



**2016**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ  
В УКРАЇНІ**

Видання здійснене в рамках Проекту USAID ПУЛЬС, який Асоціація міст України впроваджує за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. Впровадження проекту стало можливим завдяки підтримці американського народу, здійсненій через Агентство США з міжнародного розвитку. Зміст не обов'язково відображає думку USAID або Уряду США.

**Скорочення в тексті:**

**АМУ** – Асоціація міст України  
**ДАБІ** – державна архітектурно-будівельна інспекція України  
**Держбюджет** – Державний бюджет України  
**Держгеокадастр** – Державне агентство з питань геодезії, картографії та кадастру України  
**Держкомстат** – Державний комітет з питань статистики України  
**Держсільгоспінспекція** – Державна інспекція сільського господарства України  
**ДССН** – державні соціальні стандарти і нормативи  
**ДФРР** – Державний фонд регіонального розвитку  
**ЄДРПОУ** – Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України  
**ЖКГ** – житлово-комунальне господарство  
**Кабмін, КМУ** – Кабінет Міністрів України  
**МБРР** – Міжнародний банк реконструкції і розвитку  
**МВС** – Міністерство внутрішніх справ України  
**Міненерговугілля** – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України  
**Мінмолодьспорт** – Міністерство молоді та спорту України  
**Мінрегіон** – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України  
**Мінфін** – Міністерство фінансів України  
**МОЗ** – Міністерство охорони здоров'я України  
**МОН** – Міністерство освіти і науки України  
**МОП** – Міжнародна організація праці  
**МСП, Мінсоцполітики** – Міністерство соціальної політики та праці України  
**НАК** – національна акціонерна компанія  
**НАН України** – Національна академія наук України  
**Нацдержслужба** – Національне агентство з питань державної служби України  
**НКРЕКП** – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг  
**ОДА, облдержадміністрація** – обласна державна адміністрація  
**ОМС** – органи місцевого самоврядування  
**ОСББ** – об'єднання співвласників багатоквартирних будинків  
**ОСН** – органи самоорганізації населення  
**ОТГ** – об'єднана територіальна громада  
**ПДФО** – податок на доходи фізичних осіб  
**ПТУ** – професійно-технічне училище  
**ПЦМ** – програмно-цільовий метод бюджетування  
**ТЕЦ** – теплоелектроцентрально, тепла електростанція, що виробляє не лише електричну енергію, але і тепло  
**ТКЕ** – підприємство з виробництва теплової енергії (теплокомуненерго)  
**ТПВ** – тверді побутові відходи  
**Укрінформ** – Українське національне інформаційне агентство  
**ФАП** – фельдшерсько-акушерський пункт  
**ЦВК** – Центральна виборча комісія України  
**ЦНАП** – центр надання адміністративних послуг  
**ЦПМСД** – центр первинної медико-санітарної допомоги  
**USAID** – Агентство США з міжнародного розвитку

## ВСТУП

Звітний 2016 рік став другим роком реалізації реформ з децентралізації влади та ресурсів на рівень місцевого самоврядування територіальних громад. В багатьох містах, селищах та селах у сприятливих бюджетних умовах, створених бюджетною і податковою реформою 2014 року, прискорено, порівняно з багатьма попередніми роками, здійснювалися проекти благоустрою. В темпі попереднього року тривали процеси добровільного об'єднання територіальних громад. У новостворених об'єднаних громадах відбувалося обрання старост сіл та селищ. Новостворені об'єднані громади, їхні органи місцевого самоврядування долали нові для себе організаційні проблеми, розробляли та реалізували, в тому числі за кошти, отримані з Державного бюджету на розвиток інфраструктури, різноманітні проекти розвитку. За багатьма показниками 2016 рік можна назвати роком добрих новин.

У той же час стала даватися взнаки недостатня фахова готовність багатьох органів місцевого самоврядування переважно сільських ОТГ до розробки та реалізації справді значимих проектів. Уряд, зі свого боку, став перекладати на місцеві бюджети виконання обов'язків держави без належної компенсації видатків територіальних громад на ці цілі трансфертами з Державного бюджету. Це почало загрожувати демотивацією територіальних громад до дальшого добровільного об'єднання.

У цьому звіті розглянуто стан місцевого самоврядування, перебіг та результати його реформування протягом 2016 року, перспективи дальшого розвитку децентралізаційних реформ у різних сферах, що безпосередньо стосуються місцевого самоврядування в нашій країні.

Звіт заснований на результатах моніторингу стану місцевого самоврядування, який здійснюється Асоціацією міст України в рамках Проекту ПУЛЬС, впроваджуваного спільно з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Попередні результати цього моніторингу відображалися в річних звітах «Міське самоврядування в Україні» за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 та 2015 роки.

Звіт адресується самим органам місцевого самоврядування, громадськості, органам державної влади, науковцям, журналістам – кожному, хто цікавиться цими питаннями.

## I. ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД НА МАРШІ

З 2014 року в нашій країні здійснюється децентралізація та реформа місцевого самоврядування, яка полягає, передусім, у зміні системи адміністративно-територіальних одиниць базового рівня через об'єднання територіальних громад.

### Перші вибори та утворення ОТГ

У 2015 році відповідно до вимог Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було проведено перші вибори та переведено на прямі міжбюджетні відносини **159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ)**.

У звітному 2016 році проведено перші вибори ще у 208 ОТГ, що у 1,3 рази більше, ніж у попередньому році. При цьому в 183 ОТГ перші вибори відбулися лише у грудні 2016 року, що пов'язано із виділенням бюджетних коштів на їх проведення аж 3 жовтня.

Таким чином, протягом 2015-2016 рр. було утворено **366 ОТГ** (табл. 1), в яких об'єдналося 1738 сільських, селищних, міських територіальних громад (біля 16% від загальної їхньої кількості на початок реформи), де проживає 3 183 388 осіб, що складає близько 7,5% від загальної чисельності населення України.

Табл. 1

#### Кількість утворених ОТГ у 2015-2016 рр.

Область	Кількість утворених громад			Усього
	міських	селищних	сільських	
Вінницька	5	7	9	21
Волинська	1	4	10	15
Дніпропетровська	2	14	18	34
Донецька	3	1	2	6
Житомирська	3	13	16	32
Закарпатська	1	0	2	3
Запорізька	1	3	12	16
Івано-Франківська	1	2	8	11
Київська	0	2	0	2
Кіровоградська	3	0	2	5
Луганська	0	2	1	3
Львівська	4	4	14	22
Миколаївська	1	5	13	19
Одеська	2	3	6	11
Полтавська	2	4	12	18
Рівненська	1	3	14	18
Сумська	1	6	7	14
Тернопільська	5	12	19	36
Харківська	1	3	0	4
Херсонська	0	4	8	12
Хмельницька	3	11	12	26
Черкаська	1	2	3	6
Чернівецька	4	2	10	16
Чернігівська	5	6	5	16
<b>Загалом</b>	<b>50</b>	<b>113</b>	<b>203</b>	<b>366</b>



Лідерами із кількості утворених ОТГ є Тернопільська (36 ОТГ), Дніпропетровська (34 ОТГ) та Житомирська (32 ОТГ) області. Водночас, найменша кількість (2 ОТГ) утворена в Київській області. Слід зазначити, що, незважаючи на відсутність перспективного плану формування територій громад у Закарпатській області (єдина область України, яка не має перспективного плану), там вже утворено 3 ОТГ.

Щодо кількості населених пунктів, які увійшли до складу ОТГ, то, за даними ЦВК, найбільше їх у Хмельницькій – 569, Житомирській – 565 та Дніпропетровській області – 419.

Може здатися, що 366 ОТГ за два роки – це небагато. Проте темп об'єднання територіальних громад в Україні порівняно з більшістю європейських країн високий, оскільки там муніципальна консолідація тривала десятиліттями.

За словами першого заступника Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В'ячеслава Негоди «зараз усе менше громад зволікають з об'єднанням, бо орієнтуються вже не на обіцянки, а на конкретні цифри, зокрема, на бюджетні показники 159 ОТГ, створених минулого року». Моніторинг бюджетів цих 159 ОТГ свідчить, що за 11 місяців 2016 року надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів цих ОТГ (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали майже 6,3 млрд грн, що більше ніж у 6 разів перевищує надходження аналогічного періоду 2015 року до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ<sup>1</sup>.

За результатами опитувань, 67% українців відчувли покращення від децентралізації та реформи місцевого самоврядування. Про це під час презентації соціологічного дослідження Ради Європи та Київського міжнародного інституту соціології щодо результатів реформи децентралізації та місцевого самоврядування повідомив в Укрінформі генеральний директор КМІС Володимир Паніотто<sup>2</sup>.

«Загалом 67% населення або самі відчувли покращення, або чули про це від інших. Тих, хто відзначив зміни на краще, у 2,5 рази більше, ніж було в 2015 році», – сказав Паніотто. За його словами, відповідно до результатів дослідження, понад 80% українців знає, що така реформа відбувається в країні. «Більшість населення вважає реформу потрібною, і ця цифра відрізняється від минулого року, було 60%, тепер 64%», – зазначив експерт. Він додав, що українці очікують від реформи децентралізації: зменшення корупції (67%), поліпшення якості послуг (62%) та покращення добробуту громадян (46%).

Перший рік життя перших 159 ОТГ наочно продемонстрував позитивні результати реформи, що підтверджує правильність обраного шляху. Окрім зовнішніх змін – зокрема, капітальних ремонтів шкіл, дитячих садків, будинків культури, амбулаторій, ФАПів, ремонту доріг, реконструкції водогонів, вуличного освітлення – громади суттєво змінилися зсередини.

ОТГ стали зацікавленими створювати нові робочі місця, забезпечувати сприятливі умови для залучення інвестицій, розвитку економічної активності, а громадяни відчувли свою причетність до прийняття рішень і ретельно контролюють дії місцевої влади.

Водночас, при формуванні ОТГ виникає чимало питань у взаємовідносинах територіальних громад з нині чинною системою районних органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

За цих умов, на думку, зокрема, і Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Геннадія Зубка, зволікання з формуванням спроможного базового рівня місцевого самоврядування є неможливим і наступний рік має стати завершальним в частині формування спроможних громад, що дасть змогу втілити ефективні перетворення в освіті, медицині, соціальній, культурній та інших сферах нашого повсякденного життя. Про це він заявив 27 грудня на брифінгу з нагоди презентації соціологічного дослідження про результати реформи децентралізації та місцевого самоврядування.

«2017 рік – це ключовий рік з точки зору об'єднання громад, це ключовий рік з точки зору

<sup>1</sup> <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/12/Ukrayina-OTG.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2146242-pro-rezultati-reformi-decentralizacii-ta-miscevogo-samovraduvanna.html>

вже перших результатів, які будуть відчувати не тільки українці, які проживають в об'єднаних територіальних громадах, а й усі українці. Чому? Тому що точки зростання малого, середнього бізнесу саме починаються з об'єднаних територіальних громад. І найголовніше: 17 рік – це питання секторальної децентралізації, тому що вже ми повинні показувати реформи, які повинні пройти в галузі освіти, охорони здоров'я, соціальних послуг, надання адміністративних послуг безпосередньо в об'єднаних територіальних громадах», – сказав Геннадій Зубко.

Моніторинг схвалених обласними радами перспективних планів формування територій громад областей, проведений Асоціацією міст України, засвідчив, що згідно із вказаними планами станом на початок грудня минулого року в Україні має бути утворено **1308 ОТГ**. Тобто, у 2017 році буде над чим плідно попрацювати.

### «Резервні» ОТГ

Кількість об'єднаних територіальних громад у 2015-2016 рр. була б більшою, якщо б Центральна виборча комісія не вважала відсутніми правові підстави для призначення перших виборів у об'єднаних територіальних громадах, утворюваних на базі територіальних громад з суміжних районів та навколо міст обласного значення, у зв'язку з необхідністю попередньої, на її думку, зміни меж таких районів та міст обласного значення.

Так, наразі тільки блокування ЦВК проведення перших виборів унеможлиблює завершення формування **33 ОТГ у 18 областях**, а саме:

- Росошанської сільської ОТГ, Краснопільської сільської ОТГ, Лука-Мелешківської сільської ОТГ та Гніванської міської ОТГ Вінницької області;
- Оваднівської сільської ОТГ та Городищенської сільської ОТГ Волинської області;
- Любимівської сільської ОТГ та Обухівської селищної ОТГ Дніпропетровської області;
- Бахмутської міської ОТГ, Андріївської сільської ОТГ та Очеретинської селищної ОТГ Донецької області;
- Гостомельської селищної ОТГ та Бучанської міської ОТГ Київської області;
- Помічнлянської міської ОТГ Кіровоградської області;
- Воютицької сільської ОТГ Львівської області;
- Радсадівської сільської ОТГ Миколаївської області;
- Маяківської сільської ОТГ та Знам'янської сільської ОТГ Одеської області;
- Сенчанської сільської ОТГ, Дмитрівської сільської ОТГ та Новогалещинської селищної ОТГ Полтавської області;
- Демидівської селищної ОТГ Рівненської області;
- Тернівської селищної ОТГ Сумської області;
- Хоростківської міської ОТГ, Товстенської селищної ОТГ та Зборівської міської ОТГ Тернопільської області;
- Любимівської селищної ОТГ Херсонської області;
- Грицівської селищної ОТГ, Нетішинської міської ОТГ та Славутської міської ОТГ Хмельницької області;
- Зорівської сільської ОТГ Черкаської області;
- Новодністровської міської ОТГ Чернівецької області;
- Холминської селищної ОТГ Чернігівської області.

Для оцінки правомірності таких дій Центральної виборчої комісії окремі ОТГ (Росошанська сільська ОТГ, Воютицька сільська ОТГ, Новодністровська міська ОТГ) звернулися із відповідними позовами до Окружного адміністративного суду міста Києва. Станом на кінець звітного року судовий розгляд справ тривав.

Окрім того, для врегулювання на законодавчому рівні питання порядку зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад із сусідніх районів однієї області у Верховній Раді зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях су-

міжних районів» (реєстр. № 5520).

Ще у **трьох ОТГ** (Бокіймівська сільська ОТГ Рівненської області, Олешанська сільська ОТГ Івано-Франківської області та Ротмістрівська сільська ОТГ Черкаської області) Центральною виборчою комісією не було призначено перші вибори у зв'язку із проведенням позачергових виборів голів сільських, селищних, міських рад, які увійшли до складу ОТГ.

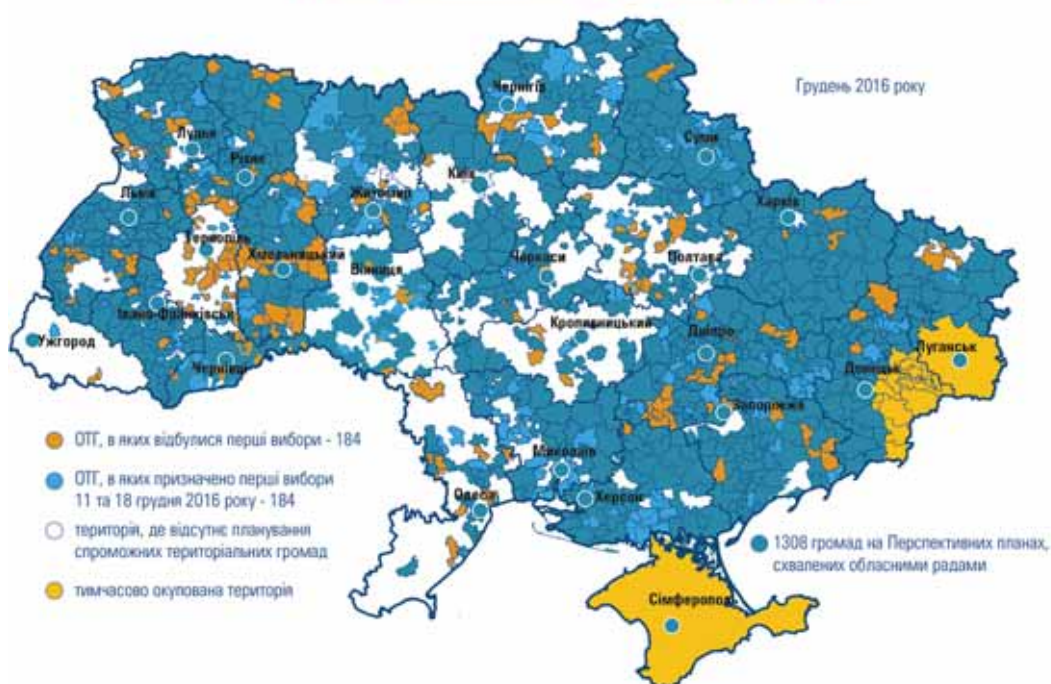
Крім цього, 18 грудня перші місцеві вибори не відбулися у Річківській сільській ОТГ Білопільського району Сумської області. Повторні місцеві вибори у вказаній ОТГ призначено на 29 січня 2017 року.

З огляду на викладене, станом на кінець 2016 року, поряд з 366 вже утвореними ОТГ у **«резерві реформи» є ще 37 сформованих ОТГ**, яким для їх належного функціонування залишилося лише провести перші вибори.

### Питання «білих плям»

Одним із проблемних питань процесу формування спроможних громад є наявність у перспективних планах формування територій громад областей так званих «білих плям». На час прийняття перспективних планів між місцевими політиками не було досягнуто згоди щодо меж майбутніх ОТГ на таких територіях, і тому в перспективних планах об'єднані громади на таких територіях тимчасово не передбачені. Моніторинг схвалених обласними радами перспективних планів, проведений Асоціацією міст України, показав, що станом на початок грудня звітного року такі «білі плями» охоплюють більше 30% території України. Все це вимагає належного доопрацювання перспективних планів найближчим часом.

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ



Карта України із білими плямами

Затверджені Урядом перспективні плани формування територій громад областей вкрай потребують актуалізації ще й тому, що не передбачають низки ОТГ, у яких вже відбулися перші вибори, та ОТГ, що розпочали формуватися поза перспективними планами. Наведене створює загрозу невизнання таких ОТГ спроможними відповідно до вимог статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Крім того, у 2016 році при формуванні ОТГ неодноразово поставало питання необхідності до-

тримання вимог Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 – зокрема, дотримання пункту 6 Методики щодо визначення майбутнього адміністративного центру потенційної ОТГ. Адже ігнорування Методики практично нівелює сутність реформи, оскільки замість спроможних територіальних громад утворюються малочисельні, з нерозвинутою інфраструктурою, недостатніми кадровими ресурсами «псевдо-ОТГ». Такі ОТГ потребують подальшого зміцнення через приєднання додаткових територіальних громад, а це також має бути передбачено перспективними планами.

Однак органи місцевого самоврядування вже утворених ОТГ, в тому числі й з недостатнім для спроможності ресурсним потенціалом, не зацікавлені в тому, щоб знову йти на вибори, і це є стримувальним фактором підвищення спроможності ОТГ через їх доформування. Такі приєднання мали б відбуватися за спрощеною процедурою, без проведення нових перших виборів у доповненій ОТГ. І вирішити це питання можливо шляхом внесення відповідних змін до норм Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Відповідні проекти законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання громад)» (реєстр. № 4772) та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» (реєстр. № 4773) вже прийняті Верховною Радою України у першому читанні та підготовлені для розгляду у другому читанні.

### Стимулювання формування ОТГ

Розбудова сучасної системи місцевого самоврядування, зокрема, шляхом консолідації територіальних громад, на принципах децентралізації повноважень, субсидіарності, деконцентрації ресурсів, гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів потребує дальшого вдосконалення чинного законодавства та комплексних підходів до вирішення актуальних питань забезпечення життєдіяльності ОТГ у всіх сферах суспільного життя.

Серед головних питань, які потребують законодавчого врегулювання для стимулювання подальшого формування ОТГ, можна виокремити:

- врегулювання питання зміни меж районів у разі об'єднання територіальних громад сусідніх рад, межі юрисдикції яких розташовані в сусідніх районах;
- визначення прийнятної процедури приєднання територіальних громад до вже утворених спроможних ОТГ;
- передачу земель державної власності за межами населених пунктів у власність ОТГ та визначення порядку такої передачі;
- наділення органів місцевого самоврядування ОТГ повноваженнями щодо розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів;
- вирішення питання розроблення містобудівної документації для ОТГ (схем планування території ОТГ), надання відповідних повноважень ОТГ;
- визначення механізмів здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, зупинення рішень зазначених органів з мотивів невідповідності їх Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду;
- удосконалення правового статусу старости селища, села.

Зазначимо, що, з метою прискорення вирішення вказаних питань, розпорядженням Кабінету Міністрів від 22.09.2016 р. № 688 затверджено оновлений План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Крім того, Указом Президента України від 07.12.2016 р. № 545 підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування в Україні визначено одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік, а Уряду доручено затвердити комплекс заходів на 2017 рік, спрямованих на активізацію реформування місцевого самоврядування та державну підтримку добровільного об'єднання територіальних громад.



## II. ДОСИТЬ ВЖЕ РОСТИ НАМ БЕЗ СТАРОСТИ!

Статтею 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у спроможних територіальних громадах, утворених шляхом об'єднання дрібних територіальних громад, передбачено інститут старости. Він призначений, передусім, для забезпечення зв'язку жителів сіл, селищ з радою об'єднаної громади та її виконавчим комітетом, а також для виконання інших важливих функцій в забезпеченні життєдіяльності відповідної території.

Інститут сільського старости має в Україні достатньо глибокі корені. В системі земського самоврядування, яка діяла на українських землях у складі Російської імперії у 1864-1917 роках, аналогом сьогоденних об'єднаних громад були волості, в адміністративних центрах яких діяли волосні земські управи. В селах же, що входили до складу волості, обиралися старости, які забезпечували зв'язок між селом та волосною управою. Цей позитивний історичний досвід, очевидно, і запозичено розробниками Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, яка тепер реалізується в державі.

На етапі розробки законопроекту «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачалося, що старости сіл та селищ призначатимуться відповідною радою громади за поданням голови громади. Однак у 2014 році, задля забезпечення проходження цього законопроекту у Верховній Раді, було прийнято компромісне рішення – замість призначення старости радою передбачити його обрання жителями сільської території відповідно до закону. Хоча це загрожувало в недалекій перспективі конфліктом компетенцій старост з одного боку, та голів відповідних громад з іншого, і могло, зрештою, спричинити необхідність повернення до ідеї призначення старост.

Таким чином, частиною першою статті 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, ... за винятком її адміністративного центру, обирається староста».

З цього формулювання витікає також, що рада об'єднаної територіальної громади самостійно визначається з кількістю старост, що обиратимуться на території її юрисдикції, та з територією, на яку поширюються повноваження кожного старости. Тому між першими виборами ради об'єднаної громади і прийняттям цією радою рішення про кількість старост на її території, про села, віднесені до відання кожного старости, та обранням цих старост є не визначений законом часовий проміжок. У зв'язку з цим передбачено, що на період до обрання старост виконавчі їхніх обов'язків (як правило, колишні сільські голови) працюють на юрисдикціях, що охоплюють території колишніх сільських рад, значна частина яких включають по декілька сіл.

Оскільки, згідно з частиною шостою зазначеної статті, староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою, обрання старост у кожному селі, яких у складі об'єднаної громади налічуватиметься до кількох десятків, могло б дезорганізувати роботу цього органу. Виходячи з цього, розробниками законодавства про об'єднані громади й передбачалася відображена в частині першій статті 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можливість обрання старости від декількох сіл на територіях, більших за території колишніх сільських рад. Що не виключає можливості обрання старост і на менших територіях, де це необхідно.

Однак при прийнятті Закону України «Про місцеві вибори» від 17.07.2015 р. було допущено колізію з законом «Про місцеве самоврядування в Україні». У формулюванні частини шостої статті 2 та частини десятої статті 17 виборчого закону не взято до уваги можливість обрання одного старости на декілька сіл, передбачену статтею 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Натомість у виборчому законі йдеться про утворення єдиного мажоритарного одномандатного виборчого округу для обрання старости на території лише одного населеного пункту. Це створило проблеми для формування раціональної системи сільських, селищних старост при виборах цих посадових осіб, які розпочалися в січні 2016 року. Центральна виборча комісія, посилаючись на ці норми виборчого закону, стала блокувати початок виборчого процесу там, де один староста мав обиратися для декількох населених пунктів.

У зв'язку з цим Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування 15 лютого схвалив роз'яснення щодо можливості обрання одного старости виборцями декількох населених пунктів об'єднаної територіальної громади на підставі рішення відповідної місцевої ради.

Базуючись на положеннях Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори», Комітет вказав, що рада об'єднаної територіальної громади наділена правом визначати перелік сіл, селищ, у яких обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Тобто своїм рішенням місцева рада, виходячи з власних організаційних, фінансових та матеріальних можливостей, визначає кількість старост, які будуть обрані в об'єднаній територіальній громаді та відповідні території об'єднаної територіальної громади, на яких старости будуть виконувати свої функції. При цьому, на думку Комітету, частина території об'єднаної територіальної громади, на якій староста виконує свої функції, може складатись як з одного населеного пункту, так і з декількох, жителі яких і повинні мати право обирати відповідного старосту.

У той же час, з метою забезпечення однозначності тлумачення та застосування окремих положень законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо можливості обрання одного старости виборцями декількох населених пунктів об'єднаної територіальної громади на підставі рішення відповідної місцевої ради, Комітет визнав за доцільне здійснити уточнення відповідних положень вищезгаданих законів України.

17 лютого групою народних депутатів у Верховній Раді було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до законів України щодо виборів старост», реєстраційний № 4091, яким пропонувалися редакційні зміни до законодавства, котрі б конкретизували можливість обрання старости для декількох населених пунктів. Законопроект був підтриманий Асоціацією міст України.

Водночас, враховуючи інші проблеми чинного законодавства щодо статусу старост, Асоціація міст у лютому ініціювала розробку іншого законопроекту про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища. В ньому пропонувалося, зокрема, передбачити:

1. Переведення старост із категорії виборних посадових осіб до категорії посадових осіб, затверджуваних радою об'єднаної територіальної громади. На період до такої зміни статусу старости - визначення механізму вступу обраного старости на посаду та дострокового припинення повноважень обраного старости рішенням ради об'єднаної територіальної громади з призначенням наступних позачергових виборів старости радою або територіальною комісією.

