

257. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 17.09.2020 р. № 907-IX. Голос України. 2020. 13 жовт. С. 12.

258. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад: Закон України від 26.11.2015 р. № 837-VIII. Голос України. 2015. 18 груд. С. 5.

259. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 12. Ст. 76.

260. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від

16.04.2020 р. № 562-IX. Голос України. 2020. 13 трав. С. 4.

261. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-IX. Голос України. 2020. 5 груд. С. 10–11.

262. Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 04.09.2015 р. № 676-VIII. Голос України. 2015. 5 верес. С. 6.

263. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу стрости села, селища: Закон України від 09.02.2017 р. № 1848. Урядовий кур'єр. 2017 р. 15 берез. С. 9–10.

264. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16.07.2020 р. № 805-IX. Голос України. 2020. 22 лип. С. 1–24.

265. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 р. № 1851. Урядовий кур'єр. 2017 р. 8 квіт. С. 9.

266. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів у сфері охорони здоров'я: Закон України від 20.12.2019 р. № 421-IX. Голос України. 2020. 15 січ. С. 23.

267. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування ЦНАП та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон України від 03.11.2020 р. № 943-IX. Голос України. 2020. 18 листоп. С. 6.

268. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.2017 р. № 1923. Урядовий кур'єр. 2017 р. 25 трав. С. 10.

269. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14.07.2021 р. № 1638-IX. Голос України. 2021. 31 лип. С. 25–26.

270. 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 03.04.2018 р. № 2379. Урядовий кур'єр. 2018. 12 трав. С. 4.

271. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичних осіб: Закон України від 25.12.2015 р. № 925. Урядовий кур'єр. 2016. 16 січ. С. 11.

272. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Голос України. 2005. 13 січ. С. 16.

273. Про внесення змін до Конституції України: проект Закону України. Урядовий кур'єр. 2009. 2 верес. С. 9–16.

274. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 29.04.2020).

275. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування): проект Закону від 26.06.2014 р. (реєстр. № 4178а). Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513 (дата звернення: 12.03.2020).

276. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення виборчих прав громадян: Закон України від 14.10.2014 р. № 1703. Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1703-18> (дата звернення: 08.06.2020).

277. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Каб. Міністрів України від 24.01.2020 р. № 34. Урядовий кур'єр. 2020. 31 січ. С. 19.

278. Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 21.06.2017 р. № 422. Урядовий кур'єр. 2017 р. 30 черв. С. 12.

279. Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 16.05.2018 р. № 328-р. Урядовий кур'єр. 2018. 20 трав. С. 8.

280. Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 13.02.2019 р. № 65-р. Урядовий кур'єр. 2019. 22 лют. С.10.

281. Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 12.02.2020 р. № 124-р. Урядовий кур'єр. 2020. 22 лют. С. 9.

282. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 7-8. № 9. Ст. 55.

283. Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 29.11.2018 р. № 234: затв. постановою Центральної виборчої комісії від 12.02.2020 р. № 33. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0033359-20#Text> (дата звернення: 17.07.2021).

284. Про внесення змін до статті 222 Виборчого кодексу України щодо спрощення умов реєстрації кандидатів у депутати на місцевих виборах: Закон України від 15.09.2020 р. № 884-IX. Офіційний вісник України. 2020. № 77. Ст. 2452.

285. Про внесення змін до статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення додержання гарантій місцевого самоврядування та захисту його економічних основ: Закон України від 02.12.2020 р. № 1025-IX. Урядовий кур'єр. 2021. 12 січ. С. 4.

286. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10> (дата звернення: 13.03.2020).

287. Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг: затв. Указом Президента України від 04.09.2019 р. № 647. Урядовий кур'єр. 2019. 6 верес. С. 11.

288. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. Голос України. 2015. 4 берез. С. 17.

289. Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади: затв. Указом Президента України від 06.12.2018 р. № 412. Урядовий кур'єр. 2018. 8 груд. С. 4.

290. Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих місцевих виборів 25 жовтня 2015 року: затв. Указом Президента України від 09.09.2015 р. № 538. Голос України. 2015. 11 верес. С. 3.

291. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Каб. Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. Урядовий кур'єр. 2020. 14 серп. С. 7.

292. 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.

293. Про затвердження переліку опорних закладів охорони здоров'я у госпітальних округах на період до 2023 року: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 15.01.2020 р. № 23-р. Урядовий кур'єр. 2020. 14 квіт. С. 6.

