

ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНОЇ РЕФОРМИ НА КОВЕЛЬЩИНІ

Із початку реформи децентралізації влади Ковельський район активно включився у цей процес. 25 червня 2015 р. Волинська обласна рада затвердила Перспективний план формування територій громад. На Ковельщині було затверджено вісім спроможних об'єднаних територіальних громад (далі — ОТГ): Голобська, Велицька, Любитівська, Люблинецька, Поворська, Дубівська, Білинська та ОТГ м. Ковеля [6]. Однак, у Перспективному плані, затвердженому 23 вересня Кабінетом Міністрів України (далі — КМУ), залишилося лише п'ять ОТГ: Голобська, Велицька, Любитівська, Люблинецька, Поворська [10]. 14 серпня Волинська обласна рада затвердила перші п'ять ОТГ Волинської області, котрі завершили процедуру об'єднання, серед яких дві Ковельського району: Голобська селищна і Велицька сільська. При цьому зазначимо, що з них лише Голобська ОТГ за своїми основними показниками відповідала Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України (далі — КМУ) [9]. Велицька сільська рада, зважаючи на її досить слабку фінансову та інфраструктурну спроможність (затверджені власні доходи на 2016 р. становили усього 1 568 000 грн), мала б об'єднатися з Голобською селищною радою. Наведені підходи щодо формування ОТГ, на жаль, були притаманні багатьом іншим органам місцевого самоврядування (далі — ОМС) Волинської області.

У цьому контексті зазначимо, що в процесі формування спроможних ОТГ слід дотримуватися таких критеріїв:

- чисельність громади не повинна бути меншою, ніж 5—7 тис. осіб;
- питома вага базової дотації — не більше 30 % від суми власних доходів;
- витрати на утримання управлінського апарату — не більше 20 % від обсягу власного ресурсу громади.

Фінансовий аналіз свідчить, що у великих громадах 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 більше можливостей для забезпечення належного утримання об'єктів інфраструктури, функціонування закладів і установ комунальної власності, а ОМС можуть забезпечити надання якісних і своєчасних послуг.

Зазначені висновки підтвердили результати аналізу фінансової спроможності 159 ОТГ України за підсумками 2016 р., здійснені Центральним офісом реформ при Мінрегіоні. Найкращі серед волинських ОТГ показники були у Смолигівській ОТГ, котра зайняла 42 місце серед усіх ОТГ України. У цій ОТГ власні доходи на одного мешканця становили 2788,2 грн, рівень дотаційності бюджету 1,6 %, питома вага видатків на утримання апарату управління 20,4 %. Пояснюються такі показники розміщенням на території цієї ОТГ потужного бюджетоутворюючого підприємства Nestle.

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 % (див. табл. 1).

Таблиця 1

Фінансова спроможність ОТГ Волинської області за 2016 рік [1]

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

У 2016 р. процес формування ОТГ у районі продовжився. 28 серпня завершилася процедура утворення Люблинецької селищної ОТГ (Люблинецька селищна, Мощенська та Старокошарівська сільські ради). На сесіях Волинської обласної ради 8 вересня та 12 жовтня були внесені зміни до Перспективного плану формування територій громад. Зокрема, у Ковельському районі з'явилися Дубівська і Колодяжненська сільські ОТГ. Після довгого очікування, пов'язаного з відсутністю коштів [2], ЦВК призначила перші вибори у восьми ОТГ Волинської області, зокрема 11 грудня у Поворській ОТГ, а 18 грудня у Дубівській ОТГ. Отже, у 2016 р. у Волинській області було утворено десять ОТГ, серед яких три — Люблинецька селищна і Дубівська, Поворська сільські Ковельського району.