2. Встановлення підлеглості старост відповідним сільським, селищним, міським головам.

3. Вилучення норми частини шостої статті 14.1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка закріплює за старостою членство у виконавчому комітеті ради за посадою.

З метою узагальнення першого досвіду виборів та функціонування старост і визначення законодавчих пріоритетів у регулюванні їхнього статусу, Комітетом Верховної Ради з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування у співпраці з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства було ініційовано національний круглий стіл «Обговорення питань правового регулювання статусу старост в об'єднаних територіальних громадах». В порядку підготовки до нього Асоціацією міст у березні-квітні було проведено опитування рад об'єднаних громад, де вже були на той час обрані старости, щодо проблем з їхнім обранням та діяльністю. Серед проблем, зокрема, називалися такі:

1. Перші вибори старост є єдиним видом перших виборів, які фінансуються з місцевого, а не державного бюджету. На місцях дуже розраховують на прийняття Верховною Радою законопроекту «Про внесення змін до Закону України “Про місцеві вибори” (щодо фінансування підготовки і проведення перших виборів старост)», № 3535, зареєстрованого групою народних депутатів – членів цього Комітету – ще в листопаді 2015 року.



2. Частина обраних старост і рад громад досі не розібралися з порядком надання в об'єднаних громадах послуг з реєстрації актів громадянського стану, реєстрації місця проживання, здійснення нотаріальних дій і потребують відповідних роз'яснень.

3. Частина обраних старост не володіють комп'ютером, а штату найманих працівників староста не має. Кваліфікаційні ж вимоги до виборної посадової особи відсутні. Це є ще одним аргументом на користь призначення старост за конкурсом замість їх обрання.

За результатами вибіркового опитування в регіонах з'ясувалося також, що лише меншість обраних старост має досвід роботи на посаді сільського голови. Кількісний склад виконавчих комітетів рад громад з врахуванням старост (що, відповідно до закону, є членами таких органів за посадою) дуже різнився. На той час він складав від 7 чи 9 осіб, як у Вашківецькій громаді Чернівецької області та Наркевицькій громаді Хмельницької області, до 26 осіб у Війтівецькій громаді та 45 в Гуменецькій Хмельницької області.

Зазначений круглий стіл відбувся 16 травня у Верховній Раді. Серед його 120 учасників були народні депутати України, міські, селищні та сільські голови, обрані старости, представники асоціації органів місцевого самоврядування, науковці, незалежні експерти.

В обговоренні доповіді, яку зробив перший заступник міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства В.Негода, взяли, зокрема, участь перший заступник виконавчого директора АМУ О.Слобожан та експерт АМУ В.Кравченко. Вони висловили думку про доцільність переходу від обрання старост до їхнього призначення відповідними радами у зв'язку з відсутністю у старост будь-яких визначених законом владних повноважень.

Однак переважна більшість учасників обговорення висловилися за збереження інституту обрання старост прямим голосуванням виборців старостинських округів. Менше промовців підтримали членство старост у виконавчих комітетах рад об'єднаних територіальних громад за посадою.

Розійшлися думки щодо спроможності старост надавати жителям адміністративні послуги і щодо доцільності цього. Було визнано необхідним навчання новообраних старост виконанню передбачених для них функцій.

Як і обіцяв учасникам голова парламентського Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування С.Власенко, який головував на цьому заході, результати круглого столу після їхнього опрацювання були використані Комітетом для вдосконалення законодавства в частині формування, правового статусу та функціонування інституту старост. Вже 1 червня у Верховній Раді групою народних депутатів був зареєстрований проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища) № 4742. В первісній редакції він передбачав, зокрема:

- визначення старостинського округу;
- можливість для старости бути членом виконавчого комітету замість набуття цього статусу за посадою;
- порядок дострокового припинення повноважень старости.

Асоціація міст, підтримавши цей законопроект, все ж внесла низку пропозицій щодо його вдосконалення, вказавши наступне:

1. Законопроект для статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонується визначення старостинського округу як «населені пункти (села, селища), що перебували на території юрисдикції ради сільської, селищної територіальної громади, яка увійшла до складу об'єднаної територіальної громади. За рішенням сільської, селищної, міської ради, яка представляє об'єднану територіальну громаду, межі старостинського округу можуть бути змінені». Властивішим було б його наступне визначення: «визначена рішенням ради об'єднаної територіальної громади сукупність населених пунктів, жителі яких обирають одного старосту, з прилеглими землями. За відсутності іншого рішення ради старостинським округом є населені пункти (села, селища), що перебували на території юрисдикції однієї ради сільської, селищної територіальної громади, яка увійшла до складу об'єднаної територіальної громади.». Воно давало б раді можливість оптимізувати систему управління територією громади.

2. Пропонованими положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено погодження старостою проектів рішень відповідної сільської, селищної, міської ради. Однак таке повноваження старости в окремих випадках може використовуватися як інструмент блокування рішення ради. Тому доцільно замість погодження передбачити надання старостою висновків щодо проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу.

3. Законопроектом передбачена відповідальність старости перед сільською, селищною, міською радою. Оскільки його статус і повноваження мають скоріше виконавчий характер, слід передбачити його відповідальність також перед сільським, селищним, міським головою.

Після того, як 8 вересня зазначений законопроект був прийнятий Верховною Радою в першому читанні, він був доопрацьований і станом на початок грудня підготовлений до другого читання. В ньому враховано позицію АМУ щодо чіткого визначення старостинського округу як такого, що визначається відповідною радою громади та вилучено погодження старостою проектів рішень ради громади. Однак відповідно до політичних перспектив проходження законопроекту в парламенті відкладено позбавлення їх статусу членів виконавчого комітету ради громади за посадою.

Тим часом формування корпусу сільських та селищних старост тривало протягом усього звітного року. За рік відбулися або були призначені вибори старост у 335 старостинських округах 94 громад, що складає 51% від 184 громад, у яких вибори за цей час могли бути проведені або призначені. Стан формування корпусу старост по регіонах представлено на рис.1.



Рис.1. Стан формування корпусу старост по регіонах на 1 грудня 2016 року

Таким чином, формування корпусу сільських, селищних старост відбувається з деяким випередженням нормативно-правового забезпечення їхньої діяльності. Окремі питання їхнього статусу поки що не вдається врегулювати оптимальним чином через суто політичні перешкоди прийняттю таких рішень.

Крім того, впадає в око, що значна частина рад утворених об'єднаних громад або їхніх сільських, селищних, міських голів не поспішає з формуванням старостинських округів у своїх громадах та обранням старост. Адже за рік з моменту перших виборів у 159 об'єднаних громадах 40% рад тих громад не спромоглися забезпечити у себе обрання старост. Залишається сподіватися, що старости будуть обрані після того, як ради і голови громад самі відчують їхню необхідність, або ж жителі сіл та селищ, які тривалий час залишаються без старост, самі нагадають їм про таку потребу.

### III. СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СВІТЛО В КІНЦІ ТУНЕЛЮ

На виконання частини першої статті 5, частини першої статті 13 та низки інших положень Конституції України, що передбачають поділ органів публічної влади на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, у 2001 році було прийнято Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Вказаний Закон частково врахував особливості правової природи місцевого самоврядування: колегіальність його основних органів, виборність керівництва, правову та організаційну автономність і на свій час був доволі прогресивним.

За час дії вказаного Закону неодноразово здійснювалися спроби позбавити органи місцевого самоврядування окремих прав у сфері регулювання служби в них. У 2007 році їх було фактично позбавлено автономності при визначенні умов оплати праці посадових осіб. І хоча Конституційний Суд рішенням від 22.05.2008 № 10-рп/2008 визнав відповідні зміни, внесені Законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», неконституційними, попередня редакція Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» відновлена так і не була. З того часу це питання вирішувалося суто на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів».

З 2008 року це спричинило значні проблеми із відповідністю умов оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування запитам ринку праці. З лютого 2008 року і до кінця звітного року посадові оклади не переглядалися.

У квітні-травні 2016 року Центром соціальних експертиз Інституту соціології НАН України на замовлення Асоціації міст України було проведено всеукраїнське опитування службовців органів місцевого самоврядування. Більше половини респондентів заявили про незадовільність рівня своєї заробітної плати (рис. 1)

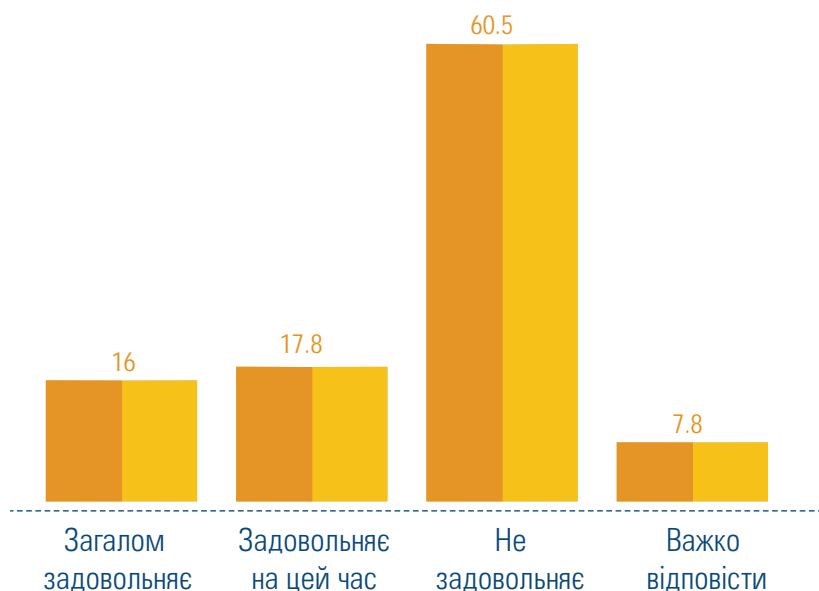


Рис.1. Відповіді службовців ОМС на запитання «Чи задовольняє Вас зарплатня?», %

Це призвело у більшості органів місцевого самоврядування до високої плинності кадрів, зниження їхньої професійності та якості роботи. За наявності необхідних коштів у місцевих бюджетах певна частина місцевих рад вирішувала вказану проблему через виплату службовцям непропорційно високих премій.

Неодноразово органами державної влади здійснювалися спроби прийняття нових редакцій

закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», що готувалися без урахування об'єктивних тенденцій і потреб у розвитку місцевого самоврядування. Тому вони кожного разу наражалися на спротив органів місцевого самоврядування та їхніх асоціацій і, зрештою, знімалися з розгляду.

У 2014 році була здійснена чергова спроба змінити Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Початок був у стилі попередніх спроб – всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування до процесу розроблення залучені не були. Відстоювати принципові позиції довелося вже на етапі внесення відповідного проекту Закону до Кабінету Міністрів та під час його розгляду Урядом.

У березні 2015 року Урядом було внесено на розгляд Верховної Ради проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр.№ 2489 від 30.03.2015). Вже 23 квітня 2015 року його було розглянуто парламентом у першому читанні і взято за основу. Але до кінця 2015 року в парламенті тривала робота із доопрацювання і прийняття проекту закону «Про державну службу», а робота над законопроектом «Про службу в органах місцевого самоврядування» була відкладена.

Основними нововведеннями законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування» (далі – проект Закону), внесеного Урядом і прийнятому у першому читанні парламентом, були:

- 1) зміна терміну «посадова особа» на «службовець», причому було передбачено, що службовці займають як виборні, так і адміністративні (що заміщуються за конкурсом) посади;
- 2) віднесення керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету ради до адміністративних, а не виборних посад;
- 3) покладення практично всіх кадрових повноважень на керівників служби – керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету ради, керівників інших виконавчих органів, що діють як юридичні особи;
- 4) позбавлення працівників патронатної служби статусу службовців;
- 5) обов'язковість наявності у посадової особи місцевого самоврядування вищої освіти (магістр, бакалавр);
- 6) запровадження наглядової функції Нацдержслужби;
- 7) більша деталізація питань, які раніше регулювалися Кодексом законів про працю та урядовими постановами (підстави звільнення, конкурс на вакантні посади, тощо);
- 8) нові класифікація посад (три категорії) та ранги (дев'ять рангів);
- 9) заборона службовцям місцевого самоврядування, які займають адміністративні посади, бути членами політичних партій;
- 10) вступ на адміністративну посаду та зайняття вищої адміністративної посади переважно за конкурсом;
- 11) надання місцевим радам права встановлювати посадові оклади службовців у заданих гнучких межах;
- 12) зміна структури заробітної плати (основна частина – посадовий оклад, зі скороченням та уніфікацією кількості надбавок, обмеженням загального обсягу премій);
- 13) відмова від окремого порядку пенсійного забезпечення посадових осіб.

Варто зазначити, що у проекті Закону передача повноважень із встановлення посадових окладів службовців від Уряду місцевим радам з'явилася завдяки наполегливій позиції всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування під час розгляду проекту Закону Кабінетом Міністрів України. При цьому враховувалася і думка самих службовців, висловлена ними під час згаданого вище опитування (рис. 2).

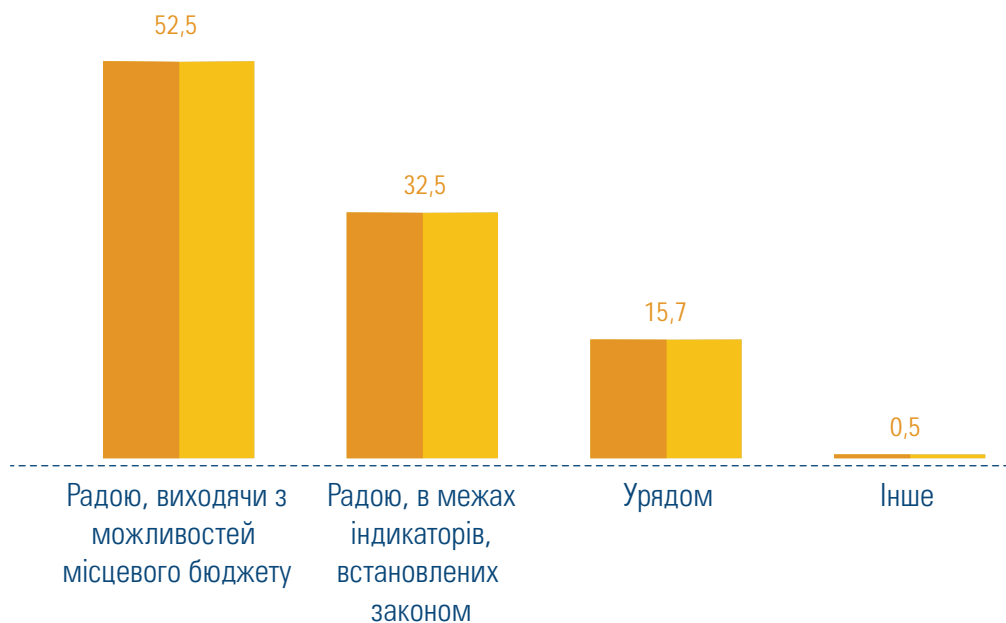


Рис. 2. Відповіді посадових осіб ОМС на запитання «Як має визначатися зарплатня в органі місцевого самоврядування?», %

Із початком 2016 року роботу над проектом Закону було поновлено. Особливостями підготовки проекту Закону до другого читання були:

- намагання різних груп впливу перенести до проекту Закону правила, вже на той час передбачені для державної служби, без урахування особливостей місцевого самоврядування;
- необхідність узгодження його положень із суттєво доопрацьованим Законом України «Про державну службу» у частині близьких за змістом положень;
- необхідність суттєвого техніко-юридичного доопрацювання, що не було здійснено розробниками з огляду на поспішність розробки.

Серед дискусійних пропозицій, що не враховували особливостей служби в органах місцевого самоврядування, були:

- виключити з проекту Закону норм, що регулюють службу виборних посадових осіб;
- позбавити сільських, селищних, міських голів, голів районних, районних у місті, обласних рад управлінських повноважень щодо службовців (крім керуючого справами – аналога державного секретаря на державній службі);
- передбачити державний нагляд з боку Нацдержслужби;
- прирівняти у класифікації керівників виконавчих органів ради до керівників структурних підрозділів таких виконавчих органів.

Асоціація міст України активно брала участь у процесі підготовки проекту Закону до другого читання, намагаючись займати конструктивну позицію, прагнучи провести назрілі зміни та протидіяти спробам зашкодити інтересам місцевого самоврядування. Принципову позицію щодо проекту Закону було висловлено Правлінням АМУ 27.05.2016 р. та учасниками XII Українського муніципального форуму у м. Одесі 23.06.2016 р. Йшлося про те, що :

1. Служба в органах місцевого самоврядування повинна охоплювати діяльність як виборних посадових осіб (особи, які обираються, затверджуються на посади), так і службовців (особи, які призначаються за конкурсом). Спільні для вказаних категорій працівників положення повинні бути врегульовані Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» і не переноситися до інших законів, у тому числі до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

**Обґрунтування.** Недоліками обмеження служби лише особами, які призначаються за конкурсом, як це зроблено у державній службі, є:

1) поява двозначності у сприйнятті такого правового інституту, як «служба в органах місцевого самоврядування», та штучного розмежування працівників органів місцевого самоврядування;



2) надання виборним посадовим особам надмірного політичного характеру, незважаючи на те, що їхня практична робота має переважно господарсько-управлінський характер;

3) ускладнення правового регулювання в разі дублювання значної кількості норм проекту Закону у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

2. Проект Закону повинен бути самодостатнім і не містити відсилань на Закон України «Про державну службу». Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади не повинні мати нормотворчих повноважень щодо питань служби. Важливі питання служби в органах місцевого самоврядування повинні регулюватися законом. Інші організаційні та технічні питання повинні бути врегульовані відповідною радою. Акти органів державної влади можуть використовуватися органами місцевого самоврядування, як основа для розробки власних актів.

**Обґрунтування.** Наявність відсилань на Закон України «Про державну службу», урядові постанови не узгоджується з принципами правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування. Це не дозволяє повноцінно враховувати статус місцевого самоврядування, ускладнює практичну роботу та призводить до певної зверхності інституту державної служби та другорядності служби в органах місцевого самоврядування.

3. Визначати законність дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, вирішувати спірні питання стосовно служби може лише суд. Діяльність органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб не може обумовлюватися діями уповноваженого державного органу (зупинення актів, обов'язкове оприлюднення оголошень про конкурс на його сайті, погодження призначення на посади тощо).

**Обґрунтування.** Відповідно до частини 3 статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року, адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. Спірні питання служби найбільш ефективно вирішувати у суді. Надання наглядових повноважень у цій сфері іншим державним органам суттєво підвищує ризик протиправного втручання у внутрішні справи місцевого самоврядування.

4. Керуючий справами виконавчого комітету, виконавчого апарату повинен призначатися на посаду відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради за конкурсом на визначений законом строк (не більш ніж на 5 років). У керуючого справами повинні залишитися нинішні повноваження із забезпечення діяльності виконавчого комітету, а крім того він має бути наділений кадровими повноваженнями.

Між головою та керуючим справами кадрові повноваження доцільно розділити таким чином:

- міському голові – стосовно службовців категорії I (керуючий справами, директор департаменту, начальник самостійного управління, відділу, їх заступники);
- керуючому справами – стосовно службовців категорій II і III (начальник управління, відділу у складі апарату виконкому, департаменту, відділу та спеціалісти).

У містах районного значення, селищах, селах із невеликим штатом службовців усі кадрові повноваження повинен здійснювати сільський, селищний, міський голова.

**Обґрунтування.** Запропонований компромісний варіант зберігає вплив голови на найважливіші призначення та розвантажує його щодо більшості другорядних кадрових питань. У свою чергу призначення керуючого справами на посаду за конкурсом дозволяє знизити вплив депутатів відповідної ради його призначення і створює умови для його професіоналізації.

5. Для збереження співвідносності з державною службою, категорії необхідно передбачити лише для службовців (осіб, які призначаються за конкурсом). Відповідно до категорій повинно здійснюватися розмежування умов оплати праці службовців. Розподіл за категоріями повинен відбуватися наступним чином:

- 1) категорія I – службовці-перші керівники;

Ознаки категорії: а) керівництво виконавчим органом міської ради у певній галузі та персональна відповідальність за діяльність такого органу; б) призначаються міським головою; в) підпорядковуються міському голові та його заступникам.



Категорія включає керуючого справами, директора департаменту, начальника самостійного управління, відділу та його заступника.

2) категорія II – службовці-другі керівники;

Ознаки категорії: а) керівництво підрозділом виконавчого органу ради, забезпечення діяльності першого керівника-службовця; б) призначаються керуючим справами; в) підпорядковані відповідним першим керівникам-службовцям.

Категорія включає начальника управління, відділу у складі апарату виконкому, департаменту, відділу.

3) категорія III – службовці-виконавці;

Ознаки категорії: а) посадові обов'язки не передбачають керівних функцій; б) призначаються керуючим справами; в) підпорядковані відповідним першим або другим керівникам-службовцям.

Категорія включає всіх спеціалістів.

**Обґрунтування.** Поділ на три категорії та загальні засади поділу здійснено аналогічно державній службі. Зміна загальних засад класифікації робить не потрібним віднесення до певних категорій виборних посадових осіб. Їх співвідношення із службовцями є очевидним.

6. Посадові оклади повинні встановлюватися на підставі схеми посадових окладів, що затверджується відповідною радою. Схема посадових окладів повинна формуватися з урахуванням місцевих особливостей та можливостей, а також наступних загальних вимог:

– встановлення мінімального гарантованого розміру найнижчого посадового окладу службовця та його відносної прив'язки до мінімальної заробітної плати;

– для запобігання заниженню посадових окладів необхідно передбачити мінімальні відносні співвідношення розмірів посадових окладів різних категорій посад (не нижче наявних пропорцій);

– для запобігання завищенню посадових окладів необхідно передбачити відносну прив'язку розміру найвищого посадового окладу виборних посадових осіб (міського голови), та найвищого посадового окладу службовців (керуючий справами) до розміру найнижчого окладу спеціаліста (не нижче наявних на сьогодні пропорцій).

Інші складові заробітної плати повинні встановлюватися законом і визначатися відповідними керівниками органів місцевого самоврядування.

**Обґрунтування.** Встановлення умов оплати праці Кабінетом Міністрів України порушує самостійність місцевого самоврядування і вже засвідчило свою невиправданість. Модель, що пропонується, надає широкі можливості для покращення умов оплати праці в органах місцевого самоврядування у межах наявних ресурсів.

Проект Закону тривалий час доопрацьовувався відповідною робочою групою Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування. Всього було проведено шість її засідань. З огляду на обсяг проекту Закону, його розгляду було присвячено чотири засідання Комітету. Другого листопада 2016 року Комітет рекомендував Верховній Раді прийняти проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. №2489 від 30.03.2015) у другому читанні та в цілому. Позиція Асоціації міст України при цьому була повністю врахована.

На жаль, до кінця звітнього року проект Закону Верховною Радою так і не було розглянуто. Є сподівання, що проект Закону не перетвориться на довгобуд і буде прийнятий на початку 2017 року.

З інших важливих для служби в органах місцевого самоврядування подій було прийняття Верховною Радою 6 грудня Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (реєстр. № 5130 від 15.09.2016). Ним передбачено часткове відновлення виплати пенсій посадовим особам органів місцевого самоврядування – пенсіонерам, які з квітня 2015 року могли отримувати лише заробітну плату. До кінця 2017 року у більшості таких посадових осіб пенсії, розмір яких перевищує 150 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність, виплачуються в розмірі 85 відсотків призначеного розміру, але не менше 150 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність. Вказаним Законом усунуто дискримінацію порівняно з працюючими пенсіонерами у приватному секторі.

Звітного року було підготовлено та прийнято також низку урядових актів, що стосуються служби в органах місцевого самоврядування – зокрема тих, які представляють об'єднані територіальні громади. Серед них:

1. Постанова Кабінету Міністрів від 24.06.2016 № 386 «Про внесення зміни до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268» ставила за мету прирівняти вказані органи місцевого самоврядування за умовами оплати праці до таких же органів у містах обласного значення. Однак зазначеної мети не було досягнуто через недоліки обраного способу вирішення питання. Відповідні зміни не були внесені до постанови Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 614 «Деякі питання віднесення областей та міст до груп за оплатою праці», тому вказане прирівняння відбулося до органів місцевого самоврядування у містах районного, а не обласного значення. Для посадових осіб місцевого самоврядування апарату сільських і селищних рад та їхніх виконавчих органів, що представляють об'єднані територіальні громади, не було передбачено можливості отримувати надбавку за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи.

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 451 «Про внесення змін до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1441» вирішила важливе питання віднесення до посад старост та керівників відділів сільських, селищних рад до відповідних посад в органах місцевого самоврядування.

У зв'язку з впровадженням антикорупційного законодавства у 2016 році було започатковано подання/приймання декларацій за минулий рік від посадових осіб місцевого самоврядування осіб через електронну систему подання та оприлюднення декларацій (пункт 2 Прикінцевих положень Закону України «Про запобігання корупції», рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.06.2016 № 2, із змінами, внесеними рішенням від 18.08.2016 № 1). Початок діяльності вказаної електронної системи супроводжувався збоями в її роботі.

Оскільки коло посадових осіб місцевого самоврядування, які зобов'язані були подавати декларації на першому етапі, було невеликим, ця проблема для місцевого самоврядування в звітному році не набула великого значення. З 1 січня 2017 року нові правила подання/приймання декларацій за минулий рік через електронну систему подання та оприлюднення декларацій наберуть чинності у повному обсязі. Відповідний обов'язок пошириться на всіх посадових осіб місцевого самоврядування.

Відповідно до частини першої статті 50 та частини першої статті 56 Закону України «Про запобігання корупції», рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 17.06.2016 № 2 було затверджено Перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків. Цей Перелік є додатковим до переліку осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища. Стосовно посадових осіб місцевого самоврядування, передбачених вказаним Переліком, проводитиметься повна перевірка їхніх декларацій на предмет з'ясування достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення (до або у визначених випадках після вступу на посаду, у період перебування на посаді, протягом трьох років після звільнення з посади).

