

# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ



# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

# 2020



Видання здійснене в рамках Проєкту USAID ПУЛЬС, який Асоціація міст України впроваджує за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. Впровадження проєкту 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:**

**COVID-19** – гостра коронавірусна хвороба COVID-19, спричинена коронавірусом SARS-CoV-2

**АМУ** – Асоціація міст України

**АТО/ООС** – антитерористична операція/операція об'єднаних сил

**БКУ** – Бюджетний кодекс України

**ВАОМС** – всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування

**ВВП** – внутрішній валовий продукт

**ВКГ** – водопровідно-каналізаційне господарство

**ВРУ** – Верховна Рада України

**Держгеокадастр** – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру

**Держпраці** – Державна служба України з питань праці

**Держстат** – Державна служба статистики України

**ДПА** – державна підсумкова атестація

**ДПС** – Державна податкова служба України

**ДССН** – державні соціальні стандарти і нормативи

**Євростат** – статистична служба Європейського Союзу

**ЄДЕБО** – єдина державна електронна база з питань освіти

**ЄЕК ООН** – Європейська економічна комісія Організації Об'єднаних Націй

**ЄХМС** – Європейська хартія місцевого самоврядування

**ЖКГ** – житлово-комунальне господарство

**ЗЗСО** – заклади загальної середньої освіти

**ЗНО** – зовнішнє незалежне оцінювання

**КЗпП** – Кодекс законів про працю

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**МДА** – місцеві державні адміністрації

**Мінекономіки** – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України

**Мінрегіон** – Міністерство розвитку громад та територій України

**Мінсоцполітики** – Міністерство соціальної політики України

**Мінфін** – Міністерство фінансів України

**Мінцифри** – Міністерство цифрової трансформації України

**Мінюст** – Міністерство юстиції України

**МКІП** – Міністерство культури та інформаційної політики

**МОЗ** – Міністерство охорони здоров'я

**МОН** – Міністерство освіти і науки України

**н.р.** – навчальний рік

**НАЗК** – Національне агентство з питань запобігання корупції

**Нацсоцслужби** – Національна соціальна сервісна служба України

**НПА** – нормативно-правовий акт

**НСЗУ** – Національна служба здоров'я України

**НУШ** – реформа загальної середньої освіти «Нова українська школа»

**ОДА** – обласна державна адміністрація

**ОМС** – органи місцевого самоврядування

**ООН** – Організація Об'єднаних Націй

**ОТГ** – об'єднана територіальна громада

**ПДФО** – податок на доходи фізичних осіб

**підприємства ТКЕ** – підприємства комунальної теплоенергетики

**ПКУ** – Податковий кодекс України

**РДА** – районна державна адміністрація

**ФОП** – фізична особа – підприємець

**ЦВК** – Центральна виборча комісія

**ЦНАП** – центр надання адміністративних послуг

**ЦОВВ** – центральні органи виконавчої влади

## ВСТУП

Звітний рік ознаменувався значущими подіями для місцевого самоврядування. Сформовано нові територіальні громади та райони, відбулися місцеві вибори на новій територіальній основі. У 2020 році результати реформи проявилися в спроможності місцевого самоврядування протистояти коронавірусній хворобі COVID-19. Адже, поки Уряд будував дороги, саме органи місцевого самоврядування першими стали на боротьбу з COVID-19, профінансували закупівлю необхідних товарів та послуг. І лише з вересня 2020 року придбання товарів та послуг для боротьби з коронавірусною хворобою COVID-19 почало здійснюватися з місцевих та державного бюджету порівну. Місцеве самоврядування вкотре довело, що спроможне самостійно вирішувати не лише питання місцевого значення, а й державного, зокрема щодо подолання наслідків пандемії. Водночас у розвитку місцевого самоврядування виникли нові проблеми та загрози. В цьому звіті розглянуто перебіг та результати зазначених процесів протягом 2020 року, перспективи дальшого розвитку реформи місцевого самоврядування.

Звіт підготовлено на основі результатів моніторингу стану місцевого самоврядування, який здійснює Асоціація міст України в рамках Проекту ПУЛЬС, впроваджуваного спільно з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Результати моніторингу попередніх років відображено в річних звітах «Місцеве самоврядування в Україні», починаючи з 2010 року.

Звіт «Місцеве самоврядування в Україні. 2020 рік» традиційно адресується органам місцевого самоврядування, громадськості, органам державної влади, науковцям, журналістам – кожному, хто цікавиться цими питаннями.

Цьогорічний та попередні Звіти доступні на сайті АМУ [www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua) у розділі Бібліотека.

# ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

## План і факт

Минулий 2020 рік був ознаменований подіями, які докорінно змінили територіальну організацію місцевої влади і мали визначальний вплив на перебіг реформи.

Нарешті з 2014 року вдалося здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нового адміністративно-територіального устрою, який став базою для проведення на його основі місцевих виборів.

На прискорення темпів реалізації реформи, у першу чергу, вплинуло те, що політичні сили після виборчого 2019 року зосередилися на ухваленні фундаментальних нормативно-правових актів з питань реформи. Відтак реалізація основних завдань Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р (далі – Концепція), була прискорена, що вплинуло на виконання завдань Концепції.

Однак процес втілення Реформи не відзначився системністю та послідовністю, як було визначено Планом заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки. Попри внесення змін та перенесення дат виконання заходів, Мінрегіон так і не зміг дотриматися встановлених строків виконання, що призводило до порушення логічності впровадження реформи.

Із 13 основних завдань Концепції виконано 6, частково або в стадії виконання – 5, не виконано – 2 (див. таблицю 1).

Таблиця 1

### Стан реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

№ п/п	Завдання з реалізації Концепції	Стан виконання на кінець 2020 року
<i>Перший підготовчий етап (2014 рік)</i>		
1	У першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними.	Не виконано.
2	Розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування.	Не виконано. Профільний Комітет ВРУ не підтримав кілька законопроектів щодо місцевого референдуму. Частково реалізовано через впровадження механізму відкликання місцевих депутатів та голови. Впроваджено імперативний мандат Відкликання депутатів та голови виборцями складніше, аніж відкликання за рішенням організації партії. Зменшується вплив виборців на депутатів через запровадження пропорційної системи виборів у громадах з виборцями більше 10 тис. У Методичних рекомендаціях по розробленню Статуту громади рекомендовано ОМС самостійно розробити положення про загальні збори та місцеві ініціативи.

№ п/п	Завдання з реалізації Концепції	Стан виконання на кінець 2020 року
3	Створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності.	Виконано. Прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та зміни до нього (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад), постанову КМУ «Про затвердження методики формування спроможних громад» (із змінами від 25.09.2019). Фінансова державна підтримка об'єднаним громадам тривала з 2016 по 2020 рік. У Державному бюджеті на 2021 рік субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад не передбачена.
4	Створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проєктів такого співробітництва.	Виконано. Прийнято закон «Про співробітництво територіальних громад».
5	Законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою.	Частково виконано. Проєкт закону «Про засади адміністративно-територіального устрою» № 8051 від 22.02.2018 відкликано. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» № 562-IX від 16.04.2020 надано повноваження КМУ визначати адміністративні центри територіальних громад та території територіальних громад. Законопроєкт «Про вирішення питань АТУ» не був внесений у ВРУ у 2020 році. Лише наприкінці 2020 пройшли обговорення урядового законопроєкту, який розроблений Мінрегіоном. Має численні вади та обмежує права як територіальних громад, так і ОМС.
6	Здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проєкти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою.	Виконано. Перспективні плани покрили 100 % територій. Перспективні плани не відповідають методиці, зокрема в частині міст обласного значення.
7	Визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування.	Виконано.

№ п/п	Завдання з реалізації Концепції	Стан виконання на кінець 2020 року
8	Провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.	Виконано.
9	Завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.	Частково виконано.
<b>Другий етап реалізації Концепції (2015-2017 року)</b>		
10	Уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування.	Частково виконано. У попередньому періоді прийнято низку законів, якими оновлено Закон України «Про адміністративні послуги», передбачено децентралізацію адміністративних послуг з питань містобудування, державної реєстрації бізнесу, нерухомості, місця проживання фізичних осіб тощо. Проте багато питань залишилося невирішеними: запровадження електронних сервісів, оптимізація наявних адміністративних послуг тощо. Залишається багато невирішених питань у сферах соцзахисту і соцдопомоги, освіти, охорони здоров'я. Досі відсутній вартісний компонент та єдиний перелік послуг.
11	Провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі.	Частково виконано. Прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» від № 1009-ІХ від 17.11.2020.
12	Провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування.	Виконано. Проведено 25 жовтня 2020 року чергові місцеві вибори в територіальних громадах, які були утворені адміністративним шляхом.
13	Удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.	Частково виконано. Прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» № 711-ІХ від 17.06.2020. Згідно з Законом, з'являється можливість складання схем просторового планування території громади як інструменту комплексного управління у сфері використання земель громади, встановлення їх призначення, зонування території та визначення напрямів її збалансованого розвитку. Також визначається процедура встановлення меж громад і планування їх територій.

КМУ з метою реалізації Концепції затверджує відповідний план заходів (розпорядження КМУ № 77-р від 23.01.2019). Згідно з цим Урядовим Планом реалізації другого етапу децентралізації на центральні органи виконавчої влади в особі Мінрегіону, Мінфіну, Мінюсту та Мінекономіки покладається обов'язок «створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування». Також передбачено (за згодою) залучення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування. Мінрегіон визнається відповідальним за розроблення та подання на розгляд Кабміну законопроектів щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України, Податкового кодексу України, нових редакцій Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Дедлайн – до 10 грудня 2019 року.

Однак Мінрегіон не дотримався виконання цього завдання у визначені Урядовим Планом реалізації другого етапу децентралізації терміни. 5 лютого 2020 року Уряд вносить зміни до Урядового Плану реалізації другого етапу децентралізації і дає Мінрегіону більше часу і переносить терміни виконання завдання з «до 10 грудня 2019 року» на «до 30 червня 2020 року».

23 червня 2020 року Мінрегіон спільно з Комітетом ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування оприлюднив новий календарний план реформи, відповідно до якого прийняття змін до Бюджетного і Податкового кодексів, законів «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації» заплановано на листопад 2020 року. При цьому Мінрегіон та парламентський комітет не врахували вже наявний Урядовий план заходів та той факт, що місцеві вибори мають відбуватися 25 жовтня 2020. Тобто Мінрегіон проігнорував, що органи місцевого самоврядування на базовому та субрегіональному рівні вибиратимуться на місцевих виборах без юридично визначених повноважень та закріплених фінансових ресурсів.

У 2020 році Мінрегіон мав усі шанси планомірно виконати всі завдання, однак до кінця 2020 року так і не спромігся розробити заплановані законопроекти, які б отримали схвалення Уряду або були б підтримані народними депутатами.

### **Конституційний процес: у пошуках консенсусу**

13 грудня 2019 року Президентом України був внесений як першочерговий проєкт Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598. 27.12.2019 Президент України змінив текст законопроекту з огляду на сильну критику з боку АМУ, її членів, опозиційних парламентських фракцій, експертів, інших зацікавлених сторін. Проте доопрацювання тексту знов відбулося без залучення всіх заінтересованих сторін. Щодо обох версій законопроекту АМУ активно заявляла про неприйнятність закритості, надзвичайної швидкості підготовки та розгляду.

Головними акцентами критики з боку АМУ були: 1. Збереження за префектами більшості ознак голів місцевих державних адміністрацій. 2. Префекти та Президент за проєктом змін отримують право втручання у будь-які справи місцевого самоврядування. Це суперечило Європейській хартії місцевого самоврядування, яка вимагає визначення чітких випадків державного нагляду та адекватності заходів адміністративного впливу. 3. Включення великих громад (міст обласного значення) до складу округів. 4. Неприйнятна багатозначність терміну «громада»: (1) жителі однієї місцевої спільноти, (2) адміністративна територія. Необґрунтованість надання громаді статусу юридичної особи 5. Децентралізацію повноважень та ресурсів задекларовано, але не передбачено.

17 січня 2020 року законопроект було відкликано Президентом України.

Органи місцевого самоврядування через АМУ оприлюднили своє концептуальне бачення змін до Конституції:

- забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності, національної безпеки здійснюють Служба безпеки, Міністерство внутрішніх справ, Національна гвардія,



Збройні Сили, Рада національної безпеки, а особи, винні в посяганні на такі цінності, притягаються до кримінальної відповідальності;

- втручання Президента, префектів у власну компетенцію органів місцевого самоврядування є недопустимим; виключно суд зупиняє, визнає незаконними дії та рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- запровадження дворівневого місцевого самоврядування: 1) первинний рівень - муніципалітет (один або декілька населених пунктів з навколишніми територіями); 2) вторинний рівень - область (спільні питання жителів муніципалітетів області);
- муніципалітети об'єднуються, роз'єднуються, змінюються, перейменовуються за умови підтримки цих питань відповідними муніципальними радами відповідно до закону. Парламент може визнавати муніципалітети з великою чисельністю населення окремими муніципалітетами-областями (наприклад: муніципалітети з населенням понад 700 тисяч жителів, міста Київ та Севастополь);
- збереження на рівні муніципалітету моделі сильного мера, виборної посадової особи, яка очолює виконавчий орган муніципальної ради та головує на засіданнях відповідної ради;
- жителі кожного муніципалітету повинні обирати своїх депутатів до обласної ради, а муніципальні ради можуть їх відкликати; найважливіші рішення обласної ради потребують проведення консультацій з муніципальними радами; рішення обласних рад виконують їх виконавчі органи;
- державну виконавчу владу в АР Крим, областях та повітах здійснюють виключно територіальні представництва органів державної влади; координацію їх діяльності здійснюють урядники, що призначаються Кабінетом Міністрів України;
- компетенція органів місцевого самоврядування й надалі поділяється на власну та делеговану державою; до власної компетенції муніципальних рад та їх виконавчих органів належать сфери, що стосуються забезпечення життєвого середовища, сприятливого для відповідних громад;
- державний нагляд за делегованою державою компетенцією здійснюється територіальними представництвами органів державної влади в порядку та випадках, що визначаються законом.

З огляду на суспільну критику у неопублічності розроблення змін до Конституції та наявні недоліки, Офіс Президента та парламентська фракція партії «Слуга народу» розпочали громадські обговорення цього питання. 25 лютого 2020 року відбувся перший форум у м. Києві із залученням народних депутатів, представників всеукраїнських асоціацій, ОМС, вітчизняних та закордонних експертів. Ініціатори декларували бажання створити новий текст законопроекту і провести широку обговорення в регіонах, потім у м. Києві делегатами із регіонів та науковцями. Проте відразу наголошували, що відводять на процес консультацій, розробки та внесення нового законопроекту менше 20 днів - з 25 лютого по 14 березня 2020 року. 15 березня за оприлюдненим графіком новий законопроект мав бути зареєстрований у парламенті. Потім були проведені регіональні форуми: 28.02 Херсон, 29.02 Харків, 02.03 Вінниця, 03.03 Львів, 03.03 Київ, 04.03 Чернівці, 04.03 Дніпро. Подальші кроки з широкого обговорення були зупинені з огляду на карантин, пов'язаний із коронавірусною хворобою (COVID-19). З квітня по жовтень обговорення було продовжено у двох форматах:

- 1) у широкому форматі - між представниками держави, конституційної комісії при Президентові України та представниками всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, науковцями, експертами;
- 2) у вузькому форматі між представниками всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування.

Характерною рисою обговорень було намагання всеукраїнських асоціацій провести обговорення нової концепції змін до Конституції, максимальну імплементацію у неї положень

Європейської хартії місцевого самоврядування, зняття суперечностей, які мала попередня редакція змін. Проте представники держави постійно демонстрували бажання мінімально змінювати раніше підготовлений текст змін. Як їх ключовою метою проглядалася збереження та підвищення впливу Президента на місцеве самоврядування та місцеві державні органи. Між переговорами відбулося мінімальне зближення позицій.

Публічні консультації ускладнювалися багатьма обставинами, що відбувалися одночасно і руйнували довіру між учасниками діалогу. Паралельно відбувалися прийняття урядом і Парламентом багато важливих для місцевого самоврядування питань, які супроводжувалися напруженістю та протестними настроями з боку багатьох органів місцевого самоврядування. Це були такі питання: адміністративне формування нових територіальних громад; розгляд змін до виборчого законодавства; підготовка до укрупнення районів та включення до їх складу міст обласного значення; реорганізація та правонаступництво органів місцевого самоврядування та МДА; ініціювання питань, що згортали децентралізацію у питаннях містобудування; підготовка Мінрегіоном спочатку концепцій, а потім текстів нових редакцій законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» з мінімальним врахуванням позицій органів місцевого самоврядування та їх асоціацій.

У жовтні було сформовано позиції всеукраїнських асоціацій із зауваженнями та пропозиціями до вже наявного тексту змін до Конституції. Проте з жовтня по грудень публічних дій щодо змін до Конституції не відбувалося. Про врахування вказаних зауважень та пропозицій з боку Офісу Президента інформації не надходило.

### **Формування законодавчої бази для утворення нового адміністративно-територіального устрою**

Однією з пріоритетних та нагальних проблем, яка давно потребувала вирішення, залишалася законодавча прогалина з питань адміністративно-територіального устрою України. Нагальність ухвалення спеціального закону була пов'язана з необхідністю розробки змін до цілої низки інших законів саме до проведення виборів до місцевих рад, які відповідно до Конституції України припадали на 25 жовтня 2020 року. Для повноцінного та стабільного функціонування місцевого самоврядування на новій територіальній основі положення інших законів мали би бути узгоджені з положеннями закону щодо адміністративно-територіального устрою.

У такій ситуації вже на початку 2020 року у Верховну Раду був внесений урядовий законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України», розробником якого було Міністерство розвитку громад та територій.

Паралельно був запущений інший процес удосконалення законодавства щодо формування нового територіального устрою, який передбачав наділення окремими повноваженнями Кабінет Міністрів України. Група народних депутатів України зареєструвала законопроект № 2653, метою якого було уповноважити КМУ приймати рішення щодо визначення адміністративних центрів територіальних громад та територій територіальних громад.

Обидва законопроекти мали однакову мету – змінити адміністративно-територіальний устрій країни, але шляхи досягнення вони мали різні. Законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України» мав численні неузгодження з іншими законами, а його реалізація була пов'язана з необхідним внесенням змін до Конституції України, оскільки окремими нормами запроваджувалися нові елементи територіального устрою. Проте, ще з самого початку шанс на ухвалення зазначеного законопроекту був невеликий, враховуючи негативний суспільний резонанс, який був викликаний запропонованими Президентом України змінами до Конституції України. Зрештою, і Президентський законопроект про внесення змін до Конституції, і урядовий законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України» були відкликани.

Таким чином, на кінець лютого 2020 року пріоритетною моделлю зміни адміністративно-територіального устрою було визнано модель, запропоновану законопроектом №2653. Реалізація цієї моделі передбачала не утворення нових елементів територіального устрою, а поширення повноважень територіальної громади та її органів на нові території. При цьому таке формування територіальних громад не потребувало змін до Конституції України і здійснювалося Кабінетом Міністрів України.

Навколо законопроекту №2653 точилися суперечки щодо доцільності у такий спосіб змінювати адміністративно-територіальну мапу України, адже наділення КМУ такими повноваженнями могло би загрожувати безпідставному втручанням Уряду у здійснення місцевого самоврядування. Зокрема, зміна територіальних кордонів органів місцевого самоврядування має відбуватися з урахуванням також і думки громад, а не тільки на підставі висновків профільного міністерства – Мінрегіону. Окрім цього, АМУ відстоювала позицію, що у разі наділення Уряду такими повноваженнями, вони мають бути разовими – виключно для формування адміністративно-територіального устрою для проведення на його основі місцевих виборів. Це би мало бути запобіжником від можливого неправомірного та невинного втручання державної влади у справи місцевого самоврядування. На жаль, можна констатувати, що позиція Мінрегіону була підтримана і було прийнято найбільш адміністративну редакцію Закону з найширшими повноваженнями Уряду.

Станом на квітень 2020 року утворилася така ситуація, за якої проведення виборів до місцевих рад на оновленій територіальній основі опинилося під загрозою, адже до дати виборів залишалось близько шести місяців, а законодавчого підґрунтя для проведення реформи територіального устрою ще не було. До того ж в Парламенті існували внутрішні суперечки між політичними силами, що ставило під загрозу неприйняття зазначеного законопроекту взагалі. За таких умов АМУ довелося виконувати роль каталізатора процесу ухвалення законопроекту № 2653 та виступити з публічними закликами та зверненнями до народних депутатів негайно винести на розгляд Верховної Ради України законопроект № 2653 та підтримати його.

Вже 16 квітня 2020 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» № 562-IX (законопроект № 2653). Відповідно до даного закону Кабінету Міністрів України було надано право до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначати адміністративні центри територіальних громад та затверджувати території територіальних громад, а також подавати до Верховної Ради України проекти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів.

Отже, саме таким чином законодавець відкрив шлях для формування нових територіальних громад адміністративним методом, завершивши період добровільного об'єднання громад. Процес добровільного об'єднання територіальних громад тривав з 2015 року, а це майже п'ять років. При цьому територіальні громади самостійно обирали формат свого об'єднання, але таких було не багато. Все більше з'являлося скептиків, які просто чекали: хтось змін у Конституцію щодо об'єднання, а дехто вважав, що таке об'єднання має бути адміністративним. Були й ті, хто вважав, що реформа от-от зупиниться, і все залишиться так як є. Отже, аби вирішити проблему формування нового територіального устрою, на основі якого мають відбуватися місцеві вибори, Уряд скористався своїми повноваженнями і **у червні 2020 року прийняв 24 розпорядження** про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад областей, що передбачали утворення **1470 територіальних громад, а після уточнення їх залишилося 1469**. Такі рішення Уряд приймав з урахуванням Перспективних планів формування територій громад областей. Таким чином, проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 року у громадах, території яких були затверджені розпорядженнями Уряду, та в нових районах, утворених постановою ВРУ, було припинено існування об'єднаних територіальних громад, а термін «об'єднані територіальні громади (ОТГ)» перестав використовуватися у нормативно-правових актах.

Окремо варто зупинитися на ситуації, яка склалася з затвердженням Перспективних планів формування територій громад областей у першій половині 2020 року. Формати територіальних громад неодноразово переглядалися на робочих групах при Мінрегіоні за участі всеукраїнських асоціацій, представників громад, експертів, народних депутатів. Саме Мінрегіон взяв на себе роль по остаточному узгодженню проєктів перспективних планів перед поданням їх на затвердження Урядом. На жаль, позиція Мінрегіону у багатьох випадках не вирізнялася принциповістю та послідовністю, і формування Перспективних планів відбувалося за відсутності затверджених чітких критеріїв формування. Так само не вдалося врахувати усі бажання територіальних громад, і низка вже об'єднаних територіальних громад мали би увійти до новостворених громад відповідно до Перспективних планів. Наприклад, склад Ширяївської територіальної громади на Одещині (утворена шляхом добровільного об'єднання у 2016 році) змінено шляхом віднесення Олександрівської територіальної громади до ще не створеної Долинської територіальної громади.

Були випадки, коли попри розпочаті, але не завершені процедури об'єднання приймалися рішення про інші формати. Це викликало невдоволення та спонукало представників територіальних громад шукати справедливості у судах. За інформацією Окружного адміністративного суду міста Києва більше 40 % від усіх позовів до Уряду за травень-серпень 2020 року стосувалися оскарження перспективних планів формування територій громад. Зокрема, з травня 2020 року зареєстровано понад 130 таких позовів. Позивачі обґрунтовували позовні вимоги тим, що вони не брали участь у процесі прийняття рішення про формування «об'єднаної» територіальної громади, визначеної оскаржуваним розпорядженням КМУ, та не давали згоди на визначене перспективним планом об'єднання з іншими територіальними громадами. На час написання даного матеріалу відсутні рішення судів, які б набрали чинності та скасовували постанови КМУ щодо перспективних планів. Багато розглядів ще тривають... Судові справи не стали масштабними і стосувалися окремих територіальних громад, що не вплинуло на загальнодержавну політику.

Врешті-решт перспективні плани передбачали утворення 1466 територіальних громад, однак, як вже зазначалося, **Урядом було спочатку затверджено 1470 територіальних громад, а після доопрацювання – 1469**. Варто відмітити, що з 936 об'єднаних територіальних громад (без міст обласного значення), утворених протягом 2015-2019 років, 119 стали частиною інших територіальних громад в адміністративному порядку.