294. Про затвердження переліку та складу госпітальних округів Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України № 631-р від 13.09.2017 р. Урядовий кур'єр. 2017. 21 верес. С. 9.

295. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 23.09.2015 р. № 993-р. Урядовий кур'єр. 2015. 1 жовт. С. 5.

296. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 13.05.2020 р. № 590-р. Урядовий кур'єр. 2020. 17 черв. С. 14–15.

297. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Закарпатської області: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 18.12.2019 р. № 1391-р. Урядовий кур'єр. 2020. 9 січ. С. 10.

298. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 23.01.2019 р. № 77-р. Урядовий кур'єр. 2019. 20 лют. С. 12–13.

299. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р. Урядовий кур'єр. 2014. 23 лип. С. 11.

300. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 02.12.2009 р. № 1456-р. Урядовий кур'єр. 2009. 16 груд. С. 14–15.

301. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів: постано-

ва Каб. Міністрів України № 932 від 30.11.2016 р. Урядовий кур'єр. 2016. 20 груд. С. 24.

302. Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2018 році: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 04.04.2018 р. № 201-р. Урядовий кур'єр. 2018. 6 квіт. С. 10.

303. Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2019 році: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 24.04.2019 р. № 280-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 10.12.2020).

304. Про заходи щодо забезпечення консолідації громадян України та припинення громадянського протистояння в Донецькій та Луганській областях: затв. Указом Президента України від 13.04.2014 р. № 399. Урядовий кур'єр. 2014. 15 квіт. С. 4.

305. Про звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік»: затв. Постановою Верховної Ради України від 18.06.2020 р. № 722-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722-IX#Text> (дата звернення: 19.02.2021).

306. Проекти нових районів, підготовлені Мінрегіонбудом у 2008-2009 роках. Децентралізація дає можливості. URL: https://decentralization.gov.ua/new-rayons/proekt-ni-raiony-2008-2009-rr?fbclid=IwAR1tXsTdFk8fnvMAMeuUeFewOYlpxkcBIqalOQQetaKEAA_r2kFa6cWSGQ (дата звернення: 27.01.2021).

307. Про звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: затв. Постановою Верховної Ради України від 18.06.2021 р. №1567-IX. Голос України. 2021. 1 лип. С. 4–6.

308. Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою: затв. Указом Президента від 08.08.2000 р. № 966. Урядовий кур'єр. 2000. 15 серп. С. 9.

309. Про Конституційну комісію: затв. Указом Президента України від 03.03.2015 р. №119/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 19. Ст. 514.

310. Про Концепцію державної регіональної політики: затв. Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341. Офіційний вісник України. 2001. № 22. Ст. 983.

311. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. Київ: К. І. С., 2003. 346 с.

312. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 03.02.2021).

313. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII. Урядовий кур'єр. 2015. 13 серп. С. 7–24.

314. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: затв. Указом Президента України від 08.11.2019 р. № 837. Урядовий кур'єр. 2019. 13 листоп. С. 13.

315. Про організацію проведення обговорення змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 17.04.2014 р. № 451-р. Урядовий кур'єр. 2014. 13 трав. С. 4.

316. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII. Голос України. 2014. 18 жовт. С. 3.

317. Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року: постанова Центральної виборчої комісії від 07.09.2015 р. № 232. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0232359-15#Text> (дата звернення: 06.06.2020).

318. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування на 2017 рік: затв. Указом Президента України від 07.12.2016 р. № 545. Урядовий кур'єр. 2016. 9 груд. С. 4.

319. Про підсумки виборів в ОТГ на Волині. Народний кореспондент. URL: <http://nk.org.ua/politika/vibori-v-ob-ednanih-gromadah-na-volini-groshi-proti-sovisti-98964> (дата звернення: 13.10.2020).

320. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: затв. Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text> (дата звернення 06.10.2020).

321. Про початок виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року: постанова Центральної виборчої комісії від 28.08.2015 р. № 193. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0193359-15#Text> (дата звернення: 06.06.2020).

322. Про призначення О. Савченка головою Волинської обласної державної адміністрації: затв. Указом Президента України від 22.03.2018 р. № 74. Урядовий кур'єр. 27 берез. 2018 р. С. 4.

323. Про призначення перших виборів депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року: постанова Центральної виборчої комісії від 14.08.2020 р. № 176. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0176359-20#Text> (дата звернення: 18.07.2021).

324. Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2015 році: затв. Постановою Верховної Ради України від 17.07.2015 р. № 645-VIII. Урядовий кур'єр. 2015. 5 серп. С. 9.

325. Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році: затв. Постановою Верховної Ради України від 15.07.2020 р. № 795-IX. Голос України. 2020. 22 лип. С. 24.

326. Про Раду розвитку громад та територій: затв. Указом Президента України від 18.12.2019 р. № 909. Урядовий кур'єр. 2019 р. 19 груд. С. 9.

327. Про реорганізацію та утворення районних державних адміністрацій: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 16.12.2020 № 1635-р. Урядовий кур'єр. 2021. 7 січ. С. 6.

328. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від

17.06.2014 р. №1508-VII. Голос України. 2014. 23 лип. С. 10-11.

329. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: затв. Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Урядовий кур'єр. 2015. 15 січ. С. 8.

330. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. Урядовий кур'єр. 2014. 11 квіт. С. 13–14.

331. Про територіальний устрій України: проект Закону України. Урядовий кур'єр. 2005. 22 квіт. С. 10–13.

332. Проти адміністративної реформи протестували на Волині. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/64059-proty-administratyvnoi-reformy-protestuvaly-na-volyni-foto> (дата звернення: 11.07.2020).

333. Протокол засідання № 34 Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 15.07.2020 р. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajccglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fkomsamovr.rada.gov.ua%2Fuploads%2Fdocuments%2F41974.pdf&cflen=339671&chunk=true> (дата звернення: 02.07.2021).

334. Протягом року громади приросли землю. Урядовий кур'єр. 2018. 27 груд. С. 6.

335. Про укрупнення сільських районів Волинської області: затв. Указом президентів Верховної Ради Української РСР від 30.12.1962 р. Радянська Волинь. 1963. 3 січ. С. 1.

336. Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування: постанова Каб. Міністрів України від 02.04.2009 р. № 309. Урядовий кур'єр. 2009. 22 трав. С. 7.

337. Про утворення та ліквідацію районів: затв. Постановою Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. Голос України. 2020. 18 лип. С. 8–10.

338. Пряник і батіг для Ігоря Пальонки, або чи стане Зарічанська ОТГ частиною Володимира-Волинського. Волинь24. URL: <https://www.volyn24.com/news/144078-prianyk-i-batig-dlia-igoria-palonky-abo-chy-stane-zarichanska-otg-chastynou-volodymyra-volynskogo> (дата звернення: 15.05.2021).

339. Публічні консультації «Через консенсус – до змін у Конституцію у частині децентралізації» з циклу інклюзивних публічних консультацій. Звіт № 1. 27.02.2020 р. Київ, 2020. 17 с.

340. Публічні консультації «Через консенсус – до змін у Конституцію у частині децентралізації» з циклу інклюзивних публічних консультацій. Звіт № 2 (доповн.). 27.02.2020 р. – 04.03.2020 р., 15.06.2020 р. Київ, 2020. 177 с.

341. П'ятеро депутатів «Самопоміч» проголосували за зміни до Конституції всупереч рішенню фракції. Захід.net. URL: https://zaxid.net/pyatero_deputativ_samopomochi_progolosovali_za_zmini_do_konstitutsiyi_vsuperech_rishennyu_fraktsiyi_n1363767 (дата звернення: 05.06.2020).

342. Рабошук Я. Ринок землі: що отримують регіони? Вісник АМУ. 2020. № 169. С. 22–24.

343. Рада «привітала» місцеве самоврядування з святом, – Малиновський. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/79810-rada-pryvitala-misceve>

samovriaduvannia-z-sviatom-malynovskuj (дата звернення: 24.07.2020).

344. Рада ухвалила зміни до Конституції в першому читанні. Українська правда. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079619/> (дата звернення: 03.06.2020).

345. «Разом ми сильніші, заможніші, ефективніші». Урядовий кур'єр. 2017. 1 квіт. С. 2.

346. Реалізація проектів за кошти інфраструктурної субвенції ОТГ. Рада регіонального розвитку. Луцьк, 2018. 48 с.

347. Рейтинг областей щодо формування ОТГ. Індикатор 3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Децентралізація дає можливості. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/346/10.12.2018.pdf> (дата звернення: 29.11.2020).