Все ж головною подією наступного 2017 року в сфері служби в органах місцевого самоврядування має стати прийняття нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та набуття ним чинності. Це стане черговим важливим кроком у становленні місцевого самоврядування. Буде імplementована низка важливих положень Європейської хартії місцевого самоврядування, що ратифікована Верховною Радою 15.07.1997. Новий Закон забезпечить правову та організаційну самостійність служби в органах місцевого самоврядування, закладе умови її стабільності, відкритості, професіоналізації. Наслідком його впровадження стане підвищення привабливості та дієвості місцевого самоврядування. Це позитивно вплине на якість публічних послуг на місцях, а в ширшому вимірі – на розвиток громадянського суспільства, підприємництва та демократії в Україні.

## IV. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЕЛЕКТРОНІЗАЦІЇ

Протягом 2015 року у напрямку децентралізації адміністративних послуг та їх вдосконалення було здійснено декілька суттєвих кроків, зокрема щодо:

- спрощення організаційної структури центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) шляхом ліквідації дозвільних центрів, як окремих структурних підрозділів, а також посад державних адміністраторів, як окремих посад; реалізація в повній мірі ідеї єдиного місця для надання більшості адміністративних послуг тощо (закони України від 12.02.2015 №191-VIII, від 10.12.2015 № 888-VIII);

- повернення виконавчим органам сільських, селищних, міських рад повноважень з надання (отримання, реєстрації) документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів щодо об'єктів, розташованих на території населених пунктів (Закон України від 09.04.2015 №320-VIII);

- передачі органам місцевого самоврядування, нотаріусам, акредитованим державним та комунальним юридичним особам повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; запровадження відкритості інформації в державному реєстрі тощо (Закон України від 26.11.2015 №834-VIII);

- передачі органам місцевого самоврядування, нотаріусам, акредитованим державним та комунальним юридичним особам повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців; запровадження відкритості інформації в державному реєстрі та можливості подання електронних документів для проведення всіх реєстраційних дій; скорочення переліку документів, у тому числі за рахунок внутрішньої електронної взаємодії тощо (Закон України від 26.11.2015 № 835-VIII);

- передачі органам місцевого самоврядування повноважень з реєстрації місця проживання фізичної особи (Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII);

- передачі органам місцевого самоврядування функцій з надання відомостей Державного земельного кадастру фізичним та юридичним особам (Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII);

- закріплення за місцевими бюджетами доходів від плати за надання адміністративних послуг відповідними виконавчими органами місцевого самоврядування (Закон України від 26.11.2015 № 836-VIII).

Започаткований у 2015 році процес добровільного об'єднання територіальних громад спричинив появу у органів місцевого самоврядування відповідного рівня спроможності створювати власні ЦНАПи. Значно активізувався також процес запровадження електронних адміністративних послуг та розвитку інфраструктури електронного врядування.

Законодавчі нововведення 2016 року реалізовувалися з різним рівнем успішності. Так, станом на кінець року повноваження зі здійснення держархбудконтролю, набули виконавчі органи місцевого самоврядування 50 територіальних громад, з них 15 – обласних центрів. З огляду на наявність близько 130 потенційно спроможних до цього міст, такий результат виглядає скромно. Як свідчить практика, найбільшою проблемою тут є проходження у Державній архітектурно-будівельній інспекції України підготовки до роботи з єдиним реєстром містобудівних документів кандидатами на зайняття посад в місцевому органі держархбудконтролю.

Повноваження Мін'юсту з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень органами місцевого самоврядування були набуті успішно. Відповідна діяльність протягом року помітними проблемами не супроводжувалася. Недоліки, виявлені за досвідом звітного року, були усунені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» від 06.10.2016 №1666-VIII. Вказаний Закон був спрямований на забезпечення захисту прав власності, економічних інтересів громадян та інвесторів, а

також зменшення ризиків незаконного заволодіння майном (рейдерського захоплення).

Разом з тим надання повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень акредитованим державним та комунальним юридичним особам не дало однозначно позитивних результатів. Створення обласними радами та держадміністраціями відповідних підприємств лише обласного рівня було розцінено багатьма споживачами послуг як недостатнє, адже таких підприємств потрібно більше і вони мають бути розсосереджені по всій території області. Нарікання викликало також запровадження додаткових платних послуг. Наслідком цього, зокрема, вже стало припинення у листопаді 2016 року діяльності Центру надання адміністративних послуг в Одесі, створеного у формі підприємства.

Щодо демонополізації повноваження Держгеокадастру з надання інформації з Державного земельного кадастру, то вона була заблокована надмірними вимогами щодо приміщень та спеціалістів. Поряд з тим Держгеокадастр запровадив надання відповідної інформації через Інтернет, що знімає значну частину відповідних запитів, які б могли надійти до ЦНАПів, і виглядає прогресивним кроком.

У звітному році відбувся повний перехід до органів місцевого самоврядування повноважень з реєстрації місця проживання фізичної особи та пов'язаних послуг. Він супроводжувався несвоєчасним прийняттям підзаконних нормативно-правових актів та затримкою запровадження електронних сервісів Державної міграційної служби. Через високу вартість підключення до Єдиного державного демографічного реєстру залишається відкритим питання нормального обміну інформацією між реєстрами територіальних громад та ЄДДР. Станом на кінець року забезпечено такий обмін як безпосередньо з ЄДДР, так і за допомогою офіційного сайту ДМС, обміну файлами з підрозділами ДМС. Така система є недостатньо зручною і не забезпечує оперативності роботи та актуальності даних. Залишається також невирішеним питання усунення умов, які заважають громадянам реєструвати своє реальне місце проживання – зокрема, виникнення додаткових економічних та юридичних обтяжень у власників (орендодавців) житла, складна та застаріла процедура реєстрації тощо.

У частині фінансового забезпечення діяльності ЦНАПів протягом 2016 року відбувалося зарахування адміністративного збору до місцевих бюджетів за місцем надання послуг. Це мало свій очевидний позитивний ефект. Разом з тим парламентом не була підтримана ініціатива закріпити за ЦНАПами обов'язкову 30-відсоткову частку коштів, отриманих від адміністративного збору (законопроект №4059 від 15.02.2016).

Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» від 08.09.2016 № 1509-VIII було чітко унормовано питання зарахування окремих видів плати за надання адміністративних послуг до доходів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Відповідний законопроект було розроблено Асоціацією міст України. До прийняття вказаного Закону відповідні кошти зараховувалися до районних бюджетів, а це негативно позначалося на розбудові нових ЦНАПів.

Після проведення перших виборів у об'єднаних територіальних громадах розпочалося створення ЦНАПів при відповідних органах місцевого самоврядування. Цей процес супроводжується низкою проектів міжнародної технічної допомоги, що дає надію на якісний запуск нових центрів.

Нововведеннями року також стали законодавчі зміни щодо документів, які підтверджують громадянство України, посвідчують особу. Першого жовтня набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України» від 14.07.2016 № 1474-VIII. Закон, зокрема, запроваджує новий внутрішній паспорт у вигляді ID-картки для всіх громадян України. Такі картки з безконтактними електронними носіями з електронним цифровим підписом поступово замінюють традиційні паперові внутрішні паспорти. Це сприятиме розвитку електронного врядування.



Важливим є те, що повноваження з оформлення паспортів (ID-карток) та закордонних паспортів отримали органи місцевого самоврядування та ЦНАПи.

Водночас Міністерством внутрішніх справ України розпочато відкриття власних сервісних центрів. Такі сервісні центри приходять на заміну МРЕВ. Адміністративні послуги сервісних центрів здійснюються за напрямками:

- допуск водіїв до керування транспортними засобами;
- допуск транспортних засобів до участі у дорожньому русі;
- діяльність, пов'язана з реалізацією транспортних засобів;
- погодження конструкцій транспортних засобів;
- перевезення небезпечних вантажів;
- використання спеціальних сигнальних пристроїв;
- виготовлення та зберігання номерних знаків.

При цьому МВС не підтримало надання відповідних послуг через ЦНАПи. Єдина поступка, на яку пішло МВС у 2016 році – це передбачені в проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про дорожній рух» можливості здійснення ЦНАПами:

1) прийняття заяв про обмін посвідчення водія у зв'язку зі зміною особистих даних власника (прізвище, ім'я та по батькові) або непридатного для користування (зіпсоване, записи в якому не читаються, тощо), видачу в результаті такого обміну нових посвідчень водія;

2) прийняття заяв про реєстрацію нових транспортних засобів, перереєстрацію транспортних засобів у зв'язку зі зміною найменування та адреси юридичних осіб, прізвища, імені чи по батькові, місця проживання фізичних осіб, які є власниками транспортних засобів, вибракування їх у цілому та видачу реєстраційних документів, номерних знаків або відповідного витягу.

Надання ж самих зазначених адміністративних послуг МВС і надалі прагне залишити за собою, посилаючись на те, що їх надання потребує фахівців, які мають відповідну освіту та кваліфікацію, навички користування рядом інформаційно-пошукових реєстрів, а також доступ до відповідної матеріально-технічної бази. У грудні цей законопроект проходив погодження у міністерствах перед поданням на розгляд Уряду.

Продовжився поступовий рух у напрямі запровадження електронних адміністративних послуг. Динамізму цьому процесу надає діяльність Державного агентства з питань електронного урядування України. У листопаді Кабінет Міністрів підпорядкував вказане Агентство безпосередньо собі, чим підвищив його статус і можливості. Серед багатьох кроків у цьому напрямку варто відзначити наступні.

Постановою Кабінету Міністрів від 08.09.2016 № 606 «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів», визначено загальні засади здійснення обміну електронними даними, крім інформації, що становить державну таємницю, між суб'єктами владних повноважень з державних електронних інформаційних ресурсів під час надання адміністративних послуг та здійснення інших повноважень відповідно до покладених на них завдань. Держателем та замовником системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів визначено Державне агентство з питань електронного урядування. До системи планується підключити державні електронні інформаційні ресурси, отримання даних з яких необхідне суб'єктам владних повноважень під час надання адміністративних послуг та здійснення інших повноважень відповідно до покладених на них завдань. Суб'єкти владних повноважень зобов'язані надавати дані через інтерфейс прикладного програмування на безоплатній основі.

Постановою Кабінету Міністрів від 23.08.2016 № 561 «Про затвердження Порядку подання документів в електронному вигляді до органу ліцензування та видачі ним документів в електронному вигляді за допомогою телекомунікаційних засобів зв'язку» запроваджено додатковий спосіб надання адміністративних послуг з видачі ліценцій.

Крім того, 16 листопада Урядом схвалено Концепцію розвитку системи надання електронних послуг. Її метою є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективної системи на-

дання електронних послуг в Україні для задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб через розвиток і підтримку доступних та прозорих, безпечних та некорупційних, найменш затратних, швидких та зручних електронних послуг.

Для досягнення зазначеної мети передбачено виконання комплексних заходів за наступними напрямками:

- оптимізація порядків надання адміністративних послуг;
- визначення та планування стадій розвитку системи надання електронних послуг;
- формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, яка забезпечує надання електронних послуг;
- підвищення готовності фізичних та юридичних осіб до використання електронних послуг.

Протягом звітного року були повноцінно запроваджені електронні послуги, що безпосередньо стосуються місцевого самоврядування:

у земельній сфері: надання витягу з Державного земельного кадастру про земельну ділянку, витягу з технічної документації про нормативну грошову оцінку, доступ до інформації про право власності та речові права на земельну ділянку;

у сфері екології: подання декларації про відходи.

З 12 жовтня у пілотному режимі запроваджено нову електронну послугу з онлайн-реєстрації земельної ділянки. Планується, що електронна послуга запрацює по всій країні з 1 січня 2017 року. Документи на реєстрацію земельної ділянки можна буде отримувати в онлайн-режимі. За рахунок автоматизації значно пришвидшується процес розгляду документів від заявника та ухвалення відповідного рішення.

У наступному році серед найбільш цікавих напрямків децентралізації адміністративних послуг очікуються:

- надання ЦНАПам частини функцій МВС, пов'язаних з обміном посвідчення водія та реєстрацією і перереєстрацією транспортних засобів;
- передача органам місцевого самоврядування у повному обсязі повноважень Мін'юсту з державної реєстрації актів цивільного стану;
- оптимізація системи реєстрації місця проживання фізичної особи.

Крім того, мають бути здійснені чергові законодавчі та організаційні кроки із розвитку електронної інфраструктури (прийняття законів щодо електронних комунікацій та електронних довірчих послуг, збільшення кількості та якості електронних послуг тощо).



## V. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ 2016: НЕСТАБІЛЬНИЙ БАЛАНС

Внесення комплексних змін до Бюджетного та Податкового кодексів в грудні 2014 року забезпечили законодавче підґрунтя для реалізації реформи міжбюджетних відносин, яка відкрила новий етап розвитку бюджетного забезпечення територіальних громад. Бюджетна децентралізація дозволила побудувати нову стимулюючу модель фінансового вирівнювання податкоспроможності територій та запровадила нові підходи у взаємовідносинах державного бюджету з місцевими бюджетами. Система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів за принципом горизонтального вирівнювання показала прогресивні результати, і місцеві органи влади стали більш зацікавлені в нарощуванні власної дохідної бази, залученні додаткових надходжень і розширенні наявної бази оподаткування.

Послідовні підходи до реалізації бюджетної реформи у звітному році дозволили суттєво збільшити фінансові ресурси громад. Це, зокрема, підтверджується підвищенням їхньої дохідної спроможності.

Так, за даними Міністерства фінансів України, за 11 місяців 2016 року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 131,9 млрд грн, що складає 104,6% від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами.

Запорізька	157,3	+2541,0
Львівська	155,7	+2607,1
Вінницька	155,5	+1518,8
Сумська	154,7	+1139,1
Одеська	154,2	+2918,3
Закарпатська	154,2	+871,7
Чернігівська	154,1	+1016,5
Миколаївська	153,1	+1209,2
Кіровоградська	153,1	+992,8
Київська	152,2	+2444,4
м. Київ	152,1	+7609,5
Хмельницька	151,9	+1100,1
Чернівецька	151,3	+575,0
Херсонська	150,8	+861,3
Черкаська	150,8	+1242,3
Волинська	150,7	+770,4
Житомирська	150,4	+1084,4
Івано-Франківська	149,9	+909,6
Україна	149,6	
Рівненська	149,4	+827,2
Полтавська	149,3	+1821,1
Тернопільська	147,3	+643,2
Донецька	145,3	+1904,8
Харківська	145,0	+2807,4
Луганська	138,2	+487,4
Дніпропетровська	135,9	+3816,4

**Всього надійшло 131 906,9 млн грн  
(+43 719,7 млн грн)**

Рис. 1. Темпи зростання фактичних надходжень загального фонду в розрізі регіонів

загального фонду проти відповідного періоду минулого року (у співставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 49,6% або + 43,7 млрд грн. Темпи зростання фактичних надходжень загального фонду в розрізі регіонів представлені на рис. 1.

Забезпечено приріст надходжень від усіх податків, зокрема від податку на доходи фізичних осіб – 47,9% або +22,5 млрд грн, від плати за землю – 61,7% або +8,1 млрд грн, від єдиного податку – 59,3% або +6,0 млрд грн, від акцизного податку з роздрібного продажу – 52,7% або +3,7 млрд грн. За надходженнями від окремих податків станом на 01.12.2016 плановий відсоток виконання річного плану вже перевищено.

Загалом обсяг надходжень ПДФО за січень-листопад склав 69,6 млрд грн, надходження плати за землю – 21,3 млрд грн, єдиного податку – 16,2 млрд грн, акцизного податку – 10,7 млрд грн.

Впроваджені реформи дали можливість уперше за багато років, не просто виконати місцеві бюджети, а суттєво збільшити видатки на оновлення комунальної інфраструктури, здійснити значні обсяги робіт по будівництву та ремонту доріг, благоустрою, розвитку громадського транспорту, ремонту

будівель, заходах з енергоефективності, освітленню вулиць, ЖКГ тощо. Це створило стимули для ефективного розпорядження бюджетом на місцях і продемонструвало результати.

Крім того, підвищено рівень прозорості та можливості контролю за публічними фінансами. Міністерством фінансів створено офіційний державний інформаційний портал у мережі Інтернет Є Data, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів за всіма казначейськими трансакціями. Портал призначений для вільного та безоплатного задоволення публічного інтересу до інформації щодо контролю, утворення, розподілу та використання публічних коштів усіма розпорядниками та одержувачами коштів як державного, так і місцевих бюджетів.

При цьому, аналізуючи систему перерозподілу дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів у 2016 році загалом, можна стверджувати, що на місцеві бюджети було покладено значно більше видаткових повноважень, ніж їхня дохідна спроможність. Тому залишається ще ряд невирішених питань, що змушують органи місцевого самоврядування спрямовувати власні ресурси на фінансування невластивих їм повноважень, які були передані державою у 2016 році без фінансового забезпечення.

Це стосується, в першу чергу, забезпечення виконання державою своїх конституційних зобов'язань щодо повного фінансування делегованих місцевому самоврядуванню повноважень. Обсяги освітньої та медичної субвенцій не забезпечили потребу в коштах на визначені цілі через відсутність актуальних відповідних нормативів бюджетної забезпеченості публічних послуг в сфері делегованих повноважень. Органи місцевого самоврядування змушені були дофінансувати 12,2% гарантованих державою послуг за рахунок власних надходжень.

Ще одним викликом для місцевого самоврядування стало фінансування професійно-технічної освіти, покладене на міста обласного значення. Підсумки 2016 року показали, що більшість таких міст не в змозі забезпечити в повній мірі фінансування професійно-технічних навчальних закладів. Недофінансування даної галузі загрожує в подальшому закриттям таких закладів або ж невиконанням захищених статей видатків та негативно позначиться на здійсненні соціально-значущих функцій.

Крім того, відсутність фінансового ресурсу для компенсації за пільгові перевезення окремих категорій громадян залишило місцеву владу один на один з такими громадянами. Адже, не передбачивши відповідної субвенції на 2016 рік, держава фактично перекинула ці зобов'язання на рівень органів місцевого самоврядування. Не всі місцеві ради виявилися спроможними забезпечити зобов'язання держави власними ресурсами. Таким чином, гарантовані державою пільги надавалися виходячи з фінансової спроможності того чи іншого місцевого бюджету.

Відсутність коштів на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню також негативно позначилася на діяльності місцевого самоврядування, адже було заблоковано рахунки ряду комунальних підприємств, які надають послуги населенню. При цьому заборгованість суб'єктів господарювання, що здійснюють виробництво, транспортування, постачання теплової енергії, виникла не внаслідок несумлінного виконання ними своїх зобов'язань, а через об'єктивні причини, що не дозволили їм своєчасно і в повному обсязі виконати свої договірні зобов'язання – зокрема через несвоєчасність погашення державою заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію та послуги з централізованого водопостачання та водовідведення. Комунальні підприємства внаслідок цього отримали заборгованість за спожиті енергоносії перед енергопостачальними компаніями, які нараховували на неї додатково пені, штрафи, інші фінансові санкції.

Безумовно, військові дії на Сході країни також негативно вплинули на фінансовий стан територіальних громад. Ряд місцевих бюджетів опинилися поза контролем української влади, а інші стикнулися з низкою похідних проблем, зокрема, щодо:

- здійснення фінансових операцій у населених пунктах, які не контролюються українською владою;
- перенесення підприємств, установ та організацій з непідконтрольної території;

- залишків коштів на казначейських рахунках місцевих бюджетів окупованих територій;
- розрахунків за поставлені та неоплачені енергоносії на тимчасово неконтрольованій території тощо.

Окремо слід зупинитися на проблемі середньострокового планування на рівні місцевих бюджетів. Україна у питанні розвитку бюджетного прогнозування та планування відстає від тенденцій в економічно розвинутих країнах. Відсутній чіткий зв'язок між планами розвитку територій та бюджетним плануванням. Це призвело до того, що програми соціально-економічного розвитку приймаються безвідносно до бюджетних можливостей, а бюджетне планування досить часто не враховує пріоритетів соціально-економічної політики. Постали проблеми контролю за ефективним використанням бюджетних коштів, вибору оптимальної фінансової політики.

Крім того, уже декілька років Уряд запроваджує на всіх рівнях бюджетного процесу. Однак цей процес відчутно сповільнився. Так, відповідно до Плану-графіку реформ на 2010-2014 роки за напрямом «Регіональний розвиток і реформа міжбюджетних відносин» та Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів (наказ Мінфіну від 02.08.2010 № 805) Міністерство фінансів планувало повністю запровадити ПЦМ ще у 2014 році. Проте з того часу даний процес все ще перебуває на стадії паралельного ведення бюджету за даним методом. Важливою проблемою впровадження ПЦМ є також неузгодженість місцевих бюджетних програм з державними цільовими програмами.

Потребує також удосконалення механізм фінансування регіонального розвитку, який здійснюється, зокрема, за рахунок субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій та державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Вимагає покращення порядку фінансування проектів ДФРР, критерії розподілу коштів за регіонами, порядок формування складу регіональних комісій з відбору проектів, якість підготовки проектів на місцевому рівні.

Але найбільшим викликом для місцевих бюджетів стало прийняття Верховною Радою України «бюджетного пакету-2017» – низка Законів України, що суттєво впливають на бюджетне забезпечення територіальних громад у 2017 році. Це Закони України:

- «Про Державний бюджет України на 2017 рік»;
- «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо удосконалення складання та виконання бюджетів) (законопроект № 5131);
- «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році (законопроект № 5132).

Комплексний аналіз цих законів показав, що ними фактично нівелюються всі здобутки фінансової децентралізації, яка стала одним із успіхів України і не тільки отримала підтримку представників світової спільноти, а й, що значно важливіше, відкрила реальну перспективу змін на краще для жителів українських громад, в яких розпочалося відновлення місцевої інфраструктури, котрого не було вже багато років.

Передаючи місцевому самоврядуванню додаткові державні повноваження у сфері освіти, соціального захисту та охорони здоров'я без необхідного для їх виконання фінансового ресурсу, Уряд України разом з частинами третіми статей 142 і 143 Конституції України порушує один із основних принципів ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, закладений в частині другій статті 9 цього документа.

Так, передача всіх видатків галузі освіти, крім оплати праці педагогічного персоналу, на рівень місцевих бюджетів призведе до погіршення освітніх послуг. Оскільки не кожен орган місцевого самоврядування буде здатен утримувати в належному стані приміщення, забезпечувати навчальний процес необхідним інвентарем, сплачувати комунальні послуги, виникне ситуація при якій якість навчального процесу на тій чи іншій території буде залежати від фінансової спроможності відповідного бюджету.

Передача видатків з оплати комунальних послуг та енергоносіїв у галузі освіти та охорони здоров'я на місцевий рівень здійснена без жодних компенсаторів та передачі стабільних джерел надходжень для міст обласного значення.

### Що перекладено на місцеві бюджети?

Видаткові повноваження		Компенсатори	
Державний бюджет України	Зарплата непедагогічного персоналу	9,2 млрд грн	Відсутній
	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв (охорона здоров'я)	6,0 млрд грн	6,0 млрд грн (всім бюджетам окрім міст обласного значення)
	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв (освіта)	9,3 млрд грн	
	Пільгові перевезення	2,2 млрд грн	Відсутній
	Фінансування з державних закладів охорони здоров'я	0,1 млрд грн	Відсутній
	Місцеві бюджети		

Таким чином, передбаченими змінами в бюджетному законодавстві, що прийняті Верховною Радою України 20 грудня 2016 року спільно з Законом України «Про Державний бюджету України на 2017 рік», не лише руйнуються основні здобутки бюджетної децентралізації, а й створюються умови, за яких процес розвитку місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад та нарощування матеріально-фінансової бази може значно сповільнитися (рис.2).

Аргумент Уряду, що в 2015 році громади одержали значний додатковий фінансовий ресурс, а в 2016 році чимало громад розмістили кошти на депозитних рахунках, є необ'єктивним та легко спростовується наступними фактами:

По-перше, з 321 бюджетів міст і ОТГ на банківських депозитах було розміщено кошти лише 75 міст і ОТГ, або 23,4% від загальної кількості громад. Решта 246 громад або 77% коштів на депозитах не розміщували (рис. 3).

- Громади, які розміщували бюджетні кошти на депозитних рахунках
- Міста і ОТГ, які не мають коштів на депозитних рахунках

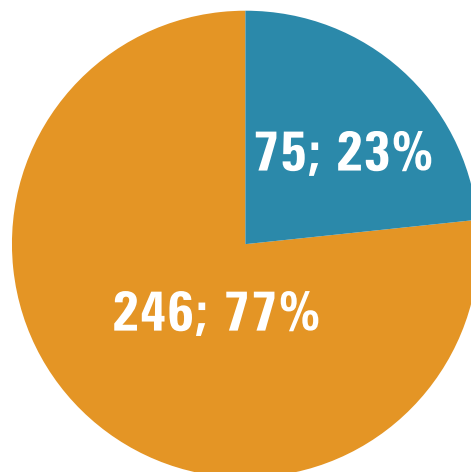


Рис. 3. Кількість громад, що розміщують кошти на депозитах в банках



По-друге, 84,6% від загального обсягу розміщених коштів (більше 6,3 млрд грн) зосереджено на рахунках 20 міст, у той час як на решту 55 міст і ОТГ з тих, що розмістили кошти на депозитах, припадає 15,4% від загального обсягу (менше 1,1 млрд грн).

До того ж, додатковий ресурс і був наданий, щоб громади мали можливість розвивати власну інфраструктуру, а не дофінансовувати гарантовані державою послуги.

Таким чином, Уряд просто здійснив маніпуляцію даними. Адже такі ресурси (85% всіх депозитів) зосереджені лише у 6% громад, а у 94% громад відповідні ресурси для забезпечення додаткових повноважень відсутні. А Уряд планує перекласти додаткові навантаження на всі місцеві бюджети, тим самим провокуючи нерівномірність розвитку регіонів, невідповідність видатків отримуваним доходам та руйнацію будь-яких перспектив до розбудови місцевого самоврядування.

