

УДК 323.172+338.244.47](477)

**БЕВЗ ТЕТЯНА**

доктор історичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу соціально-політичної історії Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України

**BEVZ TETIANA**

a Doctor of History, a professor, a leading research fellow at Department of Social and Political History of the I. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine

**Бібліографічний опис:**

Бевз, Т. (2019) Специфіка здійснення реформи децентралізації в регіонах України: здобутки і прорахунки. *Народна творчість та етнологія*, 3 (379), 65–75.

Bevz, T. (2019) Specificity of the Decentralization Reform in the Regions of Ukraine: Achievements and Miscalculations. *Narodna tvorchist ta etnolohiya [Folk Art and Ethnology]*, 3 (379), 65–75.

---

## СПЕЦИФІКА ЗДІЙСНЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В РЕГІОНАХ УКРАЇНИ: ЗДОБУТКИ І ПРОРАХУНКИ

**Резюме / Summary**

Decentralization in Ukraine is defined as a national priority. Due to decentralization, citizens will have an opportunity to solve their problems independently. Decentralization is also important because it is intended to change the way of people thinking, behaviour and become an effective instrument of economic, infrastructural and social development. An influence of the central government on the processes of decentralization in the regions, on the one hand, and silent observation or even sabotage, distrust, unbelief and sometimes direct opposition from the part of heads of regional and district bodies of representative and executive power on the other one are considered. Problems of community configuration are analyzed; model: *one district – one community*, radical changes in many spheres of life of the United Territorial Communities: positive and negative experience. There are some trends in the activities of the United Territorial Communities: those communes which have been created earlier focus on the increasing of the revenue side of their budgets, decide how to augment budget in the future, develop business and newly created communities invest in solving urgent problems. The greatest opposition to decentralization by regional state administrations is observed in Kyiv, Sumy, Transcarpathian, Odesa oblasts. Particular attention is paid to the situation in the United Territorial Communities of Donetsk and Luhansk regions.

**Keywords:** decentralization, reform, regions of Ukraine, United Territorial Communities.

Децентралізація в Україні була визначена національним пріоритетом. Особливістю децентралізації влади в Україні було те, що одночасно здійснювалася реформа місцевого самоврядування, адміністративно-

територіального устрою та державної регіональної політики, проводилися галузеві реформи, які передбачали передачу повноважень або на нижчі рівні управління, або органам місцевого самоврядування базово-

го рівня. Очікувалося зламати структуру, за якою нововведення завжди ініціюються згори донизу. Завдяки децентралізації громадяни матимуть можливість самостійно вирішувати свої проблеми на місцях. Важливість децентралізації полягає ще й у тому, що вона покликана була змінити спосіб мислення та поведінку людей і стати дієвим інструментом економічного, інфраструктурного й громадського розвитку. За основу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади було взято модель реорганізації місцевих і регіональних урядів Польщі в період до вступу в Європейський Союз. Принагідно зауважимо важливу особливість, а саме те, що в Польщі був загальний план для всього: від воєводств, повітів, міст до гмін, у якому було все враховано. На жаль, цього не можна сказати про Україну.

Стартом децентралізації влади стала «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затверджена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року. Зазначимо, що правове забезпечення реформи децентралізації суттєво відстає. Реформа передбачала передачу повноважень і відповідних фінансових ресурсів до найнижчих рівнів місцевого самоврядування. За державою закріплювалася функція контролю за діяльністю цих органів.

Відсутність ґрунтовної правової бази та чіткості в законодавстві виявилися чи не найбільшою проблемою децентралізації в Україні. Про це детально йшлося вже в студії «Механізми реалізації процесів децентралізації в Україні» [2]. Зазначимо лише, що до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від часу його прийняття 5 лютого 2015 року до початку 2019 року дев'ять разів вносилися зміни (двічі у 2015 р. – 05.09.2015, 13.12.2015; один раз у 2016 р. – 13.01.2016; тричі у 2017 р. – 01.01.2017, 19.03.2017, 16.04.2017; двічі у 2018 р. – 01.01.2018, 05.05.2018, один раз у 2019 р., станом на 01.05.2019 –

01.01.2019) [10]. Не виключено, що згодом знову будуть внесені зміни.

14 травня 2019 року Верховна Рада України мала розглянути три законопроекти, від яких залежить продовження реформи децентралізації. Ключовим серед них є проект закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Потреба в цьому законі є просто нагальною, оскільки нині діють об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) та громади, які не об'єдналися, тобто вони не мають реального місцевого самоврядування, перебувають під управлінням районних державних адміністрацій [20]. Якщо не завершити реформу до наступних місцевих виборів, це може бути рівнозначним її згортанню в перспективі.

Згідно зі «Стратегією сталого розвитку “Україна-2020”» – документа, який визначив напрями та пріоритети розвитку України на період до 2020 року, метою політики у сфері децентралізації було визначено відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування [25]. Передбачалася ліквідація усіх 24 обласних і майже 500 районних державних адміністрацій, зменшення кількості районів до 120–150 (з переходом на самоврядування) та сільських адміністрацій від 15 тис. до 1500–1800 громад [18]. Зазначимо, що процес об'єднання громад більше орієнтований на сільські населені пункти, ніж на обласні центри та міста обласного значення.