30 квітня 2017 р. відбулися перші вибори у Колодяжненській сільській ОТГ, 24 грудня — додаткові вибори у Радошинській сільській раді, що приєдналася до Голобської ОТГ. До знакових подій того періоду варто віднести офіційне відкриття 3 березня 2017 р. ЦНАП у Голобській ОТГ — одного з перших в Україні, сформованого за моделлю інтегрованого офісу. Реалізація цього проекту здійснена у рамках міжнародного проекту «ЦНАП як інноваційний інструмент взаємодії влади та громади», що реалізовувався у трьох областях Західної України. Керівник програм співробітництва представництва Європейського Союзу в Україні Беренд де Гроот наголосив, що сьогодні людям продемонстровано практичні кроки децентралізаційної реформи, що відбувається в Україні. З відкриттям ЦНАП у ньому надавалося понад 70 адміністративних послуг, необхідних для жителів Голобської ОТГ. Для зручностей відвідувачів було обладнано дитячий куточок, громадську приймальню, впроваджено сучасний електронний документообіг [12].

Загалом на кінець 2017 р. у Ковельському районі було сформовано шість ОТГ. У ці ОТГ об'єдналися 23 селищні і сільські ради, або 76,6 % (поза ОТГ залишилося лише сім сільських рад), у той час, коли цей показник в області становив 41,26 %. У цих ОТГ проживало 32 547 осіб, що становило 80,5 % населення району (по області цей показник становив 26,18 %). Площа ОТГ становила 1305,811 км. кв або 75,78 % від загальної площі району, по області цей показник становив 44,21 % (див. табл. 2).

Таблиця 2

ОТГ Ковельського району (станом на 24.12.2017 р.)

Кількість ОМС, що об'єдналися в ОТГ	% від усіх ОМС району (30)	Кількість населення ОТГ	% від усього населення району (40 443)	Площа ОТГ (км кв.)	% від площі району (1723 км кв.)
23	76,6	32 547	80,5	1305,811	75,78

Як видно з табл. 3, Ковельський район досяг позитивної динаміки і за основними показниками значно перевищував аналогічні показники Волинської області. Він також входить у трійку лідерів децентралізаційної реформи, поступаючись лише Володимир-Волинському і Любомльському районам.

Таблиця 3

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

Однак, конфігурація ОТГ Ковельського району є доволі проблемною: із шести ОТГ лише дві мають кількість населення більше 5 тис. осіб: Голобська — 8700 і Люблинецька — 6417. Немає жодної ОТГ, в якій би цей показник перевищував 10 тис. осіб. Такий стан безпосередньо впливає на фінансові показники, що не мають такої позитивної динаміки. Зокрема, за показниками фінансової спроможності Мінрегіону за 2017 р. друге місце серед волинських ОТГ зайняла Дубівська ОТГ (68 місце) — котра має вигідне географічне розташування у приміській зоні, в якій розміщена велика кількість підприємницьких структур. Натомість, доволі низькі місця зайняли Люблинецька (326 місце) і Голобська (343 місце) селищні ОТГ (див. табл. 4):

Таблиця 4

Фінансова спроможність ОТГ Ковельського району за 2017 рік [7]

Назва ОТГ	Власні доходи на 1 особу	Рівень дотаційності бюджетів (%)	Видатки розвитку на 1 особу (грн)	Видатки на утримання апарату (%)
Дубівська	3827,3	-1,2	1364,9	22,6
Поворська	1263,3	27,3	1054,3	29,8
Велицька	953,5	36,5	1613,6	60,5
Люблинецька	1599,4	21,1	561,9	29,1
Голобська	1475,8	25,0	669,0	36,6

Як видно з табл. 4, найвищий показник власних доходів на одну особу 3827,3 грн досягнуто у Дубівській ОТГ. Вищий за цей показник на Волині був лише у Княгининівській ОТГ Луцького району — 4188,4 грн. Також найкращий показник рівня дотаційності у Дубівській ОТГ, що мала реверсну дотацію (— 1,2 %). Натомість, найбільша залежність від державного бюджету у Велицькій ОТГ — 36,5 %. Як позитив, у Велицькій ОТГ — найбільші видатки розвитку на одну особу (1613,6 грн), а найнижчі — у Люблинецькій ОТГ (561,9 грн). Як негатив, усі ОТГ району перевищили позначку 20 % видатків на утримання управлінського апарату, а у Велицькій ОТГ вони досягли критичної позначки у 60,5 %.