Зусиллями Асоціації міст України все ж вдалося відстояти ряд позицій. Так, у прийнятому Верховною Радою України Законі України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» обсяг освітньої субвенції збільшено на 10,7 млрд грн, або на 25,5% порівняно з проектом закону поданим 15 вересня. Тобто її загальний обсяг становитиме 52,6 млрд грн, хоча спочатку закладалося 41,9 млрд грн. По медичній субвенції збільшення становить 8,9 млрд грн або 19,0%. Тобто загальний обсяг медичної субвенції становитиме 55,7 млрд грн (на перше читання було 46,8 млрд грн).

Для всіх ОТГ, в тому числі тих, де вибори проведені 11 та 18 грудня 2016 року передбачено прямі відносини з Держбюджетом починаючи з 1 січня 2016 року, а також додаткова дотація на утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Крім того, для бюджетів ОТГ передбачено 2,0 млрд грн інфраструктурної субвенції (в першочерговому варіанті 1,0 млрд грн). З механізму фінансування ПТУ виключено міста обласного значення, крім міст – обласних центрів, для яких у складі освітньої субвенції передбачено 2 млрд грн на ці цілі. Із 30 спеціалізованих медичних закладів, підпорядкованих МОЗу, які в початковій версії законопроекту передбачалося передати на фінансування з місцевих бюджетів, залишено лише 3. Також залишено право місцевих рад використовувати залишки коштів по освітній субвенції на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів – в початковому варіанті ця норма була скасована.

Крім того, завдяки прийняттю розробленого експертами Асоціації міст Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» від 08.09.2016 №1509-VIII відновлено належне надання адміністративних послуг населенню на територіях об'єднаних територіальних громад, сіл, селищ, міст шляхом унормування зарахування до доходів відповідних місцевих бюджетів плати за надання адміністративних послуг.

Внаслідок тривалих перемовин АМУ з Урядом забезпечено підтримку у 2016 році фінансування професійно-технічної освіти в містах обласного значення за рахунок виділення коштів стабілізаційної дотації в обсязі 600 млн грн (два розпорядження Уряду).

Крім того, за результатами засідання робочої групи за участі Асоціації міст України 1,6 млрд гривень резерву коштів освітньої субвенції спрямовано для бюджетів базового рівня, з яких 300 млн грн – бюджетам ОТГ на загальноосвітні навчальні заклади з метою їх належного оснащення засобами навчання, придбання шкільних автобусів та проведення заходів з оптимізації мережі навчальних закладів.

Незважаючи на численні намагання вилучити на вищій рівень бюджетів акцизний податок з нафтопродуктів, Асоціацією міст України відстояно залишення надходжень від акцизного податку в містах, селищах, селах і ОТГ в повному обсязі шляхом лобювання позиції щодо відхилення законодавчих ініціатив спрямованих на вилучення частини акцизного податку до обласних бюджетів (за 2016 рік відхилено 7 законопроектів). При цьому АМУ домоглася спрямування 20 відсотків обсягу коштів Дорожнього фонду на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах.

Разом з тим, за ініціативою Комітету Верховної Ради з питань бюджету при підготовці проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» та відповідних змін до Податкового та Бюджетного кодексів були внесені пропозиції щодо скасування акцизного податку з роздрібного продажу нафтопродуктів. Обґрунтовані аргументи щодо недоцільності виключення даного

виду податку не були враховані Комітетом з питань податкової та митної політики з посиланням на позицію Прем'єр-міністра України. Ряд залучених народних депутатів з інших Комітетів та членів Податкового Комітету, які підтримали позицію Асоціації міст України, запропонували правки про виключення із проекту змін до Податкового кодексу норм щодо скасування акцизного податку з роздрібного продажу нафтопродуктів та допомагали відстоювати позицію Асоціації.

При цьому на засіданні Бюджетного Комітету представниками Асоціації міст відстоювалася позиція збереження чинних норм та недопущення скасування місцевого акцизу з нафтопродуктів, оскільки не розроблено механізму перерозподілу базового акцизу з виробництва та імпорту нафтопродуктів. Наголошувалося, що зазначене може спричинити зростання невдоволення територіальних громад через позбавлення стабільного джерела надходжень до місцевих бюджетів. Окрім того, руйнуються засади децентралізації. Асоціацією міст було наголошено на вимушених поспішних та необґрунтованих рішеннях Бюджетного Комітету, який став заручником рішень Податкового Комітету.

У підсумку Комітет з питань податкової та митної політики рекомендував скасувати акцизний податок з роздрібного продажу нафтопродуктів, одночасно піднявши ставки акцизного податку з виробництва та імпорту нафтопродуктів для перерозподілу певної частки між бюджетами місцевого самоврядування. Правки народних депутатів щодо виключення таких норм при голосуванні в залі окремих поправок не набрали необхідної кількості голосів. У результаті змінами до Податкового кодексу було вилучено місцевий акциз з роздрібного продажу нафтопродуктів та збільшено ставки базового акцизу з їх виробництва та імпорту.

Водночас змінами до Бюджетного кодексу передбачено перерозподіл 13,44% акцизного податку з виробництва та імпорту нафтопродуктів між бюджетами місцевого самоврядування. У разі, якщо обсяг таких надходжень буде меншим за рівень 2016 року, держава компенсуватиме місцевим бюджетам відповідні втрати за рахунок державного бюджету.

Разом з цим забезпечено перерозподіл частини рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату між державним бюджетом та місцевими бюджетами на користь місцевих бюджетів. Відповідний закон був прийнятий Верховною Радою 20 грудня (законопроект за реєстр. № 3038) – 5% зараховуватиметься до місцевих бюджетів (2% до обласних бюджетів, 2% до районних, 1% до бюджетів міст районного значення, сільських, селищних бюджетів; а місцевим бюджетам міст обласного значення та ОТГ залишатиметься 3%). Асоціація міст України домоглася була також прийняття законів про виділення коштів на компенсацію проїзду пільгових категорій громадян (законопроект № 4024) – 1,9 млрд грн та на фінансування профтехучилищ з держбюджету – 5,8 млрд грн (законопроекти №№ 3831-2, 3830-3). На жаль, зазначені закони були ветою Президентом.

Підсумовуючи, слід наголосити, що в сьогоденних умовах перебудови бюджетної системи для того, щоб громада була здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти обсягом власних фінансових ресурсів, необхідним для покриття власних витрат. А оскільки принцип фінансової забезпеченості при формуванні бюджетів органів місцевого самоврядування є ключовим, то в наступних роках при цьому доцільно враховувати податковий потенціал територіальних громад.

Звісно, що формування фінансово спроможних територіальних громад потребує системних виважених змін у податковому та бюджетному законодавстві, адже недостатність власних стабільних джерел доходів значно зменшує та обмежує вплив місцевих бюджетів на розвиток територіальних громад. Місцеві бюджети в Україні нині формуються переважно не за рахунок власних та закріплених джерел надходжень, а за рахунок міжбюджетних трансфертів з бюджетів вищого рівня – частка трансфертів у структурі ресурсу місцевих бюджетів складає близько 55%. Тобто управління використанням бюджетних ресурсів фактично здійснюється з центру, що суперечить загальним засадам Європейської Хартії місцевого самоврядування. Тому розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів, збільшення повноважень місцевих органів влади в управлінні фінансовими ресурсами та підвищення їхньої самостійності є надзвичайно важливим завданням. Його вирішення сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування і якісному виконанню покладених на них завдань і функцій.



## VI. ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО – СЬОГОДЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Сфера житлово-комунального господарства є сукупністю галузей, що забезпечують життєдіяльність територіальних громад, даючи можливість мешканцям населених пунктів користуватися всім спектром необхідних послуг. Ця сфера забезпечує споживачам постачання тепла, гарячої води та енергоносіїв, централізоване водопостачання та водовідведення, управління багатоквартирними будинками, поводження з побутовими відходами, надання транспортних послуг, забезпечення благоустрою. Таке змістовне наповнення сфери діяльності ЖКГ покладає на неї і значний обсяг відповідальності. Тому органи місцевого самоврядування, на плечах яких, фактично, лежить відповідальність за повноцінне та належне функціонування цієї сфери, приділяють їй особливу увагу.

Більшість проблем, які ускладнюють забезпечення якісного функціонування сфери, протягом останніх років є незмінними. Цими проблемами беззаперечно є: нестабільність правового поля, в якому функціонує галузь; постійне зростання вартості енергоресурсів та інших основних складових послуг; низький рівень доходів громадян – споживачів послуг; катастрофічна зношеність основних фондів суб'єктів господарювання; фактичний монополізм енергопостачальних підприємств; економічно необґрунтований рівень тарифів; несвоєчасний розрахунок держави за надані пільги та субсидії, відсутність компенсації за визнану різницю в тарифах.

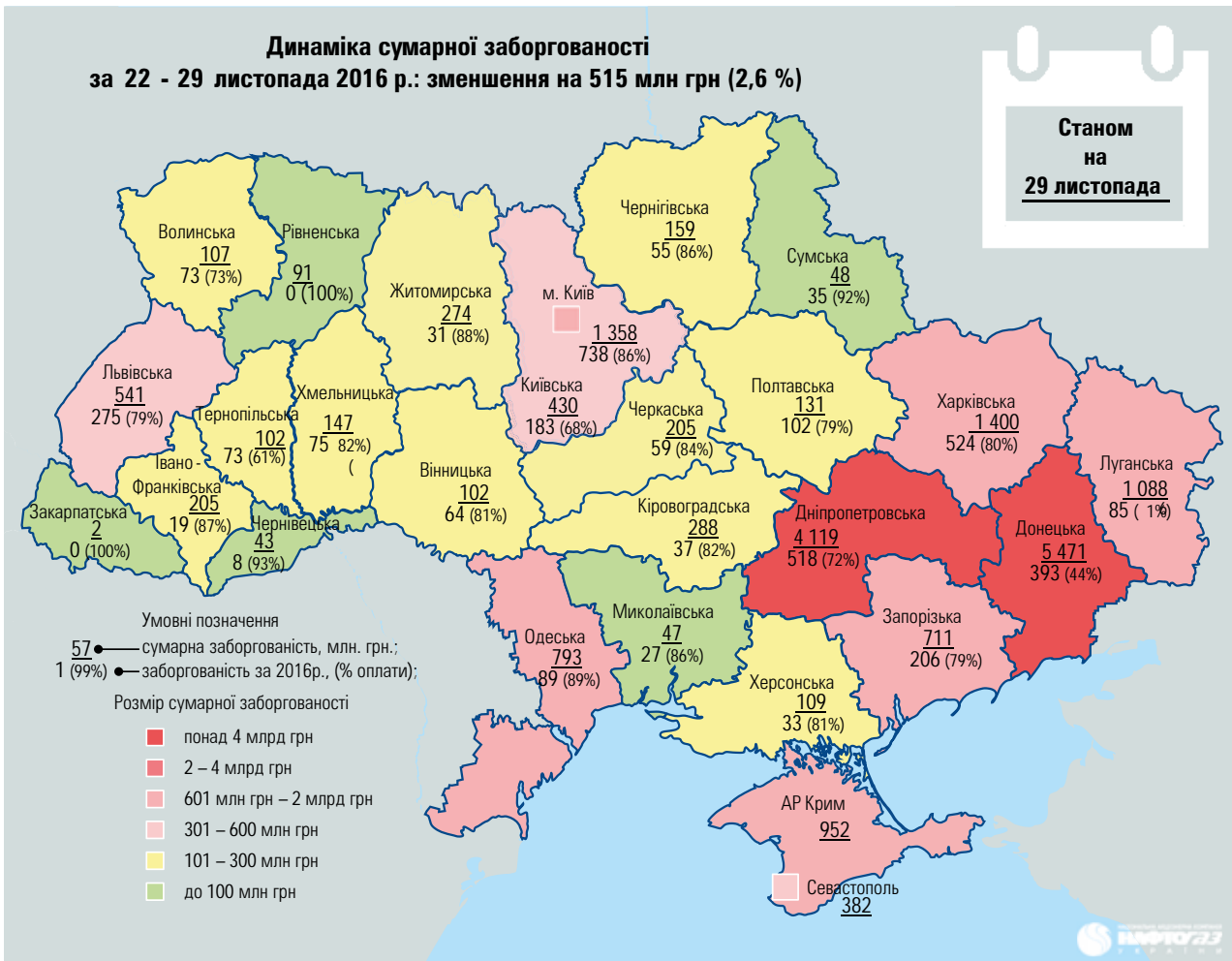
Все це суттєво ускладнює роботу комунальних підприємств, перекладаючи фінансовий тягар забезпечення надання послуг на бюджети органів місцевого самоврядування. Враховуючи це, протягом 2016 року Парламентом та Урядом були здійснені певні кроки в напрямку стабілізації роботи галузі.

Одним з найпроблемніших питань сфери ЖКГ, яке викликає найбільше нарікань від мешканців населених пунктів та лягає тягарем на місцеві бюджети, є забезпечення безперебійного та якісного централізованого теплопостачання та постачання гарячої води. За даними опитування, проведеного в звітному році на замовлення Асоціації міст України, лише 22,6 відсотка опитаних висловили задоволеність якістю послуги з постачання гарячої води та 36,1 відсотків – послугою централізованого опалення, що є найнижчими показниками серед усіх житлово-комунальних послуг. При тому, що 59,3 відсотки опитаних є задоволеними водопостачанням до своїх осель, а 52,1 відсотки – якістю послуги з водовідведення. Причиною такої оцінки галузі тепло- та гарячого водопостачання стали умови, в яких вона працює протягом останніх років. Комунальні підприємства галузі, внаслідок несвоєчасної виплати компенсації різниці в тарифах та пільг, затримки перерахування субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій, компенсацій, наявності місячного розриву між строками обов'язкової оплати природного газу для виробництва послуги та моментом отримання оплати цієї послуги від населення, не мали можливості своєчасно розраховуватися за спожитий природний газ з НАК «Нафтогаз України».

З метою вирішення проблеми своєчасності розрахунків за спожитий газ, Урядом ще в 2014 році був затверджений Порядок розподілу коштів, які надходять на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків з гарантованим постачальником природного газу (постанова Кабінету Міністрів від 18 червня 2014 р.№ 217), який передбачив спеціальний механізм розподілу коштів, отриманих надавачем послуги теплопостачання та постачання гарячої води. Незважаючи на це, досвід проходження опалювальних сезонів 2014/2015 та 2015/2016 років засвідчив подальшу наявність системної проблеми несвоєчасних розрахунків. Так, за інформацією НАК «Нафтогаз України» (мал.1), сумарна заборгованість підприємств ТКЕ та ТЕЦ за спожитий природний газ станом на 29 листопада 2016 року склала 19 млрд 306 млн грн.

**Сумарна заборгованість за газ підприємств,  
що виробляють теплову енергію (ТКЕ, ТЕЦ):**

**19 306**  
млн грн.



Мал.1. Заборгованість за газ по регіонах (сумарна та за 2016 рік), рівень оплати

Враховуючи зазначене та з метою забезпечення ефективності розподілу отриманих коштів тільки протягом 2016 року до згаданого Порядку двічі вносилися зміни, що не покращило ситуацію, а призвело до подальшого зростання заборгованості за спожитий природний газ та до нарахування штрафних санкцій. Так, лише накладена згідно судових рішень на підприємства теплопостачання сума штрафних санкцій, яка підлягає стягненню на користь НАК «Нафтогаз України», складає близько 4,6 млрд грн, а загальна сума штрафних санкцій, що може бути стягнута з цих підприємств на користь НАК «Нафтогаз України», досягнула близько 12 млрд грн. При цьому можливість включення видатків за накладеними штрафними санкціями до структури тарифу не передбачено Порядком формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води (затвердженим постановою НКРЕКП від 24.03.2016р. № 377), а інші джерела покриття таких видатків у комунальних підприємств відсутні. В результаті нарахувань, здійснених на виконання судових рішень, було накладено арешти на поточні рахунки більше 100 великих теплопостачальних підприємств, при цьому борг Державного бюджету перед цими підприємствами склав близько 7,3 млрд грн. Наявність штрафних санкцій у такому розмірі та арешт рахунків підприємств практично унеможливили їхню підготовку до опалювального сезону за власні кошти. Тому фактична підготовка до опалювального сезону 2016-2017 років здійснювалася за рахунок надання

прямої або непрямой фінансової підтримки з бюджетів органів місцевого самоврядування, яка, за узагальненою Мінрегіоном інформацією, склала близько 6 млрд грн.

Враховуючи критичну ситуацію у сфері теплопостачання, Уряд підготував проект Закону «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» (реєстр № 5273 від 17.10.2016 р.), положення якого спрямовані на врегулювання проблеми нарахованих штрафних санкцій та відшкодування з Державного бюджету заборгованості з компенсації різниці в тарифах комунальним підприємствам. Під час доопрацювання законопроекту до другого читання до нього були внесені доповнення в частині звільнення органів місцевого самоврядування від необхідності виступати гарантами виконання комунальними підприємствами договору реструктуризації у сумі заборгованості з різниці в тарифах, погашення якої проводиться за рахунок видатків з Державного бюджету. Вказаний законопроект був прийнятий парламентом 3 листопада, та підписаний Президентом України (№ 1730-VIII від 03.11.2016 р.). Таким чином, комунальні підприємства отримали дієвий механізм зняття арештів з рахунків, можливість розстрочення сплати заборгованості на 5 років, списання нарахованих штрафних санкцій та погашення з Державного бюджету заборгованості з різниці в тарифах.

На реалізацію положень вказаного закону, Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» передбачено 5 млрд грн на відшкодування різниці в тарифах, з них 1,5 млрд грн надійде з загального фонду і ще 3,5 млрд грн зі спеціального фонду. Окрім того, центральними органами виконавчої влади підготовані проекти підзаконних актів, що спрямовані на забезпечення реалізації положень Закону № 1730-VIII у 2017 році. Таким чином можна відзначити, що парламент та Уряд докладають зусиль для стабілізації роботи галузей теплопостачання і централізованого водопостачання та водовідведення.

Ще одним позитивним кроком у цьому напрямку можна вважати надання у 2016 році органам місцевого самоврядування повноважень з встановлення тарифів на послуги певних категорій виробників теплової енергії. Так 26 листопада набув чинності Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (№ 1540-VIII від 22.09.2016 р.), яким внесені зміни до компетенції органів, уповноважених встановлювати тарифи. Розділом IV «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону внесені зміни до статті 16 Закону України «Про теплопостачання», якими до повноважень НКРЕКП віднесено ліцензування господарської діяльності з виробництва теплової енергії (крім виробництва теплової енергії на установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії), діяльності з виробництва теплової енергії на теплоцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках, транспортування її тепловими мережами, постачання теплової енергії в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами провадження господарської діяльності (ліцензійними умовами). При цьому, відповідно до абзацу сьомого частини першої статті 16 Закону України «Про теплопостачання», до повноважень НКРЕКП належить встановлення тарифів на теплову енергію суб'єктам природних монополій у сфері теплопостачання, ліцензування діяльності яких здійснюється Комісією. Відповідно, оскільки ліцензування господарської діяльності з виробництва теплової енергії на установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії НКРЕКП не здійснюється, то повноваження щодо встановлення тарифів на вироблене на таких установках тепло, згідно з частиною третьою статті 20 Закону України «Про теплопостачання» віднесені до повноважень органів місцевого самоврядування.

Аналізуючи загальний стан підприємств централізованого теплопостачання, водопостачання та водовідведення протягом року, не можна не звернути увагу на його погіршення. Однією з причин цього стало застосування клірингової системи розрахунків за надані пільги та субсидії і затримка з надходженням коштів за вже підписаними протокольними рішеннями при одночасному зростанні кількості отримувачів субсидій. Враховуючи суттєве підняття вартості природного газу та електроенергії і, як наслідок, підвищення вартості послуг, протягом року спостерігала-

ся стабільна тенденція до збільшення кількості споживачів послуг, які звертаються за наданням субсидії.

За підрахунками Мінсоцполітики, кількість домогосподарств, які отримували субсидії протягом опалювального періоду 2015/2016 років, складала 5,5 млн домогосподарств, а перед опалювальним сезоном 2016/2017 років за субсидіями звернулося близько 7 млн. домогосподарств, і кількість таких домогосподарств далі зростає. Відповідно, суттєво збільшується обсяг субвенцій з державного бюджету на надання пільг, субсидій та компенсацій при одночасному зменшенні «живих» грошових коштів від населення за отримані послуги. Як свідчать результати проведеного АМУ моніторингу поточного надходження коштів від категорії «населення» на рахунки підприємств теплопостачання, подекуди цей показник впав до рівня 10-20% від загальної вартості послуги.

Таким чином, більша частина коштів, які надійдуть на рахунки підприємств теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, будуть коштами субвенції, що можуть бути використані лише за обмеженими напрямками, передбаченими Порядком перерахування деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій та компенсацій, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11 січня 2005 року № 20. Внаслідок цього можлива ситуація, коли підприємства ЖКГ не зможуть здійснювати у повному об'ємі виплату заробітної плати, сплачувати податки та інші обов'язкові платежі, проводити аварійні та планові ремонти.

Ще одним проблемним питанням, яке суттєво впливає на стан підприємств житлово-комунального господарства, залишається необхідність встановлення економічно обґрунтованого рівня тарифів на житлово-комунальні послуги. Хоча за умов стрімкого подорожчання енергоресурсів відбувалося відповідне підняття розміру тарифів на послуги, зокрема і в 2016 році, однак воно враховувало, головним чином, лише зміни вартості енергоресурсу. Враховуються в затверджуваних тарифах також зміни розмірів мінімальної заробітної плати, податків та інших обов'язкових відрахувань. Однак не враховуються достатнім чином інвестиційна складова, реальні витрати на утримання та ремонт основних фондів. У зв'язку з цим підприємства, як уже зазначалося вище, змогли підготуватися до опалювального сезону 2016/2017 років лише завдяки близько 6 млрд грн, виділених на ці цілі місцевими бюджетами.

Через низький рівень доходів населення, підприємства потрапляють у складну ситуацію, коли існує необхідність підняття тарифів до рівня економічно обґрунтованих, але при цьому є ризик зменшення рівня оплати отриманих послуг споживачами. Необхідно зауважити, що питання підняття тарифів завжди було складним і політично, відповідні органи на такі кроки йдуть неохоче, тому вирішення проблеми ускладнюється ще й цим фактором.

Підсумовуючи аналіз стану галузей централізованого теплопостачання, постачання гарячої води, водопостачання та водовідведення необхідно зазначити, що основним досягненням 2016 року є прийняття Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» і передбачення у Державному бюджеті України на 2017 рік 5 млрд грн на відшкодування заборгованості з різниці в тарифах. За умови виконання усіма сторонами взятих на себе зобов'язань, протягом 5 років проблема заборгованості підприємств теплової енергетики і централізованого водопостачання та водовідведення перед постачальниками енергоресурсів буде вирішена, при цьому повністю спишуться нараховані штрафні санкції та відшкодується заборгованість держави з різниці в тарифах.

Певні позитивні зміни протягом 2016 року відбулися і в галузі поводження з твердими побутовими відходами (ТПВ). Адже з прийняттям 22 вересня 2016 р. Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» було вирішено правову проблему, що існувала протягом останніх років. Внаслідок недосконалості прийнятих законодавчих та підзаконних актів, починаючи з 2013 року ні органи місцевого само-



врядування, ні НКРЕКП не мали повноважень щодо встановлення тарифів на переробку та збереження ТПВ. Прийнятий Закон розширив повноваження національного регулятора і забезпечив можливість запуску в 2017 році процесів встановлення тарифів на вказані послуги. При цьому повноваження з встановлення тарифів на вивезення ТПВ, так і залишилися в компетенції органів місцевого самоврядування.

Ще одним суттєвим досягненням року в результаті зусиль як органів місцевого самоврядування, так і органів державної виконавчої влади та парламенту, стала активізація процесів створення ОСББ та реалізації співвласниками багатоквартирних будинків інших форм управління належним їм майном.

### Якщо у Вашому будинку немає ОСББ, чи хотіли б Ви, щоб воно було створене?

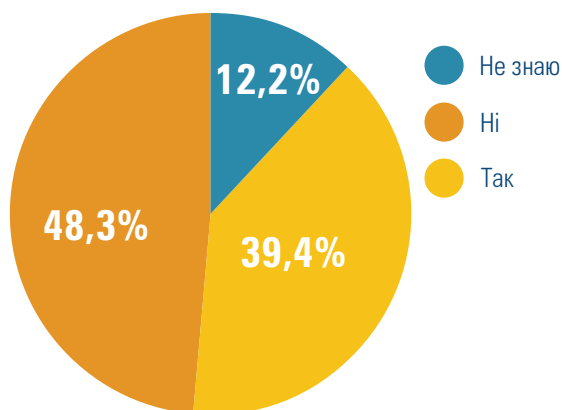


Рис.2. Ставлення громадян, які не реалізували своє право на самостійне управління багатоквартирним будинком, до створення ОСББ<sup>3</sup>

За умов неоднозначного ставлення громадян до ОСББ (рис.2) це стало можливим, зокрема, і завдяки прийняттю необхідних підзаконних актів до Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку». Виняток склав лише Типовий договір про надання послуги з управління багатоквартирним будинком, ухвалення якого відкладене Кабінетом Міністрів у зв'язку з необхідністю прийняття нової редакції Закону України «Про житлово-комунальні послуги».

Прийняття згаданих підзаконних актів, проведена протягом року широка роз'яснювальна робота, реалізація органами місцевого самоврядування та виконавчої влади проектів зі стимулювання здійснення співвласниками багатоквартирних будинків права на самостійне управління належним їм майном принесли свої результати. Так, за даними Держкомстату, станом на 1 травня 2015 р., кількість зареєстрованих ОСББ складала 15 934, станом на 1 травня 2016 р. вона зросла на 2 804 і склала 18 738, а станом на 1 листопада в країні зареєстровано вже 25 397 ОСББ. Зважаючи на підняття вартості комунальних послуг, наявність позитивного досвіду управління багатоквартирними будинками можна прогнозувати подальше зростання активності співвласників багатоквартирних будинків щодо самостійного здійснення повноважень з управління такими будинками.