Наступним етапом формування нового територіального устрою України стало прийняття Верховною Радою України Постанови «Про утворення та ліквідацію районів». Зазначена постанова мала би закріпити новий районний поділ країни у межах існуючих областей та склад новосформованих громад. Однак великою проблемою даного етапу реформи було те, що зі змінами територіального устрою не пропонувалися зміни до бюджетного законодавства та розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування. Адже ключовим питанням реформи є розподіл повноважень та перерозподіл доходів і видатків місцевого самоврядування, яке має функціонувати на новій територіальній основі. Таким чином Мінрегіон, як основне міністерство з питань впровадження реформи, не забезпечило виконання ключових показників Концепції, за якими зміна адміністративно-територіального устрою мала б відбуватися одночасно зі зміною розподілу повноважень та ресурсним забезпеченням цих повноважень та запропонувало відповідні зміни до законодавства.

У ситуації, що склалася, АМУ категорично не підтримувала проєкт Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» без врегулювання відповідних бюджетних відносин та відносин щодо розмежування повноважень.

Аби виправити ситуацію з правовою невизначеністю щодо порядку розмежування доходів і видатків місцевих бюджетів між відповідними рівнями місцевого самоврядування, яка могла би утворитися після чергових місцевих виборів, АМУ розробила власний законопро-

єкт про внесення змін до Бюджетного кодексу України. Головною метою цього законопроекту було приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи (детальніше у розділі Фінанси).

Отже, лише 17 липня 2020 року (майже за три місяці до виборів) ВРУ прийняла **Постанову про утворення нових 136 районів**, до яких територіально увійшли 490 «старих» районів та 187 міст обласного значення. Рішення про утворення нових районів включає також окуповані території АРК, Донецької та Луганської областей. Протягом місяця розгляду у парламенті Постанова зазнала декілька змін порівняно з редакцією, яку вніс 15 червня 2020 року КМУ (кількість районів збільшилася з 129 до 136). На нашу думку, це може свідчити про політичні корупції та домовленості між народними депутатами та центральною виконавчою владою, адже питання утворення районів розглядалося в порушення відповідних методик. Наприклад, утворено 36 районів з чисельністю населення менше 150 тис. осіб (відповідно до методики не менше 150 тис. осіб), диспропорція за чисельністю населення у районах з мінімальною та максимальною чисельністю склала 60 разів (мін. - Рахівський район- 30 тис. осіб, макс - Харківський район- 1,8 млн осіб), (до реформи така диспропорція була в 30 разів).

Постанова ВРУ про утворення та ліквідацію районів фактично завершила формування територіального устрою та підготувала ґрунт для проведення місцевих виборів у новосформованих громадах та новоутворених районах.

Разом з тим варто відмітити, що попри прийняття підзаконних актів, які стали підставою для проведення місцевих виборів на новій територіальній основі, проблема врегулювання правовідносин у сфері вирішення питань адміністративно-територіального устрою не була вирішена. Як уже зазначалося, проект Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» був відкликаний Урядом, відтак перед Мінрегіоном залишалася задача розробити та внести на розгляд Парламенту проект закону на врегулювання відповідних правовідносин. І вже у жовтні 2020 року Мінрегіон розробив чергову версію проекту закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України». Структура документу, переважна більшість норм законопроекту були перенесені з попереднього, а частина змінена з урахуванням зауважень, які подавалася до попереднього законопроекту.

Однак, аналізуючи наданий законопроект та порівнюючи його з попереднім, АМУ прийшла до висновку, що законопроект «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» також має численні неузгодженості з чинним законодавством і головне – змінює підхід до повноважень органів місцевого самоврядування у вирішенні питань управління своїми територіями. Принциповою відмінністю була зміна суб'єктів, які мають право приймати рішення про зміну меж сіл та селищ, які знаходяться в юрисдикції територіальних громад та зміну адміністративного центру територіальної громади. Так, у запропонованому проекті Закону такі повноваження передаються Кабінету Міністрів України, а процедура прийняття рішень не передбачає з'ясування думки громад. Враховуючи і інші зауваження до згаданого законопроекту, АМУ надала вкрай негативний висновок, зазначивши, що його положення суперечать ЄХМС.

Стосовно цього законопроекту протягом кількох місяців тривали узгоджувальні наради, організовані Мінрегіоном, однак зазначене міністерство не захотіло врахувати зауваження від органів місцевого самоврядування і, зрештою, подало його на затвердження Уряду.

### ***Інституційна реорганізація органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі***

Як вже зазначалося, реформа не відзначалася послідовністю, а заходи з її реалізації здійснювалися у хаотичному порядку. Передбачалося, що у першочергово мають бути внесені зміни до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними. Однак зазначена задача не була вирішена і у 2020 році.

Фінальним акордом завершення реформи місцевого самоврядування мали би бути міс-

цеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування. Реформована система органів місцевого самоврядування означала, що має бути завершено формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення. Без виконання цього завдання втрачався сенс виборів на новій територіальній основі, оскільки нові органи місцевого самоврядування формувалися зі старими повноваженнями та незрозумілими ресурсами.

Відповідно до затвердженого плану заходів проекти нормативно-правових актів по формуванню оновленої законодавчої бази мали би бути подані Мінрегіоном на розгляд Кабінету Міністрів України наприкінці 2019 року. Проте Мінрегіон не виконав поставлені перед ним задачі у строк, що спонукало Уряд переглянути терміни виконання завдань. Вже у лютому були внесені зміни до строків виконання заходів і їх виконання відтермінували до кінця червня 2020 року.

З урахуванням оновлених строків виконання завдань Мінрегіон у квітні презентував Концепцію нових редакцій законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» та ініціював її обговорення з залученням інших міністерств.

Основною проблемою обговорення стало те, що Концепція на давала чітких критеріїв розподілу повноважень ОМС на власні та делеговані. Тому, практично жодне міністерство не змогло запропонувати перелік повноважень у певних сферах правовідносин, які будуть віднесені виключно до повноважень місцевого самоврядування, а які до повноважень органів державної влади. Відтак, після кількох обговорень, цей процес у червні припинився без фіналізації тексту законопроектів. Тобто, станом на 30 червня 2020 року Мінрегіоном не були виконані плани заходів з подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у новій редакції. Як наслідок, проведення інституційної реорганізації ОМС та МДА до проведення місцевих виборів на новій територіальній основі стало неможливим через брак часу для ухвалення нових законів. Водночас станом на червень 2020 року ні Мінрегіон, ні Мінфін не розробили відповідних проектів законів щодо ресурсного забезпечення діяльності ОМС для повноцінного функціонування місцевого самоврядування після проведення місцевих виборів.

Аби частково врятувати ситуацію щодо інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування, Мінрегіоном було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів», який був зареєстрований за №3651 15.06.2020.

Основною метою поданого законопроекту була необхідність врегулювати питання реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на новій територіальній основі. Також законопроект мав врегулювати питання публічного та майнового правонаступництва органів публічної влади.

Однак, враховуючи стислі терміни підготовки законопроекту № 3651, якість підготовки його була відверто низькою і він отримав вкрай негативні висновки, зокрема і від АМУ. Водночас, не зважаючи на важливість законопроекту, його розгляд відбувся лише у вересні, тобто менше ніж за два місяці до дати проведення місцевих виборів. Оскільки законопроект отримав численні зауваження, ВРУ 17 вересня відправила його на доопрацювання, не погодившись з позицією Уряду.

У цій ситуації АМУ вкотре зауважила, що розроблення нормативно-правових актів стосовно місцевого самоврядування, не може відбуватися без участі самого місцевого самоврядування, зокрема в особі АМУ.

В черговий раз доводиться констатувати, що органи державної влади починають залучати органи місцевого самоврядування та їх асоціації лише після провального непроходження нормативно-правових актів або у разі наявності суспільного негативу. Так само відбулося і в ситуації з законопроектом № 3651, до обговорення якого було залучено АМУ вже на стадії

доопрацювання в Комітеті ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. У процесі доопрацювання законопроект отримав номер 3651-д «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій».

Протягом вересня-жовтня АМУ активно долучалася до доопрацювання законопроекту № 3651-д, аби його норми у повній мірі відповідали потребам місцевого самоврядування, та надавала свої пропозиції. Попри те, що лише частина пропозицій АМУ була врахована в остаточній редакції законопроекту, який був винесений на розгляд ВРУ, Асоціація закликала Голову ВРУ терміново включити законопроект № 3651-д до порядку денного, а народних депутатів підтримати цей законопроект. Оскільки ситуація вимагала негайного вирішення, АМУ попри свою критику щодо законопроекту № 3651-д підтримала необхідність прийняття законопроекту, адже без його ухвалення була загроза створення управлінської кризи та руйнації інституту самоврядування.

Лише великими зусиллями вдалося консолідувати різні політичні сили у парламенті навколо законопроекту № 3651-д, який міг забезпечити повноцінне формування територіальних громад та органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі після місцевих виборів. Отже, 3 листопада Верховна Рада України прийняла за основу законопроект № 3651-д, а вже 17 листопада ухвалила його як Закон.

На жаль, як ухвалення законопроекту № 3651-д, так і його підписання Президентом відбулося вже після чергових місцевих виборів, що наклало ще один негативний відтінок на увесь процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Певний період часу, з 25 жовтня по 06 грудня, місцеве самоврядування перебувало у невизначеному стані, адже не було відомо, яке рішення прийме Президент України щодо підписання Закону № 1009-IX (законопроект № 3651-д). Відтак було втрачено чималу частину часу на проведення самих процедур реорганізації органів місцевого самоврядування, відповідно станом на 01 січня 2021 року не відбулося запланованого повноцінного функціонування новообраних органів місцевого самоврядування.

Однак попри наявні об'єктивні організаційні труднощі більшість органів місцевого самоврядування новосформованих громад змогли закінчити велику кількість організаційних процедур щодо передачі майна та майнових прав від територіальних громад, які були розформовані.

Паралельно з процесом обговорення законопроекту № 3651-д Мінрегіон у вересні запустив процес обговорення двох нових законопроектів – це проекти нових редакцій законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Як вже було зазначено, перша спроба такого обговорення була ініційована Мінрегіоном ще у квітні. Однак ця спроба закінчилася невдало, зокрема і через неготовність інших міністерств предметно обговорювати концептуальні проблеми.

Надаючи характеристику процесу обговорення, можна відзначити, що Мінрегіоном був вибраний доволі невдалий час для організації такого обговорення. Варто нагадати, що саме у вересні – жовтні розпочався активний період передвиборчої діяльності на місцевих виборів. Більшість зацікавлених осіб була залучена до організації процесу виборів, що унеможливило акцентування уваги на обговоренні представлених законопроектів.

Попри все АМУ активно включилася в обговорення представлених законопроектів та постійно брала участь у робочих нарадах, які відбувалися як на майданчику Мінрегіону, так і в стінах ВРУ під егідою профільного Комітету. Позиція АМУ як завжди була чіткою і зрозумілою – жодного закону про місцеве самоврядування без ґрунтовного з'ясування думки місцевого самоврядування; поспіх з ухваленням таких важливих законів, які докорінно змінюють систему місцевого самоврядування, є недопустимий; державні адміністрації мають бути позбавлені більшості управлінських функцій, а межі здійснення нагляду за місцевим самоврядуванням не мають виходити за рамки Конституції України та ЄХМС.

Відсутність законопроектів від Уряду, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, змусила народних депутатів підключитися до цього процесу.

30 жовтня народні депутати реєструють законопроект щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні (реєстр. № 4298) у Верховній Раді України. На початку грудня АМУ офіційно направила на адресу Комітету ВРУ висновок про невідповідність законопроекту положенням ЄХМС. У той самий час на адресу Комітету також надійшов висновок Ради Європи, у якому було розкритиковано законопроект № 4298, особливо в частині здійснення місцевими державними адміністраціями нагляду за законністю діяльності ОМС<sup>1</sup>. У висновку зазначалося про надмірність нагляду, порушення автономії ОМС, встановлення окремих елементів нагляду підзаконними актами, а не законом. Отже, у цьому питанні висновки Ради Європи повністю співпали з висновками АМУ, що однозначно свідчить про невідповідність положень законопроекту № 4298 положенням ЄХМС.

Найбільшій активізації процес обговорення нової редакції закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» досяг у листопаді-грудні. Це було обумовлено тим, що у планах Мінрегіону було за будь-яких умов зареєструвати відповідний законопроект у Верховній Раді України ще до 31 грудня 2020 року. На заклики АМУ не поспішати з внесенням у стіни парламенту цього законопроекту через його абсолютну недосконалість та контраверсійність представники Мінрегіону не зважали. З метою найшвидшого втілення своєї ідеї про реєстрацію законопроекту Мінрегіон залучився підтримкою окремих народних депутатів, які взяли на себе зобов'язання провести в он-лайн форматі форсоване обговорення законопроекту протягом листопада-грудня та допомогти міністерству з реєстрацією вказаного законопроекту. У зв'язку з цим з кінця листопада по кінець грудня обговорення проводилися майже щодня по дві-три години. Характерною особливістю таких обговорень було те, що була поставлена умова для учасників обговорення – або вони надавали свої коментарі, або за замовчанням вони погоджувалися з запропонованим текстом. У зв'язку з цим АМУ висловила свою категоричну незгоду з таким положенням і заявила, що залишає за собою у будь-якому випадку не погоджуватися з остаточним варіантом законопроекту, якщо він буде шкідливий для місцевого самоврядування.

Щодо загальної позиції по внесенню докорінних змін у положення, які регулюють функціонування місцевого самоврядування, АМУ зазначила, що на етапі, коли місцеве самоврядування перебуває у процесі реорганізації після місцевих виборів, необхідно точково змінити законодавство, зокрема спеціальне, аби допомогти місцевому самоврядуванню у 2021 році пройти процес становлення на новій територіальній основі. Незважаючи на зважену та раціональну позицію АМУ, Мінрегіон та окремі народні депутати продовжили форсувати обговорення, хоча, як показали наступні події, позиція АМУ була найраціональніша.

Отже, до кінця грудня 2020 року процес обговорення законопроекту не був завершений навіть наполовину, що спонукало ініціаторів погодитися з пропозицією АМУ та не реєструвати відповідний законопроект у 2020 році, продовживши обговорення його положень у 2021 році. Окрім цього, була підтримана позиція АМУ, що положення законопроекту щодо розмежування повноважень між місцевим самоврядуванням та органами державної влади недоцільно впроваджувати раніше 2022 року та з огляду на можливі зміни в Конституції України.

### ***Законодавчі спроби визначити правові рамки функціонування агломерацій***

Наприкінці 2019 у ВРУ було зареєстровано проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення правових підстав для утворення агломерації як однієї з форм співробітництва територіальних громад» №2637. Дуже швидко Комітет Верховної

<sup>1</sup> [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/CEGGLEX20205\\_UKR.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/CEGGLEX20205_UKR.pdf); <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/council-of-europe-presents-its-legal-expertise-of-the-draft-law-on-local-state-administrations-in-ukraine>



Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування підтримав та рекомендував парламенту прийняти законопроект в першому читанні. Але до зали законопроект так і не потрапив. Відповідно до положень законопроекту агломерація – форма співробітництва територіальної громади, що виконує функції центру агломерації та територіальних громад, які розташовані в зоні впливу центру агломерації та мають з ним інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки, що спричиняють значну щоденну маятникову міграцію населення. На думку його розробників, він є вкрай важливим для реформи децентралізації. Основна мета – врегулювати відносини між великими містами (центрами агломерації) та їхніми сусідами (так званими «сателітами»). Фактично законопроект запроваджує шосту форму співробітництва територіальних громад на додаток п'ятьом, які вже передбачено в Законі України «Про співробітництво територіальних громад».

Так агломерація може бути утворена навколо міста з чисельністю постійного населення понад 200 тисяч осіб або меншого міста за умови, якщо спільна чисельність постійного населення потенційних учасників агломерації складає не менше 200 тисяч осіб. Для керівництва агломерації утворюється рада агломерації, яка має повноваження по вирішенню питань, що зачіпають спільні інтереси територіальних громад, які входять до агломерації: громадський транспорт, ремонт доріг, містобудування, поводження з відходами, водопостачання та водовідведення тощо.

Склад ради агломерації - міські, селищні та сільські голови та депутати рад, що увійдуть до складу агломерації. Від міста - центру агломерації - 5 депутатів, від територіальної громади чисельністю постійного населення понад 10 тис. - 2 депутати, від інших територіальних громад - по 1 депутату.

Варто відмітити, що Київська міська рада ще з 2017 року розпочала роботу щодо аналізу питання агломерації і, не чекаючи врегулювання на законодавчому рівні, розпочала пошук варіантів спільного розвитку. Так, у 2019 році було утворено місцеву асоціацію органів місцевого самоврядування «Київську агломерацію». До складу останньої увійшли 19 рад Київського субрегіону. У 2020 році було проведено соціологічне дослідження «Думки і погляди населення Київської агломерації», яке продемонструвало підтримку населенням співробітництва Києва та територіальних громад (рис. 1).



Рис. 1. Підтримання ідеї співробітництва Києва та сусідніх громад

## ***Інші важливі законодавчі акти щодо організації діяльності ОМС***

Минулий 2020 рік також відзначався прийняттям інших важливих законодавчих актів, які вплинули на організацію діяльності ОМС та їх посадових осіб.

### *Колегіальні ОМС отримали можливість проводити свої засідання дистанційно*

Поширення на початку року коронавірусної хвороби COVID-19 змусило суспільство по-іншому організувати своє життя та діяльність. Не стали виключенням у цьому випадку і ОМС, які як органи публічної влади змушені були не припиняти свою діяльність, адже вона спрямована на задоволення потреб громадян. З огляду на це законодавство потребувало оперативних змін, аби вчасно та ефективно реагувати на виклики та забезпечити функціонування ОМС.

АМУ активно включилася у цей процес і розробила зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які дозволяють місцевим радам та їх виконавчим комітетам у невідкладних випадках проводити свої засідання дистанційно (шляхом відео конференції та аудіо конференцій). Ці пропозиції були повністю враховані у Законі від 30 березня 2020 року № 540-ІХ. Такі зміни дозволять берегти здоров'я людей і безперервність здійснення місцевого самоврядування.

### *У новій редакції Регламенту КМУ збережено інструменти консультацій ОМС з ЦОБВ*

Нова редакція Регламенту КМУ суттєво обмежувала, порівняно із чинною редакцією Регламенту, залучення представників ОМС та ВАОМС до розробки проєктів урядових рішень. З цього приводу до проєкту Регламенту були подані зауваження та пропозиції (включені до протоколу), а також надані окремо у формі листа-звернення АМУ до Голови Урядового комітету, Міністра Кабінету Міністрів.

Лише з четвертої спроби 26 лютого 2020 року проєкт постанови про затвердження Регламенту КМУ був ухвалений Урядом, при цьому з 6 пропозицій, поданих АМУ, повністю враховані 3, частково враховані 2 пропозиції, не врахована 1 пропозиція (по залученню ВАОМС/ОМС до міжвідомчих консультацій). Внесені правки дозволять всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування бути присутніми на засіданнях Кабінету Міністрів України та Урядового комітету з питань місцевого самоврядування з правом дорадчого голосу. Це дозволить більш ефективно впливати на державну політику щодо місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

### *Прийнято Закон щодо зменшення строку оприлюднення проєктів нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування.*

Ухвалений 15 вересня Закон, яким скорочується термін оприлюднення проєктів нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, оптимізував роботу ОМС. Положення про оприлюднення проєктів актів за 20 днів не відповідає нормам інших законів та ускладнювало роботу ОМС.

Скорочення терміну оприлюднення з 20 до 10 днів дозволило вирішити низку проблем, виявлених у ході практичного застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» органами місцевого самоврядування. Зокрема, ОМС зможуть більш оперативно реагувати на вирішення важливих питань для громади.

### *Знято вікові обмеження перебування на службі в органах місцевого самоврядування*

Верховна Рада України 16 грудня прийняла Закон про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо зняття вікових обмежень для роботи на державній службі» (№ 4096), яким, зокрема, врегульована можливість продовження служби в органах місцевого самоврядування після досягнення 65 років. Відповідна поправка до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» була подана народним депутатом України Оленою Шкрум в сесійній залі та підтримана парламентарями.

Законом додатково знімаються вікові обмеження перебування на службі в органах місцевого самоврядування лише на посадах, на які особи затверджується відповідною радою (для посадо-

вих осіб, які обираються на відповідні посади прямими виборами такі обмеження відсутні).

Для інших категорій посадових осіб пропонується можливість за певною процедурою продовжити службу в органах місцевого самоврядування після досягнення 65-річного віку.

Така процедура передбачає бажання посадової особи продовжити службу та згоду сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної у місті, обласної ради залишити таку особу на службі, що оформлюється відповідним актом. Проходження такої процедури необхідне кожного року, але реалізація права на перебування на службі припиняється у разі досягнення особою 70-річного віку.

## **Законодавчі ініціативи 2020 року, які можуть негативно вплинути на діяльність ОМС**

### *Ускладнення прийняття рішень з земельних питань*

У Верховній Раді України зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розпорядження землями комунальної власності» № 3801 від 07.07.2020.

Законопроєктом пропонується запровадити прийняття рішень місцевої ради з питань розпорядження земельними ділянками комунальної форми власності більшістю у дві третини від загального складу ради.

Запровадження «кваліфікованої» більшості для прийняття рішень з земельних питань несе загрози зупинки їх прийняття або призведе до порушення строків розгляду, які визначені Земельним кодексом України. У свою чергу порушення строків розгляду земельних питань призведе до порушення прав фізичних та юридичних осіб щодо користування земельними ділянками та до численних судових позовів до місцевої ради.

### *Робота над законопроєктом про адміністративну процедуру*

Питання адміністративної процедури підіймається ще з 1992 року. Спершу мова йшла про утворення цілого кодексу, однак потім було багато інших пропозицій і підходів щодо врегулювання правовідносин у цій сфері. І ось у вересні 2020 року Верховна Рада у першому читанні підтримала урядовий законопроєкт. Як зазначають розробники, даний акт має створити новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності державних органів та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою. Він покликаний урегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими суб'єктами, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції (адміністративними органами), і фізичними та юридичними особами. Разом з тим вже зараз зрозуміло, що законопроєкт є доволі складним навіть до прочитання, не кажучи про складнощі, які виникатимуть в процесі його впровадження і застосування. Законопроєкт також визначає суб'єктний склад адміністративного провадження, правовий статус адміністративного органу, склад і правовий статус учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи.

Проєктом Закону встановлюється:

- суб'єктом розгляду скарги виступає адміністративний орган вищого рівня або ж комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг;
- порядок відкликання або визнання акта недійсним;
- можливість перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами;
- порядок виконання адміністративного акта;
- порядок обчислення строків в адміністративному провадженні та строки вирішення (перегляду) справи.

### *Основні зауваження та пропозиції до законопроєкту:*

- текст нормативно-правового акта складно сформульований;

- відбувається поєднання різнорідних відносин: задоволення заяв та розгляд скарг;
- не були враховані особливості діяльності органів місцевого самоврядування: представницьких та виконавчих, колегіальних та одноосібних;
- спостерігається значна переобтяженість процедурами, що ускладнить вирішення питань органами місцевого самоврядування та впливатиме на оперативність.

Окрім того, реалізація законопроекту потребуватиме додаткових бюджетних видатків з огляду на збільшення витрат робочого часу, необхідності оформлення більшої кількості документів та на їх розсилання. Як один з варіантів варто розглянути можливість відтермінування даного законопроекту саме для органів місцевого самоврядування до напрацювання практики його застосування державними органами.

#### *Невдвля спроба врегулювати конфлікт інтересів*

У грудні місяці ВРУ спробувала реформувати положення антикорупційного законодавства у діяльності органів місцевого самоврядування, розглядаючи проект Закону про внесення змін до статті 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (№3034а), яким викладено в новій редакції ч.1 ст.59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». За задумкою суб'єкта законодавчої ініціативи законопроект мав би вирішити питання врегулювання конфлікту інтересів у роботі колегіальних органів місцевого самоврядування виключно нормами Закону України «Про запобігання корупції». Однак АМУ і НАЗК у своїх висновках наголошували, що запровадження запропонованих змін створить правову невизначеність і може паралізувати прийняття рішень місцевими радами через відсутність кворуму, оскільки ради та виконавчі комітети видають нормативні акти, які будуть стосуватися кожного або майже кожного жителя села, селища, міста, відтак потенційно створюють конфлікт інтересів для осіб, які входять до складу колегіальних органів місцевого самоврядування.

Проте, не зважаючи на ці застереження, 3 грудня Верховна Рада України прийняла Закон за основу і в цілому.

Однак ситуацію допомогло врятувати те, що вже 23 грудня 2020 року Президент України повернув до Верховної Ради України прийнятий парламентом Закон. У своїх пропозиціях до прийнятого закону Президент зауважив, що Закон України «Про запобігання корупції» має відсилочні норми до інших спеціальних законів, які мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів службових осіб, діяльність яких вони регулюють. Зміст зауважень Президента фактично, зводився до повернення принципу врегулювання конфлікту інтересів, який був закладений у ч.1 ст.59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», дещо конкретизувавши відповідні норми.

