Малиновський В. Я.

*д.політ.н, професор,*

*професор кафедри соціального забезпечення та гуманітарних наук*

*Луцького національного технічного університету*

**Підсумки децентралізації 2019 року у Волинській області**

2019 рік був означений визначальними політичними подіями в Україні, зокрема виборами Президента України і народних депутатів України. Однак, певні побоювання щодо можливої зміни курсу щодо реформи децентралізації влади не отримали підтвердження. Новий Президент Володимир Зеленський і парламентська більшість, сформована партією «Слуга народу», цілковито продовжили реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Однак, процес формування ОТГ в регіоні мав суттєво менші масштаби, порівняно з попередніми роками. Це пояснюється тим, що ті громади, що мали намір сформувати ОТГ, в основному, в же це зробили. А ті, хто, не визначився, зайняли очікувальну позицію і чекають примусового об’єднання (приєднання).

У неділю, 30 червня, відбулися перші вибори селищного голови і депутатів у Мар’янівській селищній ОТГ Горохівського району. Таким чином у цьому районі, що суттєво відстав від інших районів, завершився процес утворення першої ОТГ. До складу Мар’янівської селищної ради увійшли: Мар’янівська селищна рада (смт 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 становить 8840 осіб, а територія – 167,9 км кв. Однак, так як ця ОТГ не була передбачена перспективним планом формування територій громад Волинської області, це зумовило подальші труднощі у її становленні. Зокрема, вона так і не визнана Урядом як спроможна, відповідно не перейшла на прямі бюджетні відносини з державним бюджетом з початку 2020 року.

25 жовтня сталася історична подія в процесі децентралізаційної реформи – утворення Луцької об’єднаної громади, до якої приєдналася Прилуцька сільська рада Ківерцівського району. На сесії 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 закінчилася багаторічна децентралізаційна епопея щодо створення Луцької міської ОТГ – першої громади на Волині з центром у місті обласного підпорядкування. Прилуцька сільська рада (села Прилуцьке, Жабка, Дачне, Сапогів) перша і поки єдина громада, яка вирішила створити ОТГ із обласним центром Волині. Приєднання до Луцька Прилуцької сільської ради мало відбутися ще декілька років тому. Депутати сільської ради на основі результатів громадського обговорення жителів сільської ради ще 29 вересня 2017 р. [**проголосували за відповідне рішення,**](https://konkurent.in.ua/news/luck/18983/prilucka-silrada-progolosuvala-za-obyednannya-z-luckom.html) проте на нього [**наклав вето сільський голова Валентин Арчибасов.**](https://konkurent.in.ua/publication/19155/golova-priluckogo-naklav-veto-na-obyednannya-iz-luckom/) Вважаючи такі дії сільського голови неправомірними депутати у січні 2018 р. подали заяви в прокуратуру, поліцію та облраду.  [**У березні 2018 р., зважаючи на думку більшості громади, депутати Прилуцької сільради дали знову згоду на об’єднання**](https://konkurent.in.ua/news/luck/24253/prilucke-znovu-hoche-yednatisya-iz-luckom.html). Проте сільський голова, ігноруючи більшість депутатів і думку громади, [**знову зупинив**](https://konkurent.in.ua/publication/24434/golova-priluckoyi-silradi-zupiniv-obyednannya-z-luckom-/)дію рішення сільської ради об’єднання з Луцьком. На жаль, достатньої кількості голосів для подолання вето серед депутатів не було. Зазначена ситуація мала політичне підґрунтя, пов’язане з перспективою виборів Луцького міського голови.

І лише після президентських і парламентських виборів, а відповідно зміни керівництва облдержадміністрації, 15 липня депутати Прилуцької сільської ради вчергове розпочали процес тепер уже приєднання з Луцьком. Втративши потужних покровителів в особі керівників області та зміни політичної ситуації, 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. Володимир-Волинський вже оточений ОТГ, до Нововолинська дві суміжні сільські ради – Грядівська і Грибовицька не виявили бажання приєднатися. Про 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.