Необхідно зауважити, що немалу роль у такому стимулюванні відіграла і можливість реалізації через ОСББ заходів з енергоефективності, які, зокрема, дозволяють суттєво зменшити вартість сплачених рахунків за комунальні послуги. Так, протягом року активним попитом ОСББ та окремих домогосподарств користувався один з напрямків Урядової програми з енергоефективності, який передбачав придбання енергоефективних матеріалів та обладнання з частковим відшкодуванням

<sup>3</sup> За результатами всеукраїнського опитування, проведеного на замовлення АМУ в квітні-травні 2016 року.



державою залучених кредитних коштів (так звана програма «теплих кредитів»). Започаткована у 2015 році програма стала настільки популярною серед споживачів, що передбачені державою фінансові ресурси для забезпечення виплат були вичерпані в липні 2016 року, після чого надання «теплих кредитів» було призупинено. Сьомого липня Урядом було прийнято постанову, якою спрямовано додаткових 100 млн грн на фінансування енергоефективних заходів. Тому, вже починаючи з 6 жовтня, «тепле кредитування» було відновлено в повному обсязі, що дозволило стимулювати здійснення енергоефективних заходів споживачами комунальних послуг. Таким чином, протягом 2016 року цією програмою скористалося 411 ОСББ, що вдвічі перевищило показники минулого року (194 об'єднання), при цьому за час діяльності програми в енергоефективні заходи державою та ОСББ було спільно вкладено більше 74 млн грн. Окрім того, програмою «теплих кредитів» скористалося більше 154 тисяч громадян, в результаті чого було реалізовано енергоефективних заходів на 2,5 мільярди гривень загалом.

На жаль, незважаючи на всі докладені зусилля органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, процес реалізації співвласниками багатоквартирних будинків права на управління своїм житлом ще не став повсюдним та всеохоплюючим, тому актуальним залишається питання забезпечення управління багатоквартирними будинками, співвласники яких не виявляють готовності реалізувати надані їм права. Саме з метою врегулювання проблем, пов'язаних з необхідністю забезпечення безперервного належного обслуговування багатоквартирних будинків (до моменту визначення управителів таких будинків); надання можливості дострокового розриву договору з визначеним органом місцевого самоврядування управителем (у разі визначення співвласниками будинку форми управління); реалізації права співвласників відшкодовувати витрати на утримання відповідних будинків і споруд та прибудинкових територій житлово-будівельним кооперативам, 14 червня 2016 року парламентарями був ухвалений Закон України «Про внесення зміни до статті 13 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» (№ 1413-VIII).

Окрім того, 13 червня наказом № 150 Мінрегіону був затверджений Порядок проведення конкурсу з призначення управителя багатоквартирного будинку, розроблений на виконання пункту 5 статі 13 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», котрим визначено процедуру підготовки та проведення конкурсу з призначення управителя багатоквартирного будинку, у якому не створено об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, співвласники котрого не прийняли рішення щодо форми управління багатоквартирним будинком. При цьому було врегульовано механізм визначення управителя багатоквартирного будинку органом місцевого самоврядування, на території якого розміщений такий будинок. Таким чином, є всі підстави стверджувати, що співвласникам багатоквартирних будинків забезпечена можливість реалізації права на управління багатоквартирним будинком, а у тих випадках, коли співвласники не виявляють такого бажання, відповідні повноваження будуть реалізовані органами місцевого самоврядування.

Враховуючи наявний стан сфери ЖКГ, виявлені проблеми, можна окреслити пріоритетні завдання, актуальні для вирішення в 2017 році.

Так, в 2016 році Комітетом Верховної Ради з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства за участю профільних асоціацій, представників центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування було доопрацьовано до другого читання проект Закону «Про житлово-комунальні послуги». Зазначений законопроект неодноразово включався до порядку денного пленарного засідання Верховної Ради, але, на жаль, так і не був розглянутий. Таким чином, одним з основних пріоритетів на наступний рік є прийняття зазначеного законопроекту.

Нерозривно з попереднім пов'язаний і законопроект «Про комерційний облік комунальних послуг», який готується до другого читання в парламенті. Його прийняття дозволить забезпечити повноцінний та вкрай необхідний облік комунальних послуг, що надаються споживачам. Такий закон дозволить забезпечити чіткий та прозорий моніторинг отримання комунальних послуг, їх-

ньої якості, при цьому стане можливим більш точне коригування тарифів на комунальні послуги.

Окремо необхідно зазначити, що не всі законодавчі ініціативи 2016 року є позитивними. Так Кабінетом Міністрів України було схвалено до внесення на розгляд парламенту підготовлений Міненерговугілля проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» щодо вдосконалення розрахунків за електричну енергію», положення якого передбачають фактично введення для підприємств водопостачання та водовідведення рахунків із спеціальним режимом використання (спецрахунків). Однак наявна практика застосування спецрахунків для підприємств тепlopостачання не призвела до зменшення заборгованості за природний газ, поглибивши при цьому кризові явища галузі та поставила її на межу зупинки. Тому у 2017 році необхідно буде забезпечити концентрацію зусиль як парламентарів, так і органів місцевого самоврядування, профільних асоціацій на протидії прийняттю вказаного законопроекту.

Ще одним пріоритетом 2017 року є забезпечення реалізації Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості тепlopостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії». Реалізація його положень потребує спільних зусиль органів виконавчої влади (в частині забезпечення функціонування механізму, передбаченого Законом), органів місцевого самоврядування (в частині надання гарантій підприємствам щодо можливості розрахунків за боргами) та підприємств ЖКГ (щодо забезпечення погашення заборгованості за спожиті енергоносії). Консолідовані зусилля всіх вказаних сторін дадуть можливість вивести підприємства централізованого тепlopостачання та водопостачання і водовідведення з тривалої кризи.

Виключно важливим є також продовження реалізації у 2017 році державної політики з реформування системи управління житловим фондом. Відхід від радянської системи та перехід до управління багатоквартирними будинками виключно їх співвласниками є єдиним та безальтернативним шляхом, який реалізується державою протягом тривалого часу. Але для докорінної зміни менталітету переважної більшості власників житла необхідний час, позитивний досвід зміни моделі управління та постійна підтримка процесу. Саме тому зусилля всіх гілок влади повинні бути зосереджені на підтримці створення та діяльності ОСББ, забезпечення реалізації мешканцями багатоквартирних будинків інших форм управління.

## VII. ЗЕМЛЯ – ЯК МАРЕВО

Звітний рік так і не відзначився реалізацією політичних гасел більшості політичних сил **щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами**. Плани, зафіксовані пунктом 1.2 розділу XI «Реформа сільського господарства» Коаліційної угоди про законодавче врегулювання питань передачі вже в I кварталі 2015 року до комунальної власності земель державної власності поза межами населених пунктів, крім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності, залишилися не реалізованими.

Ще протягом 2015 року у парламенті було зареєстровано більше десятка законопроектів, які в той чи інший спосіб передбачали зміну системи управління земельними ресурсами. Серед них два альтернативні законопроекти – № 3510 і № 3510-1, під якими разом підписалися 63 народні депутати (19 та 44 відповідно). Законопроект № 3510 «Про віднесення земель державної власності за межами населених пунктів до комунальної власності об'єднаних територіальних громад» передбачав лише підтримку об'єднаних територіальних громад шляхом передачі їм відповідних земель, а Законопроектом № 3510-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності на територіях об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших земельних відносин» передбачалося посилення державного контролю за використанням та охороною земель державної, комунальної та приватної форми власності, усунення дублювання функцій та скорочення наглядових органів шляхом визначення єдиного органу виконавчої влади, який здійснюватиме такий контроль, з наданням йому ширших повноважень.

На основі зазначених двох альтернативних законопроектів було розроблено компромісний документ, зареєстрований у Верховній Раді 31 березня 2016 року за № 4355 як проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» (далі Законопроект № 4355). В ньому враховано як позицію органів місцевого самоврядування щодо захисту їхніх (зокрема і об'єднаних територіальних громад) інтересів, так і позицію Держгеокадастру щодо забезпечення державного контролю за використанням та охороною земель. Під цим законопроектом підписалися 46 народних депутатів – представників усіх політичних сил Коаліції. Участь у його розробці взяли також представники Держгеокадастру та Асоціації міст України.

Законопроектом № 4355 передбачається, що:

1. Землі державної власності за межами населених пунктів, передаються у власність територіальних громад, які об'єдналися відповідно до закону, та визначено порядок такої передачі.

2. Сільським, селищним, міським радам надаються повноваження з розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів у якості делегованих повноважень (крім земель оборони, земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення на об'єктах природно-заповідного фонду загальнодержавного значення та інших, які мають важливе значення для держави).

3. Повноваження із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель надаються:

- центральному органу, який реалізує державну політику у сфері земельних відносин;
- виконавчим органам сільських, селищних, міських рад (у частині контролю за виконанням вимог щодо використання земельних ділянок за цільовим призначенням; дотримання строків своєчасного повернення тимчасово зайнятих земельних ділянок та обов'язкового виконання заходів щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням; вжиття відповідно до закону заходів щодо повернення самовільно зайнятих земельних ділянок їх власникам або користувачам). Передбачається, що повноваження із здійснення державного контролю за використанням та охороною земель виконавчі органи місцевого самоврядування набуватимуть у разі прийняття відповідною радою рішення про їх здійснення. А центральний орган виконав-

чої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин, здійснюватиме нагляд за здійсненням виконавчими органами місцевого самоврядування державного контролю за використанням та охороною земель.

4. Органам місцевого самоврядування надаються повноваження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності.

Законопроектом пропонується також порядок встановлення (відновлення) меж територіальних громад при виникненні невизначеності або спору з приводу таких меж.

Цей Законопроект 19 квітня був прийнятий парламентом у першому читанні. При його доопрацюванні до другого читання він був доповнений положеннями про перерозподіл земель колективної власності сільськогосподарських підприємств, які вже ліквідовані та виключені з ЄДР-ПОУ, на користь територіальних громад. Восьмого вересня Комітетом Верховної Ради з питань аграрної політики та земельних відносин було вирішено рекомендувати Верховній Раді прийняти доопрацьований Законопроект № 4355 у другому читанні та в цілому, як Закон України.

Поряд з цим протягом року і від вищого керівництва держави лунали заяви про підтримку проведення децентралізаційної реформи у сфері управління земельними ресурсами. Зокрема, під час засідання Ради регіонального розвитку, що відбулося 11 жовтня, Президент України наголосив: *«Розширення повноважень громад важливе і в земельних питаннях. Причому це, на моє глибоке переконання, має бути не лише в частині підвищення ефективності використання земельних ресурсів, а й в частині боротьби з корупцією»*. А у грудні Віце-прем'єр-міністр – Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Геннадій Зубко в прямому ефірі програми «Свобода слова» на телеканалі ICTV зазначив: *«Законопроект № 4355 щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель, який чекає другого читання в парламенті, має бути прийнятий. Сьогодні, коли йде мова про фінансову децентралізацію, передачу ресурсів і відповідальності на місця, нам потрібно підсилювати громади інструментами, які дозволять розпланувати територію, залучити інвесторів для створення нових робочих місць, збільшити надходження до бюджетів і запровадити облік ресурсів. Земельні ресурси, особливо сільськогосподарські землі – це той ресурс і податок, який дає можливість наповнювати видатки на соціальну інфраструктуру»*.

Однак до кінця 2016 року парламент так і не спромігся розглянути підготовлений до другого читання Законопроект № 4355.

У той же час Уряд погодився з пропозицією Мінагрополітики щодо можливості забезпечення Держгеокадастром функцій і повноважень припиненої Держсільгоспінспекції із здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів. Це зазначено у відповідному розпорядженні Кабінету Міністрів від 30 листопада 2016 року №910-р. Цим було надано підстави для виконання Держгеокадастром функцій державного контролю за використанням та охороною земель без внесення відповідних змін до законів, що регулюють ці питання, зокрема і Законопроектом № 4355.

Серед прийнятих у 2016 році нормативно-правових актів варто відзначити Закон України **«Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо проведення земельних торгів»** від 18.02.2016 № 1012-VIII. Прийняті зміни обмежили можливості юридичних і фізичних осіб отримувати земельні ділянки державної та комунальної власності в оренду без проведення земельних торгів. Таку можливість залишено здебільшого для випадків, коли конкуренція за набуття відповідного права відсутня. В той же час суттєво скорочено обмеження з продажу земельних ділянок на неконкурентних засадах (без земельних торгів). З таких обмежень, зокрема, виключено:

- надання земельних ділянок державним та комунальним підприємствам, бюджетним установам, вищим навчальним закладам, а також господарським товариствам, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 60 відсотків;
- створення озелених територій загального користування;



- надання земельних ділянок особам взамін тих, що були викуплені (примусово відчужені) для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності за рішенням органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;
- розміщення інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції;
- надання земельної ділянки, викупленої для суспільних потреб чи примусово відчуженої з мотивів суспільної необхідності для забезпечення таких потреб;
- надання земельної ділянки взамін викупленої для суспільних потреб чи примусово відчуженої з мотивів суспільної необхідності та повернення такої земельної ділянки колишньому власнику або його спадкоємцю ( правонаступнику) у разі, якщо така потреба відпала;
- використання земельних ділянок для здійснення концесійної діяльності.

Також вирішено проблему браку коштів у місцевих бюджетах на розробку землепорядної документації для формування земельної ділянки, проведення її нормативної та експертної грошової оцінки тощо під час підготовки органами місцевого самоврядування земельних торгів (аукціонів). Прийнятим Законом передбачається можливість покладення цих витрат на виконавця торгів (суб'єкт господарювання, який уклав з організатором земельних торгів договір про їх проведення), із наступним їх відшкодуванням переможцем аукціону.

Крім цього, спрощено процедури закупівлі органами місцевого самоврядування послуг з виконання робіт із землеустрою, оцінки земель у процесі підготовки лотів до продажу земельних ділянок комунальної власності або прав на них (оренди, суперфіцію, емфітевзису) на земельних торгах та визначення виконавця земельних торгів організатором таких торгів. Виключено норми про регулювання таких процесів спеціальними наказами профільного міністерства для випадків, коли законодавство про здійснення державних закупівель не застосовується.

Іншим позитивним кроком у розширенні повноважень органів місцевого самоврядування стало прийняття Закону України «Про внесення змін до законодавчих актів України **щодо правової долі земельних ділянок, власники яких померли**» від 20.09.2016 № 1533-VIII.

Відповідно до прийнятих змін, сільські, селищні, міські ради набуватимуть права власності на об'єкти нерухомого майна, зокрема і земельні ділянки, не за місцем відкриття спадщини, а за місцезнаходженням таких об'єктів. При цьому органи місцевого самоврядування звільняються від сплати судового збору за подання заяви про визнання спадщини відумерлою.

Також встановлюється, що орган місцевого самоврядування управлятиме спадщиною, до складу якої входить земельна ділянка, у разі відсутності спадкоємців або виконавця заповіту. Крім цього, встановлюються особливості державної реєстрації права оренди земельної ділянки, яка входить до складу спадщини та перебуває в управлінні органу місцевого самоврядування.

Таким чином, органи місцевого самоврядування отримали можливість не лише набувати права комунальної власності на об'єкти відумерлої спадщини, але й передавати в оренду земельні ділянки (зокрема і сільськогосподарського призначення), щодо яких відсутні спадкоємці або виконавці заповітів.

Прийнятий Закон сприятиме зміцненню матеріальної бази місцевого самоврядування та є першими кроком у розширенні повноважень сільських, селищних міських рад у межах території їхньої юрисдикції, в тому числі і за межами населених пунктів.

Варто також відзначити прийняття Урядом постанови від 23 листопада 2016 р. № 843 «Про внесення змін до Типового договору оренди землі». Цими змінами, зокрема, передбачається обов'язковість перегляду розміру орендної плати:

- у разі зміни розмірів орендної плати, встановлених Податковим кодексом України;
- у разі зміни нормативної грошової оцінки земельної ділянки, зазначеної у договорі оренди.

Запропоновані зміни зроблено у відповідь на численні звернення органів місцевого самоврядування.

Кінець року відзначився прийняттям змін до Податкового кодексу, пов'язаних із Державним бюджетом на 2017 рік. Зокрема, запроваджується гнучкіший механізм встановлення органами місцевого самоврядування мінімальної орендної плати в залежності від розміру земельного по-



датку. Попередня редакція Податкового кодексу передбачала фіксований розмір мінімальної орендної плати (3% від нормативної грошової оцінки земельної ділянки), який не враховував особливостей платників податку – зокрема, їхнього соціального статусу, цільового використання земельної ділянки. Такі норми були фінансово обтяжливі для фізичних осіб – платників цього податку. Органи місцевого самоврядування наполягали на внесенні змін у частині встановлення мінімальної орендної плати, в першу чергу для фізичних осіб, за земельні ділянки, що використовуються для житлової забудови, особистого селянського господарства, садівництва тощо. Крім того, зміни до Податкового кодексу містять також обмеження щодо максимального розміру коефіцієнта індексації нормативної грошової оцінки земельних ділянок (не більше 1,15). Це обмежить дохідну базу бюджетів місцевого самоврядування у разі різких та суттєвих знижень споживчих цін, в той же час убезпечить платників земельного податку та орендної плати від різкого збільшення податкового навантаження.

У той же час робилися і робляться спроби **обмеження повноважень органів місцевого самоврядування, наданих в рамках децентралізації в сфері архітектурно-будівельного контролю**. Так, на розгляді в Комітеті Верховної Ради з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства перебуває законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» (№ 4733-1 від 03.06.2016). Він був прийнятий Верховною Радою у першому читанні 12 липня. Під час його доопрацювання до другого читання Комітетом була підтримана правка, запропонована одним з народних депутатів, яка передбачає скасування наданих сільським, селищним, міським радам повноважень у рамках децентралізації архітектурно-будівельного контролю.

Чинне законодавство передбачає, що управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю здійснюється, зокрема, шляхом надання (отримання, реєстрації), повернення (відмови у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів:

- виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних рад - щодо об'єктів I, II, III категорій складності, розташованих в межах відповідних населених пунктів;

- виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад - щодо об'єктів I, II, III, IV категорій складності, розташованих в межах відповідних міст.

На кінець 2016 року вже більше 50 органів місцевого самоврядування долучилися до процесу децентралізації та отримала змогу самостійно контролювати будівельну галузь своїх міст.

Правки ж народного депутата передбачають, що органи місцевого самоврядування здійснюватимуть такі повноваження щодо об'єктів з незначними наслідками, тобто I та II категорії складності. Це, власне, одноповерхова присадибна забудова, дозволи на будівництво якої отримуються за спрощеною процедурою – шляхом повідомлення. А щодо інших об'єктів пропонується повернення повноважень до Державної архітектурно-будівельної інспекції.

У разі прийняття зазначеного законопроекту в такій редакції, органи місцевого самоврядування будуть позбавлені основних можливостей регулювати будівництво на території відповідних населених пунктів. Такі зміни органами місцевого самоврядування не підтримуються, адже відміна державних рішень щодо передачі повноважень на місця негативно вплине на проведення децентралізаційної реформи в цілому.

За результатами 2016 року можна констатувати невиконання парламентською більшістю її зобов'язань у частині законодавчого врегулювання законодавчих питань передачі до комунальної власності земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів, а також окремі спроби обмеження повноважень органів місцевого самоврядування, наданих в рамках децентралізації в сфері архітектурно-будівельного контролю. Разом з тим, протягом року прийнято низку змін, що дозволять спростити процес управління земельними ресурсами територіальних громад та зробити його прозорішим.

Головним завданням наступного 2017 року у сфері земельних ресурсів залишатиметься поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування на всю територію, передусім, об'єднаних територіальних громад – як у межах поселень, так і за їхніми межами, зокрема в частині управління земельними ресурсами та планування відповідних територій, а також встановлення порядку здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель.

## VIII. СТАН МІСЦЕВОЇ ОСВІТИ: ВЕРШКИ І КОРИНЦІ

У розпалі процесів децентралізації українське суспільство, територіальні громади вимагають якісних освітніх послуг та належних ресурсів для утримання і розвитку галузі, яка ці послуги надає. Свідченням цього є, зокрема, дані загальноукраїнського опитування, проведеного Центром соціальних експертиз Інституту соціології НАН України у 2016 році на замовлення Асоціації міст України.

Якщо враховувати респондентів, які не змогли дати оцінку якості освіти, то найбільша частина громадян задоволена якістю освіти у середній школі (сумарний відсоток тих, хто скоріше або повністю задоволений становить 46,3%) (рис. 1). Якщо ж виключити респондентів, які обрали категорії «важко відповісти» та «мене це не стосується», і розрахувати відсоток лише до тих, хто дав певну оцінку, то відсоток задоволених освітою у середній школі буде найнижчим (69,5%), а найвищим виглядатиме відсоток задоволених якістю освіти у місцевих закладах позашкільної освіти (78,7%).

**Чи задоволені Ви якістю освіти:  
де 1- повністю незадоволений, а 4 - повністю задоволений? (%)**

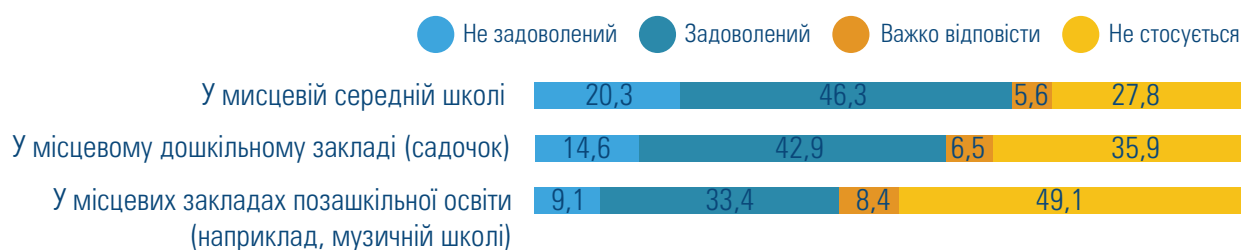


Рис.1. Рівень задоволення якістю освіти у громадах.

Хоча, як свідчать офіційні результати зовнішнього незалежного опитування в 2016 році, навчання у малокомплектних школах різко погіршує якість освіти, а значить, робить їхніх випускників недостатньо успішними та конкурентноздатними під час вступу до вищих навчальних закладів. Близько половини опитаних респондентів вказали, що їхнім дітям краще навчатись у повнокомплектній школі, навіть якщо вона розташована далеко від домівки (45,2%), і лише 23,7% впевнені, що діти мають навчатися ближче до домівки, тому підтримують навчання у малокомплектній школі (рис. 2).

**Чи хотіли б Ви, щоб Ваші діти  
навчалися у малокомплектній школі?**



Рис. 2. Навчання дітей у малокомплектних школах.

Природно, що серед жителів сіл та селищ рівень підтримки навчання у малокомплектній школі є дещо вищим (27,8%), ніж серед жителів міст (20,9%), адже для сільських жителів «віддаленість від домівки» означає не інший район міста, а інший населений пункт. Але, не зважаючи на це, і серед сільських, і серед міських жителів

більшість опитаних респондентів вважають, що їхнім дітям краще навчатись у повнокомплектній школі, навіть якщо вона розташована далеко від дому (47,6% серед міських жителів та 41,8% серед сільських).

Отже, назріла необхідність змінювати систему освіти, розробляти нову модель, орієнтовану передусім на дитину та її потреби.

### Дошкільна освіта

2016 рік у цій сфері став роком спрощення ліцензування приватних дошкільних навчальних закладів, що було спричинене зростанням кількості дітей, які потребують зазначених освітніх послуг, та недостатнім забезпеченням ними у комунальних навчальних закладах. Так, станом на початок 2016/2017 навчального року черга на влаштування до дошкільного навчального закладу становила понад 86 000 дітей.

Запровадження нового Санітарного регламенту для дошкільних навчальних закладів відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 24.03.2016 № 234 передбачає створення умов для розвитку дошкільних навчальних закладів різних форм власності, зокрема приватної, у житлових та нежитлових приміщеннях. Це має сприяти збільшенню кількості місць та охоплення всіх дітей системою дошкільної освіти.

### Загальна середня освіта

У 2016 році першим кроком реформування системи освіти сприяли зміни в Уряді, зокрема призначення на посаду Міністра освіти і науки Л. Гриневич. Будучи добре обізнаною із системою освіти в Польщі, з метою впровадження європейських освітніх цінностей саме вона стимулювала зміни. Так, у змісті освіти було спрощено програми початкової школи, запроваджено нову методику роботи у школі I ступеня.

Позитивними кроками до реформування галузі освіти стали розробка проекту Закону «Про освіту» (реєстр. № 9491-д, Л. Гриневич та народні депутати – члени профільного парламентського Комітету) та прийняття його за основу Верховною Радою в першому читанні. Цим стратегічним документом вперше в історії освіти України вводиться поняття «освітня послуга», що дає можливість ідентифікувати зміст освітніх послуг, виміряти якість їх надання.

Також важливим є введення поняття сертифікації вчителів та їх конкурсного відбору, що має внести корективи в кадрову політику на місцях, сприяти диференційованому підходу до оплати праці відповідно до кваліфікаційного рівня та фахової підготовки. Ці зміни знаходять підтримку. Як свідчать результати опитування посадових осіб органів місцевого самоврядування, переважна більшість (85%) підтримує необхідність впровадження системи атестації/сертифікації вчителів.

Нині проект Закону «Про освіту» перебуває в Комітеті Верховної Ради з питань науки і освіти, де готується до розгляду парламентом у другому читанні.

Децентралізаційні процеси щодо утворення об'єднаних територіальних громад, обраний МОН курс на створення умов для надання якісних освітніх послуг усім категоріям дітей незалежно від місця їхнього проживання визначили необхідність утворення освітніх округів, кожен з яких включає опорну школу та декілька її філій.

За інформацією МОН, в Україні станом на початок 2016/2017 навчального року було створено 137 опорних шкіл та 360 їхніх філій. При цьому спостерігалися і неоднозначно оцінювані аспекти цих процесів. Зокрема, були ліквідовані 183 школи, де зовсім мало учнів, і призупинили свою діяльність ще 118, у яких не навчається жодна дитина, але відсутнє рішення місцевих влад про їх ліквідацію. Окрім того, давали про себе знати факти соціального невдоволення щодо істотних змін умов праці у педагогічних працівників, які тепер змушені доїжджати до опорного закладу, а також у освітян, які підпали під скорочення.