Доволі непроста ситуація склалася з об'єднанням сільських територій з містом Ковелем. На жаль, жодна сільська рада не виявила бажання об'єднатися з цим містом. Основні побоювання сільських жителів стосувалися т. зв. «міської експансії», 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 Ковелем. Передбачаючи саме такий сценарій розвитку подій, керівництво міста мало виявити ініціативу для того, щоб упередити такі настрої та переконати громади сусідніх сіл у перевагах об'єднання з містом. Однак цього не сталося, керівництво і депутати Ковельської міської ради не дуже наполегливо шукали шляхів діалогу з навколишніми сільськими радами. Відповідно, сільські громади наполегливо шукали варіанти об'єднання не з містом обласного значення, а з навколишніми сільськими радами.

Відповідно до показників: чисельність сільського населення та площа території громади, ОТГ щороку отримують субвенцію з державного бюджету на формування інфраструктури. Зазначена субвенція надається для створення, модернізації інфраструктури ОТГ та спрямовується на нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури, що належить до комунальної власності, а саме:

— підвищення якості адміністративних послуг: створення ЦНАП, сучасних систем організації управління громадою комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення;

— реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з метою їх використання відповідно до повноважень та потреб ОТГ з обов'язковим застосуванням енергозберігаючих технологій;

— будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт доріг, мостів, переходів комунальної форми власності, що поліпшують доступність жителів до об'єктів та установ, у яких надаються публічні послуги;

— закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення для комунальних підприємств, пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежнорятувального оснащення;

— будівництво водогонів, систем водовідведення, нових полігонів твердих побутових відходів та рекультивацію територій сміттєзвалищ тощо;

— будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт інших об'єктів, які є важливими для посилення спроможності та забезпечення територіальної згуртованості громади, належного рівня безпеки та цивільного захисту громади [3].

4 квітня 2018 р. КМУ затвердив розподіл обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ у 2018 році [11]. 40 ОТГ області отримали 106 464,4 тис. грн. Зазначена сума є більшою удвічі від 2017 р. (50 122,9 тис. грн), однак, урахувавши, що вона була розрахована на утричі більшу кількість волинських ОТГ, інфраструктурна субвенція 2018 р. суттєво зменшилася в розрізі кожної ОТГ. У табл. 5 показана зазначена динаміка на прикладі середньостатистичної української ОТГ і конкретної Велицької ОТГ. Якщо у 2016 р. ця ОТГ отримала 5,1 млн грн, то у 2018 р. лише 2,3 млн, тобто субвенція зменшилася на 55,6 %. Це пояснюється тим, що у Державному бюджеті підвищення розміру зазначеної субвенції (у 1,9 рази) суттєво відстає від динаміки зростання ОТГ (у 4,1 рази).

Таблиця 5

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
Субвенція на 1 ОТГ	6,2 млн	4 млн	2,8 млн	45,4 %
Велицька ОТГ	5,1 млн	3,3 млн	2,3 млн	44,4 %

У цьому зв'язку слід зазначити, що за три роки децентралізаційної реформи (2016-2018 рр.) найбільшу суму субвенції серед районів Волинської області отримали шість ОТГ Ковельського району, — майже 40 млн грн (див. табл. 6).