Прогалини в законодавстві, недостатня поінформованість населення та погана комунікація породили міфи, пов'язані з децентралізацією: 1) селяни бояться об'єднуватися, бо такі перетворення, на їхній погляд, передбачають оптимізацію (фактично скорочення) соціальної сфери (об'єднання шкіл, дитячих садочків, амбулаторій та сільських рад);

2) децентралізація вигідна містам і містечкам, але знищить села, якщо не буде сільради – не буде села, а місцеві «князьки» чинитимуть беззаконня, закриються школи і медичні заклади тощо [5]; 3) децентралізація представляється як своєрідний акт геноциду, спрямований на винищення українського села [14]. Щоб спростувати чи підтвердити окреслені міфи, проаналізуємо процес реалізації децентралізації в регіонах України.

Аналізуючи процес децентралізації, можемо стверджувати, що найбільше проблем у громад виникає на етапі об'єднання, оскільки десь була задіяна політика, політична гра, політичні спекуляції (кожна партія намагалася використати ці процеси у власних цілях), десь – особисті амбіції та бізнес-інтереси. Населення на місцях не до кінця розуміло суть реформи, відповідно, не поспішало робити практичні кроки. Очільники місцевих громад не мали достатньої інформації про суть змін, унаслідок чого виникає стихійний спротив, адже багато хто з теперішніх голів сільських рад вважає, що укрупнення громад позбавить їх влади.

Протидія децентралізації з боку обласних державних адміністрацій спостерігалася в Київській, Сумській, Закарпатській, Одеській областях, де фактично зупинився процес створення ОТГ. У Київській області – це 16 ОТГ, у Сумській – 2 ОТГ, у Одеській – 3 ОТГ, у Закарпатській – 6 ОТГ. Усі ці ОТГ заблоковані або на етапі надання обласними державними адміністраціями висновку щодо відповідності проектів рішень про об'єднання Конституції та законам України, або на етапі направлення остаточних рішень громад про об'єднання до ЦВК щодо призначення перших виборів в об'єднаних територіальних громадах. Головними аргументами для мотивування негативних рішень обласних державних адміністрацій були фінансова неспроможність об'єднаних громад або взагалі надумані причини, нічим не підтвержені. Щодо фінансових показників, то обласні державні адміністрації посилаються на власні розрахунки, за якими

громада потенційно може бути фінансово неспроможна. Однак, відповідно до закону, обласні державні адміністрації мають здійснювати лише координацію створення ОТГ: перевіряти, чи всі рішення, які приймалися органами місцевого самоврядування, відповідають законам та Конституції України [26]. Спроможність визначається у перспективному плані, який затверджує Кабінет Міністрів України. Тобто фактично спроможність визначав уряд, а не обласні державні адміністрації. Вони мали лише розробити відповідно до методики перспективний план та подати його на схвалення до обласної ради. Щодо «надуманих причин», то обласні державні адміністрації, відмовляючи, «посилаються на різні фактичні помилки у документах, коми, крапки, що не той суб'єкт звернувся з документами, не так зареєстрували, не так було оформлено протокол» [26]. Усе це спричиняє затягування створення громад.

Перші результати децентралізації були вже у 2015 році. Тоді 794 старі сільські, селищні та міські ради, до складу яких входили 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися в 159 територіальних громад. Найактивніше цей процес відбувався на Тернопільщині та Хмельниччині, де в 2015 році було створено відповідно 26 та 22 ОТГ. Вони об'єднали 673 населених пункти з 2015, об'єднаних по всій країні. Унаслідок, на Хмельниччині ОТГ охопили 35,9 % території та 22,8 % населення області, на Тернопільщині – відповідно 27,7 % та 21,3 % [15]. У Дніпропетровській та Львівській області було створено по 15 громад. Полтавська, Житомирська, Чернівецька та Одеська створили від 8 до 12 ОТГ. Ситуація в інших областях України у 2015 році складалася значно гірше: одну-дві громади було створено в Київській, Сумській, Миколаївській, Херсонській, Вінницькій, Кіровоградській, Луганській, Закарпатській областях й жодної – на Харківщині. На початок 2016 року тільки в чотирьох регіонах об'єднані громади включали понад 5 % мешканців і в десяти – понад 5 % території [15].

Темп створення об'єднаних громад пришвидшився упродовж 2016 року. Їхня кількість зросла зі 159 до 366, а чисельність населення перевищила 3,1 млн осіб. Станом на травень 2017 року об'єднали 1740 (близько 15 %) колишніх міських, селищних та сільських рад. Змінилася й географія найактивніших у створенні ОТГ регіонів: уперед вийшли Житомирщина, Дніпропетровщина, Вінниччина, Запоріжжя. Натомість темпи об'єднання громад на Тернопільщині та Хмельниччині суттєво загальмувалися. Хоча саме на Хмельниччині ОТГ мають найбільшу питому вагу – займають понад 43 % площі області й концентрують близько третини жителів (434 тис.) [15].