З метою належного нормативно-правового забезпечення діяльності опорних шкіл та їхніх філій із урахуванням реальних потреб навчальних закладів, Урядом було внесено зміни до постанови Кабінету Міністрів від 27.08.2010 № 777 «Про затвердження положення про освітній округ».

Ці зміни було відображено у змісті урядових постанов від 20.01.2016 р. № 79 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» та від 31.08.2016 № 574 «Про внесення змін до Положення про освітній округ». Зокрема, внесено позицію про захист прав дітей із особливими потребами та змінено мінімальну кількість дітей для утворення опорного навчального закладу з 360 до 200, що враховує особливості демографічного стану в окремих регіонах країни.

Ідею реформування загальної середньої освіти, реалізовану в проекті Закону «Про освіту», було покладено Міністерством освіти і науки України в основу Концепції «Нова українська школа», а Національною академією педагогічних наук – Концепції середньої загальноосвітньої школи України. АМУ надавала фахові висновки із зауваженнями та пропозиціями до цих документів, а також експертні висновки щодо змісту обох концепцій до Комітету Верховної Ради з питань науки і освіти. Позицію АМУ щодо змісту реформи загальної середньої освіти було також озвучено 16 вересня на круглому столі «Перспективи подальшого розвитку системи загальної середньої освіти», організованому Комітетом Верховної Ради з питань науки і освіти. АМУ підтримує необхідність реформування системи освіти з метою забезпечення доступних та якісних освітніх послуг для дітей з будь-якого регіону, поряд із тим наголошує на необхідності державної підтримки цієї реформи, зокрема щодо забезпечення навчально-технічної бази закладів освіти, збільшення обсягів освітньої субвенції.

## Професійно-технічна освіта

Відповідно до статті 27 Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», із 01.01.2016 р. видатки на підготовку робітничих кадрів у професійно-технічних навчальних закладах було передано на фінансування з бюджетів міст обласного значення. Підсумки перших двох кварталів 2016 року засвідчили, що більшість міст обласного значення забезпечити належне фінансування таких закладів не в змозі. Стабілізаційна дотація з державного бюджету, виділена Урядом постановою Кабінету Міністрів від 04.02.2016 року № 41 у розмірі 500 млн грн, не покрила всіх потреб закладів професійної освіти, які, поряд із основними видатками, потребують також коштів на розвиток та утримання навчальних баз для практичного оволодіння професіями, житлово-господарчих комплексів для проживання учнів тощо. Реагуючи на гостру необхідність дофінансовувати професійну освіту, Уряд постановою від 14.07.2016 № 420 прийняв рішення щодо додаткового розподілу стабілізаційної дотації у розмірі 98 млн грн. Однак і ці кошти не покрили всіх потреб сфери.

Розбалансованість в управлінні навчальними закладами на місцях спричинила чимало проблем у системі професійної освіти, крім неналежного фінансування закладів, також щодо оформлення необхідної документації під час передачі їх у комунальну власність, визначення їхнього місця у системі освіти України. При цьому стала очевидною, зокрема, необхідність прийняття нової редакції Закону України «Про професійну освіту».

За цих умов фахівці АМУ брали активну участь у засіданнях Комітету Верховної ради з питань науки і освіти, де розглядалися питання реформування професійної освіти. Лобіюючи інтереси територіальних громад щодо управління професійними навчальними закладами, АМУ наполягала на виконанні норми статті 27 Закону України «Про Державний бюджет на 2016 рік» у частині передачі майна з державної форми власності у комунальну тим громадам, які здійснюють фінансування цих закладів. АМУ була долучена до обговорення проекту Закону «Про професійну освіту», і при його погодженні висловила зауваження щодо забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері професійної освіти. Йшлося про права громади управляти майном ПТУ за здійснювати функції управління, які належать їй на правах засновника. У відстоюванні позицій місцевого самоврядування в зазначеній сфері Асоціація співпрацювала, зокрема, з Європейським Фондом Освіти в рамках проекту «Децентралізація професійно-технічної освіти в Україні».

Зрештою, проект Закону «Про професійну освіту» 5 жовтня був схвалений на засіданні Уряду та зареєстрований у Верховній Раді України.



У 2017 році фінансування закладів професійної освіти передбачається з обласних бюджетів, бюджетів міст-обласних центрів, м. Києва та м. Севастополя. Підготовка кадрів у цих навчальних закладах здійснюватиметься на основі регіонального замовлення.

## Позашкільна освіта

У системі позашкільної освіти забезпечують дітей відповідними послугами 1376 державних і комунальних позашкільних навчальних закладів, однак зафіксовано тенденції до закриття таких закладів. Так, протягом 2016 року було закрито 9, а було заплановано закрити ще 11. Відповідно до інформації МОН, у жодній області не планується будівництво нових позашкільних навчальних закладів. Така ситуація може спричинити зростання бездоглядності дітей та підлітків, а також інших небажаних соціально-економічних наслідків. Вирішенню цієї проблеми може сприяти розробка та затвердження місцевих програм із підтримки системи позашкільної освіти.

## Фінансування галузі

Відповідно до ст. 55, 1032 Бюджетного кодексу України у 2016 році із освітньої субвенції забезпечувалися видатки на оплату праці працівників (як педагогічних, так і непедагогічних) закладів освіти; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування та оплати комунальних послуг та енергоносіїв. Крім того, статтею 1032 Бюджетного кодексу України було передбачено (за умови забезпечення видатків, зазначених вище) можливість спрямовувати залишки субвенції на оптимізацію мережі навчальних закладів.

Натомість проектом Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» в його редакції станом на початок грудня передбачено покласти на органи місцевого самоврядування повноваження із фінансування видатків на енергоносії та комунальні послуги у розмірі 9,3 млрд грн (від 20% всіх видатків галузі на місцевому рівні) та на оплату праці непедагогічного персоналу у розмірі 9,2 млрд грн (непедагогічний персонал складає приблизно чверть від персоналу навчальних закладів). Окрім того, закладено підвищення видатків з місцевих бюджетів на оплату праці педагогічних працівників дошкільних навчальних закладів та позашкільних навчальних закладів у зв'язку з підвищенням їхніх тарифних розрядів у Єдиній тарифній сітці, збільшується рівень мінімальної заробітної плати (3200 грн). Таке додаткове навантаження на місцеві бюджети для багатьох місцевих рад виглядає непосильним. Це може спричинити встановлення заробітної плати непедагогічних працівників на рівні мінімальної, а також численні скорочення кухарів, лаборантів, технічного персоналу, зниження якості комунальних послуг у відповідних закладах, а відповідно може призвести до зниження якості освітніх послуг.

Урядовим законопроектом «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (реєстр. №5131) передбачається вилучення норми щодо права органів місцевого самоврядування спрямовувати залишки по освітній субвенції на здійснення заходів із оптимізації мережі та на капітальні видатки відповідних закладів. АМУ наполягає, щоб це право за органами місцевого самоврядування було залишене. Акцентується увага на тому, що одним із показників визнання ОТГ спроможною є достатність освітньої субвенції. Делегування повноважень без відповідних ресурсних компенсаторів під час децентралізаційної реформи не сприятиме достатньому забезпеченню належної роботи закладів освіти. Прогнозуються не лише надмірні видатки із місцевих бюджетів на утримання освітніх закладів, а й об'єктивна відсутність фінансової спроможності багатьох місцевих бюджетів це забезпечувати. Тому позиція Уряду щодо фінансування з місцевих бюджетів ОТГ у 2017 році заробітної плати непедагогічних працівників та комунальних послуг навчальних закладів у середовищі ОТГ сприймається вкрай критично.

Уряду в 2016 році, як і в попередні роки, не вдалося встановити соціальні стандарти освітніх послуг в описовому вигляді та нормативи їх фінансування у вартісному вигляді, хоча бюджетна забезпеченість освітньої галузі катастрофічно не відповідає її реальним потребам. Залишається сподіватися, що запровадження поняття «освітня послуга», передбачене проектом Закону України «Про освіту», дасть можливість у недалекому майбутньому не лише ідентифікувати зміст

освітніх послуг, а й об'єктивно оцінювати вартість їх надання.

Таким чином, проект Держбюджету на 2017 рік знов не передбачає належного фінансування освітніх повноважень, делегованих державою місцевому самоврядуванню.

Отже, реформування галузі освіти потребує виважених підходів з боку Уряду і парламенту, оскільки державні гарантії щодо освіти, закріплені у статті 53 Конституції України, на думку Асоціації міст України, мають бути належним чином профінансовані. Не можна допускати парадоксальної ситуації, коли під час децентралізаційних процесів повноваження передаються органам місцевого самоврядування без належних ресурсів із державного бюджету чи запропонованих можливих компенсаторів. Така ситуація ставить якість освіти у залежність від спроможності місцевих бюджетів, а тому не гарантує здобувачам освіти рівного доступу до освітніх послуг.

## ІХ. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ВЖЕ ПРОЦЕС, ЩЕ НЕ РЕЗУЛЬТАТ

У 2015 році Україна переживала найбільшу інфляцію за період, починаючи з 2000 року. Її індекс за рік становив 143,3%. Це, в свою чергу, призвело до зuboжіння населення, зростання цін та збільшення чисельності отримувачів соціальних допомог, у тому числі субсидій. Потребував змін і соціальний захист учасників антитерористичної операції, оскільки тисячі громадян отримали статус учасників бойових дій та інвалідів війни. Крім того, зростала соціальна напруга у зв'язку із збільшенням чисельності внутрішньо переміщених осіб. Місцеві управління праці та соціального захисту населення були просто затоплені чергами нових пільговиків.

Децентралізація також підлила оливи до вогню, оскільки практичних рекомендацій щодо організації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах (далі – ОТГ) не було, й існувала загроза, що жителі цих громад можуть залишитися на якийсь час без якісних соціальних послуг.

Ще одна проблема визріла наприкінці 2015 року: у Державному бюджеті на 2016 рік не було передбачено субвенції на надання пільг з послуг зв'язку, на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян та інших передбачених законодавством пільг.

Загалом, станом на початок звітної 2016 року як держава, так і місцеве самоврядування, у сфері соціального захисту населення зіткнулися з наступними проблемами:

- відсутність належного обліку громадян, що потребують соціального захисту, як на державному, так і на місцевому рівнях;
- низький якісний рівень організації функціонування сфери;
- неефективне використання ресурсів та висока вартість надання соціальних послуг;
- відсутність уніфікованого підходу у законодавчому регулюванні надання соціальних пільг, допомог, надбавок, виплат тощо;
- низький рівень організації контролю у сфері.

### Зміни у сфері соціального захисту з точки зору споживачів послуг

За результатами всеукраїнського опитування (рис. 1), проведеного в квітні-травні звітної року, громадяни на той час істотних змін у цій сфері здебільшого не відчували (63,1 %). Найвищим виявився відсоток тих, хто відчув покращення (40,0 %) у питаннях отримання та оформлення субсидій. Але й відсоток тих, хто відчув погіршення в даній сфері, також є найвищим (19,0 %). Більше відчували покращення, аніж погіршення, (на 16,1 % та 14,6 %) також громадяни, які обслуговуються, відповідно, у територіальних центрах соціального обслуговування (надання соціальних послуг) та в центрах соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді. Водночас відсоток тих, хто відчув погіршення, незначною мірою переважав відсоток тих, хто відчув покращення, (на 3,3 % більше), і стосується отримання та оформлення соціальної допомоги (окрім субсидій) та користування пільгою на проїзд (на 4,5 % більше).



Рис.1. Оцінка громадянами змін у місцевих сферах соціального захисту

У розрізі вікових категорій проглядається та сама тенденція. Співвідношення тих, хто відчув погіршення, та тих, хто відчув покращення, щодо всіх місцевих сфер соціального захисту

відповідала загальній картині за винятком оцінки змін, які відбулися в обслуговуванні у територіальних центрах. У групах 18-29 років та 55+ відсоток тих, хто відчув покращення, виявився дещо вищим, ніж відсоток тих, хто відчув погіршення. Але в групі 30-55 років все ж вищим був відсоток тих, хто відчув погіршення. Віковою групою, яка найбільш позитивно оцінила зміни у сфері соціального захисту, була група 55+.

У середньому зміни у сфері оцінили, як позитивні, 20% громадян, як негативні – 17 %, ніяких змін не відчували 63,1 %.

## Децентралізація соціальних послуг

Відповідно до законодавства, соціальні послуги – це комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем. Здебільшого соціальні послуги надаються через інтернатні установи, територіальні центри соціального обслуговування та центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

Інтернатні установи фінансуються за рахунок коштів обласних бюджетів та надають, здебільшого, послуги зі стаціонарного догляду. У звітному році в Україні функціонувало 289 інтернатних установ, де перебувало майже 46 тисяч громадян похилого віку, осіб з інвалідністю, осіб з психічними та інтелектуальними порушеннями.

Територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг) фінансуються за рахунок коштів міських (сільських, селищних у разі створення) та районних бюджетів. Вони, головним чином, здійснюють догляд вдома, організують надання адресної натуральної допомоги та надають інші соціальні послуги громадянам похилого віку та інвалідам. У 2016 році в країні функціонувало 657 територіальних центрів, де за рік обслуговувалося приблизно 1,4 млн осіб.

Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді фінансуються за рахунок коштів міських (сільських, селищних у разі створення) та районних бюджетів та надають соціальні послуги сім'ям та молоді, які опинились у складних життєвих обставинах – зокрема, здійснюють соціальний супровід таких сімей. У 2016 році в Україні функціонувало 667 Центрів соціальних служб (та ще 25 обласних, які не надають соціальних послуг), у яких було охоплено послугами 565 тис. сімей або біля 1,5 млн осіб.

Оскільки субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціальне забезпечення не надається, а зазначені установи районного рівня на території новостворених ОТГ, які перейшли на прямі міжбюджетні відносини, громадян обслуговувати припиняють, постала проблема фінансового забезпечення організації якісного надання соціальних послуг на цьому рівні. За умов фінансування територіальних центрів та центрів соціальних служб з коштів місцевих бюджетів для вирішення цієї ситуації існує декілька варіантів:

- утворити власні заклади соціального захисту – 7 ОТГ створили власні центри соціальних служб (наприклад, Богданівська, Байковецька, Летичівська), а 8 ОТГ – терцентри (як Іршанська, Веселівська, Дунаєвецька);

- надавати субвенцію з місцевого бюджету ОТГ районному бюджету на обслуговування своїх громадян – так фінансується організація соціальних послуг, наприклад, у Калинівській, Глобоській, Гусятинській, Шумській ОТГ;

- створити у структурі виконавчих комітетів ОТГ підрозділ, до повноважень якого належить надання соціальних послуг, або ввести до штатного розпису виконкому посади відповідних фахівців – так було зроблено, наприклад, у Смолигівській, Жовтневій, Дубровській, Глобинській ОТГ.

- організувати надання соціальних послуг неурядовими організаціями або іншими особами (соціальне замовлення) – однак про прийняття таких рішень у 2016 році інформація відсутня.

Усього в 2016 році:

В 7 ОТГ створено центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді;

У 24 ОТГ введено до штатного розпису виконавчих комітетів ОТГ майже 40 посад фахівців із соціальної роботи та соціальних працівників;

У 31 ОТГ створено в структурі виконавчих комітетів ОТГ відділ (сектор), до повноважень якого належить надання соціальних послуг (44 спеціалісти);

У 8 ОТГ створено комунальні установи «Територіальний центр соціального обслуговування» та «Центр надання соціальних послуг»;

У 28 ОТГ за рахунок цільової субвенції районному бюджету з бюджету ОТГ фінансується понад 40 посад фахівців із соціальної роботи районних центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

З метою полегшення організації надання соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах Міністерство соціальної політики України розробило Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення (наказ Мінсоцполітики від 19 січня 2016 року № 26), у якому Мінсоцполітики надало практичні поради ОТГ з таких питань.

## Реформа у сфері соціального захисту дітей

У 2016 році значною мірою було переглянуто концепцію соціального захисту дітей: зокрема, були введені дві принципово нові форми соціального захисту дітей – патронат та наставництво.

Патронат над дитиною запроваджено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми» від 26.01.2016 р. Відповідно до Сімейного кодексу України патронат – це тимчасовий (до 3, а в деяких випадках – до 6 місяців) догляд, виховання та реабілітація дитини в сім'ї патронатного вихователя на період подолання дитиною, її батьками або іншими законними представниками складних життєвих обставин або на період прийняття рішення про набуття дитиною статусу дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування, та визначення форми її влаштування.

Передбачено, що патронат над дитиною здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету, з якого здійснюються видатки, пов'язані із запровадженням функціонування сімей патронатних вихователів та надання ними послуг з тимчасового догляду і виховання дітей. Розмір грошового забезпечення у період перебування дитини в сім'ї патронатного вихователя становить п'ять мінімальних заробітних плат, а в період між влаштуванням дітей – півтори мінімальні заробітні плати.

Водночас, оплата послуг із здійснення патронату над дитиною та виплата соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя на період проведення експерименту буде здійснюватися за рахунок видатків, передбачених у 2016 – 2018 роках за бюджетною програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною»». Після цього зазначені видатки будуть передбачатися лише в місцевих бюджетах. У цьому міститься загроза: якщо місцеві бюджети не матимуть достатніх коштів на фінансування патронатних вихователів, то органам місцевого самоврядування доведеться просто відмовитися від них.

Наставництво введено в дію Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» щодо наставництва» від 08.09.2016 р. Відповідно до зазначеного Закону, наставництво – це добровільна безоплатна діяльність наставника з надання дитині, яка проживає у закладі для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, іншому закладі для дітей, індивідуальної підтримки та допомоги, насамперед у підготовці до самостійного життя.

Основними завданнями наставництва є:

- визначення та розвиток здібностей дитини, реалізації її інтересів у професійному самовизначенні;
- надання дитині доступної інформації про її права та обов'язки;
- формування у дитини практичних навичок, спрямованих на адаптацію її до самостійного життя, зокрема щодо вирішення побутових питань, розпорядження власним майном та кошта-



ми, отримання освітніх, соціальних, медичних, адміністративних та інших послуг;

- ознайомлення дитини з практиками суспільного спілкування та подолання складних життєвих ситуацій;

- сприяння становленню дитини як відповідальної, успішної особистості;

- формування у дитини навичок здорового способу життя.

Наставник відвідує дитину за місцем її проживання, навчання, лікування, запрошує її у свою сім'ю, надає дитині допомогу в отриманні додаткових освітніх, соціальних, реабілітаційних, оздоровчих послуг, бере участь у забезпеченні її одягом, взуттям, приладдям для навчання та розвитку тощо. Він, таким чином, допомагає дитині, яка перебуває у відповідному закладі соціального захисту, перейти в майбутньому від інституційного життя (в інтернаті або іншому закладі) до самостійного у громаді.

На жаль, передбачене наставництво оминає дітей із фізичними, психічними та інтелектуальними порушеннями, які не можуть самостійно задовольняти свої основні життєві потреби – зокрема, це діти, які проживають в дитячих будинках-інтернатах III та IV профілю. Для таких дітей наступним етапом підвищення соціальної захищеності буде деінституціалізація інтернатних установ та організація їх соціального захисту у територіальній громаді за місцем проживання.

### Урядова «зрада» місцевого самоврядування у сфері соціального захисту

Для органів місцевого самоврядування 2016 рік став роком потрясінь: уряд не виділив субвенції із державного бюджету місцевим бюджетам на надання громадянам пільг з послуг зв'язку, пільговий проїзд, інших передбачених законодавством пільг. Втрати місцевих бюджетів лише в частині забезпечення пільгового проїзду наведено на рис. 2.

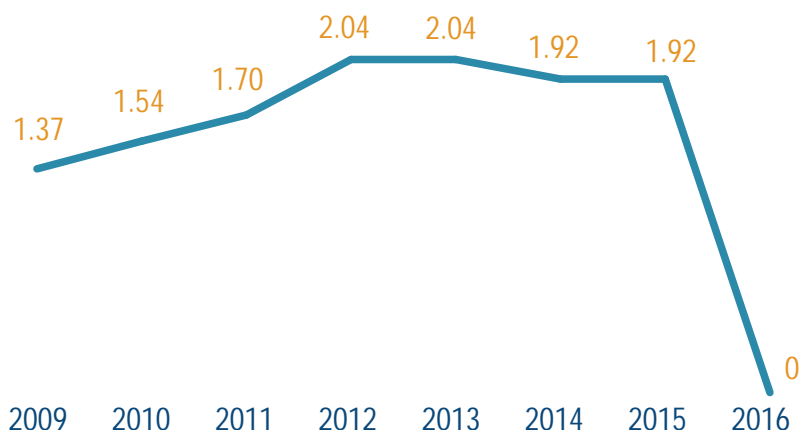


Рис. 2. Субвенція з державного бюджету на компенсацію за пільговий проїзд (млрд грн)

Таким чином, соціальні пільги, гарантовані державою, виявилися фінансово незабезпеченими. До цих пільг належать:

- безоплатне санаторно-курортне лікування відповідно до Законів України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та «Про жертви нацистських переслідувань»;

- вже згаданий пільговий проїзд;

- безоплатний капітальний ремонт власних житлових будинків і квартир, які мають право на таку пільгу;

- встановлення на пільгових умовах квартирних телефонів та пільгова оплата за їх користування;

- виплата компенсації втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного збору з пального для фізичних осіб, які користувалися пільгами щодо сплати податку з власників транспортних засобів.

Лише пільгою на проїзд в країні користуються до 14 млн осіб – з них 12,2 млн пенсіонерів

не мають законодавчого права на безоплатний проїзд, водночас з політичних мотивів органи місцевого самоврядування їм це право також забезпечують. Виконуючи вимоги законодавства, частина органів місцевого самоврядування через власні програми соціального захисту почали фінансувати зазначені пільги з власних доходів місцевих бюджетів. Так, Львівська міська рада в 2016 році при затвердженні міського бюджету передбачила на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян 8,1 млн грн за потреби 120 млн грн, Івано-Франківська – 21,9 млн грн за потреби 30 млн грн, а Житомирська – 2,7 млн грн за потреби 67 млн. гривень.

Водночас, далеко не всі місцеві ради передбачили у бюджетах відповідних територіальних громад зазначені кошти. Це призвело до того, що гарантовані державою пільги надавалися у звітному році, лише виходячи з фінансової спроможності того чи іншого місцевого бюджету, що порушує основні засади справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства.

Одним із варіантів виходу з цієї ситуації є монетизація гарантованих державою пільг (грошова компенсація). Асоціацією міст України розроблено пакет законопроектів (проекти законів України «Про монетизацію пільги на проїзд» та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження грошової компенсації на проїзд») щодо монетизації деяких гарантованих державою пільг, зокрема права на пільгове перевезення.

Реалізація цих законопроектів дасть змогу:

- реалізувати зобов'язання держави перед громадянами (гарантований державою пільговий проїзд);
- зменшити необґрунтовані видатки з місцевих бюджетів;
- розвантажити транспорт у зв'язку зі зменшенням нетермінових поїздок пільговиків, зокрема в часові проміжки найбільшого навантаження на транспортну систему;
- розвинути соціальну відповідальність у громадян-отримувачів грошової компенсації;
- зменшити збитковість комунального транспорту та покращити якість надання послуг з транспортного перевезення;
- надавати кошти як грошову компенсацію на проїзд громадянам напряду без залучення органів місцевого самоврядування та перевізників.

### Чого очікувати у 2017-му?

Наступного року очікуються суттєві зміни. У зв'язку з дуже значною чисельністю домогосподарств, які отримують субсидії (наприкінці 2016 року від 70 до 80 відсотків) та інші пільги, Уряд планує повноцінно запустити систему верифікацій та реформованого інституту державних соціальних інспекторів, які будуть забезпечувати обґрунтованість призначення та правильність соціальних виплат.

Урядом зроблено кроки щодо заміни пільг грошовою компенсацією. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 06.12.2016 № 1774-VIII передбачено можливість надання у готівковій формі деяких гарантованих пільг, зокрема на проїзд, зв'язок, користування житлом, одержання ліків тощо, у розмірах та порядку, встановлених Кабінетом Міністрів України. Тобто 2017 рік має стати роком давно очікуваної монетизації.

У той же час в кінці 2016 року на місцеві бюджети переведено фінансування деяких гарантованих державою пільг, зокрема пільги на проїзд, що, фактично, призведе до перевантаження місцевих бюджетів невластивими видатками за рахунок скорочення видатків на інші нагальні потреби територіальних громад.

## X. РЕФОРМА СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: КРИГА СКРЕСЛА?

В Україні закладено конституційні засади надання безоплатної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я. При цьому частиною третьою статті 49 Конституції України передбачено, що наявна мережа таких закладів не може бути скорочена. Водночас сьогодні 95 % ліків пацієнт оплачує з власної кишені, мережа закладів охорони здоров'я є надмірною, медичні послуги невиправдано дублюються в різних закладах, частина лікарень через недовантаженість і недофінансування надають неякісні послуги. Недофінансування таких лікарень визначає також їхній аварійний стан, нестачу обладнання та медикаментів, що також веде до зниження якості медичної допомоги.

Свідченням актуальності цих проблем є, зокрема, дані загальноукраїнського опитування, проведеного Центром соціальних експертиз Інституту соціології НАН України у 2016 році на замовлення Асоціації міст України. Найактуальнішою проблемою при отриманні медичних послуг визначено їхню високу вартість. Дану проблему відзначили 77,3% респондентів (рис.1). Респонденти також висловили стурбованість низькою якістю обслуговування (43,9%) та незадовільним оснащенням медичних закладів (34,5%).