348. Рейтинг областей щодо формування ОТГ. Індикатор 3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (дата звернення: 15.01.2021).

349. Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи REC (2004) 12 про процесі зміни кордонів та/або структури органів місцевої та регіональної влади. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док.; пер. з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства ВРУ, 2015. С. 153–164.

350. Реформа місцевого самоврядування і децентралізація: у Луцьку обговорили досвід Польщі та України. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/2405?page=726> (дата звернення: 18.07.2020).

351. Реформування районів: як обговорювали нову модель Волині. Офіційний сайт Волинської ОДА. URL: <https://voladm.gov.ua/new/reformuvannya-rayoniv-yak-obgovoryuvali-novu-model-volini/> (дата звернення: 20.01.2021).

352. Реформування субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою України: можливі наслідки та оптимальні варіанти. Київ, 2020. 76 с.

353. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів / упоряд. О. С. Врублевський. Київ: Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. 80 с.

354. Рожищенський район – один із аутсайдерів децентралізаційної реформи на Волині. ВолиньOnline. URL: <https://volynonline.com/rozhishhenskiy-rayon-odin-iz-autsayderiv-detsentralizatsiynoyi-reformi-na-volini-foto/> (ДАТА ЗВЕРНЕННЯ: 22.10.2020).

355. Розподіл у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: постановою Каб. Міністрів України від 16.03.2016 р. № 200. Урядовий кур'єр. 2016. 24 берез. С. 10–11.

356. Села навколо Луцька спробують переконати приєднатися. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/54158-sela-navkolo-lucka-sprobuuyut-perekonaty-pryiednatysia> (дата звернення: 20.03.2020).

357. Сереховичі не хочуть приєднуватися до Велимча. Депутати Сереховичівської сільради одноголосно проти приєднання до Велимченської ОТГ.

Волинь. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/145387-serekhovychi-ne-khochut-pryiednuvatysia-do-velymcha> (дата звернення: 10.05.2021).

358. Сільський голова Прилуцького гальмує об'єднання з Луцьком за вказівкою ОДА, – депутат. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/silskyu-holova-prylutskoho-halmuye-obyednannia-z-lutskom-za-vkazivkoiu-oda-deputat/> (дата звернення: 20.10.2020).

359. Січкач В. У Голобах відкрили ЦНАП. Вісті Ковельщини. URL: http://vk.volyn.ua/news_30_8927_UGolobahvidkriliTSNAP.html (дата звернення: 13.10.2020).

360. Скандальна відставка Вусенко: про що пише Фейсбук. Волинь24. URL: <https://www.volyn24.com/news/79964-skandalna-vidstavka-vusenko-pro-scho-pyshe-fejsbuk> (дата звернення: 16.10.2020).

361. Слюсар Н. Село повстало проти сільради. Вісник. URL: <https://visnyk.lutsk.ua/news/ukraine/regions/volyn/30165/> (дата звернення: 18.09.2020).

362. Солоненко М. Активна громада – шлях успішного реформування. Голос України. 2019. 8 черв. С. 4.

363. Солоненко М. Без промисловості, залізниці, готелів, але зі столичними амбіціями. Голос України. 2020. 17 черв. С. 15.

364. Солоненко М. Олег Кух: «Містечкового егоїзму в справжніх державників не повинно бути». Голос України. 2019. 21 листоп. С. 18.

365. Стражник Л. Почуйте SOS гуцулів із Верховини. Голос України. 2020. 14 лип. С. 3.

366. Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: затв. Валенсійською декларацією, прийнятою на Конференції міністрів держав – членів ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне самоврядування 15–16.10.2007 р. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док.; пер з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 40–48.

367. Строй В. «Жодного дня без реформи самоврядувань!..» Віче. 2007. № 11. С. 63.

368. Твердохліб-міледі і Шелеп-раб Палиці: у Княгининку поширюють креативний чорний піар. Волинь24. URL: <https://www.volyn24.com/news/74883-tverdohlib-mile-di-i-shelep-rab-palyci-u-kniagynynku-poshyruuyuy-kreatyvnyj-chornyj-piar> (дата звернення: 02.08.2020).

369. Тепер офіційно: 42 % голосів і перемога на виборах мера Володимира-Волинського належить Ігорю Пальонці. Буг. URL: <http://bug.org.ua/news/volodymyr-teper-ofitsiyno-42-holosiv-i-peremo-ha-na-vyborakh-mera-volodymyra-volyns-koho-nalezhyt-ihoriu-pal-ontsi-481847/> (дата звернення: 26.07.2021).