Зростання кількості об'єднаних територіальних громад тривало упродовж 2017–2019 років. На початок січня 2019 року Кабінет Міністрів України затвердив 1206 перспективних планів ОТГ, які обіймають 76 % території країни (без урахування окупованої). У регіонах-лідерах створення ОТГ уже понад половину площі покрито об'єднаними територіальними громадами: Запоріжжя й Житомирщина – понад 60 % території; Дніпропетровщина, Хмельниччина, Чернігівщина й Волинь – понад 50 %. Натомість у регіонах-аутсайдерах охоплення ледь сягає однієї десятої: Закарпаття – 4 %, Київщина – 11 %, Харківщина – 14 %, Вінниччина – 16 % [4]. Усе це статистика, сухі цифри. А важливо знати, що відбувається в реальності, з якими проблемами стикаються об'єднані територіальні громади в конкретних регіонах.

Швидкість процесу децентралізації залежить передусім від роботи обласних та районних державних адміністрацій як головних органів державної влади, що відповідальні за організацію й упровадження реформ на місцях. Серед противників децентралізації досить часто були голови районних державних адміністрацій та голови районних рад, які з політичних мотивів не підтримували або ж блокували створення об'єднаних територіальних громад [4].

Чимало прикладів, коли районні керівники намагалися гальмувати процес об'єднання громад через неможливість у майбутньому отримати контроль над органами місцевого самоврядування в усіх чи принаймні більшості об'єднаних територіальних громад [15]. Понад те, часто районні керівники та представники регіональної еліти прагнули створити громади на базі старих адміністративних районів. Децентралізація стикалася з як відкритим, так і прихованим спротивом. Підтвердження цьому знаходимо в Єдиному реєстрі судових рішень (ЄРСР). Регіональні еліти та олігархічні клани лобіювали розширення повноважень для регіональних органів влади, щоб дати областям більше незалежності від Києва [13], з одного боку. А з другого, – залишався конфлікт повноважень на районному та обласному рівнях, між об'єднаними територіальними громадами та районними державними адміністраціями, який з кожним роком буде лише поглиблюватися. Оскільки не можна здійснювати реформи, не змінивши до кінця радянської системи управління, тобто необхідно ліквідувати обласні й районні державні адміністрації.

Процеси децентралізації стикалися зі значними викликами та загрозами. З цього приводу слушно зазначив Д. Літч: «Децентралізація, хоч би яка корисна вона була в довгостроковій перспективі, зараз, швидше за все, стане фактором, що відволікатиме від невідкладного завдання – побудови сильної об'єднаної влади, яка покаже, що здатна відремонтувати фізичний та інституційний фундамент країни, котрий довго перебував на межі колапсу, а відтак здобути довіру українського народу. У гіршому разі наслідки цього процесу взагалі виявляться протилежними» [18]. Думка зарубіжного експерта виявилася досить слушною, адже влада на усіх рівнях зіткнулася з низкою проблем у процесі реалізації децентралізації.

Соціологічне дослідження <sup>1</sup>, проведене в серпні 2018 року, показало, що за рік рівень обізнаності українців у питаннях

децентралізації дещо знизився. Якщо в червні 2017 року 20 % опитаних добре знали, у чому вона полягає, то в серпні 2018 року таких було трохи більш ніж 16 % [9]. Ще 60 % «щось чули» про реформу, не знають нічого про неї близько 23 % (проти 18 % у 2017 р. та 31 % у 2016 р.) [9]. Показово, що обізнаність вища на Заході та Півдні, найменше знають про децентралізацію на Сході – 14 % [9].

Ставлення населення України до процесів доволі неоднозначне, зокрема, 23 % вважають, що децентралізація відкриє нові можливості для громадян впливати на владу, 12 % – що якість послуг покращиться. Однак 22 % вважають, що пришвидшиться спустошення сіл та деяких міст (цей показник зростає), 23 % побоюються появи місцевих «князьків» [9]. І це зовсім не випадково. Образ «всесильного мера-феодала» або олігарха, якому в місті або навіть у кількох населених пунктах належить усе чи майже все, досить поширений в областях України в останні роки. Користуючись термінами медієвістики, можна говорити про «міста-держави», де воля сеньйора стоїть вище за закони. Яскравими прикладами слугують «події в Бучі та Ірпені, де місцеві мери підім'яли під себе весь будівельний бізнес, а противників забудови б'ють на вулицях без зайвих розмов» [13]. З добою феодальної роздробленості можна порівнювати карти областей, на яких території громад мають дивовижні форми (україн видовжені чи об'єднують території, які знаходяться на великій відстані), займаючи іноді до половини площі колишніх районів, тоді як інші – тільки одну-дві старі сільські чи селищні ради [15]. Понад те, відстань до найвіддаленіших населених пунктів в одній громаді може досягати 25–30 км і більше, при цьому населені пункти, що розташовані лише за 5–10 км по інший бік від центру, можуть входити до складу іншої ОТГ [15]. Такі відмінності території об'єднань за формою можна пояснити насамперед амбіціями місцевих еліт, економічними інтересами або антипатіями мешканців одних населених пунктів до інших. Це може

привести до загрози створення фінансово неспроможних громад.