### Якщо Ви коли-небудь стикалися з проблемами при отриманні медичних послуг, то вкажіть в чому полягала проблема? (%)

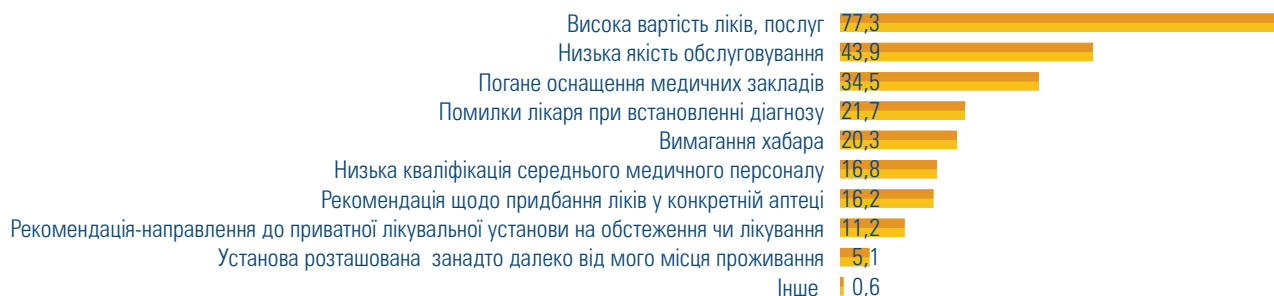


Рис.1. Поточні проблеми медичного обслуговування з погляду громадян

Вищезазначені проблеми є актуальними для України протягом усіх 25 років незалежності, і 2016 рік не став винятком: кошти медичної субвенції в повному обсязі не покривали витрат на утримання закладів охорони здоров'я та на заробітну плату медичних працівників. Органи місцевого самоврядування знову вимушені були просити у держави збільшення обсягів медичної субвенції місцевим бюджетам у зв'язку зі зростанням рівня інфляції, підвищенням вартості комунальних послуг та енергоносіїв, необхідністю проведення індексації заробітної плати працівників бюджетної сфери. Постійно виникала додаткова потреба для обслуговування громадян, переміщених з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції.

Іншою серйозною проблемою в першій половині 2016 року стало забезпечення населення України вакцинами проти інфекційних захворювань – туберкульозу, кашлюку, правця, дифтерії, гепатиту, сказу. Це було пов'язано, насамперед, із затримкою виконання контрактів про закупівлю імунобіологічних препаратів через спеціалізовані міжнародні організації за кошти Державного бюджету України 2015 року. На цій проблемі не раз наголошувалося, зокрема, у зверненнях Асоціації міст України до вищих органів державної влади. Розуміючи, що несвоєчасне проведення вакцинального комплексу може призвести до спалахів інфекційних хвороб, лікування яких є значно дорожчим за упереджувальні заходи, органи місцевого самоврядування були вимушені закуповувати їх за власні кошти місцевих бюджетів. Вакцини розпочали надходити до закладів охорони здоров'я лише в червні-липні 2016 року.

Оскільки в країні, таким чином, вже давно гостро стоїть питання реформи системи охорони здоров'я, яка має переорієнтувати галузь з фінансування закладів (інфраструктури) на фінансу-

вання медичної послуги незалежно від місця її надання, чітко визначити межі відповідальності держави, місцевого самоврядування, лікарів та пацієнтів в сфері охорони здоров'я, в 2016 році і законодавча, і виконавча гілки влади демонстрували прагнення до змін у цій сфері.

Так, Комітетом Верховної Ради України з питань охорони здоров'я було розроблено низку законопроектів, спрямованих на реформування системи охорони здоров'я – зокрема, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань охорони здоров'я» (№2309а-д), «Про організацію медичного обслуговування населення в Україні» (№4456), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення законодавства України з питань фінансування охорони здоров'я» (№4457). Протягом року в парламенті відбулися два так звані «Дні охорони здоров'я» – пленарні засідання 16 квітня та 2 листопада, присвячені розгляду законопроектів відповідної тематики. Проте Верховна Рада до кінця року так і не спромоглася ухвалити жодного з цих законів. Важливі реформаторські законопроекти навіть не виносилися до зали або були зняті з розгляду через брак голосів.

З важливих законопроектів, 22 квітня 2016 року у першому читанні був ухвалений ініційований Комітетом з питань охорони здоров'я та підтримуваний АМУ законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань охорони здоров'я» (№2309а-д). Він передбачає можливість утворення та функціонування закладів охорони здоров'я комунальної власності у формі комунальних некомерційних підприємств за рішенням органів місцевого самоврядування. Ідея автономізації закладів охорони здоров'я підтримується і медичною спільнотою, і в органах місцевого самоврядування. Це підтверджується даними того ж загальноукраїнського опитування, проведеного Центром соціальних експертиз Інституту соціології НАН України у 2016 році на замовлення Асоціації міст України серед посадових осіб місцевого самоврядування. З них 66,8% відзначили, що підтримують необхідність автономізації всіх медичних установ, перетворення їх на державні/комунальні некомерційні підприємства і запровадження контрактів з їхніми керівниками.

Реформа системи охорони здоров'я була визначена одним із пріоритетів і в планах дій урядів під керівництвом А. Яценюка та В. Гройсмана (розпорядження КМУ від 16 березня 2016 року №184-р «Про затвердження плану дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік» та від 27 травня 2016 року №418-р «Про затвердження пріоритетних дій Уряду на 2016 рік»). Однак Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я, розроблена Міністерством охорони здоров'я України під керівництвом Міністра О. Квіташвілі, не отримала широкої підтримки ні в парламентському Комітеті з питань охорони здоров'я, ні серед органів місцевого самоврядування, медичної спільноти чи населення та не була схвалена Урядом. Це могло бути спричинено низькою поінформованістю суспільства про цілі, шляхи та переваги реформи; вищезгаданою значною затримкою з поставками лікарських засобів, імунобіологічних препаратів та медичних виробів в Україну через спеціалізовані міжнародні організації, а також ідеєю автономізації закладів охорони здоров'я через перетворення їх на акціонерні товариства або товариства з обмеженою відповідальністю, втіленою в урядовому законопроекті, зареєстрованому 7 липня 2015 року під №2309а. За оцінками експертів, такі дії могли передувати приватизації лікарень. Зокрема, у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради вказувалося на незрозумілість мети внесення таких змін, оскільки відповідно до абзацу другої частини 1 статті 101 Закону України «Про приватизацію державного майна» процес створення акціонерних товариств на базі державного майна може бути складовою перед приватизаційної підготовки державних підприємств. З цієї причини не був підтриманий зазначений законопроект і профільним парламентським Комітетом, яким натомість було підготовлено альтернативний законопроект під №2309а-д. Зрештою, 14 квітня 2016 року законопроект був відкликаний у зв'язку із відставкою Уряду А.Яценюка.

Нова управлінська команда під керівництвом в.о. Міністра У.Супрун прийшла до Міністерства охорони здоров'я лише 2 серпня 2016 року. Вона продемонструвала свою реальну спрямованість на впровадження реформи охорони здоров'я вже через місяць роботи, скасувавши наказом від 2



вересня 2016 року №928 наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23 лютого 2000 року № 33 «Про примірні штатні нормативи закладів охорони здоров'я». Це стало першим реальним кроком до надання закладам охорони здоров'я більшої автономії у прийнятті рішень щодо формування та затвердження штатних розписів цих закладів, виходячи з їхніх функцій та обсягу медичної допомоги з урахуванням особливостей конкретної територіальної громади. Водночас, це рішення викликало неоднозначну реакцію медичної спільноти, незважаючи на те, що типові штати і надалі можуть використовуватися як рекомендаційні. Так, Професійна спілка працівників охорони здоров'я, вбачаючи у скасуванні наказу №33 ризик масових вивільнень медичних працівників, навіть звернулася до Окружного адміністративного суду м. Києва з позовом про оскарження відповідного рішення МОЗу. Станом на кінець року тривав розгляд справи в суді.

Кабінетом Міністрів був ухвалений ще один нормативно-правовий акт, спрямований на автономізацію закладів охорони здоров'я - постанова КМУ від 30.11.2016 р. №875 «Про внесення змін до Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ». Згідно із внесеними змінами, з 2017 року кошториси закладів охорони здоров'я складатимуться за спрощеною економічною класифікацією, що містить лише два коди – поточні та капітальні видатки. Це дозволить оперативно здійснювати перерозподіл коштів між статтями з метою найефективнішого використання наявних ресурсів.

Загалом на засіданні Уряду 30 листопада було ухвалено пакет з 10 нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я, серед яких ті, що матимуть значний вплив на організацію надання медичної допомоги на місцевому рівні. Зокрема, нова Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я, схвалена розпорядженням КМУ №1013-р, передбачає перехід від фінансування інфраструктури до фінансування медичної послуги, запровадження єдиного національного замовника медичних послуг, розмежування повноважень і відповідальності між державою, місцевим самоврядуванням, лікарем і пацієнтом. Зокрема, держава через замовника закуповує для кожного громадянина медичні послуги в рамках гарантованого пакету, який затверджується щороку та залежить від економічного стану держави. Громада, зі свого боку, через орган місцевого самоврядування створює належні умови для надання якісної медичної допомоги, а саме: утримує інфраструктуру, закуповує необхідне обладнання, реалізує місцеві програми у сфері охорони здоров'я згідно з потребами конкретної громади.

Планується, що реформа відбуватиметься поетапно та розпочнеться зі зміни підходів до фінансування первинної ланки медичної допомоги – закупівлі послуг сімейного лікаря для кожного жителя за його власним вибором. Такий підхід відповідає європейському досвіду надання первинної допомоги, проте важливо, аби стандарти надання медичних послуг в Україні також відповідали європейським, оскільки лише від зміни механізму фінансування якість медичної допомоги навряд чи одразу зміниться на краще. На цьому під час схвалення Концепції наголошувала Голова Комітету Верховної Ради з питань охорони здоров'я О.Богомолець та представник асоціацій органів місцевого самоврядування в Уряді.

У прийнятій Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я вперше в Україні визначено підходи до формування державного гарантованого пакету медичної допомоги. Зокрема, передбачається, що послуги первинної та екстреної медичної допомоги повністю покриватимуться державним медичним страхуванням – співплата пацієнтами не передбачається; послуги спеціалістів та обстеження за направленням покриватимуться державним страхуванням із співплатою пацієнтом; без направлення – пацієнт сплачуватиме повну вартість; послуги стаціонарного лікування та високоспеціалізовані послуги покриватимуться державним страхуванням із співплатою пацієнтом; встановлений обсяг ліків за рецептом покривається державним страхуванням із співплатою пацієнтом через механізм реімбурсації.

Напевне, питання запровадження співплати пацієнтом стане найбільш дискусійним у цій реформі, хоч дані опитування засвідчують, що більшість опитаних респондентів (74,4%) у той чи інший спосіб сплачували за отримані медичні послуги в державних або комунальних закладах охорони здоров'я (рис.2). Найпоширеніший варіант оплати медичних послуг – оплата офіційно



в касу та неофіційно, «з рук в руки» (31%). Майже так само часто респонденти платили лише неофіційно, «з рук в руки» (26,3). Офіційно через касу оплачували медичні послуги лише 17,1% респондентів.

### Скажіть, будь ласка, чи платили Ви за отримання медичних послуг в державних або комунальних закладах охорони здоров'я? (%)

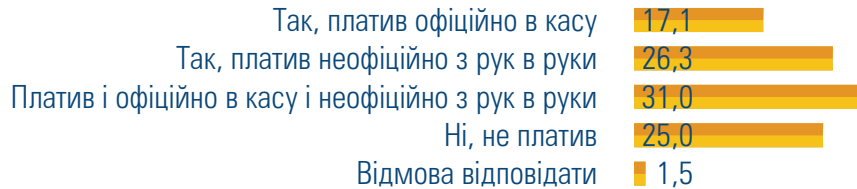


Рис. 2. Ситуація з оплатою отримуваних медичних послуг з погляду громадян

Незважаючи на те, що більшість опитаних респондентів платять за отримані медичні послуги, вони не вважають за потрібне запроваджувати окремі платні послуги в державних або комунальних закладах охорони здоров'я. Найменш прийнятним таке рішення видається респондентам щодо консультації/огляду сімейного лікаря (проти такого рішення 83,5% респондентів). Найбільшим є відсоток згодних з таким рішенням щодо послуги хірургічного втручання – 27,9% вважають доцільним запровадження платних послуг такого роду.

Водночас час близько половини опитаних респондентів (51,5%) підтримують запровадження в Україні загальнообов'язкового медичного страхування, але якщо ціна страхового полюсу буде доступною. Запровадження медичного страхування за будь-яких умов підтримують 23,3% респондентів. Лише 11,1% респондентів категорично проти такого рішення.

Таким чином, запровадження співоплати пацієнтів майже за всі види медичних послуг відкриває шлях до активного розвитку приватного медичного страхування в нашій країні.

Реформа організації надання вторинної медичної допомоги населенню розпочнеться зі створення госпітальних округів - функціонального об'єднання закладів охорони здоров'я, розміщених на відповідній території. Їх формування має на меті забезпечити всім гарантований своєчасний доступ до послуг вторинної медичної допомоги належної якості; ефективне використання бюджетних коштів; створення умов для підготовки лікарень до функціонування в умовах управлінської та фінансової автономії і надання медичної допомоги в межах договорів про медичне обслуговування населення з головним розпорядником бюджетних коштів.

Порядок формування та технічні критерії для визначення географічних меж госпітальних округів затверджені постановою Кабінету Міністрів від 30.11.2016 р. №932 «Про затвердження порядку створення госпітальних округів». Серед цих критеріїв: наявність принаймні однієї лікарні інтенсивного лікування (першого чи другого рівня); охоплення території з населенням мінімум 200 тис. осіб у разі наявності лікарні 2-го рівня або 120 тис. осіб у разі наявності лікарні тільки 1-го рівня; можливість доїзду до лікарні інтенсивного лікування з будь-якої точки округу за 60 хвилин.

Таким чином, госпітальні округи дозволять визначити лікарні, які мають потенціал до збільшення обсягів надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги за повним переліком профілів та мають довіру пацієнтів. Формування госпітальних округів у регіонах вже розпочато.

При цьому постає питання, що робити з лікарнями, які вже сьогодні не використовують в повному обсязі свій інфраструктурний потенціал з надання медичної допомоги населенню, проте, потребують вкладення значних фінансових ресурсів на їх утримання, обслуговування, енергоносії. Тож сьогодні кожна громада має вирішити для себе питання – які послуги, включаючи надання первинної медико-санітарної допомоги, є необхідними для жителів цієї громади, та надання яких ця громада спроможна забезпечити.

Цьому питанню було присвячено зустріч представників Асоціації міст України та Міністерства охорони здоров'я 2 грудня 2016 року. Учасники зустрічі, зокрема, обговорили перелік та обсяг

медичних і соціальних послуг, які мають надаватися на рівні громади в контексті гарантованого державою пакету медичної допомоги; доцільність поєднання на рівні громади первинної медичної допомоги та соціальних послуг, які мають медичну складову; підходи до розрахунку вартості послуг та способу їх фінансування; роль місцевого самоврядування у забезпеченні надання медико-соціальних послуг жителям громади. За результатами зустрічі МОЗ висловило зацікавленість у напрацюваннях Асоціації міст України, які допоможуть реалізувати медичну реформу, та запропонувало включити до складу робочих груп при Міністерстві представників об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та міст, які представлятимуть позицію місцевого самоврядування.

Протягом 2016 року довелося вирішувати поточні проблемні питання організації надання медичної допомоги у новостворених ОТГ. Зокрема, 29 липня 2016 року було ухвалено нову редакцію наказу МОЗ №801 «Про затвердження Положення про центр первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та положень про його підрозділи» (далі – ЦПМСД), яка дозволила ОТГ: утворювати ЦПМСД, укладати договори про медичне обслуговування з ЦПМСД інших громад у рамках міжмуніципального співробітництва; здійснювати фінансове, матеріально-технічне забезпечення господарської функції ЦПМСД за рішенням ради ОТГ її виконавчим органом.

Ще одним проблемним питанням в 2016 році для ОТГ був розподіл коштів медичної субвенції між видами медичної допомоги – первинною і вторинною. В березні Міністерство охорони здоров'я листом до обласних державних адміністрацій рекомендувало розподіляти кошти медичної субвенції, передбаченої для ОТГ, між видами медичної допомоги – первинною і вторинною – у пропорції 30/70.

Ні громади, ні Асоціація міст України не підтримали вищезазначеного принципу розподілу, зважаючи, по-перше, на відсутність затверджених соціальних стандартів і нормативів надання різних видів медичної допомоги в описовому та вартісному вигляді; по-друге, на різний рівень розвитку медичної інфраструктури в ОТГ і неможливість через такий підхід забезпечити всім жителям однаково якість надання первинної медичної допомоги. Крім того, питання надання якісної первинної допомоги та затвердження її стандарту набуває особливого значення в контексті ухвалення Урядом Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України, яка передбачає що первинна допомога, на відміну від вторинної, надаватиметься безкоштовно без співплати за рахунок пацієнта.

За результатами проведених консультацій між Асоціацією міст України, Міністерством охорони здоров'я та Мінрегіоном було враховано пропозиції АМУ щодо збільшення частки медичної субвенції, яка має залишатися в ОТГ для організації надання жителям громади первинної медичної допомоги до 40%.

Відповідну постанову «Про внесення зміни до пункту 5 Порядку та умов надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» №1007 Кабінет Міністрів ухвалив 28 грудня. Таким чином, у 2017 році ОТГ отримають більший ресурс для організації надання якісної первинної медичної допомоги своїм жителям.

Крім того, в 2017 році відбудуться інші новації в бюджетному законодавстві, а саме передача видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, використовуваних закладами місцевої медицини, на рівень місцевих бюджетів. При цьому, завдяки принциповій позиції профільного Комітету парламенту, Міністерства охорони здоров'я, Асоціації та міст, вдалося уникнути передачі на фінансування з міських бюджетів спеціалізованих санаторіїв для дітей, підлітків та хворих на туберкульоз, які знаходяться у сфері управління МОЗ і надають спеціалізовану медичну допомогу.

Таким чином, слід визнати, що без проведення системних реформ у сфері охорони здоров'я, зокрема, зміни підходів до фінансування галузі, розробки сучасних соціальних стандартів та нормативів, місцеве самоврядування й надалі вимушене буде виступати в ролі прохачів. Насамперед, держава має чесно сказати громадянам, який обсяг медичної допомоги вона в змозі гарантувати сьогодні, виходячи з економічних умов, створити законодавчу базу для забезпечення самостійності закладів охорони здоров'я та умови для формування ринку медичних послуг. Очевидно, що реформа матиме своїх прихильників і супротивників. Але, як відомо, не помиляється лише той, хто нічого не робить.

## ХІ. СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ ТА ГАРАНТІЇ: НАКОПИЧЕННЯ «КРИТИЧНОЇ МАСИ» ЗМІН

Головним результатом реформування системи соціальних стандартів та гарантій у 2015 році стало запровадження у секторах освіти та охорони здоров'я **освітньої та медичної субвенцій** з перенесенням відповідальності за стан фінансування гарантованих державою послуг на рівень профільних міністерств. Проте успіхи цього нововведення виявилися обмеженими, оскільки МОН та МОЗ не змогли затвердити у 2015 році **державні соціальні стандарти і нормативи** (далі – ДССН) в описовому та вартісному вигляді. Це не дало змоги Мінфіну провести перерахунок нормативів бюджетної забезпеченості, а отже, стан фінансування делегованих органам місцевого самоврядування (далі – ОМС) повноважень залишився майже незмінним. За даними АМУ, обсяг недофінансування державою делегованих ОМС повноважень в 2015 році склав 27 млрд грн.

До того ж, новий порядок фінансування делегованих повноважень, окрім бюджетів міст обласного значення, поширюється лише на бюджети об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), яких в 2015 році було створено 159. Протягом звітного року чисельність ОТГ зросла до 367 – при тому, що загальна кількість територіальних громад в Україні на кінець звітного року перевищує 9 тисяч. Інакше кажучи, реформа механізму фінансування гарантованих державою публічних послуг охоплює все ще порівняно невелику частину ОМС.

На відміну від попереднього року, в звітному році Урядом та деякими міністерствами було проведено значну роботу щодо перегляду й удосконалення системи ДССН в сфері публічних послуг. Локомотивом цих змін виступав **Кабінет Міністрів України**.

Зокрема, у відповідності до Закону «Про Державний бюджет України на 2016 рік» протягом року зростали показники *прожиткового мінімуму і мінімальної заробітної плати (на 16,1%) та посадового окладу працівника I тарифного розряду ЄТС (на 43,8%)*. Разом з тим, враховуючи ріст у 2016 році фактичного розміру прожиткового мінімуму, ці стандарти збільшилися, відповідно, лише на 2,2% та 3,1% (рис. 1).<sup>5</sup>



Рис. 1. Зростання мінімальних соціальних стандартів доходів громадян в 2015-2016 рр.

<sup>4</sup> Рекомендоване МОП співвідношення мінімальної до середньої заробітної плати в економіці має складати не менше 50%.

<sup>5</sup> Закон України від 21.12.2016 р. №1801-VIII «Про Державний бюджет України на 2017 рік»

Враховуючи рекомендації Міжнародної організації праці<sup>4</sup> та зважаючи на необхідність підвищення соціальних стандартів, Уряд у жовтні виступив з ініціативою **дворазового, з 1600 грн до 3200 грн**, підвищення мінімальної заробітної плати, яка з січня 2017 складатиме майже 100% показника *фактичного прожиткового мінімуму*, а розмір посадового окладу I тарифного розряду становитиме 100% *прожиткового мінімуму для працездатних осіб* (див. рис. 1).

Крім того, в листопаді Кабінетом Міністрів був переглянутий склад «споживчого кошика» – набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для соціально незахищених груп населення, на основі яких визначається величина *прожиткового мінімуму*.<sup>6</sup> Нові соціальні нормативи споживання, у відповідності до рішення Уряду, набирають чинності на початку 2017 року.

Позитивним наслідком зазначених ініціатив Уряду є помітне збільшення протягом року надходжень місцевих бюджетів від ПДФО із перспективою подальшого зростання в 2017 році внаслідок підвищення розміру мінімальної заробітної плати. Для посилення зацікавленості ОМС у легалізації ринку праці виконавчим органам міських рад міст обласного значення та ОТГ надано *годаткові повноваження щодо здійснення контролю у сфері оплати праці та зайнятості*.<sup>7</sup>

З метою підвищення якості надання публічних послуг, Планом пріоритетних дій Уряду на 2016 рік для Мінфіну, МОН, МОЗ, Мінсоцполітики на II квартал 2016 року було встановлено завдання щодо *визначення та затвердження в описовому та вартісному вигляді соціальних нормативів за кожним із делегованих державою ОМС повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю, зі встановленням мінімального і максимального значення таких нормативів й урахуванням обсягів фінансових ресурсів*.<sup>8</sup> Розробку центральними органами виконавчої влади та внесення на розгляд Верховної Ради аналогічних за змістом законопроектів передбачено й іншими чинними нормативно-правовими актами.<sup>9</sup>

Серед найважливіших законодавчих ініціатив Уряду в цій сфері слід відзначити Закон України від 20.12.2016 року №1789-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо удосконалення складання та виконання бюджетів) в частині змін до пункту 10 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу щодо забезпечення Кабінетом Міністрів до 1 березня 2017 року:

- проведення інвентаризації нормативно-правових актів, які регламентують застосування галузевих нормативів при здійсненні видатків місцевих бюджетів зі встановленням їх мінімального і максимального значення залежно від обсягів фінансових ресурсів;
- затвердження ДССН відповідно до статті 94 Бюджетного кодексу (фінансові нормативи бюджетної забезпеченості) в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою ОМС повноважень у розрахунку на середню адміністративно-територіальну одиницю;
- внесення відповідних змін до нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих стандартів надання публічних послуг та нормативів при здійсненні видатків з місцевих бюджетів (мережа, штати, робоче навантаження, нормативи витрат бюджетних установ) із можливістю щорічного коригування вартісної величини цих стандартів залежно від зміни цін та інших умов їх формування.<sup>10</sup>

Іншою важливою законодавчою ініціативою Кабінету Міністрів став проект Закону від 04.05.2016 року №4575 про внесення змін до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» (щодо удосконалення системи соціальних стандартів), розроблений на виконання пункту 5 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Крім уточнення термінології Закону «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», а саме: термінів «*соціальні гарантії*», а також внесені зміни до ДССН житлово-комунального обслуговування, охорони здоров'я, забезпечення навчаль-

<sup>6</sup> Постанова КМУ від 11 жовтня 2016 року №780 «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення».

<sup>7</sup> Нова частина третьої статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

<sup>8</sup> Підпункт 6 пункту 8 Плану пріоритетних дій Уряду, див. Розпорядження КМУ від 27 травня 2016 р. №418-р «Про затвердження Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік».

<sup>9</sup> Наприклад, другим абзацом пункту 4 розпорядження КМУ від 22 вересня 2016 року №688-р «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні».

<sup>10</sup> Підпункт 4 пункту 18 Закону України від 20.12.2016 року №1789-VIII «про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо удосконалення складання та виконання бюджетів)».



ними закладами, обслуговування закладами культури, фізичної культури і спорту, в зазначеному законопроекті визначаються деякі складові механізми фінансового забезпечення надання публічних послуг, зокрема:

- до державних соціальних гарантій віднесено *визначені обсяги послуг, що надаються населенню на безоплатній основі;*
- до державних соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я включаються: *показники обсягу та якості надання гарантованого рівня медичної допомоги; нормативи надання медичної допомоги, що включають обсяг діагностичних, лікувальних та профілактичних процедур; нормативи матеріального забезпечення лікарськими засобами, виробами медичного призначення, обладнанням та устаткуванням, харчуванням тощо;*
- до державних соціальних стандартів у сфері обслуговування закладами культури, фізичної культури і спорту включаються *перелік та обсяг безоплатних послуг та показники якості надання населенню послуг закладами культури, фізичної культури і спорту.*

Варто відзначити, що в звітному році зазначені вище завдання в частині розробки та затвердження міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади ДССН в описовому та вартісному вигляді в повному обсязі не виконані. Відсутність затверджених соціальних нормативів протягом року призводило до **систематичного недофінансування делегованих державою ОМС повноважень в секторах освіти, охорони здоров'я та соціального захисту населення**. При цьому визначені на основі чинних фінансових нормативів бюджетної забезпеченості обсяги освітньої, медичної та соціальних субвенцій з державного бюджету не забезпечували мінімальних потреб ОМС на утримання відповідних об'єктів соціальної сфери та забезпечення надання освітніх, медичних та соціальних послуг належної якості (див. розділ «Бюджетна децентралізація»).