Складна ситуація залишилася й з районними центрами. З різних причин, жоден з них так і не реалізував можливість добровільного варіанта створення ОТГ.

Важливим напрямом децентралізаційної реформи стало облаштування Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) в рамках проекту «Фаза впровадження Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку (U-LEAD з Європою)» – міжнародної програми, що фінансується Швецією. Протягом року було створено або модернізовано вісім ЦНАП в ОТГ Волинській області: Вишнів, Прилісне, Павлівка, Дубове, Колодяжне, Заболоття, Заброди, Зимне. Зокрема, 18 листопада у Вишнівській сільській ОТГ відбулося урочисте відкриття ЦНАП, який відповідає сучасним вимогам та європейським стандартам. Вишнівська ОТГ отримала значну підтримку від Програми «U-LEAD з Європою». У листопаді в Устилузькій міській ОТГ почав роботу мобільний ЦНАП, створений завдяки партнерству громади з Програмою «U-LEAD з Європою». Мобільний ЦНАП буде надавати 80 послуг та ще 49 через стаціонарний ЦНАП. Мешканці 25 населених пунктів ОТГ будуть отримувати якісні адмінпослуги поряд  зі своєю домівкою. Затверджено чотири маршрути мобільного центру зі щоденними виїздами.

Окрім Горохівського району, активізувалися децентралізаційні процеси ще у двох районах, в яких утворення ОТГ мало значні труднощі. 22 грудня 2019 р. [провели перші вибори](https://www.volynnews.com/news/all/sohodni-vybory-u-shesty-hromadakh-volyni/) голів і депутатів у Сошиченській ОТГ Камінь-Каширського та [Доросинівській ОТГ Рожищенського районів](https://www.volynnews.com/news/policy/vybory-v-dorosynivskiy-oth-na-volyni-khto-stav-holovoiu-oth-ta-deputa/). Сошичненська громада об’єднала чотири села двох сільських рад: Сошичненської і Карасинської з населенням 3568 осіб. На жаль, інші п’ять сільських рад, передбачені у складі цієї ОТГ перспективним планом, відмовилися прийняти відповідні рішення. До складу Доросинівської ОТГ ввійшло п’ять сільських рад: Доросинівська, Береська, Вічинівська, Ворончинська, Немирська з населенням 3457 осіб. Ще дві сільські ради, передбачені у складі цієї ОТГ перспективним планом, з різних причин відмовилися від об’єднання. Створення зазначених ОТГ у не повному складі, зважаючи на невелику кількість населення, що становить менше п’яти тисяч населення, суттєво зменшує потенційні можливості цих громад. Слід зазначити, що саме за цим показником (кількість ОТГ з населенням менше 5 тис. осіб) у рейтингу регіонів щодо формування спроможних громад Волинська область займає найнижче 12 місце [3].

У цей же день пройшли додаткові вибори депутатів у Романівській сільській раді, що приєдналася до у Підгайцівської ОТГ Луцького району, Кримненській сільраді, що приєдналася до Дубечненської ОТГ Старовижівського району та Журавлинській сільській раді, що приєналася до Смідинської ОТГ Старовижівського району, Соловичівській сільські раді, що приєдналася до Турійської селищної ОТГ. Таким чином, позитивний процес приєднання суміжних громад до ОТГ у Волинській області у 2019 р. мав продовження. Адже ті громади, що вичікували, побачивши успішний розвиток ОТГ, зважилися на приєднання. Однак, ті громади, що вирішили приєднатися до ОТГ, що розташовані в суміжних районах, так і цього року не змогли реалізувати своє право участі в децентралізації. Верховна Рада так і не спромоглася внести відповідні зміни до Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад», відповідно ЦВК відмовила у призначенні додаткових виборів у:

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;

Буцинській і Секунській сільрадах Старовижівського району, що приєдналися до Дубівської ОТГ Ковельського району;

Звірівській сільраді Ківерцівського району, що приєдналася до Липинської ОТГ Луцького району.