Кількість жителів об'єднаних громад також суттєво різниться. Найменша за чисельністю населення Макіївська ОТГ Чернігівської області (1,6 тис. жителів), найбільша – Лиманська ОТГ Донецької (44,2 тис.). При цьому зазначимо, що оптимальною для успішного функціонування громади кількістю жителів експерти називають 10–12 тис. осіб. Постає питання про забезпечення діяльності шкіл, медичних та інших установ у межах громад. Уже сьогодні є зрозумілим, що утримувати повні середні школи чи медичні заклади в громадах із населенням менш ніж 5–6 тис. осіб із часом буде надзвичайно складно. Наприклад, у Смирновській ОТГ Запорізької області, яка має 3,8 тис. жителів, налічується лише 320 дітей шкільного віку, що замало для функціонування навіть однієї нормальної школи. Натомість їх у громаді чотири, зокрема дві початкові та одна дев'ятирічка [15]. Можемо стверджувати, що один із ключових аргументів створення об'єднаних територіальних громад – зменшення до розумних масштабів витрат на персонал органів управління – не спрацював.

Важливим питанням для об'єднаних територіальних громад є їхня фінансова спроможність. Зазначимо, що 125 громад зі 159, які об'єдналися до початку 2016 бюджетного року, виявилися дотаційними. У різних регіонах країни суттєво різниться середній рівень дотаційності ОТГ. Так, на Івано-Франківщині він становить 42 %, у Львівській області – 31 %, у Чернівецькій – 28 %, на Тернопільщині – 21 % [15]. Водночас на Хмельниччині та Житомирщині – 13 %, на Дніпропетровщині, Черкащині та Одещині – 8–9 %, на Запоріжчині та Вінниччині – 5–6 %, а на Полтавщині та Чернігівщині – лише 2–4 % [15]. Однак рівень дотаційності не демонструє всього спектра станів окремих об'єднаних громад. Оскільки навіть у межах одного регіону часто співіснували громади, у яких дотації держави покривали до поло-

вини власних (без делегованих державою) повноважень ОТГ, і громади, які є донорами державного бюджету [15].

Для прикладу візьмемо Тернопільщину, яка у 2015 році була серед лідерів об'єднаних територіальних громад. Із 26 об'єднаних громад лише Байковецька, Заводська, Гусятинська та Васильковецька не потребували дотацій із державного бюджету. Кожна з них мала свою особливість та специфіку. Так, найзаможніша Байковецька, яка територіально прилягає до обласного центру, об'єднала 7 сільських рад (дві з яких приєдналися в грудні 2018 р.). У межах цієї ОТГ працюють великі компанії з міжнародними інвестиціями, що виготовляють кабельно-провідникову продукцію для автоконцерну *Volkswagen* «СЕ Борднетце-Україна» (*SEBN UA*), інструменти для деревообробки, медичне обладнання тощо. Станом на березень 2019 року на території Байковецької ОТГ проживають майже 9 тис. людей. У 2018 році названа громада посіла 20 місце за рівнем фінансової спроможності серед 227 українських громад із чисельністю населення від 5 до 10 тис. осіб. Власні доходи на одного мешканця складають 14 230 грн., і це сьомий за величиною показник у згаданій групі ОТГ [1].

Заводська громада Чортківського району Тернопільської області сформована лише з двох населених пунктів – смт Заводське та с. Угринь. На кінець 2015 року в об'єднаній громаді проживало 4463 особи, з яких 77 % (3461 особа) – мешканці смт Заводське, решта (1002 особи) – с. Угринь [24]. На своїй території названа ОТГ мала великий цукровий завод та велике сільськогосподарське підприємство (загалом згадані господарюючі суб'єкти є роботодавцями для 550 осіб та головним джерелом наповнення місцевого бюджету), які перебувають у доброму фінансовому становищі. Незважаючи на те що Заводська громада вважається однією з кращих на Тернопільщині, у «Стратегії розвитку Заводської об'єднаної громади на 2017–2025 роки» зазначалося: «Мешканці громади стримано позитивно ставляться

до самого факту проживання в Заводській об'єднаній громаді, однак при цьому високий відсоток з них (більше половини опитаних – 52,8 %) посередньо / нейтрально оцінюють громаду як місце проживання та задоволені тим, що проживають у новоутвореній громаді» [24]. Понад те, детальне ознайомлення зі «Стратегією розвитку Заводської об'єднаної громади на 2017–2025 роки» дає підстави говорити про серйозні проблеми, які накопичилися у громаді.

Особливістю Гусятинської громади є те, що вона створена на основі колишнього райцентру, на її території були розташовані промислові підприємства, знаходилася центральна районна лікарня, також ця ОТГ мала досить великий туристичний потенціал. Відповідно й значні надходження від податку на доходи фізичних осіб [8]. Громада також має свої відділи освіти й культури, створює нові проекти, щоб самій заробляти для себе. Найбільшим багатством Гусятини є мінеральна вода. Однак прибутків від джерел немає, оскільки ліцензії на їх використання закінчилися, а відомі в минулому санаторії занепали [8].