370. Терещук Г. Війни за податки: чому міські заклади та установи перереєструють у селах. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/perereestratsiya-komenalnyh-zakladiv-selah/30376555.html> (дата звернення: 12.07.2021).

371. Територіальна реформа на Волині: перспективи чи загрози. Волинська газета. URL: https://www.volynnews.com/news/vlasniy_dosvid/perspektyvy-chy

zahrozy-terytorialnoyi-reformy-na-volyni/ (дата звернення: 12.03.2020).

372. Термін добровільного об'єднання громад буде тривати орієнтовно до лютого 2020 року. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11917> (дата звернення: 02.03.2021).

373. Те, чого ніколи не було в Україні: Уряд затвердив адмінтерустрій базового рівня, що забезпечить повсюдність місцевого самоврядування. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12533> (дата звернення: 22.06.2021).

374. Три парламентські фракції саботують реформу децентралізації. ВГО «Комітет виборців України». URL: <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:%D0%A2%D1%80%D0%B8%20%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%96%20%D1%84%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%86%D1%96%D1%97%20%D1%81%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D1%83%D1%8E%D1%82%D1%8C%20%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D1%83%20%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97> (дата звернення: 06.04.2020).

375. Три чи чотири повіти: в Луцьку обирали нові варіанти поділу Волинської області. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/all/try-chy-chotyry-povity-v-lutsku-obyraly-novi-varianty-podilu-volynskoyi-oblasti/> (дата звернення: 30.01.2021).

376. Трофимчук П. Камінь-Каширський – центр північної Волині. Полісся. URL: <http://polissia.net/?p=9950> (дата звернення: 06.02.2021).

377. У Волинській області пропонують створити три великі райони замість теперішніх 16. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2754362-u-volinskij-oblasti-proponuut-stvoriti-tri-veliki-rajoni-zamist-teperisnih-16.html> (дата звернення: 20.01.2021).

378. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». URL: <file:///C:/Users/%D0%92%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%8%D0%BD/Documents/Downloads/f439014n8.pdf> (дата звернення: 27.04.2020).

379. Угода про створення Коаліції демократичних сил у Верховній Раді України VI скликання. Голос України. 2007. 1 груд. С. 4–16.

380. У Каміні-Каширському теж хочуть госпітальний округ. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/83211-u-kameni-kashyrskomu-tezh-hochut-gospitalnyj-okrug> (дата звернення: 11.09.2020).

381. У Ковелі відбулося засідання Ради регіонального розвитку. Офіційний веб-сайт Волинської ОДА. URL: <https://voladm.gov.ua/new/u-koveli-vidbulosya-zasidannya-radi-regionalnogo-rozvitku/> (дата звернення: 29.11.2020).

382. Україна увійшла до групи найбільш фінансово децентралізованих європейських держав. Децентралізація дає можливості. URL: https://decentralization.gov.ua/news/9758?fbclid=IwAR3X8GUdtQPzFtbw2Uk0yrB7uuZ2M6PGxmYjGRXDtz_1QinB1zkRSPFGI8Q (дата звернення: 29.11.2020).

383. Українці вжахнуться, коли дізнаються, що збиралися зробити під стінами ВРУ, – Порошенко. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/56783->

ukrainci-vzhahnutsia-koly-diznayutsia-scho-zbyralysia-zrobyty-pid-stinamy-vru-poroshenko (дата звернення: 04.06.2020).

384. «УКРОП вирішив, що я не та людина, яка може стати нардепом», – Олена Твердохліб. Перший канал соціальних новин. URL: <https://pershyj.com/p-ukrop-virishiv-scho-ya-ne-ta-lyudina-yaka-mozhe-stati-nardepom-olena-tverdohlib-37941> (дата звернення: 16.02.2021).

385. У Луцьку голови ОТГ заснували «Волинську економічну лігу». Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2632076-u-lucku-golovi-otg-zasnuvali-volinsku-ekonomichnu-ligu.html> (дата звернення: 05.12.2020).

386. У Луцьку децентралізатори розповіли про здобутки та виклики. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/103929-u-lucku-decentralizatory-gozpovily-pro-zdobutky-ta-vyklyky-foto> (дата звернення: 03.11.2020).