#### *Спроба відтермінування проведення другого туру виборів міських голів*

20 жовтня 2020 року у ВРУ реєструється проект постанови Верховної Ради України «Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році». Проектом Постанови пропонувалося не призначати та не проводити повторне голосування на виборах депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальної громади з кількістю виборців до 10 тисяч), сільського, селищного, міського голови в період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

З цього приводу АМУ зробило заяву, що положення проекту Постанови №4234 грубо порушує норми Конституції України щодо виборів та норми чинного Виборчого кодексу України і не має нічого спільного з принципами належного врядування та принципами демократичної держави.

Вже 22 жовтня автор відкликав проект Постанови Верховної Ради України №4234 від 20.10.2020, це означало що перенесення чи відтермінування проведення другого туру виборів міських голів не буде.

## МІСЦЕВІ ВИБОРИ

### *Формування виборчого законодавства у рік виборів*

Перша половина 2020 року ознаменувалася також активізацією законодавчих ініціатив щодо зміни виборчого законодавства України. Такі ініціативи виглядали дуже дивно, адже сам Виборчий кодекс в остаточній редакції з зауваженнями Президента був ухвалений лише 19 грудня 2019 року.

Негативною рисою таких законодавчих ініціатив було те, що зміни обговорювалися всередині політичних партій, фракцій із залученням Офісу Президента та інших органів державної влади, однак без залучення широкої громадськості. Уся інформація про зміну виборчого законодавства була дозованою і надходила виключно через заяви лідерів правлячої партії. Фактично обговорення проходило у закритому для суспільства режимі, що знову викликало хвилю критики з боку представників останнього, зокрема і місцевого самоврядування, адже зміни пропонувалися виключно в частині проведення місцевих виборів. Ситуація була ще більш напружена через ту обставину, що відповідно до Конституції України чергові місцеві вибори мали відбутися вже 25 жовтня 2020 року, тобто вже за шість місяців від початку появ публічних заяв лідерів правлячої партії про необхідність зміни виборчого законодавства.

Основний акцент таких заяв стосувався необхідності запровадження виключно партійної системи виборів як голів, так і депутатів рад усіх рівнів та удосконалення механізмів для обмеження участі у виборах невеликих партій. Фактично йшла мова про запровадження майнового та/або рейтингового цензу для партій та впровадження виключно пропорційної системи виборів.

В черговий раз доводиться констатувати, що керівниками держави відбувалося ігнорування думки місцевого самоврядування. Це змусило АМУ виступити з політичною заявою про порушення прав місцевого самоврядування та нагадати про конституційні права місцевого самоврядування і міжнародні зобов'язання України дотримуватися таких прав. Разом з міжнародними партнерами АМУ вдалося повернути процес обговорення змін до виборчого законодавства у русло відкритості та із залученням самого місцевого самоврядування до такого обговорення.

У своїх пропозиціях АМУ наголошувала на необхідності зменшення грошової застави для участі у виборах, збереження права на самовисування, на неприпустимості «партизації» місцевих рад і збереженні мажоритарної системи виборів, забезпеченні належного фінансування процесу виборів за рахунок державного бюджету.

Враховуючи увесь негатив, який виник через закритість процесу розробки та обговорення змін до виборчого законодавства, влада таки змушена була залучити місцеве самоврядування, зокрема в особі АМУ, до співпраці. Так, протягом червня-липня АМУ постійно була учасником робочої групи по розробці змін до виборчого законодавства, яка була утворена на платформі Комітету ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Процес обговорення проходив у постійних дебатах як щодо процедурних питань проведення виборів, так і щодо більш концептуальних положень, як то система виборів, розмір грошової застави, фінансування, права на висування.

Окрім публічної площини, в якій велись дискусії щодо майбутніх місцевих виборів, була інша, яка могла вплинути на розклад політичних сил напередодні цих виборів. За півроку до місцевих виборів почав посилюватися системний тиск правоохоронних органів на місцеве самоврядування. АМУ констатувало суттєве зростання кількості відкритих кримінальних проваджень проти представників місцевого самоврядування. Це виглядало так, ніби центральна влада намагається перед місцевими виборами дискредитувати місцеве самоврядування та його посадових осіб. Правоохоронні органи активізували проведення різноманітних проце-

суальних (і не тільки) дій щодо сільських, селищних, міських голів, їх заступників, директорів комунальних підприємств та керівників структурних підрозділів ОМС. Дослідження<sup>2</sup>, яке провела АМУ протягом першого півріччя 2020 року зафіксувало понад 100 випадків тиску на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб у всіх регіонах України.

Варто також нагадати, що початок виборчого процесу мав початися наприкінці липня, відтак зміни до виборчого законодавства протягом червня-липня готувалися в режимі «нон-стоп», аби вони набрали чинності до початку виборчого процесу. Більше того, враховуючи ситуацію з невизначеністю щодо складу нових районів та конфігурації територіальних громад, існувала велика загроза зриву проведення місцевих виборів або визнання їх такими, що не відбулися.

Врешті-решт, 16 липня Верховна Рада України ухвалила зміни до Виборчого кодексу, а 17 липня прийняла Постанову «Про утворення та ліквідацію районів» № 807-ІХ, якою фактично завершила формування територіального устрою. Оновлений Виборчий кодекс мав суттєві зміни у порівнянні з тим, який набув чинності з 1 січня цього ж року. Водночас, попри тотальний супротив усіх політичних сил, місцевому самоврядуванню все ж таки вдалося відстояти кілька принципових позицій: право на самовисування на посади голів; суттєве зменшення розміру грошової застави (рис.1.); часткову мажоритарну систему виборів депутатів місцевих рад (рис.2); фінансування процесу чергових/перших місцевих виборів за рахунок державного бюджету та окремо фінансування заходів (рис.3), спрямованих на запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) під час проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 року.




Рис.1. Грошова застава

<sup>2</sup> <https://www.auc.org.ua/novyna/z-nablyzhennyam-vyboriv-misceve-samovryaduvannya-vidchuvaye-tysk-doslidzhennya-amu-dobirka-2>

## ВИБОРЧА СИСТЕМА


*(ст. 192 Виборчого кодексу України)*


### ВИБОРИ ДЕПУТАТІВ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ РАД



**> 10 000 виборців**

**< 10 000 виборців**






пропорційна система з умовно відкритими списками  
**висування кандидатів:** виключно політичні партії чи їх осередки


мажоритарна система відносної більшості з обранням не менше двох і не більше чотирьох депутатів в одному окрузі  
**висування кандидатів:** самовисування або політичні партії


### ВИБОРИ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ ГОЛІВ



**> 75 000 виборців**

**< 75 000 виборців**





**висування кандидатів:** самовисування або партії *(ст.216 Виборчого кодексу України)*

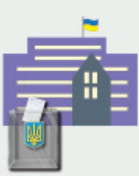
за мажоритарною системою **абсолютної більшості** (у два тури, якщо у першому ніхто з кандидатів не набрав більше 50% голосів)

за мажоритарною системою **відносної більшості** (в один тур, переможець має набрати більшість голосів)

*Увага! Виборча система визначається виходячи із кількості виборців, які мають право голосу станом на 1 серпня 2020 року*

Рис.2. Виборча система

## МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ



Виборчі комісії в обов'язковому порядку у єдиному кошторисі видатків повинні передбачати витрати на найм (оренду) приміщень та оплату послуг *(ст. 210 Виборчого кодексу України)*

Вартість послуг, яка надається виборчим комісіям, оплачується за діючими на момент проведення виборів тарифами *(ст. 211 Виборчого кодексу України)*

Розмір оренди приміщень недержавної власності встановлюється договором оренди

Особливості оренди комунального майна визначаються Законом України «Про оренду державного та комунального майна»

Рис.3. Матеріально-технічне забезпечення проведення виборів

Отже, з 23 липня 2020 року, дати набрання чинності Постанови Верховної Ради України «Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році» (яка була прийнята ще 15 липня 2020 року), почався підготовчий процес до місцевих виборів. Особливістю місцевих виборів 2020 року було те, що для деяких органів місцевого самоврядування вибори були чергові, а до інших – перші. Відповідно і строки та суб'єкт їх призначення різнилися – чергові призначалися Верховною Радою України не пізніше ніж за 90 днів до дня голосування, тоді як перші призначалися ЦВК не пізніше ніж за 70 днів. При цьому призначення перших виборів (як виявилось) залежало і від Мінрегіону, який ледь не зірвав їх призначення, оскільки не міг на запит ЦВК надати перелік та назви районних рад, до яких мали би бути призначені перші вибори. Зрештою, після висвітлення Комітетом ВРУ своєї позиції та кількох днів бездіяльності, Мінрегіон у передостанній день призначення виборів таки надав ЦВК перелік і перші вибори були призначені.

Відсутність коштів у Державному бюджеті станом на червень стало ще одним викликом, який спіткав процес підготовки до проведення місцевих виборів. Брак коштів у Державному бюджеті на проведення місцевих виборів виник через перерозподіл коштів та спрямування їх у Фонд боротьби із COVID-19. Виникла реальна загроза того, що видатки на проведення місцевих виборів можуть бути покладені на місцеві бюджети, що поставило б конституційне право громадян на вибори в залежність від спроможності кожного окремого місцевого бюджету провести фінансування виборів. Загроза поглиблювалася ще й тим, що місцеві бюджети були виснажені через фінансування заходів, направлених на боротьбу з наслідками

COVID-19 та недоотримання доходів через запровадження державою різноманітних податкових пільг, які в першу чергу впливали на показники місцевих бюджетів.

На цьому фоні АМУ активно закликала законодавців повернути відповідні кошти Державного бюджету на проведення місцевих виборів та активно підтримувала різні законопроекти, які були направлені на вирішенні цієї проблеми. Врешті-решт, лише наприкінці липня після початку виборчого процесу, відповідний Закон щодо фінансового забезпечення проведення виборів набрав чинності.

### **Трансформація посади старости**

Посада старости була впроваджена Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і передбачала, що староста напряму обирається жителями старостинського округу. Окремою процедурою також було передбачено, що після утворення ОТГ обов'язки старости в межах «попередньої» громади виконують колишні голови громад, які отримали приставку «виконуючий обов'язки».

Однак разом зі змінами до виборчого законодавства (про що йшлося вище) законодавець вніс зміни у законодавство, яким було врегульовано статус старости. Внесеними змінами до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначили, що староста затверджується радою громади за поданням голови за аналогією з процедурою затвердження заступників голови (рис.4). Зміна статусу старости також внесла кардинальні зміни у його місці в системі місцевого самоврядування – відтепер це не окрема виборна посада, а посада, підпорядкована сільському, селищному, міському голові. Однак важливим тут є те, що старостинські округи, куди затверджується староста, має право утворювати лише та територіальна громада, яка утворена відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Оскільки місцеві вибори 25 жовтня легітимізували новий адміністративно-територіальний устрій України, який був утворений виключно адміністративним шляхом, постає питання щодо правового статусу старост. Формально кожна громада після 25 жовтня є новоформованою адміністративним шляхом, тобто така, що не утворювалася відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Відтак жодна громада не має правових підстав утворювати старостинські округи і, звісно ж, призначити в них старост.

Таким чином, станом на 31 грудня 2020 року утворився правовий вакуум у питанні функціонування інституту старост як такого, та доцільності його існування взагалі.

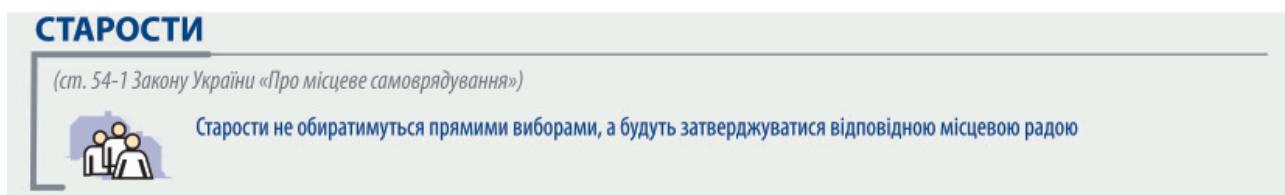


Рис.4. Трансформація посади старости

### **Короткі підсумки результатів місцевих виборів**

Партизація місцевих рад на виборах не спрацювала.

Ідеї, які закладалися у зміни до виборчого законодавства, були направлені на зміну ідеології самих виборів – віддати голос не за конкретну особистість, а за партійну ідею, яку ця особа пропонує. Це був задум ретранслювати рейтинг партій, які представлені у Верховній Раді України, на місцевий рівень. Звісно, що плани правлячої партії були направлені на побудову свого партійного місцевого самоврядування та можливість контролювати місцеві фінанси через партійну лінію. У партій, які не представляли більшість у парламенті, була діаметрально протилежна мета – сформуванню опозиційний прошарок з місцевого самовряду-



вання та мати додатковий вплив на владу. Однак жодна з політичних сил навіть близько не досягла своєї мети, оскільки принцип, за яким голосують виборці на місцевих виборах, кардинально різниться з принципом голосування на загальнодержавних виборах народних депутатів. Більшість виборців на місцевих виборах (більшою мірою це стосується голів громад та депутатів рад базового рівня) віддають свої голоси за кандидатів, яких знають не залежно від партійної приналежності.

Разом з тим місцеві вибори можна охарактеризувати такими цифрами:

- з 19 міст-обласних центрів, куди на посади голів балотувалися чинні міські голови, у 18 вони були переобрані;

- у 10 обласних центрах чинні мери отримали перемогу у першому турі;

- у кількох областях переважна більшість сільських, селищних, міських голів обрані повторно, зокрема, у Закарпатській – 85%, у Чернівецькій – 76%, у Дніпропетровській – 65,7%, у Київській – 61,9%;

- в середньому склад міських голів оновився на 39%;

- серед обраних голів громад-членів АМУ 301 був самовисуванцем;

- обрані за партійною приналежністю: 121 - Слуга Народу; 53 – «За майбутнє»; 39 – «Батьківщина»; 27 – «Наш Край»; 27 – «ЄС»; 26 – «ОПЗЖ»;

- серед обраних голів громад-членів АМУ 85,4% - чоловіки, 14,6% - жінки.

Загалом по Україні, за даними Громадянської мережі «ОПОРА», серед усіх обраних осіб (депутати місцевих рад та голови громад) 64,1% - чоловіки, 35,9% – жінки.

При цьому серед кандидатів у депутати 55,5% були чоловіки, а 44,2% – жінки. Окремо варто відзначити, що найбільше жінок серед сільських голів – 21,1% та селищних голів - 16,5%, а серед мерів міст – лише 9,3%.

Цікавим, з точки зору дивідендів «партизації» місцевих рад для парламентських партій є висновок «ОПОРИ» за наслідками проведених досліджень: «Популярна в Україні думка про можливість боротися із локальним “сепаратизмом” шляхом максимальної “партизації” органів місцевого самоврядування не витримала краштесту місцевими виборам. ... І якщо вже відверто, мажоритарна система із переможцями-самовисуванцями менше б ілюструвала відмінності між політичними симпатіями регіонів.

Зараз перед політичними групами країни, по суті, стоїть одне завдання. Не заважати місцевому самоврядуванню виконувати свої повноваження. Для цього необхідно утриматись від спокуси зловживати недемократичною процедурою відкликання місцевих обранців. І не перетворювати депутатів місцевих рад у філіали секретаріатів своїх же парламентських фракцій. Виборці обирають місцеву владу для розвитку громад, а не для підтанцювки загальнонаціональним лідерам. На часі й реформа партійного законодавства, яка б запустила у них внутрішні демократичні перетворення. Вже очевидно, що посилювати партійні інститути треба не змінами виборчої системи, підвищенням грошової застави чи обмеженням самовисування, а новими практиками у самих партіях.»<sup>3</sup>

<sup>3</sup> [https://www.oporaua.org/blog/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi\\_2020/22731-kudi-ukrayinu-zanesla-khvilia-mistsevikh-viboriv](https://www.oporaua.org/blog/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/22731-kudi-ukrayinu-zanesla-khvilia-mistsevikh-viboriv)

## МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ-2020: виклики, здобутки, боротьба з COVID-19

### Виклики для місцевого самоврядування у 2020 році

На 2020 рік припало чимало випробувань на місцеве самоврядування, і **місцеві фінанси спіткало також чимало подій, як запланованих, так і форс-мажорних, а це:**

1. Завершення адміністративно-територіальної реформи та прийняття бюджетів на новій територіальній основі.
2. Проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів до нових громад та за правилами оновленого виборчого законодавства.
3. Внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи.
4. Перегляд пріоритетів загальнодержавної бюджетної політики щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин в умовах пандемії COVID-19 (в т.ч. секвестр Держбюджету-2020 та утворення Фонду боротьби з COVID-19).
5. Переорієнтування видатків місцевого самоврядування в умовах боротьби з COVID-19 та змін до податкового законодавства щодо підтримки платників податків за рахунок місцевих бюджетів.

Здавалося, в таких умовах важко було повірити в успішне завершення реформи бюджетної децентралізації. Проте **стійка позиція місцевого самоврядування і наполегливе прагнення** створити належні умови для забезпечення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання високоякісних і доступних публічних послуг незалежно від масштабів територіальної громади, **стали запорукою досягнення поставлених цілей реформування місцевих фінансів.**

### Реалізація бюджетної децентралізації в Україні. Етап 1

У 2014 році Україна взяла курс на впровадження децентралізації – реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади, системи управління державними фінансами, просування секторальних реформ в освіті, охороні здоров'я, наданні адміністративних послуг, архітектурно-будівельній сфері, земельних відносинах, а також у дорожній галузі.

У грудні 2014 року Верховна Рада України прийняла ряд законів України, якими місцевому самоврядуванню передано додаткові бюджетні та фіскальні повноваження, оновлено перелік джерел наповнення місцевих бюджетів. Прийнято Закони України, що поклали початок реалізації реформи бюджетної децентралізації:

- Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних трансфертів» №79-VIII від 28 грудня 2014 року;
- Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо податкової реформи» №71-VIII від 28 грудня 2014 року.

### Зміни до Бюджетного кодексу України визначили фіскальні інструменти стимулювання громад до об'єднання, серед яких, зокрема, є:

– у разі об'єднання громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення (60% ПДФО, 25% екологічного податку, 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, 100% податку на майно – нерухомість, землю та транспорт);

– перехід бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (отримання напряму, без районного рівня, трансфертів з державного бюджету – освітньої та медичної субвенцій, субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ та ін.);

– включення до оновленої стимулюючої системи горизонтального вирівнювання (отримання базової дотації чи сплата реверсної дотації).

Далі у 2017 році Уряд схвалив Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки та відповідний План її реалізації, що визначили наступні кроки впровадження бюджетної децентралізації.

### Динаміка доходів місцевих бюджетів протягом 2014–2020 років

У 2020 році доходи місцевих бюджетів з урахування трансфертів склали 471,5 млрд грн, що на 239,8 млрд грн або вдвічі більше, ніж у 2014 році (рис.1). У порівнянні із 2019 роком доходи місцевих бюджетів менші на 15,9 %, що обумовлено:

– плановим скороченням обсягу спрямованих із держбюджету трансфертів;

До прикладу, у держбюджеті-2020 у зв'язку з реалізацією II етапу медичної реформи з 1 квітня 2020 року видатки з державного бюджету місцевим бюджетам на надання медичної субвенції не передбачено. Натомість відповідні видатки передбачили здійснювати за рахунок коштів держпрограми «Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення»;

– недоотриманням власних надходжень громад через запровадженні карантинні обмеження, сповільнення ділової активності та надання податкових пільг за рахунок місцевих податків і зборів;

– скороченням повністю або частково обсягу субвенцій та дотацій, передбачених місцевому самоврядуванню, і переспрямуванням вивільненого фінансового ресурсу на формування державного Фонду боротьби COVID-19.



Рис.1. Динаміка макропоказників бюджетної децентралізації протягом 2014–2020 років<sup>4</sup>, млрд грн

У 2020 році доходи зведеного бюджету склали 1 379,7 млрд грн, а доходи місцевих бюджетів 2020 з врахуванням трансфертів – 471,5 млрд грн. Таким чином, органи місцевого самоврядування у 2020 році розпоряджались 34,3 відсотками загального фінансового ресурсу країни. Така частка у 2014 році становила 50,8 %.

Варто зауважити, що частка доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) в загальному обсязі публічних коштів країни протягом 2014–2020 років залишалась в межах 21–23 %.

**Щодо структури доходів місцевих бюджетів** (табл.1), то протягом 2014–2020 років:

<sup>4</sup> Джерело: Державна казначейська служба України

– питома вага податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів протягом 2014–2020 років зросла із 37,7% до 60,6%. Водночас частка міжбюджетних трансфертів зменшилась на 22,4 в.п. із 56,4% до 34%;

– у 2020 році податкові надходження склали 285,6 млрд грн, що на 198,3 млрд грн (або в 3,3 рази) більше, ніж у 2014 році.

Таблиця 1

**Динаміка структури доходів місцевих бюджетів протягом 2014–2020 років<sup>5</sup>, %**

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Податкові надходження	37,7	33,4	40,1	40,0	41,3	48,3	60,6
Неподаткові надходження	5,3	6,8	6,0	5,2	5,0	4,7	4,6
Офіційні трансферти	56,4	59,1	53,4	54,3	53,2	46,4	34,0
Інші надходження	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9

Протягом 2014–2020 років серед власних доходів<sup>6</sup> місцевого самоврядування роль податкових надходжень у наповненні бюджетів зміцнилась. Частка податкових надходжень у загальному обсязі власних доходів місцевих бюджетів зросла на 5,3 в.п. із 86,4% у 2014 році до 91,7% у 2020 році.

У 2020 році основні бюджетоформуючі доходи місцевих бюджетів показали таку динаміку (табл.2):

– обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб за січень-грудень 2020 року становить 177,8 млрд грн. У порівнянні із аналогічним періодом 2019 року приріст надходжень становить 12,3 млрд грн (+7,4%);

– рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів протягом 2020 року надійшло в сумі 4,6 млрд грн, що на 0,7 млрд грн (або 13,2%) менше, ніж у 2019 році;

– надходження **акцизів на пальне**<sup>7</sup> за січень-грудень 2020 року склали 8,4 млрд грн, що на 1 млрд грн (або 13,5%) більше, ніж у 2019 році, акцизу на тютюн і алкоголь надійшло 7,2 млрд грн, що на 0,9 млрд грн (або 14,3%) більше надходжень 2019 році;

– обсяг надходжень місцевих податків і зборів у 2020 році склав 75,7 млрд грн, що на 2,1 млрд грн (або 2,9%) більше, ніж у 2019 році;

– неподаткових надходжень протягом січня-грудня 2020 року надійшло 21,5 млрд грн, що на 4,6 млрд грн (або 17,6%) менше, ніж у 2019 році.

Таблиця 2

**Динаміка надходжень основних бюджетоутворюючих доходів місцевих бюджетів<sup>8</sup>, млрд грн**

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Податок на доходи фізичних осіб	62,6	54,9	78,9	110,7	138,2	165,5	177,8
Рентна плата та плати за використання інших природних ресурсів	2,5	2,1	2,5	2,4	4,8	5,3	4,6
Акцизи на пальне	-	7,7	11,6	7,2	7,9	7,4	8,4
Акциз на роздрібний продаж тютюну та алкоголю	0,2			6,0	5,9	6,3	7,2
Місцеві податки і збори	8,0	27,0	42,3	52,3	61,0	73,6	75,7
Інші податки і збори	1,3	2,1	5,7	15,7	5,4	2,2	2,1
Неподаткові надходження	12,3	20,1	21,9	26,0	28,0	26,1	21,5

<sup>5</sup> Джерело: Державна казначейська служба України

<sup>6</sup> Під терміном «власні доходи» розуміється доходи місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів

<sup>7</sup> Під терміном «Акцизи на пальне» розуміється акцизний податок з виробленого в Україні та з везеного на митну територію України пального<sup>5</sup>

<sup>8</sup> Джерело: Державна казначейська служба України

1 лютого 2020 року набув чинності Закон України «Про оренду державного і комунального майна», метою якого, зокрема, було змінити механізми передачі в оренду об'єктів так званої «комерційної нерухомості», змінити принципи «пільгової оренди» комунального майна. Однак реалізація цього закону протягом 2020 року не призвела до зростання надходжень від орендної плати за комунальне майно. Так, надходження від орендної плати за користування комунальним майном до місцевих бюджетів у 2020 році склали 1,03 млрд грн, в той час як у 2019 році такі надходження були на 10% більшими – 1,15 млрд грн.

**Завдяки наполегливій позиції місцевого самоврядування та за підтримки народних депутатів вдалось відстояти продовження зарахування до місцевих бюджетів надходжень акцизів на пальне.** Також у 2020 році були чергові спроби скасувати акциз на роздрібний продаж тютюнових виробів. Однак внаслідок дій АМУ з недопущення скасування акцизного податку з реалізації роздрібною торгівлю підакцизних товарів вдалося у 2020 році уникнути втрат місцевих бюджетів в обсязі 4 млрд грн.