Недотаційність громади на початку її діяльності не забезпечувала її в майбутньому від фінансових труднощів. Показовим прикладом такої ситуації може бути Васильковецька громада Гусятинського району. Зазначимо, що Васильківці – рідне село українського підприємця, колись власника потужного аграрного холдингу, у який вкладали гроші зарубіжні компанії, Героя України, а нині жителя Швейцарії І. Гути [11]. При бюджеті громади у 18 млн грн. її очільник А. Гайдаш взяв у кредит 360 тис. грн. на погашення заборгованості із заробітної плати [19]. У Васильковецькій громаді не було реалізовано жодного проекту. Натомість в Іванковецькій громаді Тербовлянського району на депозит поклали 4 млн грн., щоб «гроші робили гроші» [19]. Робити певні висновки про успішність або не успішність тієї чи іншої громади необхідно тільки після глибокого та детального вивчення її діяльності.

Успішними називали і Слобожанську, Зеленодольську, Вербківську та Богданівську громади на Дніпропетровщині, у яких власні доходи істотно перевищували видатки. Їхню успішність пояснювали так: Слобожанська ОТГ була околицею Дніпропетровська, Зеленодольська мала на своїй території одну з найбільших в Україні Криворізьку ТЕС, Вербківська та Богданівська прилягають до Павлограда, а їхня економіка пов'язана з видобутком кам'яного вугілля і значними нарахуваннями податку на доходи фізичних осіб на заробітну плату [15]. Усе це робить громади спроможними.

Унаслідок перерозподілу власних і закріплених податкових надходжень на користь громад, заохочення до об'єднання в ОТГ, запуску механізмів співфінансування місцевих проектів із державного бюджету, таких як Фонд регіонального розвитку, обсяг місцевих бюджетів зріс більш ніж на 100 млрд грн. – з 69 млрд грн. у 2014 році до 170 млрд грн. у 2017 році. Бюджети громад зросли удвічі-втричі, а після об'єднання в ОТГ можуть збільшитися вчетверо-всімєро. З «кас із виплати зарплати» місцеві бюджети перетворилися на ресурс місцевого розвитку, здатний підтримати ремонт і будівництво доріг, відновлення інфраструктури, транспорту, шкіл, лікарень [3]. Усе це складає історію успіху спроможних громад.

Однією з перших не лише на Донбасі, а й загалом в Україні стала Лиманська міська громада, яка об'єднала 40 населених пунктів: 1 місто, 5 селищ міського типу, 30 сіл, 4 селища, які входять до 12 старостинських округів. Зазначимо, що Лиман (тоді ще Червоний Лиман) звільнили від сепаратистів одним із перших. Специфіка Лиманської громади полягає в тому, що територіально вона була об'єднана ще з 1989 року, коли місто та район взяли участь в експерименті, під час якого всі функції керування зосереджувалися в місті. Тому громаді фактично потрібно було тільки надати документи для створення ОТГ і вибрати голову. Ним став П. Цимидан. На відновлення інфраструктури (зокрема, капі-

тальний ремонт міської лікарні, куди евакуювали частину Донецького медичного університету) місто отримало значні кошти. Лиманська міська об'єднана територіальна громада в межах субвенції на формування та розвиток соціальної інфраструктури у 2016 році отримала 23 215,1 тис. грн. Зокрема, на капітальний ремонт будівлі для Центру надання адміністративних послуг, ремонт водопровідних мереж на території сіл та селищ Лиманської міської ради, капітальний ремонт будівлі дитячого садка в смт Ярова, а також дев'яти доріг комунальної власності, придбання спеціалізованої техніки для комунального підприємства «Лиманський Зеленбуд» [7]. Упродовж 2016 року збільшилися надходження до бюджету та була повністю реалізована державна субвенція, виділена на формування інфраструктури ОТГ. Порівняно з відповідним періодом 2015 року, бюджетні надходження зросли на 118 млн грн., тобто у 2,6 рази [16]. У Лимані наприкінці 2016 року було відкрито перший в Україні Центр безпеки громади, у якому компактно розмістилася не тільки ДСНС, а й пункт швидкої допомоги та поліції. На проект було витрачено 5,2 млн грн. з обласного бюджету [7]. За підсумками 2018 року Лиманська громада отримала найбільше серед ОТГ Донеччини власних надходжень – 230 млн грн. Загалом бюджет склав близько 600 млн грн. [17]. При цьому на її території жахливі дороги, відсутні сучасні школи, лікарні, спортивні зали, тротуари і місця відпочинку. Приміщення центральної міської лікарні здали за 1 грн. в оренду Інституту травматології та обласній травматологічній лікарні. Однак ремонт тут проводиться за гроші громади. Відзначається, що кошти витрачають неефективно, іде їх розкрадання. У 2018 році активісти виявили, що на 2,5 млн грн. завищені суми за дев'ятьма договорами.

Таким чином, є підстави стверджувати, що найбільша в Україні громада має цілу низку проблем, серед яких корупція, високі зарплати чиновників та забезпечення їх різ-

ними соціальними благами за рахунок громади, фінансування непрозорих комунальних підприємств, використання коштів не на розбудову сучасних об'єктів інфраструктури та покращення життя людей у громаді.