Таблиця 6

Розподіл інфраструктурної субвенції у розрізі районів

Райони	2016	2017	2018	Разом
Ковельський район (6 ОТГ)	10 279,2	14 849,1	14 105,2	39 184
Володимир-Волинський р-н (4 ОТГ)	14 253,1	9,109	11 045,5	34 407,6
Луцький район (5 ОТГ)	2004,9	4303,5	9798,1	16 106,5
Ратнівський район (4 ОТГ)	—	4145,7	11 472,8	15 618,5
Іваничівський район (4 ОТГ)	—	8717	6903,5	15 620,5
Маневицький район (2 ОТГ)	—	5583,7	8298,9	13 915,5
Любомльський район (4 ОТГ)	—	—	12 980,3	12 980,3
Любешівський район (1 ОТГ)	—	—	12 603,2	12 603,2
Шацький район (1 ОТГ)	-	3414,9	2677,3	6092,2
Старовижівський район (3 ОТГ)	—	—	5677,0	5677,0
Ківерцівський район (2 ОТГ)	—	—	4031,9	4031,9
Рожищенський район (1 ОТГ)	—	—	2475,9	2475,9
Турійський район (2 ОТГ)	—	—	2438,2	2438,2
Локачинський район (1 ОТГ)	—	—	1956,6	1956,6
Разом	26 537,2	50 122,9	106 464,4	183 124,5

Субвенція з державного бюджету на формування інфраструктури розподілена між ОТГ Ковельського району у таких розмірах (див. табл. 7):

Розподіл інфраструктурної субвенції між ОТГ Ковельщини

Назва ОТГ	2016 (тис. грн.)	2017	2018	Разом
Голобська	5106,1	3471,3	2964,3	11 541,7
Велицька	5173,1	3363,4	2300,5	10 837,0
Поворська	—	3829,4	2914,9	6744,3
Люблинецька	—	1715,2	1171,6	2886,8
Дубівська	—	2469,8	1697,2	4167,0
Колодяжненська	—	—	3007,2	3007,2
Разом	10 279,2	14 849,1	14 105,2	39 184

16 травня 2018 р. КМУ затвердив зміни до перспективного плану формування територій громад Волинської області [8]. Зміни стосувалися формату окремих територій громад, що були затверджені раніше, а також новоутворених ОТГ. Зокрема, з плану була виключена Любитівська ОТГ, котра за три роки так і не змогла сформуватися.

Затвердження зазначених змін відкрило можливість для призначення як перших виборів в новоутворених ОТГ, так і в тих громадах, що прийняли рішення про приєднання до діючих ОТГ. Зазначимо, що на Волині процес приєднання суміжних громад до ОТГ проходить доволі успішно. Зокрема, на Ковельщині до Голобської ОТГ уже приєдналася Радошинська сільська рада, а в Дубівській ОТГ на часі приєднання двох сільрад із сусіднього Старовижівського району (див. табл. 8):

Таблиця 8

Динаміка приєднання громад до ОТГ Ковельщини

№ п/п	Найменування ОТГ	Найменування ради, що приєдналася до ОТГ	Дата прийняття остаточного рішення про приєднання
1	Голобська селищна ОТГ	Радошинська сільрада	Вибори відбулися 24.12.17.
2	Дубівська сільська ОТГ	Секунська сільрада Буцинська сільрада Старовижівського району	20.02.2018 №15/2 21.03.2018 19/2

Аналіз виконання місцевих бюджетів ОТГ за перше півріччя 2018 р., здійснений Мінрегіоном показав, що найбільш успішною ОТГ Ковельщини, як і в 2017 р., стала Дубівська ОТГ, що у групі ОТГ з чисельністю до 5 тис. осіб зайняла 34 місце із 248 ОТГ України. Власні доходи на одного мешканця становили 2079,9 грн, реверсна дотація 2,8 %, а видатки на утримання апарату управління — 23,4 %. Поворська ОТГ зайняла 134, Колодяжненська ОТГ — 139, Велицька — 221 місце. В останній доходи на одного мешканця становлять 569,1 грн, дотаційність бюджету 41,1 %, а видатки на утримання апарату управління 70,1 %. У групі з чисельністю населення від 5 до 10 тис. осіб Голобська ОТГ зайняла 150 місце серед 227 ОТГ України, Люблинецька ОТГ — 165 [5].

Разом з тим, перша половина 2018 р. відзначена суттєвим зростанням надходжень до місцевих бюджетів ОТГ Ковельщини податків і зборів. Зокрема, найвища на Волині динаміка зростання цих надходжень у 2,1 рази (209,4 %) зафіксована у бюджеті Поворської ОТГ. У Голобській ОТГ вона становила 181,3 %, Колодяжненській ОТГ — 152%, Велицькій ОТГ — 141,8 % [4].