387. У Луцьку обговорили, як відродити містечка Волині. ВолиньInfo. URL: <http://volyninfo.com/u-lutsku-obgovorili-yak-vidrodit-mistechka-volini-foto/> (дата звернення: 01.08.2020).

388. У Луцьку обговорять проекти договорів про співпрацю з Прилуцьким. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/75380-u-lucku-obgovoriat-proekty-dogovoriv-pro-spivpracy-z-pryluckym> (дата звернення: 21.07.2020).

389. У Маневичах проголосували за створення ОТГ – попри тиск з боку голови РДА. Волинські новини. URL: <http://www.volynnews.com/news/authority/u-manevychakh-proholosuvaly-za-stvorennia-oth-popry-tysk-z-boku-holovy-rda/> (дата звернення: 10.10.2020).

390. Уряд переглянув рішення: на Волині таки буде Олицька ОТГ! Волинь. URL: <https://www.volyn.com.ua/news/154419-uriad-perehliuv-rishennia-na-volyni-taky-bude-olytska-oth> (дата звернення: 22.06.2021).

391. У селі на Волині люди проти старости – жінки місцевого депутата. Суспільне Волинь. URL: <https://suspilne.media/92112-u-seli-na-volini-ludi-proti-starosti-zinki-miscevogo-deputata/> (дата звернення: 03.08.2021).

392. Устимчук Р. Три чи чотири? Волинська газета. 2019. 19 верес. С. 8.

393. У Тойкута є всі шанси стати центром ОТГ. Район. in. ua. URL: <https://rayon.in.ua/amp/news/81819-u-toikuta-e-vsi-shansi-stati-tsentrom-otg> (дата звернення: 20.06.2021).

394. У трьох громадах на Волині відбудуться повторні вибори. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/100365-u-troh-gromadah-na-volyni-vidbudutsia-povtorni-vybory> (дата звернення: 02.11.2020).

395. Ухвалено перелік районів. Голос України. 2020. 13 черв. С. 2.

396. Формування спроможних територіальних громад: практич. посіб. / за ред. М. Пітцика. Вид. третє. Київ: АМУ. 64 с.

397. Формування спроможних територіальних громад: практич. посіб. Вид. друге. Київ: АМУ, 2016. 44 с.

398. Хто гальмує створення ОТГ в Горохівському районі. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3571> (дата звернення: 15.12.2020).

399. ЦВК об'єднала перші вибори в ОТГ з черговими місцевими. Голос

України. 2020. 15 лют. С. 3.

400. Центральна виборча комісія. URL: <https://cvk.gov.ua/novini/rezultati-mistsevih-vivoriv-u-rozrizi-predstavnitstva-politichnih-partiy.html> (дата звернення: 30.07.2021).

401. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. №№ 40-44. Ст. 356.

402. Частину ОТГ можуть приєднати до Луцька. ВолиньUA. URL: https://volynua.com/posts/chastinu-otg-mozhut-priednati-do-lutska?fbclid=IwAR1eodShSXwo_wPxgQWhaujakv-K6NbiQ1MrP53IbIGJvQTfS69QBazZ_HM (дата звернення: 27.01.2021).

403. Через амбіції місцевої влади рішення щодо адмінустрою Волині прийматиме Київ. ВолиньUA. URL: <https://volynua.com/posts/cherез-ambitsii-mistsevoivladi-rishennya-schodo-adminustrou-volini-priymatime-kiiv> (дата звернення: 03.02.2021).

404. Чернов В. Музей, театр, лікарні... переселяють з міста. Голос України. 2019. 18 січ. С. 15.

405. Чернов В. Чи може райдержадміністрація працювати в сараї? Голос України. 2018. 28 лип. URL: <http://www.golos.com.ua/article/305737> (дата звернення: 12.07.2021).

406. Чечеринда Є. Про децентралізацію, політичний популізм та саботаж. Репортер. URL: <https://reporter.zt.ua/2016/09/Pro-decentralizaciyu-politychnuupopulizm-ta-sabotazh/> (дата звернення: 06.06.2020).

407. Чому трьох госпітальних округів на Волині замало? Медично-політичний погляд. Конкурент. URL: <https://konkurent.in.ua/news/luck/11173/comu-troh-gospitalnih-okrugiv-na-volini-zamalo-medichnopolitichnij-poglyad.html> (дата звернення: 11.09.2020).