До тридцяти найбагатших ОТГ України входить Іллінівська громада Костянтинівського району Донецької області, створена в грудні 2016 року, вона складається із 25 населених пунктів, які раніше мали дев'ять адміністративних одиниць – сільських рад. На території ОТГ зареєстровані й працюють тепличне господарство «Перспектива», м'ясокомбінат «Башинський», сільгосп підприємства «Злагода», «Бета-Агро», «Імпульс». В ОТГ заходять надзвичайно потужні фінансові потоки: для реалізації проектів залучаються гроші з державного, обласного та місцевого бюджетів [6]. У бюджет 2017 року були закладені гроші на проект фінансування ремонту Центру культури та дозвілля в с. Олександро-Калинове, яке мало стати культурним центром громади, оскільки в цьому населеному пункті створено унікальний Музей української культури та побуту, розташований офіс ландшафтного парку «Клебан Бик» і сам парк. У планах було й облаштування в с. Олександро-Калинове Центру безпеки з усіма підрозділами [7]. У 2018 році Іллінівська ОТГ отримала від держави 5,6 млн грн. інфраструктурної субвенції. За ці гроші реалізували три проекти: реконструкцію насосної та водопровідної мереж у с. Полтавка, капітальний ремонт вулиць у с. Стара Миколаївка, капітальний ремонт переходу між вулицями в с. Плещіївка [7]. Наповненню місцевого бюджету сприяють місцеві підприємства, серед яких «Арсенал Пак», де виготовляють солодощі. Втрата традиційних ринків збуту змусила мобілізувати сили, вийти на нові рівні та співпрацювати з європейськими партнерами. З 2016 року солодощі із с. Іллінівка почали експортувати до Польщі, Латвії, Румунії [12]. Досвід Іллінівської ОТГ є свідченням реалізації реформи децентралізації.

Позитивним прикладом проведення децентралізації з урахуванням поліетнічного складу населення громад та їх багатомовності є досвід Чернівецької області. Зокрема, Мамалигівської громади Новоселицького району, на території якої сходяться три кордони: України, Румунії та Молдови. Загальний бюджет громади – 63 млн грн., з яких власних доходів – 17 млн грн. Із 12 тис. жителів Мамалигівської громади лише 2400 є українцями, а решта – румуномовні молдавани. З шести сільських рад, які увійшли до її складу, лише одна – українська, усі інші – молдавські, і люди в них розмовляють переважно румунською мовою [23]. Однак сесії громади відбуваються виключно українською. На першій сесії по об'єднанню громади у 2016 році прийняли рішення, що можна виступати і на рідній мові національної меншини, але доповідач мусить забезпечити переклад на українську, аби всім було зрозуміло. Проте поки що ніхто до цього не вдавався. Молдавани, які мешкають у громаді, добре розуміють українську. Загалом українська, румунська та російська перетинаються у мовленні так часто, що мешканці й самі не помічають, як переходять з однієї мови на іншу. Більше того, заступник голови громади В. Антончук наголошував, що «громада утворилася не за етнічним, а за економічним принципом: із Мамалигою, згідно з перспективним планом, просто об'єдналися більшість довколишніх населених пунктів. І ми налаштовані саме на економічний розвиток. Коли ті чи інші іноземні політичні сили захочуть влаштувати провокації у місцях компактного проживання національних меншин, їм буде байдуже, якою є адміністративно-територіальна структура країни» [22]. Отже, об'єднанню національний фактор не перешкоджає.

У Волоківську сільську ОТГ Глибоцького району об'єдналися одне українське і два румунських села, у Красноільську ОТГ – польське та румунське село [27]. Очільник Волоківської ОТГ наголошував, що «осно-



вний ресурс громади – це її мешканці, які беруть активну участь у розбудові інфраструктури громади, у громадському житті. Навіть еміграція однієї-двох родин – велика втрата для громади, тому керівництво громади створює всі можливі умови для комфортного життя мешканців, для розбудови місцевого бізнесу» [21]. Питання національності, етнічності чи мови не є конфліктогенними в цих громадах. Поліетнічність громад допомогла їм успішно налагодити транскордонну співпрацю та реалізовувати міжнародні проекти.

Підсумовуючи, можемо констатувати, що за час здійснення реформи децентралізації в Україні створено значну кількість об'єднаних територіальних громад на добровільній основі. Низка громад має значні успіхи у своїй діяльності, що забезпечено можливістю отримання фінансової самодостатнос-

ті; участі в проектах міжнародної технічної допомоги, що працюють саме з ОТГ; шансом використовувати кошти на розвиток своєї території, а також інвентаризацією земель, об'єктів соціальної сфери, податкових надходжень, оптимізацією існуючих послуг та отримання нових. Водночас реформа зіткнулася з низкою проблем. Серед яких: відсутність чіткості у законодавстві; низька обізнаність громад з новими можливостями та суттєвими перевагами від нововведень; відсутність системного підходу до змін в місцевому самоврядуванні та до адміністративно-територіальної реформи; спротив з боку обласних та районних державних адміністрацій; відсутність місцевого лідерства і нерозуміння на рівні районів необхідності цієї реформи; проблема пошуку кваліфікованих кадрів для роботи в об'єднаних територіальних громадах.

### Примітка

<sup>1</sup> Загальнонаціональне опитування населення проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із Київським міжнародним інститутом соціології 16–28 серпня 2018 року в усіх регіонах Укра-

їни, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2041 респондент віком старше за 18 років.