Протягом 2014–2020 років:

- надходження **податку на доходи фізичних осіб** зросли на 115,3 млрд грн або в 2,8 рази (табл.4), що обумовлено в основному щорічним зростанням заробітної плати, запровадженням малопрогресивної шкали оподаткування, змінами в оподаткуванні продажу нерухомості (ставка 18 %);

- надходження **рентної плати** та плати за використання інших природних ресурсів у 2020 році у порівнянні із 2014 роком скоротились на 68,2 %, що спричинено скасуванням окремих рентних платежів та зменшенням удвічі ставок рентних платежів для потреб населення та промисловості, а також виключенням плати за землю із рентних платежів та включенням її до місцевих податків;

- **посилилась роль місцевих податків і зборів** у наповненні бюджетів громад і у 2020 році місцевих податків і зборів надійшло в обсязі 75,7 млрд грн, що у 9,4 рази більше, ніж у 2014 році;

- майже вдвічі зросли надходження **екологічного податку** із 1,2 млрд грн до 2,1, що більшою мірою обумовлено підняттям ставок податку. Водночас у порівнянні із показником 2016 року обсяг надходжень екологічного податку має низхідну динаміку, що спричинена звуженням кола платників податків та бази оподаткування, а також зменшенням задекларованих обсягів забруднюючих речовин.

### **Місцеві податки та збори**

Протягом 2014–2020 років зміцнилась роль місцевих податків та зборів у наповненні місцевих бюджетів:

- частка місцевих податків і зборів у надходженнях місцевих бюджетів зросла на 16,3 в.п. – із 8 % у 2014 році до 24,3 у 2020 році;

- посилилась позиція місцевих податків і зборів серед інших податкових надходжень: частка місцевих податків та зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів протягом 2014–2019 років зросла на 17,9 в.п. – із 9,3 % у 2014 році до 27,2 % у 2019 році.

У 2020 році від оподаткування місцевими податками та зборами надійшло 75,7 млрд грн, що на 2,9 % (+2,1 млрд грн) більше, ніж за аналогічний період попереднього року. Протягом 2014–2020 років надходження місцевих податків та зборів зросли на 67,3 млрд грн, тобто у понад 9 раз (табл.3).

**Динаміка надходжень місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів протягом 2014–2020 років<sup>9</sup>, млн грн**

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Місцеві податки і збори, в т.ч.:	19 734,2	27 041,2	42 261,5	52 586,8	61 026,4	73 575,3	75 686,2
1. Податок на майно, в т.ч.:	12 173,7	16 011,1	24 989,4	29 056,1	31 272,0	37 993,9	37 433,4
- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	89,8	745,7	1 418,9	2 425,7	3 636,0	4 882,3	5 758,9
- плата за землю	12 083,9	14 831,4	23 323,6	26 384,5	27 321,1	32 835,7	31 471,7
- транспортний податок	-	434,0	246,9	245,9	314,9	276,0	202,8
2. Єдиний податок	7 413,3	10 975,1	17 167,1	23 388,3	29 564,2	35 270,2	38 031,0
3. Збір за місця для паркування транспортних засобів	122,4	60,2	66,2	77,6	99,9	114,9	91,2
4. Туристичний збір	24,8	37,1	54,1	70,2	90,7	196,2	130,6

Зростання надходжень місцевих податків і зборів відбулося значною мірою завдяки збільшенню обсягу надходжень плати за землю та єдиного податку, оскільки частка надходжень плати за землю у надходженнях місцевих податків і зборів протягом 2014–2020 років в середньому складає понад 50 %, а єдиного податку – понад 40 %.

**Плати на землю** у 2020 році надійшло 31,5 млрд грн, у 2,6 рази більше, ніж у 2014 році. Позитивний приріст обумовлений зміною критеріїв та умов оподаткування (бази, ставок) податком, включаючи і те, що окремим категоріям землекористувачів скасовано пільги зі сплати податку. Проте у порівнянні із 2019 роком у 2020 році надійшло на 1,4 млрд грн (або 4,2 %) менше плати за землю, це обумовлено наданням податкових пільг у зв'язку із COVID-19.

Окрім цього внаслідок непроведення індексації нормативно-грошової оцінки землі місцеві бюджети щорічно втрачають 2,0 млрд грн. Водночас у 2020 році в черговий раз були наміри запровадити пільгові умови оподаткування земель залізниці, проте місцеве самоврядування не допустило надання таких пільг, і для місцевих бюджетів збережено фінансовий ресурс в обсязі 5 млрд грн.

Приріст надходжень **єдиного податку** протягом 2014–2020 років склав +30,6 млрд грн або у понад 5 раз. Приріст обумовлений оновленням груп платників податків, розширенням кола платників шляхом внесення змін до критеріїв для суб'єктів господарювання сплачувати податки за спрощеним оподаткування (переліку видів діяльності, обсягів доходів підприємців).

Проте у порівнянні із 2019 роком у 2020 році єдиного податку надійшло лише на 2,8 млрд грн більше (або 7,8 %), тоді як середній темп приросту протягом 2014–2019 років складав понад 30 %. Падіння темпу приросту надходжень єдиного податку у 2020 році спричинене сповільнення ділової активності через запроваджені урядом карантинні заходи та наданням податкових пільг у зв'язку із COVID-19.

**Податку на нерухоме майно**, відмінне від земельної ділянки, у 2020 році надійшло в обсязі 5,8 млрд грн, в той же час як у 2014 році такого податку - 0,1 млрд грн. Це обумовлено зміною правил визначення розміру податкових зобов'язань, розширенням бази оподаткування шляхом оподаткування, як житлової, так і нежитлової нерухомості. Проте попри загалом позитивну динаміку зростання надходжень податку на нерухоме майно у 2019 та 2020 року темпи приросту цього податку сповільнились.

<sup>9</sup> Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України

**Транспортний податок**, що у 2015 році став новим джерелом наповнення місцевих бюджетів (це податок із так званої «групи податків на розкіш») у 2020 році надійшов в обсязі 202,8 млн грн, що удвічі менше, ніж у 2015 році і також менше надходжень 2019 року.

Обсяг надходжень **збору за місця для паркування транспортних засобів** у 2020 році склав 91,2 млн грн, що 31,2 млн грн або 25,5 % менше, ніж у 2014 році, і на 23,7 млн грн або 20,6 % менше, ніж у 2019 році.

У 2020 році **туристичного збору** надійшло 130,3 млн грн, що у понад 5 разів більше, ніж у 2014 році. Це обумовлено зміною, починаючи із 2019 року, механізму оподаткування збором. Оновлений механізм оподаткування передбачає, що розмір туристичного збору визначатиметься як відсоток від мінімальної заробітної плати. Водночас у 2020 році порівнянні із надходженнями туристичного збору у 2019 році надійшло на 65,6 млн грн або на 33,4 % менше збору. Таке падіння обсягу надходжень туристичного збору спричинене дією карантинних обмежень, запроваджених урядом.

### **Місцеві бюджети та COVID-19**

Уряд у зв'язку із необхідністю акумулювання фінансового ресурсу на боротьбу із COVID-19 у березні 2020 року розпочав підготовку пакету законодавчих ініціатив щодо запобігання негативним наслідкам кризових явищ, спричинених виникненням і поширенням COVID-19: проєкт змін до Держбюджету-2020 та до Бюджетного кодексу України, а також розпочав розробку спеціального проєкту Закону України «Про фінансове забезпечення першочергових заходів щодо запобігання негативним наслідкам кризових явищ, спричинених виникненням і поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Наприкінці березня Урядом були підготовлені перші редакції відповідних законопроєктів, якими пропонувалось сформувавати так званий «Стабілізаційний фонд» обсягом 124,2 млрд грн.

Для формування такого Стабілізаційного фонду Уряд мав намір переспрямувати від місцевих бюджетів на користь фонду вагомий фінансовий ресурс в обсягом понад 47 млрд грн, а саме шляхом припинення зарахування до місцевих бюджетів акцизів на пальне, погашення заборгованості за середньостроковими позиками за рахунок місцевих бюджетів, скорочення ряду бюджетних програм.

За результатами доопрацювання пакету коронавірусних законодавчих ініціатив (в т.ч. і за участі представників місцевого самоврядування) 29 березня 2020 року Уряд подав на розгляд Парламенту проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» № 3279.

За підсумками доопрацювання Законопроєкту № 3279 у парламентських комітетах спільно з представниками місцевого самоврядування 11 квітня 2020 року у Верховній Раді України було зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» № 3279-д.

13 квітня 2020 року Парламент на позачерговому пленарному засіданні розглянув Законопроєкт № 3279-д і ухвалив відповідний Закон № 553, яким сформував у держбюджеті Фонду боротьби з COVID-19 обсягом 64,7 млрд грн.

Внаслідок часткового та повного скорочення окремих бюджетних програм відповідно до Закону № 553, місцеві бюджети зазнали втрат в обсязі 9,65 млрд грн (замість пропонованих першою урядовою редакцією 47 млрд грн), зокрема, спричинених **скороченням**:

- обсягу коштів Державного фонду регіонального розвитку на 2,6 млрд грн;
- субвенції на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на 1,15 млрд грн;
- субвенції на підтримку розвитку ОТГ на 2,1 млрд грн;
- субвенції на покращення соціального захисту окремих категорій педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти на 1,55 млрд грн;

– субвенції на реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів» на 1 млрд грн та ін.

Також парламентом були прийняті зміни до податкового законодавства та зміни до Держбюджету-2020. Законами № 533 та № 540 передбачено:

– ненарахування та несплата плати за землю та податку на нерухоме майно за період з 1 березня по 31 березня 2020 року;

– органам місцевого самоврядування у 2020 році надано право прийняти рішення про внесення змін до прийнятого рішення про встановлення місцевих податків та/або зборів щодо зменшення ставок єдиного податку.

13 липня 2020 року завдяки наполегливій позиції АМУ Законом № 757-IX **відновлено** обсяги видатків на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

**Запроваджені державою пільги з місцевих податків та зборів, вилучення коштів місцевих бюджетів до державного бюджету у зв'язку із секвестром держбюджету-2020, сповільнення ділової активності через карантинні обмеження призвели до втрат місцевих бюджетів у 2020 році обсягом майже 69 млрд грн, що складає 15 % доходів місцевих бюджетів.**

### ***Втручання держави у діяльність органів місцевого самоврядування в частині місцевих податків та зборів***

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Податковим кодексом України закріплено власні повноваження ОМС щодо встановлення місцевих податків та зборів (стаття 69 Закону № 280/97-ВР). Разом з тим, в порушення Конституції України та Європейської хартії місцевого самоврядування, державою безпідставно звужується самостійність місцевих рад у здійсненні ними зазначених повноважень. Уряд, Парламент та Президент України протягом 2020 року неодноразово ініціювали внесення змін до податкового законодавства в частині місцевих податків та зборів і пропонували розширити пільгові категорії платників (надати часткове або повне звільнення від оподаткування), змінити об'єкти оподаткування, зменшити розміри ставок, тощо, а усі ці пропозиції є такими, що звужують базу оподаткування місцевими податками та зборами і, як наслідок, призводять до послаблення фінансової основи місцевого самоврядування.

Так, протягом 2020 року у Парламенті було зареєстровано значну кількість законопроектів, якими, зокрема під приводом підтримки платників податків під час запровадження карантинних заходів, пропонувалось зменшити дохідну частину бюджетів в частині місцевих податків і зборів. Окремі законодавчі ініціативи були підтримані і ухвалені Парламентом України, а саме:

– Закон № 533, що спричинив втрати плати за землю, орендної плати за землю, податку на нерухомість;

– Закони №№ 553, 692, 1071, що призвели до втрати орендної плати за користування майном, що перебуває у комунальній власності;

– Закон № 1072, що спричинює втрати єдиного податку по платниках першої групи, втрати через списання податкового боргу платникам, більша частина якого припадає на податки та збори, що зараховуються до місцевих бюджетів (93,5 % списаного податкового боргу припадає на заборгованість платників за податками та зборами, що зараховуються до місцевих бюджетів – 1,1 млрд грн).

Законом № 533 усі платники звільнялись від сплати земельного податку, орендної плати за землю та податку на нерухоме майно строком на 2 місяці (березень, квітень). За ініціативи АМУ до Закону № 533 були внесені зміни, завдяки яким досягнуто зменшення втрат бюджетів місцевого самоврядування удвічі – з 6,3 млрд грн до 3,15 млрд грн через зменшення терміну звільнення платників від сплати зазначених податків до 1 місяця.

**Через схвалення Парламентом зазначених законів (щодо надання пільг в частині місцевих податків і зборів) некомпенсовані державою втрати місцевих бюджетів у 2020 році сягнули щонайменше 5 млрд грн.**

Окрім цього, схвалені Парламентом законодавчі ініціативи щодо надання податкових



преференцій з орендної плати за землю та орендної плати за користування майном порушили право власності місцевого самоврядування самостійно розпоряджатись таким належним йому комунальним майном, що, як наслідок, призвело до неможливості ОМС (як власників такого майна) отримати належний дохід від оренди.

При цьому така державна підтримка у формі пільг поширилась не лише на ті категорії платників податків, які дійсно її потребували, а й надалась тим, які під час карантину не припиняли свою господарську діяльність та отримували стабільні прибутки.

Яскравим прикладом втручання держави у діяльність органів місцевого самоврядування в частині місцевих податків та зборів є і щорічні намагання урядовців та парламентарів звільнити від оподаткування землі залізниць. По суті таке звільнення від оподаткування стосується одного державного монополіста – АТ «Укрзалізниця». У такому випадку спостерігається не лише втручання у діяльність ОМС, а й як держава намагається вирішити проблеми державних підприємств та покращити їх фінансовий стан за рахунок вилучення фінансового ресурсу у місцевого самоврядування. Наразі надання таких пільг у 2020 році Асоціацією було попереджено, і у 2021 році бюджети місцевого самоврядування матимуть надходження від оподаткування землі залізниць.

Отже, зазначені законодавчі ініціативи в частині надання державою податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів свідчать про те, що права та повноваження ОМС в частині місцевих податків та зборів значною мірою є декларативними та формальними, і, як наслідок, повноцінне здійснення формування та реалізація місцевим самоврядуванням місцевої фіскальної політики обмежується державою.

### **Форми місцевих податків та зборів: спроби «загнати» ОМС в рамки**

Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» № 466 від 16.01.2020 (далі - Закон № 466) внесені зміни, відповідно до яких ОМС подають до контролюючого органу (територіальних органів Державної податкової служби України) додатково до копій прийнятих рішень про встановлення місцевих податків та/або зборів та про внесення змін до таких рішень ще й інформацію щодо ставок та податкових пільг зі сплати місцевих податків та зборів. Визначено, що форма подання такої інформації затверджується КМУ.

Наприкінці 2020 року з порушенням термінів (шість місяців з дня набрання чинності Законом) КМУ була схвалена постанова № 1330 від 28.12.2020 (далі – постанова № 1330), якою затверджено Порядок та форми надання контролюючим органам в електронному вигляді інформації щодо ставок та податкових пільг із сплати місцевих податків та/або зборів.

Форми не передбачають відображення ставок по великій кількості об'єктів оподаткування. Так:

- форма з податку на нерухомість не передбачає таких об'єктів оподаткування як квартири, допоміжні (нежитлові) приміщення, до яких належать сараї, хліви, гаражі, літні кухні, майстерні, вбиральні, погребі, навіси, котельні, бойлерні, трансформаторні підстанції тощо;
- у формі з земельного податку пропонується використання єдиного критерію відображення інформації «вид цільового призначення земельних ділянок», що є недоречним, оскільки ПКУ визначає відмінні від видів цільового призначення земельних ділянок критерії встановлення ставок земельного податку. Відповідно до ПКУ ставки земельного податку та пільги із його сплати залежать від груп факторів, зокрема, виду цільового використання земельної ділянки та функціонального призначення будівель, розташованих на цій ділянці;
- форма по ставках єдиного податку не дозволяє вказати ставки єдиного податку для платників першої та другої груп за видами побутових послуг, як це визначено пунктом 291.7 статті 291 ПКУ (лише по КВЕД ДК 009:2010, який не містить видів послуг передбачених пунктом 291.7 статті 291 ПКУ).

Ідентичні проблеми прослідковуються і по інших формах. При цьому форма по ставках з орендної плати за землю не передбачена взагалі.

Такий формат подання інформації не дає можливості ОМС відобразити достовірно та у повному обсязі встановлені ними різні ставки по місцевих податках та зборах, що в певних випадках суперечить податковому законодавству. Запропоновані форми створюють про-

блеми при їх заповненні як ОМС, так і ДПС у подальшому. Це призведе до викривлення поданої інформації та її невідповідності прийнятим рішенням ОМС.

Через спотворення реальної картини з встановленими ставками місцевих податків та зборів бюджети ОМС потенційно матимуть втрати через відсутність великого масиву інформації по ставкам певних об'єктів оподаткування. Оскільки платники податків при визначенні своїх податкових зобов'язань можуть використовувати зведену інформацію по ставках та пільгах, розміщену на офіційному веб-сайті Державної податкової служби України, то встановлені КМУ недосконалі форми подання інформації дають можливість уникати платникам від сплати податків, наприклад, за квартиру, незважаючи на те, що оподаткування квартир передбачено у ПКУ. Такі платники звільняються від відповідальності у разі, якщо у зведеній інформації, розміщеній на офіційному веб-сайті, виявлено помилку, що містить розбіжності між даними ДПС та даними офіційно оприлюдненого рішення ОМС про встановлення місцевих податків та зборів.

Запропоновані КМУ форми надання контролюючим органам в електронному вигляді інформації щодо ставок та податкових пільг із сплати місцевих податків та/або зборів створюють умови ухиляння від оподаткування для несумлінних платників податків.

Це не перша спроба Кабміну змусити ОМС встановлювати ставки за певним шаблоном («загнавши їх в певні рамки»). У 2017 році КМУ була прийнята постанова № 483 від 24.05.2017 «Про затвердження форм типових рішень про встановлення ставок та пільг із сплати земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки» (далі – постанова № 483), якою безпідставно звужується самостійність місцевих рад у здійсненні визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ПКУ власних повноважень, зокрема щодо встановлення місцевих податків та зборів. Постанова № 1330 по суті дублює схвалену раніш постанову № 483.

### **Динаміка видатків місцевих бюджетів протягом 2014–2020 років**

Щодо видаткової складової місцевих бюджетів, то протягом 2014–2018 років загальний обсяг видатків місцевих бюджетів характеризувався сталою динамікою до зростання (табл.4).

**Таблиця 4**

#### **Динаміка фактичних видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією протягом 2014–2020 років<sup>10</sup>, млрд грн**

<b>Показники</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Загальнодержавні функції	11,0	14,5	16,2	23,8	28,6	34,9	41,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,2	0,3	0,4	0,6	1,1	1,3	1,8
Економічна діяльність	9,2	19,1	34,8	55,9	77,2	81,9	93,9
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	1,5	1,5	2,6	3,0	3,4	2,4
Житлово-комунальне господарство	17,7	15,7	17,5	27,2	30,0	34,4	32,1
Охорона здоров'я	46,6	59,6	63,0	85,7	93,2	89,8	50,9
Духовний та фізичний розвиток	9,0	9,6	11,9	16,4	18,9	21,6	21,9
Освіта	71,4	84,0	94,6	136,6	165,7	187,1	199,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення	57,4	72,6	106,4	141,3	145,5	103,2	24,0
Міжбюджетні трансферти	2,1	3,1	4,2	6,0	7,3	8,7	10,7
<b>Усього</b>	<b>225,6</b>	<b>280,1</b>	<b>350,5</b>	<b>496,1</b>	<b>570,6</b>	<b>566,2</b>	<b>478,1</b>

<sup>10</sup> Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України

Проте починаючи із 2019 року спостерігається спад обсягу видатків місцевих бюджетів, і у 2020 році такі видатки склали 478,1 млрд грн, що на 88,1 млрд грн або 15,6 % менше, ніж у 2019 році. Така динаміка обумовлена скороченням обсягів видатків на охорону здоров'я (-38,9 млрд грн) та соціальний захист (-79,2 млрд грн), що пояснюється процесами реформування у цих сферах та зміною порядку фінансування – переходу від надання трансфертів місцевим бюджетам на закладення відповідних видатків у держбюджеті у вигляді держпрограм, відмінних від трансфертів.

У порівнянні із 2014 роком видатки зросли на 252,5 млрд грн – із 225,6 млрд грн у 2014 році до 478,1 млрд грн у 2020 році, тобто більше, ніж у 2 рази. Варто відзначити яскраву динаміку зростання протягом 2014–2020 років обсягу видатків місцевих бюджетів на економічну діяльність із 9,2 до 93,9 млрд грн (тобто на 84,7 млрд грн або у понад 10 разів) та громадський порядок із 0,2 до 1,8 млрд грн, тобто на 1,6 млрд грн або у 9 разів.

Основними статтями видатків місцевих бюджетів протягом 2014–2020 років були видатки на освіту (в середньому понад 30 % від усіх видатків), соціальний захист та соціальне забезпечення (в середньому понад 20 % від усіх видатків), охорону здоров'я (в середньому понад 17 % від усіх видатків) та на економічну діяльність (в середньому понад 11 % від усіх видатків).

Проте у 2020 році структура видатків місцевих бюджетів у порівнянні із 2014 роком відчутно змінилась: зростала частка видатків на економічну діяльність із 4,1 % у 2014 році до 11,4 у 2020 році та видатків на освіту із 31,6 % у 2014 році до 41,7 у 2020 році (рис.2).

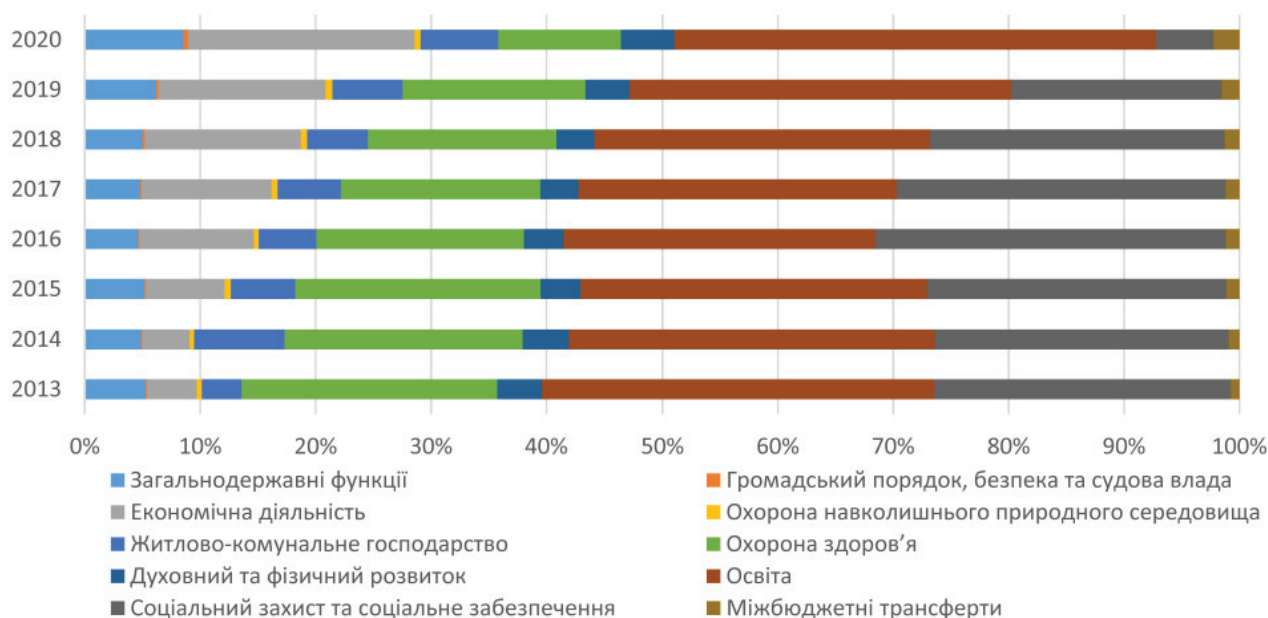


Рис.2. Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією видатків у 2014–2020 роках<sup>11</sup>

Аналіз видатків місцевих бюджетів у розрізі економічної класифікації, тобто поділу видатків на поточні та капітальні, показує відчутну переорієнтацію місцевого самоврядування на здійснення капітальних видатків (зокрема, видатків на капітальне будівництво, ремонт, реконструкцію об'єктів соціально-економічного значення, на придбання обладнання і предметів довгострокового користування):

– обсяг капітальних видатків у 2020 році склав 98,6 млрд грн, що на 84,7 млрд грн більше, ніж у 2014 році або у понад 7 разів;

– частка капітальних видатків від усіх видатків у 2020 році становить 20,6 %, що на 14,4 в.п. більше, ніж у 2014 році (табл.5).