Серед **профільних міністерств**, які здійснювали розробку ДССН в описовому вигляді, слід відзначити активну позицію Міністерства соціальної політики та Міністерства охорони здоров'я України.

Зокрема, **Міністерством соціальної політики** (далі – МСП) протягом звітного року розроблено і затверджено наказами **7 державних стандартів соціальних послуг**. Протягом року **Асоціація міст України** долучалася до розробки тих із них, що надаються ОМС через територіальні центри соціального обслуговування. Зазначені державні стандарти містять інформацію про отримувачів та надавачів соціальних послуг, встановлюють загальні вимоги щодо організації, умов та результатів надання послуг, включають також систему моніторингу та контролю якості та ефективності наданих соціальних послуг. Станом на кінець звітного року, **кількість чинних державних стандартів соціальної послуги досягла 15**, враховуючи стандарти, затверджені в 2013 та 2015 роках (8 стандартів).

Крім того, МСП затвердило протягом року в сфері ДССН нормативні акти, які регулюють окремі питання надання соціальних послуг на рівні територіальних громад та виконання ОМС власних повноважень щодо соціального захисту населення. При цьому, хоча чинним Порядком розроблення державного стандарту соціальної послуги передбачено таку обов'язкову складову Стандарту, як *фінансово-економічне обґрунтування вартості соціальної послуги*, жоден із затверджених в 2016 році Стандартів подібного обґрунтування не містить.<sup>11</sup> Отже, не зважаючи на помітне просування МСП в частині розробки та затвердження описової частини стандартів, *фінансово-економічний компонент* ДССН, необхідний для приведення обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам у відповідність до ресурсних потреб ОМС для надання відповідних соціальних послуг, наразі відсутній.

**Міністерство охорони здоров'я** протягом року розробило та затвердило наказами **27 державних стандартів медичної допомоги** (уніфікованих клінічних протоколів). При цьому МОЗ суттєво розширило склад галузевого реєстру медико-технологічних документів, що визначають *якісну складову державних соціальних стандартів* первинної, вторинної і спеціалізованої медичної допомоги.<sup>12</sup>

Зокрема, нові клінічні протоколи МОЗ визначають порядок діагностування та лікування за-

<sup>11</sup> Пункт 7.1 наказу Мінсоцполітики від 16.05.2012 №282 «Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги».

<sup>12</sup> З повним переліком розроблених та затверджених МОЗ медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги можна ознайомитися на сайті Державного експертного центру МОЗ в розділі «Реєстр медико-технологічних документів» за адресою: <http://www.dec.gov.ua/mtd/reestr.html>



хворювань, встановлюють переліки медичних засобів та дій медичного персоналу, включають критерії оцінювання якості та ефективності медичної допомоги. Оновлення державних стандартів надання медичної допомоги загалом сприяє покращенню якості лікування, дозволяє залучати сучасні методи діагностування та лікування, розширює перелік медичних препаратів, створює передумови для формування системи моніторингу та контролю якості послуг.

Водночас, відсутність в затверджених МОЗом уніфікованих клінічних протоколах *фінансово-економічної складової* для обчислення вартості діагностики, лікування, медичних маніпуляцій – основних складових первинної та вторинної медичної допомоги, не дає змоги визначити обґрунтований мінімальний обсяг медичної субвенції з державного бюджету до відповідних місцевих бюджетів, з яких безпосередньо фінансується надання послуг.

Наслідком відсутності в 2016 році дієвого фінансового механізму встановлення та задоволення потреб ОМС у коштах на забезпечення роботи медичних закладів, що фінансуються з місцевих бюджетів, стало продовження щорічного **хронічного недофінансування** основних статей витрат, що здійснюються за рахунок коштів **медичної субвенції** з державного бюджету, таких як: оплата праці, медикаменти, обладнання, комунальні послуги, харчування (див. розділ «Бюджетна децентралізація»).

Крім того, відсутність вартісної складової в державних стандартах медичної допомоги унеможлиблює секторальну *оптимізацію мережі* закладів охорони здоров'я, оскільки відсутні кількісні критерії вибору найбільш ефективних, з точки зору витрачання бюджетних коштів, установ.

У листопаді Кабінет Міністрів затвердив розроблену МОЗ *«Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я України»*.<sup>13</sup> Політична пропозиція документа передбачає перехід протягом 2017-2020 рр. від нормативної моделі фінансування медицини до солідарного медичного страхування. Зокрема, нова модель пропонує інший підхід до розподілу бюджетних коштів – через оплату результатів наданої медичної допомоги **Національною службою здоров'я**, якій планується передати ці функції з 2018 року. При цьому ДССН набувають іншого, ніж зараз (нормативи фінансування) вигляду, а саме – вигляду **національного страхового медичного пакета**, гарантованого державою. Страховий пакет міститиме чітко визначений обсяг послуг, вартість якого щороку буде визначатися Урядом та затверджуватися Верховною Радою шляхом ухвалення Закону «Про Державний бюджет України» на відповідний рік. Медичні послуги поза гарантованим пакетом покриватимуться приватним медичним страхуванням, а також за рахунок співплати отримувачами послуг і державою за єдиними тарифами.

Крім того, наприкінці року Урядом було затверджено пакет проектів нормативних актів, які визначають методіку формування та склад госпітальних округів, зміни до Закону України «Про основи законодавства України про охорону здоров'я» в частині управління *госпітальними округами*, а також зміни до Бюджетного кодексу в частині *фінансування програм надання вторинної медичної допомоги*.

Отже, за звітний рік МОЗ істотно просунулося в напрямку до радикальної реформи системи фінансування сектору охорони здоров'я. Відповідно, з початку 2017 року можна очікувати розробки та затвердження Плану заходів, спрямованого на реалізацію Концепції, у підготовці якого візьмуть активну участь експерти АМУ.

**Міністерство освіти і науки**, зі свого боку, виступило ініціатором ухвалення в грудні Кабінетом Міністрів *Концепції реалізації державної політики у сфері реформування середньої освіти «Нова українська школа»*, а також *Основ стандарту освіти «Нова українська школа»*.<sup>14</sup> Затверджена концепція передбачає перехід з 2018-2019 навчального року на 12-річне навчання, яке базуватиметься не на принципі засвоєння переліку знань, а на оволодінні визначеними компетентностями.

«Основи стандарту» включають *описову частину* нових освітніх послуг у вигляді переліку та

<sup>13</sup> Розпорядження КМУ від 30 листопада 2016 року № ... «Про затвердження Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України».

<sup>14</sup> Розпорядження КМУ від 14 грудня 2016 року № 988-р «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування середньої освіти «Нова українська школа»»

змісту компетентностей, на основі яких формуватиметься *пакет гарантованих державою освітніх послуг*, зокрема: мови, математика, природничо-технологічні науки, інформаційно-цифрові технології, самоосвіта, культура, екологія, здоровий спосіб життя.

Передбачена політичною пропозицією МОН *реформа державного фінансування освіти* передбачає перехід від методології «підтримки закладів освіти» до «оплати здобуття освіти особою», тобто забезпечення оплати послуг із середньої освіти відповідно до державного стандарту освіти. При цьому заклади освіти різних форм власності матимуть однакові права на оплату вартості послуг за рахунок бюджетних коштів.

МОН не надало *до оновлених Концепції реалізації державної політики та Основ стандарту освіти* належного фінансово-економічного обґрунтування вартості послуг, а отже, проблемні питання, пов'язані із визначенням обсягів освітньої субвенції, необхідної для забезпечення ОМС доступності та якості середньої освіти, залишаються на часі.

Серед інших центральних органів виконавчої влади активність в сфері розробки ДССН проявило Міністерство молоді та спорту, яке в серпні представило проект постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Державного соціального стандарту у сфері фізичної культури і спорту». Проект нового державного соціального стандарту розроблено на заміну чинного в зв'язку з необхідністю перегляду підходів до організації надання фізкультурно-спортивних послуг, уточнення їх переліку, змісту та обсягу, здійснення моніторингу й контролю за якістю надання населенню послуг, що гарантуються державою.<sup>15</sup>

Проект постанови передбачає:

- нормативи, перелік, зміст та обсяг послуг, які надаються населенню та окремим категоріям дітей, підлітків та юнацтва;
- норми та нормативи забезпечення населення закладами фізкультури і спорту, нормативи оцінки фізичної підготовленості населення та підготовки спортсменів в Україні.

Проте в запропонованому Мінмолодьспорту проекті постанови так само відсутнє фінансово-економічне обґрунтування вартості фізкультурно-спортивних послуг. **Асоціацією міст України**, серед іншого, було запропоновано доповнити описову складову державного соціального стандарту вартісною, зокрема, щодо:

- розрахунку вартості послуг з урахуванням собівартості надання послуг, адміністративних витрат, податків відповідно до чинного законодавства;
- переліку, змісту та обсягу фізкультурно-спортивних послуг, що надаються за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів і формуються з урахуванням фінансових можливостей відповідного бюджету.

Проект державного соціального стандарту в сфері фізкультури і спорту, у відповідності до Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, планувалося затвердити до 1 грудня, проте, у зв'язку з необхідністю врахування наданих зауважень та пропозицій, винесення проекту нормативно-правового акту на затвердження було перенесено на 2017 рік.

Протягом звітного року **інші центральні органи виконавчої влади**, такі, як Міністерство культури, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерство інфраструктури України активності щодо розробки, обговорення та затвердження ДССН у підвідомчих секторах не виявляли.

Розглянуті вище факти дозволяють оцінити **загальний стан** реформування сфери ДССН у звітному році, окреслити основні тенденції, що склалися внаслідок цих змін.

По-перше, протягом року ДССН **постійно перебували в полі зору Уряду**. Відповідно, завдання щодо реформування системи державних соціальних стандартів та гарантій послідовно **відображалися у відповідних урядових програмних та організаційних документах**, а також знайшли своє втілення в **низці урядових законопроектів**. Наслідком цього стала активізація роботи основних міністерств – **соціальної політики, охорони здоров'я, освіти і науки** щодо

<sup>15</sup> Наказ Міністерства молоді та спорту України від 28.03.2013 № 1 «Про затвердження Державного соціального стандарту у сфері фізичної культури і спорту».

розробки та удосконалення секторальних ДССН, насамперед, у частині **описової складової** державних соціальних стандартів, а також підготовки **політичних пропозицій** як концептуального бачення цілей, завдань та підходів середньо- та довгострокового реформування системи ДССН.

Разом з тим, **відсутність єдиного підходу та органу, відповідального за координацію** дій у сфері реформування ДССН, робило цей процес непослідовним, різноспрямованим і уповільненим з позицій інтересів територіальних громад.

По-друге, розроблені та затверджені ДССН **не містять** такої обов'язкової складової, як **фінансово-економічне обґрунтування вартості послуг**. Ця принципова вада не дає можливості застосовувати ДССН для забезпечення основної соціально-економічної функції держави – **забезпечення гарантованої Конституцією доступності та якості публічних послуг** для їх отримувачів шляхом належного ресурсного забезпечення надавачів послуг з урахуванням принципу субсидіарності.

Тому принципових змін порядку фінансування делегованих повноважень в звітному році не відбулося, а отже **проблему фінансової забезпеченості** виконання ОМС делегованих державою повноважень у секторах освіти, охорони здоров'я та соціального захисту населення не вирішено. До сьогодні визначення **обсягів субвенцій** з державного бюджету місцевим бюджетам відбувається не на основі фактичного надання публічних послуг, а на підставі розрахунків Міністерства фінансів, що базуються на галузевих нормативах фінансування установ освіти, охорони здоров'я та соціального захисту минулих років. Це призводить до **відволікання коштів** місцевих бюджетів на невласливі цілі, **недофінансування** установ та організацій, які надають послуги, **погіршення якості** послуг.

Водночас, на центральному рівні спостерігається все глибше розуміння неможливості повноцінної реформи децентралізації влади в Україні без проведення **законодавчого розмежування повноважень**, відповідного **перерозподілу ресурсів** між бюджетами. Виходячи з цього, імплементація єдиного підходу до визначення переліку, складу та вартості публічних послуг без участі місцевого самоврядування неможлива, а отже, саме держава об'єктивно зацікавлена в запровадженні соціально дієвих та фінансово ефективних ДССН.

З цих позицій проактивна позиція Уряду щодо підтримки політичних ініціатив профільних міністерств, широке залучення ОМС і громадських організацій до розробки та обговорення проектів правових актів у сфері ДССН свідчить про готовність центральної влади перейти від декларування до **практичної реалізації фінансової складової гарантованих державою послуг** – з нормативним врегулюванням спірних питань стосовно розподілу та перерозподілу ресурсів бюджетної системи.

По-третє, практична реалізація ініціатив щодо реформування ДССН передбачає не лише моніторинг вартісної складової чинних державних стандартів публічних послуг у секторах освіти, охорони здоров'я та соціального захисту, але й перегляд методології визначення їхньої вартості в контексті децентралізації влади. Зокрема, йдеться про врахування соціально-економічних відмінностей між громадами, оптимізацію інфраструктури, оцінювання доступності та якості послуг, підвищення ефективності механізму розподілу та використання коштів, перерахунок коригуючих коефіцієнтів, фінансових нормативів бюджетної забезпеченості за галузями бюджетної сфери в розрізі обсягів наданих послуг тощо.

У свою чергу, розробка та впровадження в 2017 році оновленої методології в формі пакета нормативно-правових актів потребуватиме затвердженого на рівні Уряду **плану заходів** із залученням профільних комітетів Верховної Ради, робочих галузевих міністерств, представників ОМС, проектів міжнародної технічної допомоги та експертної спільноти. За підсумками звітного року в Україні **сформоване необхідне регуляторне середовище** для проведення реформи системи ДССН на національному, галузевому та місцевому рівнях.

Асоціація міст України планує активно долучитися до процесу реформування системи державних соціальних стандартів, спираючись на затверджені її керівним органом **секторальні стратегії**, пропозиції територіальних громад, кращий вітчизняний та зарубіжний досвід фінансового забезпечення гарантованих державою публічних послуг.

## ВИСНОВКИ

1. Протягом звітнього року успішно тривало добровільне об'єднання територіальних громад, що супроводжувалося активною консультативною підтримкою, в тому числі АМУ. Розгорнуто формування на місцях інституту сільських та селищних старост. Однак і в звітньому році не всі утворювані об'єднані громади відповідають критеріям спроможності, що вимагає їх доукрупнення в майбутньому.
2. Територіальні громади й далі пожинали плоди успішної бюджетної та податкової реформи. Приріст надходжень загального фонду місцевих бюджетів протягом січня-листопада 2016 року до відповідного періоду минулого року склав близько 50%, або 44 млрд. гривень. Водночас, Уряд і Верховна Рада у прийнятому Державному бюджеті на 2017 рік переклали на місцеві бюджети видатки на виконання ще низки функцій держави, обмеживши можливості використання додатково отримуваних бюджетних ресурсів громад на їхній благоустрій і розвиток.
3. У парламенті завершено підготовку до другого читання законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування», який передбачає самостійність місцевих рад з вирішення всіх питань служби у межах лише закону – зокрема визначення радами умов праці службовців у межах можливостей місцевого бюджету. Однак на остаточне схвалення парламентом законопроект до завершення року внесений не був.
4. Отримані органами місцевого самоврядування повноваження з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень були освоєні успішно. Відбувся повний перехід до органів місцевого самоврядування також повноважень з реєстрації місця проживання фізичної особи та пов'язаних послуг. Адміністративний збір зараховувався до місцевих бюджетів за місцем надання послуг. Але з закріпленням 30% від нього за ЦНАПами парламент не погодився. Розпочався процес створення ЦНАПів у об'єднаних територіальних громадах.
5. Продовжено тарифну реформу в житлово-комунальному господарстві. Відшкодування вартості наданих послуг за новими тарифами наближається до 100%. Проте оскільки значна частка вартості наданих послуг субсидується державою, а держава не завжди вчасно відшкодовує такі кошти, це не дозволяє усунути проблеми, зокрема, в стосунках підприємств теплопостачання та водопостачання галузей з постачальниками енергоносіїв.
6. Прийняттям Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» створено платформу для розблокування у 2017 році розрахункових рахунків підприємств теплопостачання та водопостачання, погашення заборгованості з різниці в тарифах, списання нарахованих штрафних санкцій за умови дотримання суб'єктами врегулювання, передусім державою, положень цього закону.
7. У квітні звітнього року було прийнято в першому читанні закон, що передбачає поширення юрисдикції сільських, селищних, міських рад ОТГ на землі поза межами населених пунктів. Але до кінця року прийняти його в цілому парламенту не вдалося.
8. У галузі освіти відбувалися позитивні процеси оптимізації мережі загальноосвітніх шкіл з організацією освітніх округів. Водночас Урядом і парламентом перекладено з 1 січня 2017 року з державного на місцеві бюджети оплату отримуваних школами житлово-комунальних послуг та заробітну плату непедагогічного персоналу.

9. У системі охорони здоров'я розпочалося формування госпітальних округів. Урядом схвалено прогресивну концепцію переходу від фінансування інфраструктури до фінансування медичної послуги з розмежування повноважень і відповідальності між державою, місцевим самоврядуванням, лікарем і пацієнтом. При цьому низку вагомих видатків у цій сфері з державного перекладено на місцеві бюджети.

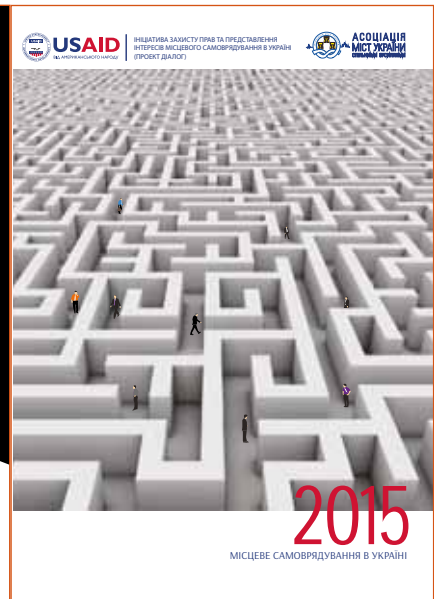
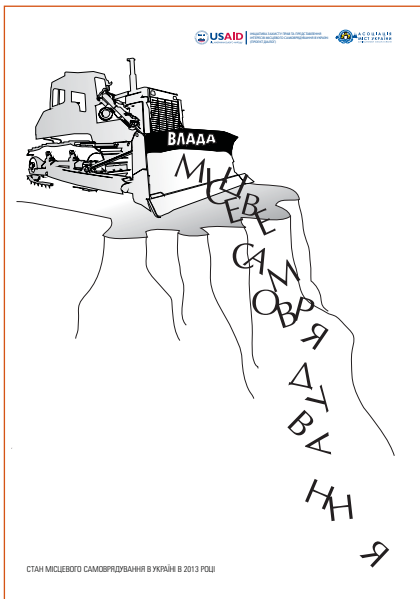
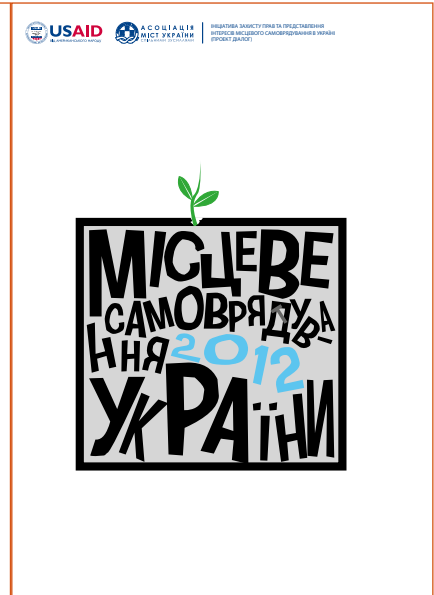
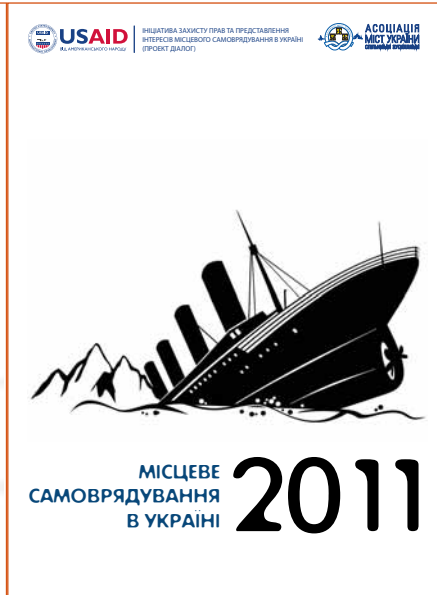
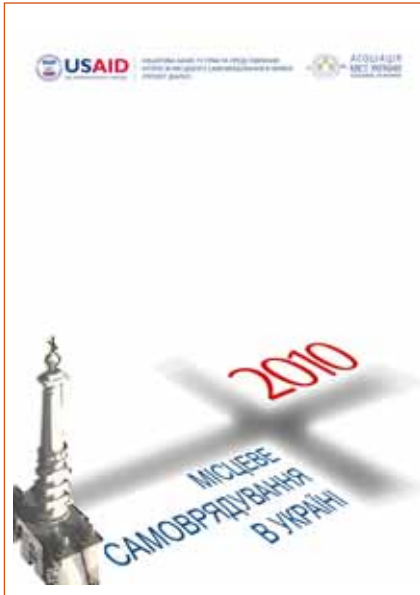
10. Завдання щодо запровадження державних соціальних стандартів і нормативів відображалися в урядових програмних та організаційних документах, знайшли втілення в низці урядових законопроектів. МСП і МОЗ загалом затверджено 34 таких стандарти. Однак вони не містять фінансово-економічного обґрунтування вартості послуг, а тому до вирішення проблеми фінансової забезпеченості виконання ОМС делегованих державою повноважень суттєво наблизитися не вдалося.



## ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА НАЙБЛИЖЧЕ МАЙБУТНЄ

1. Остаточне прийняття змін до Конституції України, що мають забезпечити нові засади місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.
2. Розробка та прийняття законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про адміністративно-територіальний устрій України» на новій конституційній основі.
3. Приведення регіональних Перспективних планів формування територій спроможних громад у відповідність із затвердженою Урядом Методикою.
4. Завершення формування спроможних громад на новій територіальній основі відповідно до доопрацьованих регіональних Перспективних планів.
5. Консультативна підтримка новоутворюваних органів місцевого самоврядування об'єднаних громад. Організація навчання їхніх службовців належному виконанню нових завдань – у тому числі розробці проектів місцевого розвитку.
6. Розробка та впровадження ефективної системи регулярного підвищення кваліфікації працівників усіх органів місцевого самоврядування.
7. Забезпечення надання державою та використання утвореними спроможними громадами державної підтримки на формування необхідної інфраструктури.
8. Забезпечення повсюдності місцевого самоврядування – поширення юрисдикції рад спроможних громад на всі землі у їхніх адміністративних межах.
9. Перерозподіл повноважень між районними, обласними радами та органами місцевого самоврядування громад на засадах субсидіарності.
10. Прийняття та впровадження нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».
11. Прийняття та впровадження нового Закону України «Про освіту».
12. Завершення формування освітніх та госпітальних округів як організаційної основи для забезпечення належної якості відповідних послуг населенню.
13. Приведення обсягу галузевих субсидій місцевим бюджетам на виконання делегованих державою повноважень до реальних потреб на основі соціальних стандартів послуг та нормативів їхньої вартості. Розроблення та впровадження таких стандартів і нормативів галузевими міністерствами.
14. Розробка та прийняття державної програми розвитку житлово-комунального господарства на середньо- та довгостроковий період.
15. Запровадження економічно обґрунтованих тарифів на пасажирські перевезення комунальним транспортом. Заміна пільг адресною соціальною допомогою тим, хто її реально потребує.
16. Вдосконалення системи та інфраструктури надання адміністративних послуг відповідно до прийнятого нового законодавства, зокрема у напрямку запровадження електронних адміністративних послуг. Продовження децентралізації адміністративних послуг (передача реєстрації актів цивільного стану, послуги МВС, реальне впровадження паспортних послуг тощо).
17. Забезпечення стратегічного розвитку територіальних громад, у тому числі на основі галузевих стратегій, схвалених Правлінням АМУ 7 грудня 2016 року.

## Серія видань «Місьцеве самоврядування в Україні», що видавалися Асоціацією міст України в 2010-2016 роках



## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
I. ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД НА МАРШІ.....	4
II. ДОСИТЬ ВЖЕ РОСТИ НАМ БЕЗ СТАРОСТИ!.....	9
III. СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: СВІТЛО В КІНЦІ ТУНЕЛЮ.....	13
IV. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЕЛЕКТРОНІЗАЦІЇ.....	19
V. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ 2016: НЕСТАБІЛЬНИЙ БАЛАНС.....	23
VI. ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО – СЬОГОДЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	29
VII. ЗЕМЛЯ – ЯК МАРЕВО.....	36
VIII. СТАН МІСЦЕВОЇ ОСВІТИ: ВЕРШКИ І КОРИНЦІ.....	41
IX. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ВЖЕ ПРОЦЕС, ЩЕ НЕ РЕЗУЛЬТАТ.....	46
X. РЕФОРМА СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: КРИГА СКРЕСЛА?.....	51
XI. СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ ТА ГАРАНТІЇ: НАКОПИЧЕННЯ «КРИТИЧНОЇ МАСИ» ЗМІН.....	56
ВИСНОВКИ.....	62
ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА НАЙБЛИЖЧЕ МАЙБУТНЄ.....	64

## **Авторський колектив:**

**Вернигор Ю.Ю.  
Гарник О.В.  
Миколук Н.М.  
Мозгова Л.А.  
Мягкоход В.М.  
Онищук І.І.  
Пархоменко В.Г.  
Пильтяй О.В.  
Рабошук Я.О.  
Сидоренко В.В.  
Слобожан О.В.  
Томнюк О.Є.**

За редакцією **Пітцика М.В.**

Асоціація міст України  
вул. Січових стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, 04053  
тел./факс 044 486 2812, 486 2841  
[www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua)

## ДЛЯ НОТАТОК

A series of horizontal dotted lines for taking notes.