Підсумовуючи, слід зазначити, що протягом 2019 року на Волині було утворено чотири ОТГ: Луцька міська, Мар’янівська селищна, Доросинівська і Сошичненська сільські. Луцька ОТГ стала першою ОТГ міста обласного значення. І це є найбільшим досягненням децентралізаційної реформи у звітному році, адже об’єднання міст, особливо обласних центрів, із суміжними сільськими територіями є найбільш проблемним сегментом цієї реформи. Утворено першу ОТГ у Горохівському районі – Мар’янівську.

Таким чином, станом на 1 січня 2020 р. в регіоні утворено 54 ОТГ, а основні показники перевищили позначку 50 % (див. табл. 1), що значно вище середньоукраїнських показників:

 *Таблиця 1*

**ОТГ Волинської області (станом на 01.01.2020 р.)** [1]

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 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 |
| 235 | 57,03 | 604 561 | 58,00 | 11 802,08 | 58,59 |

Як видно, більшість волинян проживають в ОТГ, отримуючи всі переваги і сервіси децентралізаційної реформи, однак ще значна частина мешканців області, особливо сільських жителів, не відчули 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. 1:

Рис. 1. Динаміка формування ОТГ у Волинській області у 2015-2019 рр.

У рейтингу регіонів щодо формування спроможних громад Мінрегіону за підсумками 2019 року Волинська область залишається серед лідерів децентралізації в Україні, займаючи шосте місце серед регіонів [3]. Вона з оптимізмом готується до завершального етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у 2020 році.

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 підготовлений рейтинг фінансової (бюджетної) діяльності усіх діючих 806 ОТГ України. Зазначене рейтингування проведено за вісьмома індикаторами:

1. Доходи загального фонду на одного мешканця (співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без трансфертів до кількості мешканців відповідної ОТГ). Ці доходи розраховано як співвідношення обсягу надходжень доходів загального фонду без урахування трансфертів до кількості мешканців відповідної ОТГ. Тобто, у розрахунок включено лише доходи загального фонду, які мобілізуються до бюджету на відповідній території. Цей показник характеризує фінансовий потенціал ОТГ, спроможність забезпечувати громаду за рахунок ресурсів, які генеруються на її території.
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 (співвідношення обсягу видатків на утримання апарату управління, проведених за рахунок коштів загального фонду до кількості мешканців відповідної ОТГ). Тобто, показник вказує на те, якою є «вартість» одного працівника управлінського апарату ОТГ для кожного жителя громади (у річному вимірі);
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). Дотаційність бюджетів розраховано таким чином:
* для ОТГ, які отримують базову дотацію – як співвідношення базової дотації до суми доходів загального фонду з урахуванням базової дотації;
* для ОТГ, які перераховують реверсну дотацію – як співвідношення реверсної дотації до суми доходів загального фонду;
1. Співвідношення видатків на утримання апарату управління із фінансовими ресурсами ОТГ (співвідношення видатків на утримання апарату управління органів місцевого самоврядування із сумою доходів загального фонду без урахування трансфертів з державного бюджету, у відсотках);
2. 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). Тобто, при розрахунку використано дані щодо обсягів видатків спрямованих на заробітну плату з нарахуваннями (по всіх галузях), а також обсяг видатків загального фонду бюджету без урахування коштів, перерахованих до інших бюджетів у вигляді трансфертів, оскільки ці кошти не були спрямовані на проведення видатків на території відповідної ОТГ, а були використані на утримання установ чи фінансування заходів іншої громади (тієї, яка отримала такі кошти);
3. Питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків (частка капітальних видатків у сумарному обсязі видатків загального та спеціального фонду відповідного бюджету ОТГ). Обсяги капітальних видатків відображають спроможність ОТГ забезпечувати соціально-економічний розвиток, можливості для реалізації проектів інфраструктурного розвитку, створення матеріальних активів або отримання відповідного соціального ефекту.