<sup>11</sup> Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України

*Динаміка видатків місцевих бюджетів та їх структури за економічною класифікацією протягом 2014–2020 років<sup>12</sup>*

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Поточні видатки, млрд грн	211,7	247,9	297,9	421,7	479,4	466,4	379,5
Капітальні видатки, млрд грн	13,9	32,2	52,7	74,3	91,2	99,8	98,6
Всього видатків	225,6	280,1	350,6	496,0	570,6	566,2	478,1
Частка поточних видатків у загальному обсязі видатків, %	93,8	88,5	85,0	85,0	84,0	82,4	79,4
Частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків, %	6,2	11,5	15,0	15,0	16,0	17,6	20,6

Варто відзначити і вагоме зростання протягом 2014-2020 році обсягу поточних видатків із 211,7 млрд грн у 2014 році до 379,5 млрд грн у 2020 році, тобто більше, ніж удвічі.

Проте протягом впровадження реформи децентралізації державою було перекладено на бюджети територіальних громад ряд повноважень та видатків без належного фінансового ресурсу. Зокрема, відбулося перекладення навантаження на місцеве самоврядування із забезпечення додаткових повноважень та видатками без виділення фінансових ресурсів:

- фінансування закладів професійно-технічної освіти;
- виплата заробітної плати непедагогічним працівникам, утримання закладів середньої освіти, забезпечення навчального процесу (раніше фінансувалося за рахунок освітньої субвенції);
- фінансування комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я;
- фінансове забезпечення державних соціальних гарантій (пільговий проїзд, пільговий зв'язок тощо);
- видатки на зовнішнє освітлення та електротранспорт через підвищення тарифів на електроенергію в чотири рази на ці потреби.

Окрім цього, у 2020 році перед місцевим самоврядування постав **виклик невідкладної необхідності фінансового забезпечення видатків на боротьбу із COVID-19**, внаслідок чого громади змушені були переглянути бюджетні показники в бік скорочення капітальних видатків, економії на інших поточних потребах та переспрямування вивільненого ресурсу на реалізацію запровадження карантинних заходів, підвищення зарплат медикам, закупівлю ліків, масок, тестів, обладнання, організацію підвозу медиків на роботу, доставку продуктів для літніх людей і соціально незахищених сімей, підтримку економіки в цілому та суб'єктів підприємницької діяльності зокрема тощо.

За даними Рахункової палати України<sup>13</sup> з місцевих бюджетів на боротьбу з COVID-19 витрачено понад 10 млрд грн.

### **Реалізація бюджетної децентралізації в Україні. Етап 2**

23 січня 2019 року Уряд схвалив План заходів з реалізації нового (ред. другого) етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки (розпорядження КМУ № 77-р) (далі – Урядовий План реалізації другого етапу децентралізації).

Згідно Урядового Плану реалізації другого етапу децентралізації на центральні органи виконавчої влади в особі Мінрегіону, Мінфіну, Мінюсту та Мінекономіки покладається обов'язок «створен-

<sup>12</sup> Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України

<sup>13</sup> Джерело: оперативна інформація Рахункової палати України про видатки на боротьбу з COVID-19

ня належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування». Також передбачено (за згодою) залучення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування.

Мінрегіон визнається відповідальним за розроблення та подання на розгляд Кабміну законопроектів щодо внесення змін до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України з урахуванням проєктів нових редакцій Законів України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування. Дедлайн – до 10 грудня 2019 року.

Однак, Мінрегіон не дотримався виконання цього завдання у визначений термін Урядовим Планом реалізації другого етапу децентралізації. 5 лютого 2020 року Уряд вносить зміни до Урядового Плану реалізації другого етапу децентралізації і дає Мінрегіону більше часу і переносить терміни виконання завдання «до 10 грудня 2019 року» на «до 30 червня 2020 року».

У 2020 році Мінрегіон мав усі шанси планомірно (до початку підготовки бюджетів на 2021 рік) виконати завдання, але попри розуміння усіх особливостей бюджетного процесу Мінрегіон зриває терміни, адже лише 25 червня 2020 року міністерство публікує для обговорення проєкт Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування», попри заявлений термін обговорення (із 25 березня по 9 липня) і далі публікує звіт про результати обговорення 22 липня 2020 року. Більше того, слід зазначити, що законопроект Мінрегіону, містив ряд суперечливих пропозицій, спрямованих однозначно не на децентралізацію.

Критичність ситуації посилювалась і майбутніми черговими місцевими виборами і відсутністю передбачених на їх проведення фінансових ресурсів.

Місцеве самоврядування у свою чергу бачачи дії Уряду та міністерства зокрема, здійснені ще у 2019 році і спричинений стан справ у 2020 році, розуміє, аби не допустити згорання реформи, потрібно підтримати Кабмін та Мінрегіон у досягненні цілі із закріплення за місцевим самоврядуванням належної ресурсної бази для здійснення їх повноважень і завершити бюджетну децентралізацію.

Асоціація міст України готує законопроект змін до Бюджетного кодексу і за підтримки групи народних депутатів 9 червня 2020 року реєструє проєкт Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи» (реєстр.№ 3614) у Верховній Раді України.

**Після здійсненого громадського обговорення Мінрегіон так і не виніс на засідання Уряду свій проєкт Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування».**

На цьому етапі Мінфін повідомляє про підготовку мінфінівських напрацювань щодо приведення бюджетного законодавства у відповідність із результатами адмінтерреформи, проте такі напрацювання ще у розробці і по готовності будуть подані у бюджетному пакеті законопроектів на 2021 рік (проєкт Держбюджету-2021, зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України).

АМУ, усвідомлюючи крайню необхідність своєчасного ухвалення оновлених правових заasad функціонування бюджетної системи України відповідно до нового адміністративно-територіального устрою базового та районного рівнів до проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 року, звертається до Парламенту з проханням пришвидшити прийняття Законопроекту № 3614.

Також АМУ знаходить підтримку міжнародних партнерів у цьому питанні і 2 липня 2020 року Представництво Європейського Союзу в Україні, підтримуючи наміри Асоціації міст України, закликала Верховну Раду України прийняти законопроект змін до Бюджетного кодексу України №3614 до літньої перерви. Про свою підтримку Представництво заявило, опублікувавши допис в Twitter:



We welcome the approval of new rayons/districts & state budget code amendments by relevant @ua\_parliament committees as an important step to enable further decentralization in 🇺🇦 We call for final adoption of draft laws 3614& 3650 as a package prior to the summer break @DRazumkov

15 липня 2020 року до порядку денного Парламенту включається проєкт Закону 3614 і Верховна Рада України приймає такий проєкт у першому читанні.

Далі тривала підготовка законопроєкту до другого читання. На цьому етапі:

- народними депутатами було подано ряд поправок, в т.ч. і деструктивних, включаючи з подачі центральних органів виконавчої влади;

- на робочих зустрічах у Комітеті ВРУ з питань бюджету за участі народних депутатів України, представників Мінфіну, Мінрегіону та Асоціації міст України тривало узгодження остаточної редакції законопроєкту № 3614, адже стало очевидним, що варто ухвалити саме законопроєкт № 3614, як такий, що дасть право своєчасно подати Урядовий пакет бюджетних законопроєктів із урахуванням нового адмінтерустрою і новоутвореним громадам, за результатами майбутніх місцевих виборів, запланованих на 25 жовтня, вже починаючи із нового 2021 року перейти працювати за оновленими правилами.

Під час підготовки законопроєкту № 3614 до другого читання експерти АМУ наполегливо відстоювали необхідність відхилення негативних для місцевого самоврядування поправок. В результаті відхилення таких поправок експертами АМУ:

- захищено право ОМС вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень власними фінансовими ресурсами;

- не допущено покладення на органи місцевого самоврядування обов'язку фінансувати делеговані державою повноваження за власні доходи місцевих бюджетів;

- збережено систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності та попереджено розбалансування бюджетів місцевого самоврядування.

15 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла постанову № 3809 «Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році (25 жовтня 2020 року)».

16 липня Верховна Рада України прийняла зміни до виборчого законодавства, ухваливши Закон № 805-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства».

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з документом, в Україні сформовано **136 районів** замість попередніх 490 районів.

14 вересня Кабінет Міністрів України подає до Верховної Ради України проєкт Закону України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» реєстр.№ 4000, що розроблений з урахуванням змін до Бюджетного кодексу України в частині місцевих бюджетів, запропонованих Законопроєктом № 3614 та мінфінівського варіанту змін до Бюджетного кодексу, який Уряд реєструє у Парламенті вже 15 вересня – проєкт Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» реєстр.№ 4100.

17 вересня 2020 року Верховна Рада України ухвалила проєкт Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи» №3614 від 09.06.2020 у другому читанні та в цілому як закон.

12 жовтня 2020 року Президент підписав Закон № 907-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи» (далі - Закон № 907-IX).

Прийнятими змінами до Бюджетного кодексу України (Закон №907-IX) збережено та розширено ресурсну базу бюджетів усіх територіальних громад шляхом переходу до дворівневої концепції місцевого самоврядування «громада-область», розмежування доходів і видатків між бюджетами територіальних громад та районів, встановлення доходів і видатків для новоутворених сільських, селищних, міських територіальних громад (бюджетів місцевого самоврядування) в обсягах, які були у міст обласного значення та ОТГ.

### **Закріплення здобутків бюджетної децентралізації**

5 листопада 2020 року Верховна Рада України ухвалює у першому читанні проєкт Держбюджету-2021, але Законопроєкт № 4100 (зміни до Бюджетного кодексу), як складова бюджетного пакету законопроєктів, не набирає достатньої кількості голосів.

Голова Верховної Ради України збирає оперативну нараду голів фракцій, на якій приймається рішення про необхідність проведення засідання парламентського Комітету з питань бюджету для врегулювання ситуації. Далі збирається засідання Комітету з питань бюджету, за результатами якого комітет виносить в раду свій проєкт Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» реєстр.№ 4100-д, який повністю відображає зміст урядового Законопроєкту № 4100 голосування по якому було провалено. Верховна Рада України в той же день (5 листопада) на позачерговому засіданні приймає проєкт Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» реєстр.№ 4100-д у першому читанні.

До 15 грудня тривала підготовка до другого читання проєкту Держбюджету-2021 та проєкту змін до Бюджетного кодексу України №4100-д. Знову були чергові спроби розбалансувати бюджети місцевого самоврядування. Проте представниками місцевого самоврядування не допущено врахування поправок до законопроєктів, що передбачали включення до системи бюджетів базового рівня обласних та районних бюджетів і руйнували дворівневу концепцію місцевого самоврядування «громада-область», вже закріплену Законом № 907-IX.

Також була відхилена поправка №169 щодо вилучення із доходів громад на користь районних бюджетів 3% ПДФО (це 5,5 млрд грн), 1% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу (15 млн грн), 3% плати за землю (956 млн грн), 3% єдиного податку (1,1 млрд грн).

Окрім цього, збережено бюджети районів у містах та обов'язок податкових органів погоджувати із місцевими фінансовими органами операції з коштами помилково сплачених/надміру зарахованих до місцевих бюджетів.

15 грудня 2020 року Парламент виносить на голосування підготовлені до другого читання законопроєкти №№4000 та 4100-д і за результатами голосування приймає Закон № 1082-IX «Про Державний бюджет на 2021 рік» та Закон № 1081-IX «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України».

Під час розгляду Законопроєкту №4100-д народними депутатами виносить на підтвердження поправка № 147 щодо збереження для громад акцизів на пальне, яка попередньо була відхилена Комітетом з питань бюджету. За результатами головування 304 голосами «за» Парламентом приймається рішення закріпити на постійній основі зарахування до бюджетів громад акцизів на пальне, для громад це ресурс не менше 8 млрд грн. **Отже, 15 грудня 2020 року було остаточного визначено конфігурацію оновленої бюджетної системи та завершено черговий етап бюджетної децентралізації.**

*Доходи, що були закріплені за бюджетами територіальних громад, внаслідок реалізації другого етапу бюджетної децентралізації, представлені на рисунку 3.*

## РЕСУРСНА БАЗА БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД З 2021 РОКУ\*

Податкові доходи	Неподаткові доходи	Трансферти
<p><b>ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Податок та збір на доходи фізичних осіб</li> <li>• Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності</li> <li>• Акцизний податок з реалізації роздрібно торгівлі підакцизних товарів (алкоголю, тютюну)</li> <li>• Акцизні податки на пальне</li> <li>• Екологічний податок</li> <li>• Рентні плати за використання природних ресурсів</li> </ul> <p><i>Місцеві податки і збори:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• податок на майно (податок на нерухоме майно, транспортний податок, плата за землю)</li> <li>• єдиний податок</li> <li>• збір за місця для паркування транспортних засобів</li> <li>• туристичний збір</li> </ul>	<p><b>ПЛАТИ ЗА НАДАННЯ ПОСЛУГ, ШТРАФИ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств</li> <li>• Плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів</li> <li>• Плата за надання адміністративних послуг</li> <li>• Адміністративні штрафи та штрафні санкції</li> <li>• Адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно</li> <li>• Адміністративний збір за проведення державної реєстрації юридичних та фізичних осіб-підприємців</li> <li>• Державне мито</li> <li>• Плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності</li> <li>• Надходження від орендної плати за користування комунальним майном</li> <li>• Орендна плата за водні об'єкти (їх частини)</li> <li>• Концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності</li> </ul>	<p><b>СУБВЕНЦІЇ ТА ДОТАЦІЇ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Базова та додаткова дотації</li> <li>• Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетами: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Освітня субвенція</li> <li>• Субвенція на створення центрів профтехосвіти</li> <li>• Субвенція «Нова українська школа»</li> <li>• Субвенція «Спроможна школа для кращих результатів»</li> <li>• Субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг</li> <li>• Субвенції на соціально-економічний розвиток</li> </ul> </li> <li>• Інші дотації (стабілізаційні, додаткові) та субвенції (в тому числі між місцевими бюджетами)</li> </ul>

\* Відповідно до Бюджетного кодексу України з урахуванням змін внесених Законом № 907-ІХ та Законом № 1081-ІХ

Рис.3. Доходи бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад з 2021 року

Щодо змін до Податкового кодексу України, то Мінрегіон і тут робить усе можливе, але щось іде не так. Мінрегіонівський проєкт Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо приведення у відповідність положень податкового законодавства у зв'язку із реформуванням адміністративно-територіального устрою» був оприлюднений для обговорення лише 6 липня 2020 року. Однак, Законопроект Мінрегіону щодо змін до Податкового кодексу далі не просунувся.

Мінфін підготував свій варіант законопроекту змін до Податкового кодексу України і вже 15 вересня 2020 року Уряд подав до Верховної Ради України відповідний проєкт Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» реєстр.№ 4101. Законопроект № 4101 далі розгляду на парламентському комітеті не просунувся.

В свою чергу парламентський Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики 11 листопада 2020 року подав свій проєкт змін до Податкового кодексу України – це проєкт Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» реєстр.№4101-д, який також далі розгляду на комітеті не просунувся.

Окрім того Голова парламентського Комітету з питань фінансів, податкової та митної політики 29 жовтня 2020 року на засідання Секції фінансистів місцевих рад Асоціації міст України представив проєкт Концепції реформування місцевих податків та зборів на наступні роки.

Отже, внесення змін до Податкового кодексу України відкладено на 2021 рік.



## Результати адвокації місцевого самоврядування за показники бюджету на 2021 рік

За результатами узгодження змісту проєкту Державного бюджету України та змін до Бюджетного кодексу України і за підсумками ухвалення відповідних законів для місцевих бюджетів на 2021 рік заплановано фінансовий ресурс місцевих бюджетів в обсязі **483,1 млрд грн**, в тому числі, прогнозний обсяг власних доходів місцевих бюджетів визначено у сумі **322,8 млрд грн**.

Держбюджетом на 2021 рік переведено **на прямі міжбюджетні відносини 1438 бюджетів територіальних громад**, що відповідає новому адміністративно-територіальному устрою.

У Держбюджеті на 2021 рік в частині місцевих бюджетів, зокрема, передбачено:

- 99,6 млрд грн освітньої субвенції, що на 20,5 млрд грн більше, ніж у 2020 році (приріст +25,9 відсотків);

- 123,5 млрд грн обсягу програми державних гарантій медичного обслуговування, що на 34,6 млрд грн або +38,9 відсотків більше, ніж 2020 році;

- 18,1 млрд грн субвенції на автомобільні дороги, що на 4,1 млрд грн менше, ніж у 2020 році (приріст -18,5 відсотків);

- 6,0 млрд грн субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, що на 4,3 млрд грн більше, ніж у 2020 році;

- 5,9 млрд грн додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, що на 2 млрд грн менше, ніж у 2020 році (приріст -25,3 відсотків);

- 4,5 млрд грн обсягу держфонду регіонального розвитку, що на 0,4 млрд грн менше, ніж у 2020 році (приріст -8,2 відсотків);

- 2,9 млрд грн субвенції на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я, що на 1,4 млрд грн більше, ніж у 2020 році (приріст +93,3 відсотків).

Водночас на 2021 рік не змінено необ'єктивний та непропорційний механізм розподілу **додаткової дотації** на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я та **субвенції на автомобільні дороги**. Це попри неодноразове привернення уваги уряду та парламенту представниками місцевого самоврядування на існуючу негативну ситуації із розподілом таких трансфертів.

Так, у 2018–2020 роках понад 40% *додаткової дотації* залишалось в обласних бюджетах, хоча питома вага видатків на освіту і охорону здоров'я загального фонду обласних бюджетів в структурі загального обсягу асигнувань всіх місцевих бюджетів за відповідними галузями складає не більше 11%. До прикладу для міст, які утримували майже 70% всієї інфраструктури освіти і охорони здоров'я, було передбачено лише 5% загального обсягу дотації, для добровільно об'єднаних громад, в яких проживала чверть населення України, – лише 13,5 %.

Щодо розподілу субвенції *на автомобільні дороги*, то протягом 2018–2020 років понад 90% ресурсу субвенції залишається на обласному рівні, а на всі бюджети місцевого самоврядування (без врахування м. Києва) припадає не більше 2 млрд грн, в окремих областях бюджети місцевого самоврядування взагалі не отримують жодної гривні (табл.б).

Обсяг субвенції з держбюджету, що спрямовується на обласні бюджети (без м.Київ), у 2020 році збільшився більше ніж на 50% у порівнянні з минулим роком, але обсяг, що розподілений обласною владою на дороги населених пунктів суттєво не змінився 2,0 млрд грн проти 1,5 млрд грн у 2019 році, при цьому питома вага розподіленого ресурсу на дороги населених пунктів у загальному обсязі субвенції зменшилась з 11,7% у 2019 році до 10,2% у 2020 році. Зростання обсягів субвенції на дороги населених пунктів відбувається не співмірно зростанню загального обсягу субвенції.

**Розподіл субвенції на дороги в частині спрямування коштів до бюджетів місцевого самоврядування у 2018-2020 роках<sup>14</sup>**

Рік	Обсяг субвенції (без м. Києва), млрд грн	Приріст, %	Обсяг субвенції, що спрямовано до бюджетів місцевого самоврядування (без м. Києва)		
			млрд грн	частка від субвенції, %	приріст, в.п.
2018	10,4	–	1,0	9,6	–
2019	13,2	+26,9	1,5	11,7	+2,1
2020	20,0	+51,5	2,0	10,0	-1,7

У 2020 році, як і в попередніх роках:

- відсутні публічно оприлюднені проекти розпоряджень голів ОДА щодо розподілу коштів субвенції, або затверджених та остаточно погоджених з Державним агентством автомобільних доріг України розпоряджень голів ОДА щодо переліків доріг (об'єктів будівництва). Це свідчить про непрозорий, суб'єктивний та упереджений підхід обласної влади при прийнятті таких рішень;

- відсутній чіткий формульний підхід до розподілу ресурсу на рівні областей на користь доріг населених пунктів призводить до суб'єктивного розподілу коштів субвенції обласною владою та до недоотримання бюджетами ОМС задекларованого Урядом ресурсу на ремонт доріг комунальної власності у населених пунктах (20% обсягу субвенції для області);

- у більшості випадків розпорядниками коштів субвенції, розподілених на дороги населених пунктів, були визначені переважно структурні підрозділи облдержадміністрацій;

- майже половина з усіх областей розподілила на дороги населених пунктів не більше 10 % коштів субвенцій або не розподілила взагалі;

- залишки коштів субвенції, невикористані обласною владою за рік, зростають.

Непоодинокі випадки коли умовою розподілу коштів субвенції на дороги населених пунктів обласною владою визначається наявність співфінансування з місцевих бюджетів, але така умова оприлюднюється вже після того як місцеві бюджети сформовані, збалансовані та затверджені і не кожний орган місцевого самоврядування має можливість забезпечити перегляд вже схвалених бюджетів та передбачити немалий відсоток співфінансування, який може досягати 50 %.

При цьому спостерігається зростання залишків коштів за цією субвенцією, що невикористані обласною владою протягом року із 0,7 млрд грн у 2018 році до 1,6 млрд грн у 2020 році. Саме такий обсяг ресурсу недоотримали міські, сільські, селищні бюджети через суб'єктивний розподіл субвенції обласною владою. І саме ці кошти могли би бути вчасно та у повному обсязі використані на дороги населених пунктів (табл. 7).

**Залишки коштів субвенції на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах<sup>15</sup>**

Рік	Обсяг залишків, млрд грн
2018 (станом на 01.01.2019)	0,7
2019 (станом на 01.01.2020)	1,5
2020 (станом на 01.01.2021)	1,6

Фактично норма Бюджетного кодексу України в частині отримання місцевими бюджетами коштів з держбюджету для ремонту доріг комунальної власності у населених пунктах носить більш декларативний характер, оскільки на практиці її реалізація цілком залежить від «волі» обласної влади.

<sup>14</sup> Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України

<sup>15</sup> Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України

Органами місцевого самоврядування неодноразово порушувалося питання про необхідність чіткого визначення та законодавчого закріплення критеріїв та параметрів розподілу таких ресурсів, що відповідало б принципам побудови бюджетної системи в частині справедливого та неупередженого розподілу, і, як наслідок, сприяло б зменшенню корупційної складової при прийнятті рішень обласними рівнями влади. Розроблені АМУ відповідні зміни до бюджетного законодавства, які сприяють врегулюванню зазначеного питання, проігноровані та відкинуті парламентарями та урядовцями.

Отже, і на далі залишилась гостра необхідність чіткого визначення та законодавчого закріплення критеріїв та параметрів розподілу таких трансфертів, що відповідало б принципам побудови бюджетної системи в частині справедливого та неупередженого розподілу фінансових ресурсів.

Щодо відновлення механізму пайової участі у розвиток інфраструктури населених пунктів і визначення варіанту компенсації бюджетних втрат місцевого самоврядування, ні Уряд, ні Парламент це питання не вирішили. Нагадаємо, що у 2019 році група народних депутатів зареєструвала та активно просувала законопроект, який передбачав скасування інструменту пайової участі забудовників в інфраструктуру населених пунктів і 20 вересня 2019 року парламентом було ухвалено відповідний закон.

Разом з тим під час підготовки та доопрацювання проекту Держбюджету-2021 на всіх стадіях його розгляду не допущено включення норми про списання за рахунок місцевих бюджетів заборгованості місцевих бюджетів за середньостроковими позиками перед державним бюджетом, яка знаходиться на обліку в Держказначействі, що склалася через неправильне планування державними органами видатків з делегованих повноважень. Збережений фінансовий ресурс в обсязі 9 млрд грн.

У результаті підготовки змін до бюджетного та податкового законодавства на наступний бюджетний період – на 2021 рік, в частині місцевого самоврядування:

- **збережено розмежування доходів та видатків між місцевими бюджетами, закріплене Законом № 907**

Під час підготовки до другого читання проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (реєстр.№ 4100-д від 05.11.2020) попереджено врахування поправок до законопроекту, що передбачали включення до системи бюджетів базового рівня обласних та районних бюджетів і руйнували дворівневу концепцію місцевого самоврядування «грумада-область», закріплену Законом №907. В результаті не допущено розбалансування бюджетів місцевого самоврядування та збережено здобутки проведеної децентралізації.

- **для бюджетів територіальних громад збережено 7,6 млрд грн власних доходів**

Під час підготовки до другого читання проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (реєстр.№ 4100-д від 05.11.2020) народними депутатами були подані поправки, що передбачали вилучення із бюджетів місцевого самоврядування на користь районних бюджетів 3 відсотків податку на доходи фізичних осіб, 1 відсотка рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу, 3 відсотків плати за землю, 3 відсотків єдиного податку. Поправки було відхилено в результаті чого для місцевого самоврядування збережено фінансовий ресурс в обсязі не менше 7,6 млрд грн.