### Джерела та література

1. Байковецька громада: великі підприємства та обсерваторія. 01.04.2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10825>.
2. Бевз Т. А. Механізми реалізації процесів децентралізації в Україні. *Політика суспільних реформ: стратегія, механізми, ресурси. Зб. наук. праць* / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕНД НАН України, 2018. С. 143–177.
3. Галайченко І. Децентралізація: навчитися використовувати можливості. 03.01.2018. URL : <https://tyzhden.ua/Politics/207073>.
4. Голуб А. Подолати владу у владі. 09.01.2019. URL : <https://tyzhden.ua/Politics/225224>.
5. Голубева О. Зради і перемоги децентралізації: Що здобули ОТГ Львівщини від об'єднання. 02.03.2019. URL : <https://ua.112.ua/statji/zrady-i-peremohy-detsentralizatsii-shcho-zdobuly-oth-lvivshchyny-vid-obiednannia-482136.html>.

6. Гончарова Є. Децентралізація. Досвід Іллінської громади на Донеччині. 28.12.2017. URL : <https://tyzhden.ua/Society/206802>.
7. Гончарова Є. Самоврядування біля лінії фронту. 27.04.2017. URL : <https://tyzhden.ua/Society/191025>.
8. Громада над Збручем: за два роки зроблено більше, ніж за цілих шість. 17.03.2017. URL : <https://doba.te.ua/post/33177>.
9. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. URL : <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>.
10. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
11. Іван Гута: экс-глава агрохолдингу «Мрія» з боргом перед кредиторами в мільярд доларів. 04.03.2019. URL : <https://politeka.net/ua/person/851889-ivan>.

guta-jeks-glava-agroholdinga-mrija-s-dolgom-pered-kreditorami-v-milliard-dollarov/.

12. Іллінівська сільська громада повірила в реформу. 15.04.2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10886>.

13. Казанський Д. Децентралізація як феодалізм. 23.10.2015. URL : <https://tyzhden.ua/Politics/149318>.

14. Колотвин П., Шевчук М. Плюси та мінуси децентралізації на Одещині. URL : <http://news.informer.od.ua/page2317844.html>.

15. Крамар О. Децентралізація: перетягування ковдри. 01.05.2017. URL : <https://tyzhden.ua/Politics/191040>.

16. Лиманська ОТГ демонструє успіхи бюджетної децентралізації та уміло їх використовує на благо громади. URL : <https://www.auc.org.ua/uspihy/lymanska-otg-demonstruye-uspihy-byudzhetnoyi-decentralizaciyi-ta-umilo-yih-vykorystovuye-na>.

17. Лиманська ОТГ має найбільше доходів, але найнижчий розвиток серед громад Донеччини. 04.02.2019. URL : <https://vchasnoua.com/special/democrasy/actual/59441-lymanska-oth-maie-naibilshe-dokhodiv-ale-nainyzhchy-rozvytok-sered-hromad-donechchynu>.

18. Літч Д. Децентралізація: не те вирішення не тієї проблеми. 10.06.2015. URL : <https://tyzhden.ua/Society/137873>.

19. На Гусятинщині догосподарювалися так, що вже не мають грошей на зарплату. URL : <https://provse.te.ua/2017/06/na-husyatynschyni-dohospodaryuvaly-tak-scho-vzhe-ne-mayut-hroshej-na-zarplatu/>.

20. Неухвалення закону про адмінтерустрій фактично «консервує» децентралізацію – експерт. 14.05.2019. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2699758-neuhvalenna-zakonu-pro-adminterustrij-faktichno-konservue-decentralizaciu-ekspert.html>.

21. Реформа місцевого самоврядування – один з найбільших успіхів України, – Пітер Вагнер. 07.06.2018. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/8973>.

22. Сияк Д. Етнічний фактор. Мистецтво жити разом. Репортаж з Буковини. 11.04.2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10876>.

23. Сияк Д. На стику трьох кордонів. Інтерв'ю з керівником громади. 23.04.2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10926>.

24. Стратегія розвитку Заводської об'єднаної громади на 2017–2025 роки. URL : <https://zavodska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-12-13-38-13-06-2017/>.

25. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020». 12.01.2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

26. ЦВК і частина ОДА заблокували децентралізацію – експерт. 10.08.2018. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/9411?page=6>.

27. Чернівецька ОДА в особі Фищука зайняла неконструктивну позицію, проголосивши для всіх громад: «Один район – одна громада», що призводить до гальмування реформи децентралізації – Ярослав Курко. 29.05.2017. URL : <http://www.bukinfo.com.ua/show/news?lid=92858>.

## References

1. Bajkovecika ghromada: velyki pidprijemstva ta observatorija. 01.04.2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10825>.

2. Bevz T. A. (2019) Mekhanizmy realizacii procesiv decentralizacii v Ukraini. *Polityka suspilnykh reform: strateghija, mekhanizmy, resursy. Zbirnyk naukovykh pracj / za red. O. O. Rafaljsjkogho, O. M. Majborody*. Kyjiv : ІРІЕНД NAN Ukrainy, 2018. S.143–177.