806 ОТГ згруповані за критерієм чисельності населення у п’ять груп. Міста обласного значення, у яких відбулася процедура об’єднання чи приєднання, для більш коректного порівняння виділена в окрему групу (див. табл. 2):

Таблиця 2

**Групи ОТГ за кількістю населення [2]**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 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 зазначеному рейтингу щодо ОТГ Волинської області ситуація є такою. У групі 1 з 95 ОТГ найвищі показники і 38 місце зайняла Ківерцівська міська ОТГ, натомість, Любомльська міська ОТГ – 85, Любешівська селищна ОТГ – 87 місця.

У групі 2 серед ОТГ Волинської області розташувалися таким чином: 82 місце – Старовижівська селищна ОТГ, 94 – Забродівська сільська ОТГ, 104 – Цуманська селищна, 106 – Колківська селищна ОТГ.

Найбільш успішними є 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 розмістилася Головненська – 244, Гуто-Боровенська – 255, Люблинецька селищна ОТГ – 260 місця

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. Найнижче розмістилися Велицька ОТГ – 256, Привітненська – 267, Сераховичівська ОТГ – 282 місця.

Аналізуючи зазначені показники, можна дійти висновку, що найбільш успішними у фінансовому плані є ОТГ, на території яких розміщені потужні бюджетоутворюючі підприємства (наприклад, «Модерн-Експо» на території Підгайцівської ОТГ, ТОВ «Кромберг & Шуберт» у Боратинській ОТГ, ПАТ «Володимир-Волинська птахофабрика» у Зарічанській ОТГ, завод Nestle у Смолигівській ОТГ), а також ті, котрі знаходяться навколо міст обласного значення і на території яких розміщена значна кількість сервісних підприємств і торгових центрів, (наприклад, Липинська, Княгининівська, Заборольська ОТГ).

Однак, викликають певне здивування доволі скромні показники ОТГ, утворених на базі районних центрів, які, за ідеологією реформи, разом з містами обласного значення мали б стати локомотивами економічного розвитку суміжних територій. Зокрема, лише Ківерцівська міська ОТГ зайняла 38 місце серед 95 ОТГ у першій групі. Натомість, Любомльська і Любешівська ОТГ стали аутсайдерами у своїй групі. У другій групі Старовижівська ОТГ зайняла 82 місце із 128 ОТГ. У третій групі Шацька ОТГ зайняла 160 місце, Турійська ОТГ – 178, Іваничівська ОТГ – 214. За основними показниками вони суттєво поступилися багатьом сільським ОТГ, що мають набагато скромніші потенційні можливості.

На нашу думку, пояснити цю ситуацію можна низьким рівнем управління, зокрема повільністю реформування мережі бюджетних установ та відсутністю економічної активності. Керівництво зазначених ОТГ поки не змогло опанувати мистецтво ефективного управління змішаною територіальною громадою в абсолютно нових реаліях функціонування ОТГ, що вимагає гармонійного поєднання міського і сільського менеджменту. Методи і форми публічного управління, що застосовувалися ними у дореформаційний період, не відповідають викликам, що постали перед ОТГ.

 Ще однією причиною такого стану є порушення оптимальності основних параметрів формування ОТГ: територія/населення. Зокрема, результати фінансової (бюджетної) діяльності Любешівської селищної ОТГ підтверджують позицію автора про те, що великі за територією ОТГ мають суттєві проблеми не лише сервісного, а й фінансового характеру, і, відповідно, підтверджують гіпотезу про те, що підхід «один район, одна громада», є помилковим.

**Список літератури**

1. Волинська область. Загальна інформація. URL: <https://decentralization.gov.ua/areas/0332>
2. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік/ URL:// <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (дата звернення: 02.03.2020).
3. Рейтинг областей щодо формування ОТГ. Індикатор 3. / Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 року. URL:// <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (дата звернення: 06.02.2020).