- **закріплено на постійні основі зарахування до доходів бюджетів територіальних громад акциз на пальне (збережений щорічний ресурс не менше 8 млрд грн)**

Асоціація міст України за підтримки групи народних депутатів подала поправки до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (реєстр.№ 4100-д від 05.11.2020) про збереження для бюджетів місцевого самоврядування акцизів на пальне. 15 грудня під час розгляду Законопроекту №4100-д народні депутати 304-ма голосами «за» прийняли рішення про збереження акцизів на пальне громадам.

- **попереджено запровадження пільги по платі за землю для земель залізниць і втрати 5 млрд грн доходів місцевого самоврядування**

Під час підготовки проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» (реєстр.№4101-д від 11.11.2020) до першого читання не допущено включення до законопроекту норм про надання пільгових умов оподаткування земель залізниць.

В результаті вдалось запобігти втрат бюджетів місцевого самоврядування у обсязі 5 млрд грн.

- **збережено 4 млрд грн надходжень до бюджетів громад акцизного податку на тютюнові вироби**

Під час підготовки проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» (реєстр.№ 4101-д від 11.11.2020) до першого читання не допущено включення до законопроекту норм про скасування роздрібного акцизу на тютюнові вироби. В результаті вдалось запобігти втрат бюджетів місцевого самоврядування у обсязі не менше 4 млрд грн.

## **Висновки**

**У 2020 році у сфері місцевих фінансів** в умовах необхідності реалізації важливих завдань (в тому числі і стратегічного значення), викликів внутрішнього та зовнішнього соціально-економічного середовища, зміни та розсіювання політичних пріоритетів, невизначеності, викликані пандемією COVID-19 та всупереч несприятливим обставинам вдалося досягнути ряду потужних цілей, серед яких, зокрема:

– **закріпити та примножити здобутки реалізації першого етапу бюджетної децентралізації**, адже протягом 2014–2020 років доходи місцевих бюджетів зросли в два рази; податкові надходження зросли у понад три рази із 87,3 млрд грн у 2014 році до 285,6 у 2020 році; зміцнилась роль місцевих податків та зборів у наповненні місцевих бюджетів; серед місцевих податків і зборів оновлено механізм оподаткування туристичним збором, внаслідок чого надходження збору зросли у понад 5 раз; відчутно змінилась структура видатків місцевих бюджетів: зросла частка видатків на економічну діяльність та місцеве самоврядування переорієнтувалося в більшій мірі на здійснення капітальних видатків;

– **впровадити другий етап бюджетної децентралізації**: прийнятими змінами до Бюджетного кодексу України збережено та розширено ресурсну базу бюджетів усіх територіальних громад шляхом переходу до дворівневої концепції місцевого самоврядування «грумада-область», розмежування доходів і видатків між бюджетами територіальних громад та районів, встановлення доходів і видатків для новоутворених сільських, селищних, міських територіальних громад в обсягах, які були у міст обласного значення та ОТГ;

– **закріпити здобутки бюджетної децентралізації і остаточно законодавчо визначити конфігурацію оновленої бюджетної системи** під час адвокації місцевого самоврядування за показники бюджету на 2021 рік, за підсумками ухвалення відповідних законів для місцевих бюджетів на 2021 рік заплановано фінансовий ресурс місцевих бюджетів в обсязі 509,6 млрд грн.

Боротьба з COVID-19, запроваджені урядом карантинні обмеження вплинули на фінансовий баланс місцевих бюджетів:

1) запроваджені державою пільги з місцевих податків та зборів, вилучення коштів місцевих бюджетів до державного бюджету у зв'язку із секвестром держбюджету-2020, сповільнення ділової активності через карантинні обмеження призвели до втрат місцевих бюджетів у 2020 році у обсязі майже 69 млрд грн, що складає 15 відсотків доходів місцевих бюджетів;

2) громади у зв'язку із пандемією COVID-19 змушені були переглянути бюджетні показни-

ки в бік скорочення капітальних видатків, економії на інших поточних потребах та переспрямувати вивільнений ресурс на реалізацію запровадження карантинних заходів, підвищення зарплат медикам, закупівлю ліків, масок, тестів, обладнання. За підсумками 2020 року з місцевих бюджетів на боротьбу з COVID-19 витрачено понад 10 млрд грн.

На 2021 рік припадає чимало нових викликів щодо удосконалення місцевих фінансів, а саме в частині покращення планування та прогнозування доходів і видатків громад на середньострокову перспективу, зміцнення фінансової спроможності місцевого самоврядування шляхом збільшення нормативу зарахування податку на доходи фізичних осіб в обсязі не менше 80 відсотків до бюджетів територіальних громад, збереження існуючих стабільних джерел наповнення бюджетів територіальних громад та недопущення зменшення частки відрахування таких джерел на користь інших бюджетів; закріплення встановлення пільги по місцевим податками і зборам виключно за органами місцевого самоврядування та спрощення процедур регуляторної діяльності для цих питань; впровадження застосування формульованого підходу при розподілі субвенцій та дотацій з державного бюджету між місцевими бюджетами для забезпечення прозорого та справедливого їх розподілу тощо.

## НЕДОРЕФОРМА СФЕРИ ЖКГ

Необхідність кардинального реформування сфери ЖКГ назріла вже давно. Адже існуюча модель сфери являла собою щось середнє між радянською і ринковою, що десятиліттями призводило лише до накопичення у комунальних підприємств боргів, зносу обладнання та мереж, а також до цілої низки інших проблем. Таким чином, незважаючи на необхідність здійснення непопулярних для більшості громадян кроків та проведення титанічної роботи по перебудові усїєї сфери, реформування ЖКГ почалося. І стартом такого реформування стало ухвалення цілої низки Законів України, спрямованих на зміну системи взаємовідносин між надавачами послуг, їх отримувачами, а також органами державної влади та місцевого самоврядування. Насамперед, це стосувалося запровадження ринкових відносин у сфері газу та електропостачання. Першими кроками у цьому напрямку стала розробка та ухвалення Верховною Радою України Законів України «Про ринок природного газу» від 9 квітня 2015 року, «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року, «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» від 22 червня 2017 року та «Про житлово-комунальні послуги» 9 листопада 2017 року. Та, враховуючи докорінність змін та неможливість чіткого прогнозу наслідків, після ухвалення цих законів виникла необхідність внесення до них окремих змін та доповнень. Таким чином, постала необхідність удосконалення уже ухвалених законів, а також продовження розробки інших.

Враховуючи зацікавленість держави у забезпеченні енергетичної безпеки країни та взяті нею перед міжнародними партнерами зобов'язання, необхідні зміни до Законів України «Про ринок природного газу» та «Про ринок електричної енергії» були ухвалені парламентом України протягом досить короткого строку. Наслідком цього став поступовий перехід відносин виробників, постачальників та споживачів природного газу і електроенергії в дійсно ринкові умови. На жаль, не таким чином склалася ситуація з внесенням змін до законів «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» та «Про житлово-комунальні послуги».

Потрібно відзначити, що Мінрегіоном, за підтримки народних депутатів України, а також за участі профільних асоціацій сфери ЖКГ та експертного середовища були напрацьовані необхідні зміни до згаданих Законів України. Так, протягом 2017-2019 років у Верховній Раді України були зареєстровані законопроекти «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг» (реєстр. № 10228 від 12.04.2019), «Про внесення змін до деяких Законів України щодо регулювання діяльності підприємств у сферах тепlopостачання, централізованого водопостачання та водовідведення» (реєстр. № 9424 від 19.12.2018) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання заборгованості тепlopостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» (реєстр. № 7083 від 06.09.2017). На жаль, політична турбулентність, пов'язана з виборами президента України, дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та проведення позачергових парламентських виборів, перешкодили розгляду цих законопроектів у парламенті України. Саме тому, після обрання народних депутатів України до Верховної Ради України дев'ятого скликання, робота по удосконаленню нормативно-правового поля сфери ЖКГ була активно продовжена. Відповідна законодавча ініціатива виходила від Мінрегіону, народних депутатів України, профільних асоціацій сфери ЖКГ та експертного середовища. У найкоротші строки було доопрацьовано уже згаданий проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг» (реєстр. № 10228 від 12.04.2019), який був зареєстрований 15.11.2019 за реєстр.№ 2458. Метою цього законопроекту є:

– розблокування можливості укладання договорів надання житлово-комунальних послуг між їх надавачами та населенням, адже діючі норми Закону України «Про житлово-комуналь-

ні послуги» з 01.05.2019 року не дозволяють укласти договори на надання житлово-комунальних послуг, якщо мешканці не визначилися з формою управління багатоквартирним будинком (за 2019-2020 року переважна більшість мешканців не прийняла відповідних рішень, в першу чергу через низьку соціальну свідомість);

– створити правові підстави обслуговування внутрішньобудинкових газових мереж.

Зважаючи на необхідність його якнайшвидшого ухвалення, законопроект був розглянутий та підтриманий профільним Комітетом Верховної Ради України з питань енергетики та житлово-комунального господарства 13.12.2019. На жаль, далі розгляд законопроекту суттєво уповільнився, і у першому читанні парламентарі його підтримали лише 20.05.2020. Протягом місяця законопроект був доопрацьований, і вже 25.06.2020 рішенням профільного Комітету Верховної Ради України він був підтриманий та рекомендований парламенту України для прийняття в цілому. Після цього законопроект чотири рази включався до порядку денного парламентарів, але був розглянутий та ухвалений як Закон лише 03.12.2020. Після підпису Голови Верховної Ради України законопроект надісланий на підпис Президенту України, та на кінець січня 2021 року так і не був ним підписаний. Викликано це в першу чергу тим, що законопроект розблоковує можливість укладення договорів між надавачами та споживачами комунальних послуг за новими моделями та новими тарифами, які не переглядалися щонайменше останні два роки, а в окремих випадках і 4-5 років. Тобто прийняття такого закону призведе до значного зростання тарифів на житлово-комунальні послуги, а це однозначно викличе суспільне незадоволення, оскільки зростання вартості комунальних послуг завжди було болючим для переважної більшості споживачів, і викликало соціальний протест. Таким чином, затягування з ухваленням та підписанням закону призвело до того, що у 2020 році так і не було забезпечено можливість спрощеного переходу споживачів та виконавців комунальних послуг на нові договори у випадку, якщо співвласники багатоквартирного будинку не визначилися з моделлю управління. Відповідно, суттєво погіршилось економічне становище підприємств сфери, а можливість вирішення нагальних проблем споживачів так і не була забезпечена.

Ще гірша ситуація склалася з підготовкою і ухваленням інших законопроектів, покликаних забезпечити реформування сфери ЖКГ. Так, Мінрегіоном, профільними асоціаціями сфери, експертним середовищем, був суттєво доопрацьований згаданий вище законопроект за реєстр. № 7083 від 06.09.2017, який був спрямований на вирішення проблеми погашення заборгованості підприємств ТКЕ та ВКГ перед постачальниками енергоресурсів, а також на рахованих на неї штрафних санкцій. Наслідком такої роботи стала реєстрація групою народних депутатів України законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення врегулювання заборгованості за спожиті енергоносії теплопостачальних та теплогенеруючих організацій, підприємств централізованого водопостачання і водовідведення» (реєстр. № 3508 від 20.05.2020). Та враховуючи незацікавленість енергетичного лобі у списанні штрафних санкцій за умови погашення основної заборгованості, до кінця звітного року законопроект навіть не був розглянутий профільним Комітетом Верховної Ради України. Групою народних депутатів України 09.06.2020 за №3613 зареєстровано також проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку погашення заборгованості споживачів з оплати житлово-комунальних послуг», який передбачає комплекс заходів для погашення заборгованості споживачів житлово-комунальних послуг перед їх надавачами. Зазначений законопроект розглянутий та підтриманий профільним Комітетом парламенту України, але не виноситься на розгляд Верховної Ради України, оскільки містить політично непопулярні шляхи вирішенню проблеми такої заборгованості. Зокрема, це звільнення надавачів житлово-комунальних послуг від сплати судового збору при подачі позовів про стягнення заборгованості, що суттєво збільшить кількість таких звернень до суду. Окрім того, законопроект передбачає спрощення звернення стягнення на майно боржника, а також обмеження окремих його прав і свобод: можливості виїзду за кордон, права на

керування транспортним засобом, права на полювання тощо. Таке ігнорування необхідності вирішення проблеми погашення заборгованості споживачів за отримані комунальні послуги значно погіршує фінансово-економічне становище надавачів послуг. Адже існуючі на сьогодні механізми примусового стягнення заборгованості за надані населенню комунальні послуги є вкрай неефективним. Сплачуючи значний судовий збір при подачі позову до суду та несучи інші супутні витрати, надавач послуг отримує стягнення заборгованості лише у 10 % випадків, у інших випадках погашення заборгованості у примусовому порядку не відбувається. Це є однією з причин постійно зростаючої заборгованості споживачів за отримані послуги, розміри якої за офіційною інформацією Держстату постійно зростають (Рис.1).

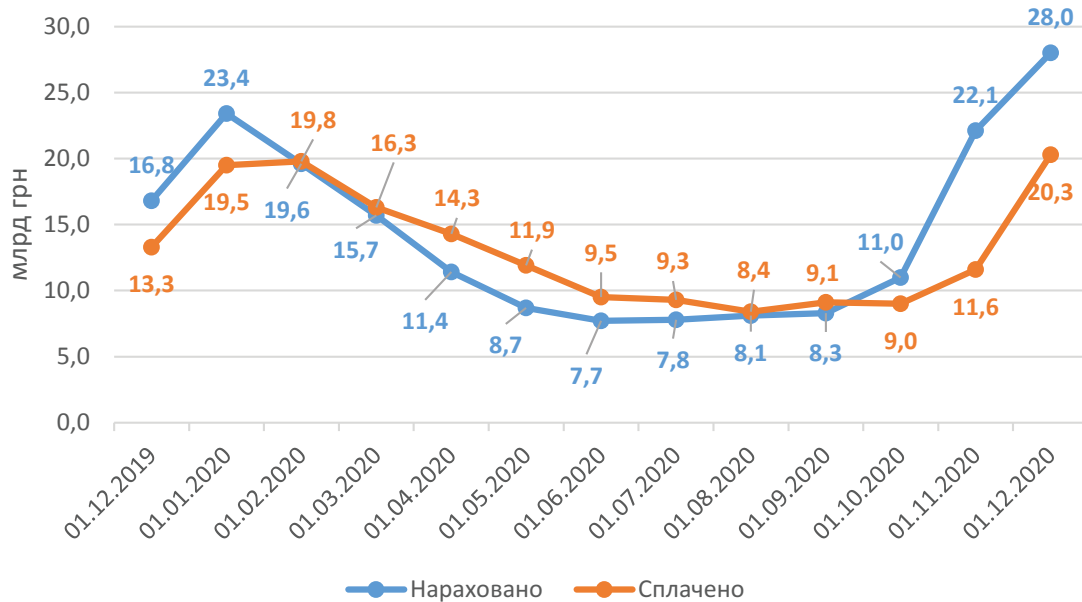


Рис. 1. Оплата населенням житлово-комунальних послуг

Необхідно відзначити також, що протягом 2020 року були підготовлені до реєстрації і інші законопроекти у сфері ЖКГ. У першу чергу це проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності підприємств у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення» (реєстр. № 4215 від 13.10.2020), який спрямований на вирішення проблеми передачі повноважень з встановлення тарифів підприємствам тепло та водопостачання від національного регулятора до органів місцевого самоврядування. Таким чином, протягом 2020 року було напрацьовано цілу низку законопроектів, які у разі їх прийняття могли б продовжити реформування сфери ЖКГ. На жаль, непопулярність запропонованих законопроектами рішень, існування потужного енергетичного лобі, політична складова, уповільнило їх ухвалення.

Окрім того, що з 01.05.2019 на законодавчому рівні була заблокована можливість встановлення/перегляду тарифів і підприємства працювали збитково, ще один суттєвий фактор вплинув на їхнє фінансове становище. І цим фактором став ріст вартості енергоносіїв, який не можна було врахувати у «заморожених» тарифах. Таким чином, склалася парадоксальна ситуація, коли частина сфери ЖКГ (галузі електроенергетики та газопостачання) працює у фактично ринкових умовах, маючи можливість оперативного змінювати ціни на енергоносії. У той же час, підприємства тепло-, водопостачання та надавачі послуг поводження з відходами, використовуючи придбані за ринковими цінами енергоресурси, не можуть змінити тарифи на комунальні послуги, внаслідок чого отримують збитки. Особливо відчутно це у галузі теплопостачання (Рис. 2), де в структурі тарифу вартість природного газу складає близько 70 %, а ціна на нього протягом року змінюється в рази (Рис.3).



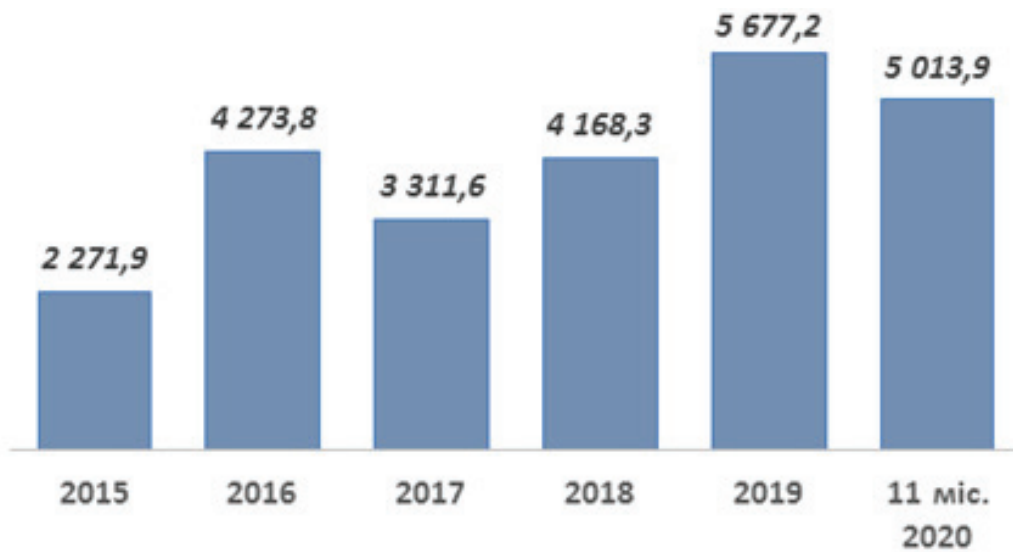


Рис. 2. Збитки підприємств ТКЕ за 2015- 2020 роки за інформацією<sup>16</sup>

Зазначене призвело до значного зростання різниці в тарифах. Так за підрахунками Мінрегіону, за 2016 -2020 роки загальна сума різниці в тарифах склала близько 26 млрд грн. З урахуванням тієї обставини, що вартість газу у січні-лютому 2021 року ще зросте, до кінця опалювального сезону 2020/2021 року різниця в тарифах прогнозовано перевищить 30 млрд грн. При цьому, заборгованість підприємств тепlopостачання перед НАК «Нафтогаз України» на кінець 2020 року сягнула близько 50 млрд грн (Рис. 4). На початку 2020 року ситуація у цих підприємств була не набагато краща, та Кабінет Міністрів України ще більше ускладнив їхню діяльність. Так, 24.12.2019 на засіданні Уряду України була ухвалена постанова «Деякі питання нарахування (визначення) плати за теплову енергію та послуги з централізованого опалення, централізованого постачання гарячої води для споживачів у зв'язку із зміною ціни природного газу».

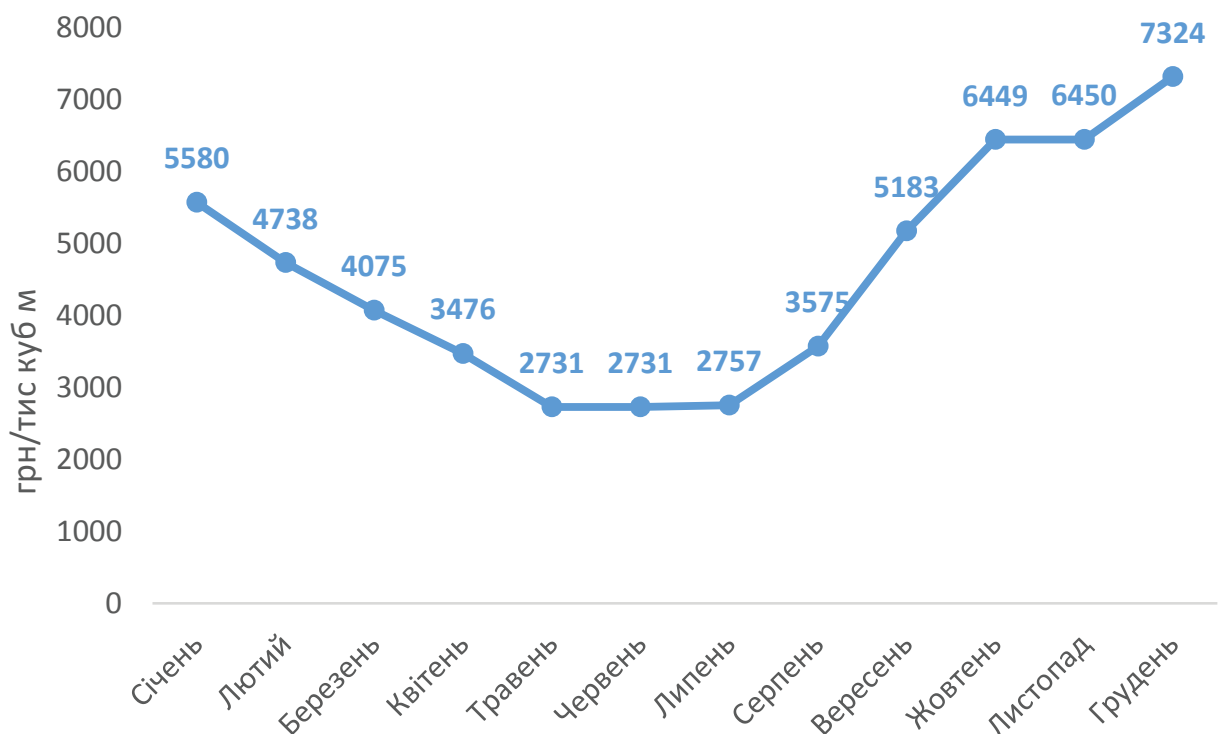


Рис.3. Зміна вартості природного газу для підприємств тепlopостачання протягом 2020 року

<sup>16</sup> Джерело: Міністерство розвитку громад та територій України

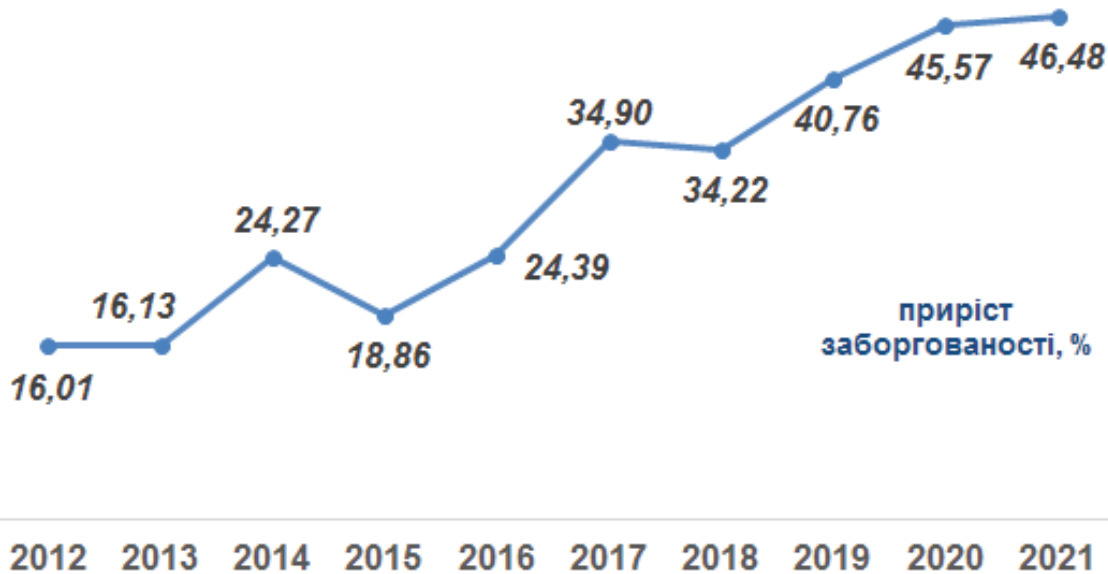


Рис.4. Динаміка зростання заборгованості підприємств ТКЕ перед НАК «Нафтогаз України», млрд грн

Цією постановою встановлено обов'язок підприємств теплопостачання здійснити перерахунок вартості комунальних послуг з теплопостачання та гарячого водопостачання у тому випадку, якщо вартість природного газу, який використаний для надання послуг, є нижчою закладеної в тарифі на відповідні послуги. Таким чином, не маючи змоги врахувати у тарифі зростання заробітної плати, інших суттєвих складових, підприємства були змушені зменшити нарахування у зв'язку з тимчасовим зменшенням вартості природного газу. Відзначимо, що зазначене рішення Уряду прямо суперечило Законам України, які визначають принципи формування та встановлення тарифів, а також визначення нарахування плати за надану комунальну послугу. Наслідком застосування цієї постанови стало збільшення дотацій теплопостачальникам з місцевих бюджетів у опалювальному сезоні 2019-2020 років. Так, за зібраною Мінрегіоном інформацією, у 2020 році підприємствам ТКЕ з місцевих бюджетів на погашення заборгованості з різниці в тарифах було виділено 649,24 млн грн.