3. Ghalajchenko I. (2018) Decentralizacija: navchytysja vykorystovuvaty mozhlyvosti. 03.01.2018. URL : <https://tyzhden.ua/Politics/207073>.

4. Gholub A. (2019) Podolaty vladu u vladi. 09.01.2019. URL : <https://tyzhden.ua/Politics/225224>.

5. Gholubjeva O. (2019) Zrady i peremogy decentralizacii: Shho zdobuly OTGh Ljvivshhyny vid ob'jednannja. 02.03.2019. URL : <https://ua.112.ua/statji/zrady-i-peremogy-detsentralizatsii-shcho-zdobuly-oth-lvivshchyny-vid-obiednannia-482136.html>.

6. Ghoncharova Je. (2017) Decentralizacija. Dosvid Іllinivskoj ghromady na Donechchyni. 28.12.2017. URL : <https://tyzhden.ua/Society/206802>.

7. Ghoncharova Je. Samovrjaduvannja bilja liniji frontu. 27.04.2017. URL : <https://tyzhden.ua/Society/191025>.

8. Ghromada nad Zbruchem: za dva roky зроблено biljshe, nizh za cilykh shistj. 17.03.2017. URL : <https://doba.te.ua/post/33177>.

9. Ghromadsjka dumka naseleennja shhodo reformy decentralizacii. URL : <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>.

10. Zakon Ukrainy «Pro dobroviljne ob'jednannja terytorijnykh ghromad». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

11. Ivan Ghuta: eks-ghlava aghrokhodynghu «Mrija» z borghom pered kredytoramy v miljard dolariv. 04.03.2019. URL : <https://politeka.net/ua/person/851889-ivan-guta-jeks-glava-agroholdinga-mrija-s-dolgom-pered-kreditorami-v-milliard-dollarov/>.

12. Іllinivsjka siljsjka ghromada poviryła v reformy. 15.04.2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10886>.

13. Kazanskyj D. (2015) Decentralizacija jak feodalizm. 23.10.2015. URL : <https://tyzhden.ua/Politics/149318>.
14. Kolotvyn P., Shevchuk M. Pljusy ta minusy decentralizaciji na Odeshhyni. URL : <http://news.informer.od.ua/page2317844.html>.
15. Kramar O. (2017) Decentralizacija: peretjaghuvannja kovdry. 01.05.2017. URL : <https://tyzhden.ua/Politics/191040>.
16. Lymansjka OTGh demonstruje uspikhy bjudzhetnoji decentralizaciji ta umilo jikh vykorystovuje na blagho ghromady. URL : <https://www.auc.org.ua/uspiky/lymanska-otg-demonstruye-uspiky-byudzhetnoyi-decentralizaciji-ta-umilo-yih-vykorystovuye-na>.
17. Lymansjka OTGh maje najbiljshe dokhodiv, ale najnyzhchij rozvytok sered ghromad Donechchyn. 04.02.2019. URL : <https://vchasnoua.com/special/democracy/actual/59441-lymanska-oth-maie-naibilshe-dokhodiv-ale-nainyzhchyi-rozvytok-sered-hromad-donechchyn>.
18. Litch D. (2015) Decentralizacija: ne te vyrishennja ne tijeji problemy. 10.06.2015. URL : <https://tyzhden.ua/Society/137873>.
19. Na Ghusjatynshhyni doghospodarjuvalysja tak, shho vzhe ne majutj ghroshej na zarplatu. URL : <https://provse.te.ua/2017/06/na-husyatynschyni-dohospodaryvalys-tak-scho-vzhe-ne-mayut-hroshej-na-zarplatu/>.
20. Neukhvalennja zakonu pro adminterustrij faktychno «konservuje» decentralizaciju – ekspert. 14.05.2019. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2699758-neuhvalenna-zakonu-pro-adminterustrij-faktychno-konservue-decentralizaciju-ekspert.html>.
21. Reforma miscevogho samovrjaduvannja – ody z najbiljsykh uspikhiv Ukrainy, – Piter Vaghner. 07.06.2018. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/8973>.
22. Synjak D. (2019) Etnichnyj faktor. Mystectvo zhyty razom. Reportazh z Bukovyny. 11.04.2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10876>.
23. Synjak D. (2019) Na styku trjokh kordoniv. Interv'ju z kerivnykom ghromady. 23.04.2019. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/10926>.
24. Strateghiji rozvytku Zavodsjskoji ob'jednanoi ghromady na 2017–2025 rr. URL : <https://zavodska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-12-13-38-13-06-2017/>.
25. Strateghiji stalogho rozvytku «Ukrajina-2020». 12.01.2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
26. CVK i chastyna ODA zablokuvaly decentralizaciju – ekspert. 10.08.2018. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/9411?page=6>.
27. Chernivecjka ODA v osobi Fyshhuka zajnjala nekonstruktyvnu pozyciju, progholosyvshy dlja vsikh ghromad: «Odyn rajon – odna ghromada», shho pryzvodytj do ghaljmuvannja reformy decentralizaciji – Jaroslav Kurko. 29.05.2017. URL : <http://www.bukinfo.com.ua/show/news?lid=92858>.