Таблиця 9

Порівняльний аналіз фінансової спроможності ОТГ Ковельщини

Назва ОТГ	Власні доходи на 1 особу		Рівень дотаційності бюджетів (%)		Видатки на утримання апарату (%)	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Дубівська	3827,3	2079,9	-1,2	-2,8	22,6	23,4
Голобська	1475,8	809,6	25,0	27,5	36,6	40,2
Люблинецька	1599,4	934,2	21,1	21,5	29,1	31,6
Поворська	1263,3	928,3	27,3	22,3	29,8	31,0
Колодяжненська	—	1181,4	—	22,4	—	35,1
Велицька	953,5	569,1	36,5	41,1	60,5	70,1

Однак, як видно з табл. 9, порівняно з 2017 р. у першому півріччі 2018 р. всі ОТГ Ковельщини погіршили свої показники, зокрема, власні доходи на одного мешканця. Лише Дубівська ОТГ перевищила середній по області показник (1345,6 грн). Рівень дотаційності бюджетів не зазнав суттєвих змін, окрім Велицької ОТГ (41,1 %). Викликає занепокоєння зростання питомої ваги видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без урахування трансфертів). Найбільш негативним є цей показник у Велицькій ОТГ — 70,1 % (!).

Підсумовуючи, слід зазначити, що за роки децентралізаційної реформи Ковельський район зайняв лідерські позиції серед районів Волинської області, а дві ОТГ району: Голобська (селищний голова С. Гарбарук) і Велицька (сільський голова В. Ковальчук) у 2015 р. стали піонерами реформування на Волині. Однак, не вирішеною проблемою залишається ситуація об'єднання м. Ковеля із суміжними сільськими радами, а також територія, що мала входити до Любитівської ОТГ. Відповідно, окрім утворення Ковельської міської ОТГ, необхідно працювати над приєднанням суміжних сільських громад до діючих ОТГ, як це вже зробили Голобська і Дубівська ОТГ. Таким чином невеликі ОТГ зможуть поліпшити свої базові показники: кількість населення і розмір території.

Також слід суттєво поліпшити стан справ у фінансово-економічній сфері, зокрема зменшити рівень дотаційності бюджетів і витрат на утримання управлінського апарату, особливо в ОТГ з низькими фінансово-економічними показниками.

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

2. Деякі питання забезпечення фінансування проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів об'єднаних територіальних громад: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 696-р. Урядовий кур'єр. 2016. 22 жовт. С. 19.

3. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 р. № 200. Урядовий кур'єр. 24 берез. 2016 р. С. 10.

4. Експерти проаналізували бюджети об'єднаних громад кожної області. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9724> (дата звернення: 24.09.2018).

5. Експертний аналіз бюджетів 665 ОТГ за I півріччя 2018 року. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9680> (дата звернення: 14.09.2018).

6. На Волині буде 74 територіальні громади? Волинь-нова. 2015. 27 черв. С. 4.

7. Оцінка фінансової спроможності 366 об'єднаних територіальних громад за 2017 рік. Децентралізація влади. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/177/%D0%91%D1%83%D0%BA%D0%BB%D0%B5%D1%82_%D0%A0%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D1%84%D1%96%D0%BD_%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC_366_%D0%9E%D0%A2%D0%93_%D0%B7%D0%B0_2017.pdf (дата звернення: 14.09.2018).

8. Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.05.2018 р. № 328-р. Урядовий кур'єр. 2018. 20 трав. С. 8.

9. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. Урядовий кур'єр. 2015. 6 трав. С. 9.

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

11. Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у 2018 році: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.04.2018 р. № 201-р. Урядовий кур'єр. 2018. 6 квіт. С. 10.

12. Січкарь В. У Голобах відкрили ЦНАП. Вісті Ковельщини. URL: http://vk.volyn.ua/news_30_8927_UGolobahvidkriliTSNAP.html (дата звернення: 17.03.2017).