Відзначимо також, що на ситуацію з оплатою комунальних послуг споживачами суттєво вплинуло поширення коронавірусної хвороби (COVID-19). З метою соціального захисту споживачів під час карантинних обмежень Верховною Радою України був ухвалений Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) (від 15.03.2020 № 533-IX). Закон обмежив на період карантину можливість комунальних підприємств здійснювати заходи впливу по відношенню до споживачів-боржників: нараховувати пеню на існуючу заборгованість, здійснювати заходи щодо примусового стягнення заборгованості. За таких умов значно погіршилися розрахунки споживачів за отримані послуги. У окремих випадках, рівень розрахунків фактично не забезпечує фінансову можливість надання комунальних послуг. Для прикладу, загальний рівень розрахунків у грудні за послугу постачання теплової енергії та гарячої води по Україні склав лише 58,1%, внаслідок чого заборгованість споживачів за цю послугу є найбільшою (Рис.5). При цьому, переспрямування значної частини фінансових ресурсів місцевого самоврядування на боротьбу з коронавірусною хворобою (COVID-19) значно обмежила можливість підтримки комунальних підприємств. Що стосується підтримки сфери ЖКГ зі сторони центральних органів виконавчої влади, то на сьогодні вона фактично не надається. В Державному бюджеті України на 2020 рік та у Державному бюджеті України на 2021 рік не передбачені кошти для відшкодування заборгованості з різниці в тарифах, яка виникла ще до 2016 року. Відсутні в Державному бюджеті на 2021 рік також кошти на фінансування цільових програм у сфері ЖКГ. Таким чином, органи державної влади не забезпечують

фактично жодної підтримки підприємств сфери, перекладаючи на комунальні підприємства та органи місцевого самоврядування відповідальність за прийняті ВРУ або КМУ рішення по соціальній підтримці громадян.

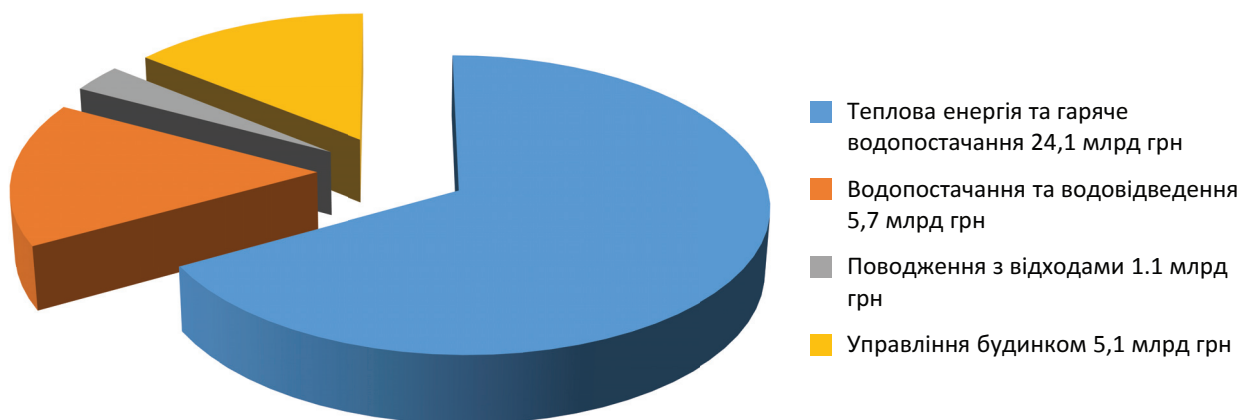


Рис.5. Структура заборгованості населення за житлово-комунальні послуги станом на 31.12.2020  
(без електроенергії та природного газу)

Підсумовуючи стан місцевого самоврядування у сфері ЖКГ за 2020 рік потрібно констатувати, що реформа сфери ЖКГ фактично зупинена шляхом гальмування або непідписання вкрай необхідних законів. Небажання органів державної влади приймати політично непопулярні рішення призводить до ще більшого погіршення стану підприємств сфери, перекачування фінансових ресурсів комунальних підприємств та місцевих бюджетів постачальникам енергоресурсів. Єдиною можливістю для виходу з цієї кризи є налагодження конструктивного діалогу між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та підприємствами сфери ЖКГ. В іншому випадку, реформа сфери відкотиться до свого початкового стану, з усіма притаманними їй недоліками.

## ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я: РЕФОРМА В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19

Головною метою держави в галузі охорони здоров'я є забезпечення умов для досягнення максимальної тривалості життя, високої якості духовного й фізичного здоров'я, ефективної репродукції здорової нації. Виходячи з положень Конституції України, кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Для забезпечення конституційних прав в сфері охорони здоров'я держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена.

Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Але, на жаль, в країні продовжує поглиблюватися демографічна криза, коли смертність у 2020 році перевищує народжуваність більш ніж у 2 рази (рис. 1). Наразі народжуваність у 2020 році вдвічі нижча ніж була у 2012 році та найнижча за всі роки незалежності.

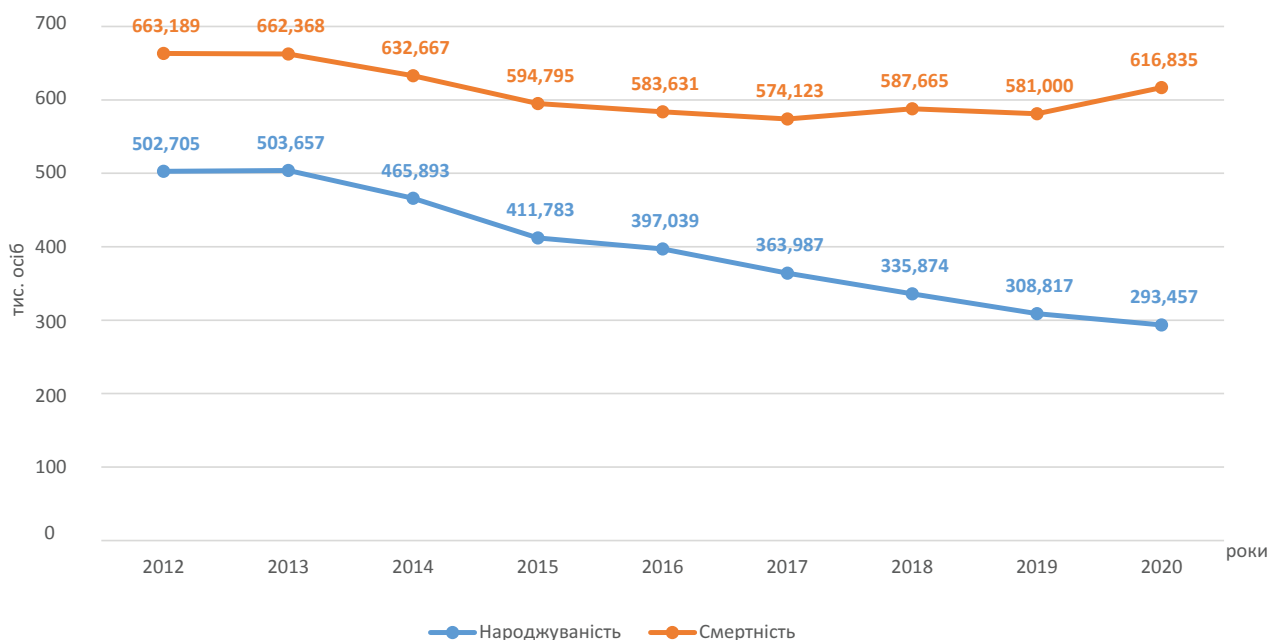


Рис. 1 Динаміка народжуваності та смертності, 2012-2020 роки<sup>17</sup>

Проголошені органами державної влади принципи про загальне охоплення послугами охорони здоров'я, у тому числі захист від фінансових ризиків, доступ до якісних основних медико-санітарних послуг і до безпечних, ефективних, якісних і недорогих основних лікарських засобів і вакцин для всіх, в життєвих реаліях не справдилися.

### Пандемія - COVID-19

Галузь охорони здоров'я повинна ефективно функціонувати як у звичайних, так і в надзвичайних умовах; мати чітку структуру і функціональне розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Що маємо в реаліях? Пандемія гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, внесла свої ко-

<sup>17</sup> За даними Державної служби статистики України, без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях

рективи у функціонування охорони здоров'я, яка співпала у часі з початком її трансформації. Пандемія показала, що органи державної влади не готові до катастрофи світового рівня, а українська медицина не є ефективною в надзвичайних умовах. Підтвердженням цьому стали: відсутність належного фінансування інфекційних стаціонарів в нових умовах, необхідного медичного обладнання, засобів індивідуального захисту, діагностичних тестів, фахівців епідеміологічного напрямку тощо. Інфекційні стаціонари мали б бути в стані постійної готовності до потенційних епідемій та мати відповідне фінансування, однак Програма медичних гарантій у 2020 році не передбачала цього. Тому, упродовж року Урядом багаторазово оперативно вносилися зміни до постанови КМУ від 05.02.2020 №65, щоб забезпечити закупівлю медичних послуг у стаціонарів за глобальним бюджетом, зокрема для лікування хворих на COVID-19. Отже, фінансування медичних закладів здійснювалося за змістом 2019 року – медичної субвенції, але за формою глобального бюджету. Адже заклади охорони здоров'я, які надають спеціалізовану медичну допомогу, так і не перейшли на фінансування за пролікований випадок.

Підтримка життєздатності системи охорони здоров'я, що реформується, на фоні виклику, що постав перед країною у вигляді пандемії світового значення, була ключовим завданням органів держави та місцевого самоврядування у 2020 році. Через неготовність до пандемії Парламент та Уряд з початку оголошення карантину приймали рішення, так би мовити з «колес», щодо: залучення до надання медичної допомоги лікарів різних спеціальностей та інтернів і надання їм доплат; організацію роботи тимчасових шпиталів; дозволу закупівель за скороченою процедурою ліків, медичного обладнання, тест-систем, масок, захисних костюмів; самоізоляції та обсервації осіб, які мали контакт з хворими на COVID-19 тощо.

Стрімке поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19 не давало часу органам місцевого самоврядування на роздуми і очікування допомоги від держави, потребувало від закладів охорони здоров'я бути у постійній готовності до своєчасного виявлення гострої респіраторної хвороби, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та прийому пацієнтів. Медицина вперше зіштовхнулася з такою глобальною проблемою, як коронавірусна інфекція, що мала надзвичайно стрімке поширення по світу. У медичних закладах були відсутні у достатній кількості необхідне спеціальне медичне обладнання для діагностики та лікування, необхідні лікарські засоби, засоби індивідуального захисту, дезінфекційні засоби, взагалі відсутні стандарти та клінічні протоколи лікування COVID-19 тощо. З початку виявлення перших випадків COVID-19 потрібно було забезпечити осіб, які залучені до розслідування випадків захворювання, діагностики та надання допомоги хворим COVID-19, засобами індивідуального захисту, а саме: ізоляційними халатами або костюмами біозахисту, респіраторами, захисними окулярами або щитками, рукавичками медичними та масками медичними.

А відсутність необхідних засобів захисту та діагностики піддавала високому ризику медичних працівників. У загальній структурі хворих на коронавірусну інфекцію COVID-19 по країні 20% становлять медичні працівники та має місце висока смертність медиків. Це одні з найвищих показників, у порівнянні з іншими країнами.

Перші місяці пандемія стримувалася виключно за рахунок місцевого самоврядування і медична сфера отримувала фінансування за рахунок того, що відволікалися кошти з бюджетів територіальних громад, а не державного. Українські громади: міста, селища, села першими стикнулися з глобальною проблемою - COVID-19 та вживали необхідних заходів для запобігання поширенню коронавірусної інфекції. Органи місцевого самоврядування, крім запровадження карантинних заходів, виділяли кошти на підвищення зарплат медикам, закупівлю ліків, масок, тестів, спецодягу, обладнання, підвезення медиків на роботу, доставку продуктів для літніх людей і соціально незахищених сімей тощо. Варто звернути увагу, що страхування медичних працівників було забезпечено тільки за рахунок місцевих бюджетів.

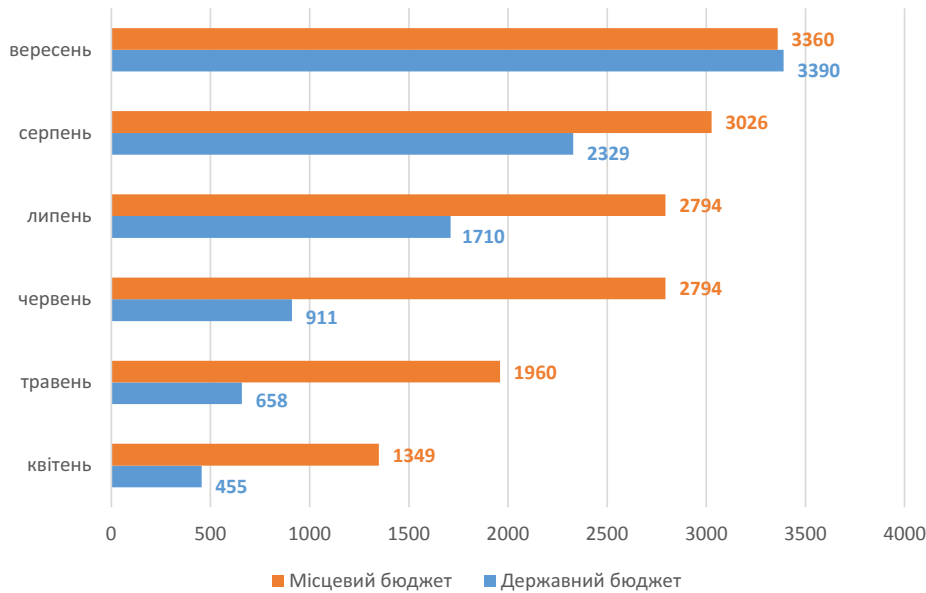


Рис.2. Динаміка придбання товарів та послуг для боротьби з COVID-19 за період з березня по вересень 2020 року за кошти місцевих та державного бюджетів<sup>18</sup>

Якби не організаційно зібране місцеве самоврядування, то в країні наслідки пандемії були б катастрофічними. Станом на кінець травня обсяг видатків з місцевих бюджетів перевищував видатки з державного бюджету майже втричі. За даними Держказначейства, до червня 2020 року **за рахунок бюджетів усіх рівнів було здійснено платежів на закупівлю товарів і послуг для боротьби з COVID-19 на загальну суму понад 3,4 млрд грн (0,7 млрд – державний бюджет, 2,0 млрд грн – місцеві бюджети)**. Зокрема, за місцеві бюджети за перші два з половиною місяці карантину придбано у 5,3 рази більше медичного обладнання ніж за кошти державного бюджету.

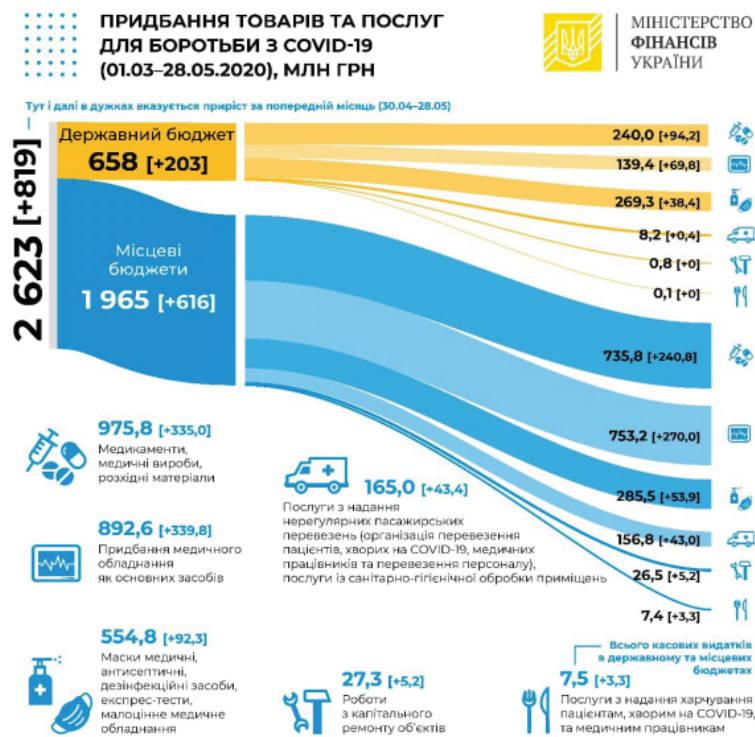


Рис.3. Закупівлі товарів для боротьби з COVID-19 березень-травень 2020 рік<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Джерело: Міністерство фінансів України

<sup>19</sup> Джерело: Державна казначейська служба України

Слід зазначити, що у квітні 2020 року Парламент Законом України від 13 квітня 2020 р. №553 створив Фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками. Фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками – це фонд у складі держбюджету, сформований для запобігання негативним наслідкам кризових явищ у зв'язку виникненням і поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2; підвищення ефективності діяльності державних органів, місцевих органів самоврядування; забезпечення макроекономічної стабільності в Україні. Обсяг Фонду у квітні становив **64,7 млрд грн** та його кошти мали спрямовуватися на:

- заходи, спрямовані на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемій та пандемій гострої респіраторної хвороби COVID-19, зокрема, на закупівлю товарів, робіт і послуг, включаючи закупівлю медичних послуг за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;
- додаткові доплати до заробітної плати медичним та іншим працівникам, які безпосередньо зайняті на роботах з ліквідації гострої респіраторної хвороби COVID-19;
- надання одноразової грошової допомоги членам сімей медичних та інших працівників закладів охорони здоров'я, які загинули (померли) від гострої респіраторної хвороби COVID-19, що пов'язано з виконанням робіт з ліквідації такої хвороби тощо.

Однак у 2020 році із загального обсягу Фонду на охорону здоров'я спрямовано 22,4 млрд грн, що склало 27,7% від загального обсягу, з яких фактично використано 19,4 млрд грн, що становить 87% від виділеної суми. У той же час за даними Рахункової палати України<sup>20</sup> з місцевих бюджетів у 2020 році на боротьбу з COVID-19 витрачено понад 10 млрд грн.

Варто зазначити, що з усього обсягу Фонду боротьби з COVID-19 половина коштів спрямовано на будівництво доріг та інші заходи не медичного характеру.

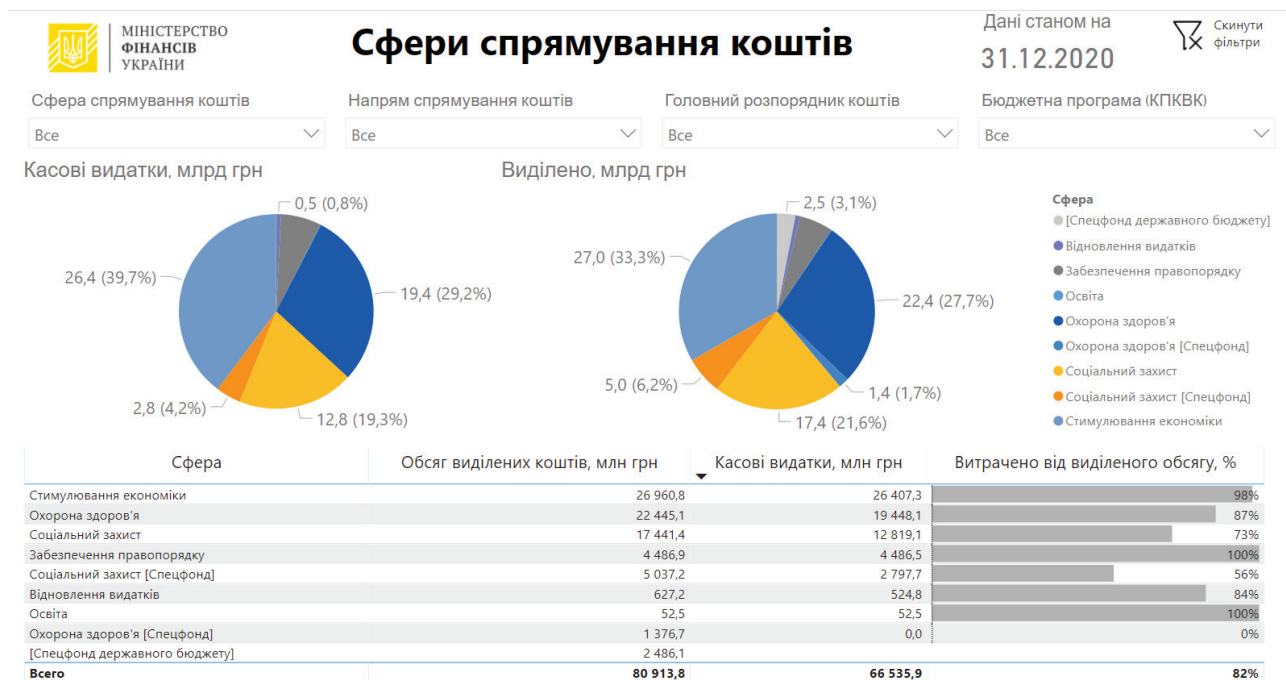


Рис.4. Напрямки фінансування Фонду боротьби з COVID-19<sup>21</sup>

За підсумками 2020 року обсяг Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19 змінювався за напрямками, і на кінець грудня склав майже 81 млрд грн. Протягом року у Порядок використання коштів Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою

<sup>20</sup> Джерело: оперативна інформація Рахункової палати України про видатки на боротьбу з COVID-19

<sup>21</sup> Джерело: Міністерство фінансів України

COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками, затвердженого постановою КМУ 22.04.2020 №302, неодноразово вносилися зміни. Зокрема, через дефіцит фінансування Програми медичних гарантій, було дозволено використати 5,2 млрд грн з Фонду на закупівлю медичних послуг. Попри створення Фонду у квітні, виплати на охорону здоров'я, зокрема доплати медичним працівникам з державного бюджету почали здійснюватися тільки влітку, а закупівля медичного обладнання лише восени. Наприклад, на початок жовтня з місцевих бюджетів придбано обладнання на загальну суму майже 2 млрд грн, тоді як з державного бюджету – 0,5 млрд грн. А з коштів державного бюджету, передбачених на придбання апаратів штучної вентиляції легень витрачено лише 84% (станом на 31.12.2020). Отже, не перебільшуючи можна зазначити, що тільки втручання органів місцевого самоврядування дозволило захистити громади від пандемії COVID-19 та не призвело до катастрофи.

Попри негативні наслідки пандемії COVID-19, які призвели до людських, економічних втрат, можна з впевненістю стверджувати, що пандемія та карантин мали певний позив: значно покращилася матеріально-технічна база закладів охорони здоров'я, населення отримало позитивні гігієнічні навички, навчилося працювати дистанційно тощо.

### **Програма державних гарантій медичного обслуговування населення**

З 1 квітня 2020 року розпочалася реалізація державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій відповідно Закону України від 19 жовтня 2017 року № 2168 для всіх видів медичної допомоги. Цим законом передбачено, що програмою медичних гарантій визначається перелік та обсяг медичних послуг та лікарських засобів, оплата яких гарантується за рахунок коштів Державного бюджету України. Також законом визначено, що для всієї території України встановлюються єдині тарифи оплати надання медичних послуг, які надаються пацієнтам за програмою медичних гарантій, і оплата згідно з тарифом гарантована всім надавачам медичних послуг відповідно до укладених з ними договорів про медичне обслуговування населення. Постановою КМУ від 5.02.2020 року №65 було затверджено Порядок реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у 2020 році та відповідно тарифи на медичні послуги. Тариф сплачується НСЗУ за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до програми медичних гарантій безпосередньо надавачам медичних послуг – закладам охорони здоров'я, які заключили договір з НСЗУ. Специфікації та умови закупівлі пакетів медичних послуг у 2020 році здійснювалася за 27 напрямками. Порядок реалізації програми медичних гарантій було затверджено надто пізно і це призвело до затримок у підписанні з НСЗУ договорів великої кількості медичних закладів і як наслідок невчасних оплат за надані медичні послуги, збоїв у роботі електронної системи охорони здоров'я, що не була готовою до великої кількості учасників. Через невідповідність багатьох медичних закладів новим вимогам, НСЗУ запровадила правило відкладених вимог, коли з закладом, який був не готовий до роботи в нових умовах, підписувався договір, так би мовити, «авансом».