408. «Шедевр» Горохівської РДА: пропонують приєднати успішну громаду до неіснуючої. Волинь24. URL: <https://www.volyn24.com/news/142951-shedevr-gorohivskoi-rda-prononyuyut-priyednaty-uspishnu-gromadu-do-neisnuyuchoi> (дата звернення: 04.05.2021).

409. Шрамчук С. Антинародна медреформа. Волинська газета. 2016. 19 січ. С. 2.

410. Що буде з Оликою? ВолиньInfа. URL: <https://volyninfa.com.ua/news/2020/05/16/41977/> (дата звернення: 17.05.2021).

411. Що насправді не так з Березівським районом. LB.ua. URL: https://lb.ua/news/2020/06/15/459870_shcho_naspravdi_z_beregivskim.html (дата звернення: 29.06.2021).

412. Що пропонують українцям замість федералізації. Волинські новини. URL: <http://www.volynnews.com/news/policy/shcho-proponuiut-ukrayintsiam-zamist-federalizatsiyi/> (дата звернення: 10.03.2020).

413. Юлія Тимошенко: Децентралізація Гройсмана – прикриття для продажу українських чорноземів. Батьківщина. URL: <https://ba.org.ua/yuliya-timoshenko-decentralizaciya-grojsmana-prikrittya-dlya-prodazhu-ukra%D1%97nskix-chornozemiv/> (дата звернення: 29.03.2020).

414. Ющенко В. Фундамент народної влади. Так. 2004. 8 жовт. С. 1–2.
415. Явка виборців на місцевих виборах 25 жовтня становила 36,88 % – ЦВК. Радіо Свобода. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-miscevi-vybory/30912938.html> (дата звернення: 20.07.2021).
416. Яворська Л. Хто з кандидатів отримав найбільше голосів у Луцьку? РЕЙТИНГ. Т1. UA. URL: https://t1.ua/special/52183-khto-z-kandydativ-otrymav-naybilshe-holosiv-u-lutsku-reytynh.html?fbclid=IwAR0IJN_tPqGla0OqOoG1Fd9sO_F9eFPhwVrEzHXmFuWnFuJZnV9wS1X1Dsw (дата звернення: 20.07.2021).
417. Як Волині повторити успіх Польщі. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/yak-volyni-povtoryty-uspikh-polshchi/> (дата звернення: 25.03.2020).
418. Якименко М. Називаємо селищем, а бачимо – містом. Голос України. 2020. 8 жовт. С. 4.
419. Як на Волині ОТГ «запалювали». Волинська газета. URL: <http://www.volga.lutsk.ua/view/19535/0/0/> (дата звернення: 06.11.2020).
420. Якою буде Волинь після децентралізації. ВолиньPost. URL: <http://www.volynpost.com/news/57263-iakoju-bude-volyn-pislia-decentralizacii-foto> (дата звернення: 07.06.2020).
421. Як створити належний ЦНАП в ОТГ? Досвід інституційного створення ЦНАП в рамках програми «U-LEAD з Європою». Київ, 2018. 363 с.
422. 43 % лучан не готові до децентралізації, – соціопитування. Волинські новини. URL: <https://www.volynnews.com/news/policy/43-luchan-ne-hotovi-dodetsentralizatsiyi-sotsopytuvannia/> (дата звернення: 12.03.2020).
423. «70 ОТГ на Волині – це «мертвонароджені діти»: Ігор Палиця про децентралізацію в області. Під прицілом. URL: <http://p-p.com.ua/news/70-otg-na-volyni-tse-mertvonarodgeni-dity-igor-palytsya-pro-detsentralizatsiyu-v-oblasti/> (дата звернення: 28.11.2020).
424. 4 повіти на Волині, – цитатник «відкритої влади» про адмінреформу. Офіційний сайт Волинської обласної ради. URL: <http://volynrada.gov.ua/news/4-poviti-na-volini-tsitatnik-vidkrytoyi-vladi-pro-adminreformu-0> (дата звернення: 24.01.2021).
425. Malynovskyi V. The «Endless Story» of Local Self-Government Reform: Before the Post-Maidan Challenges. Ukraine after the Euromaidan: Challenger and Hoper / V. Stepanenko, Ya. Pylynskyi. Bern: Peter Lang, 2015. P. 145–157.

ПОКАЖЧИК ІМЕН

Наукове видання

Малиновський Валентин Ярославович

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ВОЛИНСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Монографія

Редактор