У Державному бюджеті на початок 2020 року для Програми державних гарантій медичного обслуговування населення було передбачено фінансування в обсязі 72 млрд грн. Проте доцільно зазначити, що доведений обсяг коштів був значно нижче від потреби. І за результатами оцінки Програми медичних гарантій, звертають увагу на себе значно занижені тарифи на медичні послуги з надання спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги, обмежена кількість пакетів медичних послуг, передбачених Програмою медичних гарантій.

Суттєві корективи у запровадженні змін в охороні здоров'я внесла пандемія COVID-19. Важливо звернути увагу, що протягом 2020 року карантин унеможливив надання планової медичної допомоги медичними закладами, і вони не отримали на це фінансування від НСЗУ. Це вимагало від органів місцевого самоврядування значної фінансової підтримки медичних закладів. Так, за результатами опитування міст обласного значення з міських бюджетів у



2020 році було дофінансовано Програму медичних гарантій у середньому на 30-40%. Варто зазначити, що при цьому з боку держави протягом року декілька раз вносилися зміни до Програми медичних гарантій, збільшуючи тарифи на окремі пакети медичних послуг. Програму медичних гарантій було доповнено чотирма новими пакетами медичних послуг надання медичної допомоги хворим на коронавірусну інфекцію. У цілому видатки на Програму медичних гарантій протягом року було збільшено на 18 млрд грн та вони склали майже 90 млрд грн. З них, понад 19 млрд грн виділено на лікування COVID-19, понад 56,2 млрд грн на лікування за 5-ма пріоритетними пакетами. Станом на 31.12.2020 з НСЗУ укладено 3 862 договори 1675 закладами охорони здоров'я. Окремо Уряд постановою КМУ від 24.04.2020 року №331 затвердив Перелік медичних закладів, кількість яких склала 506, що надають медичну допомогу пацієнтам з гострою коронавірусною інфекцією.

Упродовж 2020 року громадяни продовжували активно підписувати декларації з лікарями, що виявилось дещо неочікувано для національного замовника медичних послуг і потребувало збільшення видатків на оплату медичних послуг з надання первинної медичної допомоги. Наразі вже 1 719 медичних закладів мають договір з НСЗУ, кількість яких у кінці 2019 року становила 1 500, де сімейні лікарі, педіатри і терапевти обслуговують 31 млн громадян (кінець 2019 р. -29,4 млн громадян). Відповідно надання медичних послуг з первинної медичної допомоги було профінансовано НСЗУ у 2020 році у обсязі 18,5 млрд грн.

Окремо доцільно звернути увагу, що тариф на медичні послуги з надання первинної медичної допомоги, так звану капітаційну ставку, не змінювався з 2018 року не дивлячись на збільшення мінімальної заробітної плати протягом цього періоду на 34%. Населення, яке не підписало декларацію з лікарем з різних причин, отримує тільки невідкладну допомогу, а при плановому зверненні до сімейного лікаря, терапевта або педіатра змушене оплачувати послуги. Лише постановою КМУ від 29.10.2020 р. № 700 внесено зміни до Порядку реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у 2020 році, і збільшено тариф на капітаційну ставку на 50 грн протягом листопада-грудня на медичні послуги з надання первинної медичної допомоги одному пацієнта, що подав декларацію про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу. Це збільшення передбачене як надбавка за надання первинної медичної допомоги пацієнтам, які потенціально можуть бути хворими на коронавірусну інфекцію. У 2020 році продовжувала діяти норма, за якою сімейні лікарі, терапевти та педіатри могли набирати кількість пацієнтів більше встановленого ліміту. При цьому у випадках, коли кількість декларацій перевищує більше встановленої ніж на 10%, наприклад у разі обслуговування сімейним лікарем більш ніж 2200 осіб, то застосовуються понижувальні коефіцієнти і без застосування вікових коефіцієнтів.

Окрім цього варто звернути увагу на те, що протягом I кварталу 2020 року фінансування вторинної, третинної та інших видів медичної допомоги здійснювалося в межах медичної субвенції. Медична субвенція передбачена в обсязі на рівні I кварталу 2019 року – 14,6 млрд грн. Тому, збереглася тенденція до дефіциту коштів, який становив 32%, та перекладання фінансового навантаження на місцеві бюджети та пацієнтів. Відтак залишок коштів Державного бюджету на реалізацію Програми медичних гарантій на 9 місяців 2020 року склав лише 42,5 млрд грн, що значно менше від потреби.

Упродовж 2020 року залишалася невирішеною проблема із забезпеченням препаратами інсуліну хворих на цукровий діабет. Лише 25 березня 2020 р. Урядом було прийнято постанову № 250, якою було врегульовано фінансування частини напрямків, що не передбачені Програмою медичних гарантій, у вигляді субвенції, за рахунок якої і забезпечення препаратами інсуліну хворих на цукровий діабет. Хоча планувалося, що забезпечення препаратами інсуліну хворих на цукровий діабет увійде до Урядової програми реімбурсації лікарських засобів з 1 липня, але до кінця 2020 року цей напрям так і продовжував фінансуватися за рахунок субвенції. За результатами опитування органів місцевого самоврядування рівень забезпеченості коштами медичної субвенції для лікування хворих на цукровий діабет препаратами

інсулінів у 2020 році становив лише 60% від потреби та значні обсяги коштів громади дофінсовували з місцевих бюджетів для безперервного лікування таких хворих.

Залишався у 2020 році актуальним ще цілий ряд питань, що стосувалися послуг, яких населення потребує і які мали б увійти до переліку послуг надання медичної допомоги в Програмі медичних гарантій, і не оплачуються НСЗУ. Наприклад, це профілактичні медичні огляди призовників та працівників бюджетної сфери, робота травмпунктів, проведення туберкулінодіагностики тощо.

У 2020 році на систему охорони здоров'я всього було виділено 175,8 млрд грн, що становить 4,6% від ВВП (2019 -2,5% від ВВП). З місцевих бюджетів на охорону здоров'я виділено 51 млрд грн. Слід зазначити, у 2020 році фінансування охорони здоров'я здійснювалося з Державного бюджету в межах Програми медичних гарантій, 7 різних субвенцій, дотації, Фонду боротьби з COVID-19 та місцевих бюджетів.



Рис.5. Структура видатків на охорону здоров'я у 2020 році, млрд грн

Слід звернути увагу, що у загальній структурі видатків на охорону здоров'я з місцевих бюджетів у 2020 році було витрачено майже 51 млрд грн, що становить 57% від загального обсягу фінансування Програми медичних гарантій.

Важливо звернути увагу, що програма медичних гарантій повинна щорічно затверджуватися Законом України про Державний бюджет України. Натомість цим законом на 2020 рік була затверджена норма, яка передбачила визначення обсягу коштів у порядку та розмірах, що встановлені Кабінетом Міністрів України з урахуванням наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів.

Частка видатків державного бюджету на охорону здоров'я у ВВП у 2020 році склав 3,2%, частка видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я у ВВП становила 1,3%. Змістилися видатки у бік державного бюджету через те, що змінилися підходи до фінансування охорони здоров'я у бік Програми медичних гарантій, яка фінансується з державного бюджету. І тому, відповідно, зменшилася медична субвенція.

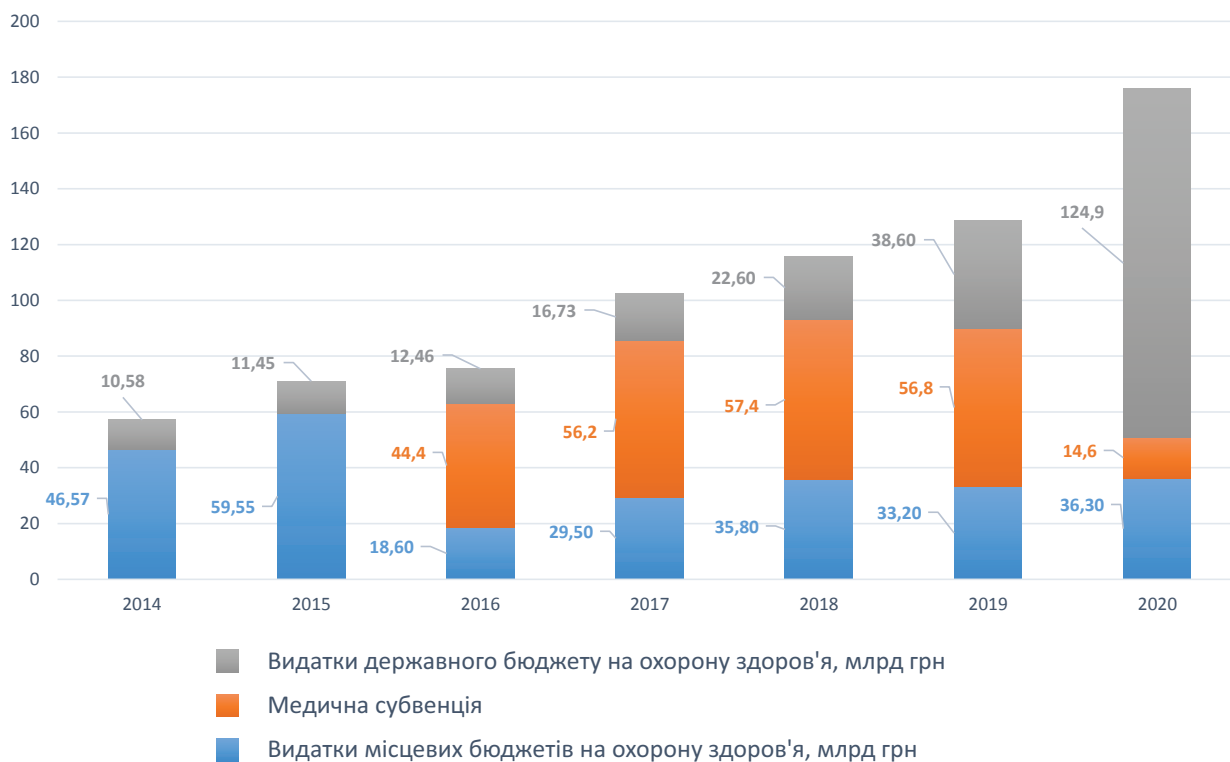


Рис.6. Динаміка та структура видатків на охорону здоров'я з державного та місцевих бюджетів, млрд грн

Фінансування охорони здоров'я у 2020 році завдяки пандемії покращилося та було далеким від задекларованих законодавством, зокрема Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», що обсяг коштів Державного бюджету України, які спрямовуються на реалізацію програми медичних гарантій, щорічно визначається в Законі України про Державний бюджет України як частка валового внутрішнього продукту у розмірі не менше 5% валового внутрішнього продукту України.

У результаті слід зазначити, що ідея змінити підходи до фінансування охорони здоров'я була непоганою, проте бажаного успіху Програма медичних гарантій не досягла, у першу чергу, через її невідповідність потребам населення.

### Вторинна медична допомога

Другий етап медичної реформи з квітня 2020 року розпочався формально. По перше, задекларовано, що у пацієнтів з'явилася можливість вільно обирати медичний заклад. По друге, стаціонарне лікування або консультацію до лікаря-спеціаліста він отримує на підставі отриманого від сімейного лікаря електронним направленням. Тобто, як і з вибором сімейного лікаря, місце реєстрації вже не мало значення. А у медзакладів з'явилася зацікавленість у більшій кількості пацієнтів, адже гроші надходять на їх рахунок за конкретний пролікований випадок. А в результаті, через карантин було заборонено проводити планові консультації та планові оперативні втручання, постійно відбувалися збої в роботі Електронної системи охорони здоров'я, і медичні заклади отримали набагато менше фінансування від НСЗУ і громадам довелося дофінансовувати Програму медичних гарантій.

На початок реформи була частина медичних закладів, що не відповідали встановленим вимогам, не змогли підписати договір з НСЗУ та не отримали фінансування. Відбувалася реорганізація закладів охорони здоров'я, зменшувалася кількість відділень і ліжко-місць та перекваліфікація лікарів. Планувалося, що на кінець 2020 року 60% коштів лікарня мала отримувати в якості глобального бюджету, 40% – залежно від кількості та характеристики випадків госпіталізації. Пандемія внесла свої корективи та фінансування здійснювалося в основному

за рахунок глобального бюджету, тобто це була та сама медична субвенція, але не для всіх закладів. Слід зазначити, що не справдилися очікування високої заробітної плати медичних працівників в медичних закладах, що надають вторинну та третинну медичну допомогу.

Слід нагадати, що через чотири роки з початку створення госпітальних округів кардинально змінено правила стосовно порядку їх створення та госпітальних рад. А саме, створюється один госпітальний округ на область замість від одного до шести, а Рада міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрації надають МОЗ пропозиції щодо визначення опорних закладів охорони здоров'я на відповідний період. На початку року розпорядженням КМУ від 15.01.2020 р. №23-р були визначені опорні заклади охорони здоров'я у госпітальних округах. До опорних закладів охорони здоров'я відносяться:

- комунальні та державні заклади охорони здоров'я, функціональні потужності та об'єм медичної допомоги яких відповідають або можуть бути підвищені для визначення їх багатопрофільною лікарнею інтенсивного лікування першого або другого рівня;
- інші заклади охорони здоров'я, які надають вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу і визначаються з урахуванням пріоритетів розвитку сфери охорони здоров'я, затверджених МОЗ.

Важливо зауважити, що оцінка медичних закладів за визначеними критеріями проводилася суб'єктивно облдержадміністраціями та рішення у більшості випадків ними приймалося одноосібно без урахування позиції органів місцевого самоврядування. Перелік опорних закладів визначався на основі, так званої Методики формування мережі, яку впродовж року не було затверджено відповідним нормативним актом.

### **Програма «Велике будівництво» у сфері охорони здоров'я**

У 2020 році реалізовувалася ініціатива щодо реконструкції приймальних відділень, що увійшла до Програми Президента України «Велике будівництво», і передбачала створення принципово нової інфраструктури для надання медичної допомоги населенню. Сучасні приймальні відділення створювалися в опорних лікарнях. Розпорядженням КМУ від 15.01.2020р. №23 визначено перелік з 214 опорних закладів охорони здоров'я у госпітальних округах за поданням МОЗ. А реконструювати та капітально відремонтувати планувалося 210 приймальних відділень. Для цього постановою КМУ від 8.07.2020 р. № 612 Мінрегіону виділено 1,68 млрд грн. А для закупівлі обладнання для приймальних відділень опорних закладів охорони здоров'я у госпітальних округах постановою КМУ від 8.07.2020 р. № 613 - виділено МОЗ України 5,3 млрд грн з Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19. Додатково постановою КМУ від 16.12.2020 р. № 1251 виділено 1 млрд грн для забезпечення опорних закладів охорони здоров'я у госпітальних округах медичним обладнанням, а саме цифровими рентгенапаратами та апаратами ультразвукової діагностики. Усього у 2020 році розподілено 215 комп'ютерних томографів для приймальних відділень опорних закладів охорони здоров'я у госпітальних округах. У результаті, наприкінці року не було завершено заплановані реконструкції та ремонти і все заплановане медичне обладнання не було закуплено, тому оперативно заключалися угоди та здійснювалися передоплати.

Хоча з обладнанням більш-менш зрозуміло, то наразі актуальним стало питання забезпечення підготовленими спеціалістами для обслуговування та надання медичної допомоги на такому сучасному обладнанні.

### **Проєкт підвищення доступності та якості медичного обслуговування сільського населення**

Протягом 2017-2020 років реалізовувався проєкт підвищення доступності та якості медичного обслуговування сільського населення на виконання відповідного Закону України від 14.11.2017 № 2206. Третина мешканців країни проживає у сільській місцевості (13 млн осіб), з

них майже 5,5 млн осіб старше 60 років, які особливо потребують належного медичного забезпечення. Варто зазначити, що заклади охорони здоров'я у сільській місцевості розміщені нерівномірно, неможливо вчасно дістатися до них через нестачу транспорту і відсутність доріг, обмежено доступ лікарів до новітніх досліджень у сфері охорони здоров'я через відсутність достатньої кількості комп'ютерної техніки та можливості використання телемедицини. Особливо ці проблеми проявилися під час пандемії COVID-19, зокрема повна незахищеність населення у сільській місцевості.

Щороку протягом 2017-2019 років у державному бюджеті передбачалося для Мінрегіону відповідні кошти для реалізації Проєкта підвищення доступності та якості медичного обслуговування сільського населення: 2017 рік – 4,0 млрд грн, 2018- 1,0 млрд грн, 2019 – 1,0 млрд грн.

Мінрегіон запланував в межах цих коштів збудувати 561 нову амбулаторію, реконструювати 312 амбулаторій, провести капітальний ремонт 1020 амбулаторій. Однак на початок 2020 року завершено будівництво близько 100, з них введено в експлуатацію 55 об'єктів. Інші роботи з реконструкції та капітального ремонту також не були проведені в повному обсязі. Медичне обладнання, придбане у 2018 - 2019 року за рахунок коштів субвенції, через незавершення будівництва більшості запланованих амбулаторій тривалий час не використовується.

На кінець 2020 року за інформацією Держказначейства України залишок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, склав 686,2 млн грн (11,5% від усієї субвенції), з них 633,2 млн грн знаходяться на рахунках обласних бюджетів (92%).

Ініціатива з покращанням доступності та якості медичного обслуговування сільського населення була гарна, але на жаль, незавершеність робіт призвели до того, що сільське населення не може отримати обіцяну медичну допомогу.

### **Проблеми з доступністю закладів охорони здоров'я**

У процесі перетворень закладів охорони здоров'я залишалося ще одне не менш важливе питання як безперервність надання медичних послуг, що потребувало вирішення, це доступність будівель. З 1 січня 2021 року для того, щоб підписати договір з НСЗУ медичний заклад має подати скановану копію документа, що підтверджує доступність медичних закладів, для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення відповідно до будівельних норм і правил, виданого фахівцем з питань технічного обстеження будівель та споруд, який має відповідний кваліфікаційний сертифікат. Така норма передбачена постановою КМУ від 25.04.2018 р. №410. Тут доцільно звернути увагу на той факт, що більшість будівель закладів охорони здоров'я побудовані у минулому столітті і тому зовсім не відповідають новим будівельним нормам щодо інклюзивності. По-перше, проведення технічного обстеження та отримання сертифікату відповідності потребує додаткових значних коштів. По-друге, потребує значних фінансових ресурсів виготовлення проєктно-кошторисної документації, реконструкція або капітальний ремонт, під що підпадає переважна більшість медичних закладів. Профінансувати з місцевих бюджетів проведення технічних обстежень будівель, виготовлення проєктно-кошторисної документації, проведення реконструкції або капітальний ремонт будівель в умовах пандемії COVID-19 було неабияк складно. У листопаді 2020 року змінами до постанови КМУ від 25.04.2018 р. №410 було дозволено закладам охорони здоров'я, які бажають укласти договір про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій з НСЗУ щодо надання екстреної медичної допомоги, не подавати сканованої копії документа, що підтверджує доступність будівлі та приміщення.

З огляду на це, трохи більше 50% медичних закладів відповідає нормам інклюзивності на кінець 2020 року, і тому є великий ризик того, що у 2021 році буде значна кількість закладів охорони здоров'я, які не зможуть підписати договір з НСЗУ.

## **Думка медпрацівників про реформи в системі охорони здоров'я**

У нових умовах роботи медичних закладів у вигляді комунальних некомерційних підприємств система оплати праці визначається колективним договором або положенням про оплату праці/преміювання в КНП. Автономізований заклад став більш самостійним у вирішенні питань оплати праці, придбання обладнання або автотранспорту тощо. Середньомісячні витрати на заробітну плату за період квітень-вересень 2020 року для керівника медичного закладу, який надає спеціалізовану та високоспеціалізовану медичну допомогу склали 23,5 тис грн, для лікаря – близько 9 тис грн. Лікар, який надає первинну медичну допомогу, отримував у середньому 14,5 тис. грн, а медична сестра – 7,8 тис грн. Слід врахувати, що через пандемію COVID-19 медичні працівники, які надавали медичну допомогу пацієнтам хворим на гостру коронавірусну інфекцію, отримували 300% доплату.

У 2020 році АМУ спільно з дослідницькою компанією «Active Group» та Всеукраїнським лікарським товариством провели опитування більше 4500 медичних працівників закладів охорони здоров'я для вивчення їх думки стосовно ситуації з трансформацією охорони здоров'я, запровадженням карантину у 2020 році тощо. Було отримано думку медиків, як вплинула епідемія на початок медичної реформи; про фінансове забезпечення охорони здоров'я в громадах; реальну ситуацію зі спеціалізованою медичною допомогою в умовах другого етапу реформи.

Найбільш негативну реакцію у медиків викликала ситуація старту проведення реформи вторинної ланки медичної допомоги саме під час карантину як і дії центральної влади медичні працівники оцінили негативно (75,7%). Майже тотожними до оцінок роботи центральної влади є негативні оцінки медиками готовності системи охорони здоров'я до боротьби з пандемією – 72,6%. Попри негативні оцінки роботи влади та готовності системи охорони здоров'я до пандемії, понад половина медичних працівників схвально ставиться до карантинних заходів, які запроваджено у державі.

Понад дві третини (69,5%) опитаних медичних працівників сказали, що відчувають небезпеку, коли знаходяться на своєму робочому місці. За отриманими оцінками виявилось, що дві третини медиків не забезпечені захисними окулярами та захисними костюмами. Медичні працівники відчувають себе не захищеними. У загальній структурі хворих на коронавірусну інфекцію COVID-19 по країні 20% становлять медичні працівники. При цьому потрібно зауважити, що страхування медичних працівників забезпечувалося органами місцевого самоврядування лише за кошти місцевих бюджетів.

Велика кількість нарікань від медиків, громад стали поштовхом до того, що Указом Президента України №55/2020 було створено тимчасову робочу групу з питань реформування системи охорони здоров'я», якій доручено проаналізувати до 1 березня 2020 року хід реформування системи охорони здоров'я, у тому числі щодо реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги, готовності закладів охорони здоров'я до реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для інших видів медичної допомоги; за результатами такого аналізу внести пропозиції щодо подальшого реформування сфери охорони здоров'я. Але висновки тимчасової робочої групи оприлюднено так і не було.

Доцільно звернути увагу, що результати опитування вплинули на рішення Уряду, а саме постановою КМУ від 22.06.2020 р. №610 було врегульовано питання доплат до заробітної плати медичним та іншим працівникам закладів охорони здоров'я комунальної форми власності та закладів охорони здоров'я державної власності, які надають медичну допомогу хворим на COVID-19. Рішення про виділення 5,9 млрд грн для доплат було прийнято Урядом 22.07.2020 р. постановою №623. Ці доплати до заробітних плат медичним працівникам закладів охорони здоров'я склали наступні обсяги:

- лікарям — у розмірі 70% від окладу;
- середньому медичному персоналу — у розмірі 50% мінімальної заробітної плати;
- молодшим медичним сестрам — у розмірі 25% мінімальної заробітної плати.

Однак важливо зауважити, що заходи з протидії COVID-19 розпочалися ще у квітні, а доплати медичним працівникам з державного бюджету почали здійснюватися тільки влітку. Перші місяці доплати проводилися тільки за рахунок місцевих бюджетів.

Проведене дослідження повністю віддзеркалює реальну ситуацію в охороні здоров'я. Адже умови праці, рівень заробітної плати медиків у медичних закладах останні роки були настільки незадовільні, що пандемія як лакмус проявила ці проблеми.

### **Адміністративно-територіальна реформа та охорона здоров'я**

У свою чергу на зміни в медицині вплинула адміністративно-територіальна реформа. У результаті проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади відбувалися зміни адміністративно-територіального устрою. Кабінетом Міністрів України було визначено адміністративні центри та затверджено території територіальних громад усіх областей. Парламент прийняв Постанову Верховної Ради України від 17.07.2020 р. №807 «Про утворення та ліквідацію районів». Це дозволило сформуванню нового адміністративно-територіального устрою з 1469 територіальних громад та 136 районів. В кінці 2020 року розпочалася передача з районного рівня медичних закладів, що надають первинну та вторинну медичну допомогу, на рівень сільських, селищних, міських територіальних громад. На цьому етапі важливим є збереження безперервності надання медичних послуг населенню, укладених декларацій між пацієнтами та лікарями і фінансування закладів охорони здоров'я з 1 січня 2021 року.

У такій ситуації, стратегічно важливо для виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень налагодити новоствореним громад конструктивну взаємодію між собою задля формування ефективної мережі медичних закладів та їх утримання. Це позитивно вплине на доступність медичної допомоги населення та надання більш широкого спектру якісних медичних послуг.

За підсумками впровадження змін в охороні здоров'я у 2020 році слід підкреслити, що він був найскладнішим для медицини за всі роки незалежності, коли стара система охорони здоров'я вже поламана, а нова ще не створена. І все це відбувалося на фоні пандемії COVID-19.

У 2020 році завершився Етап інтеграції щодо реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я, який передбачав налагодження повноцінного функціонування нової системи фінансування охорони здоров'я в масштабі всієї країни. На цьому етапі планувалося:

- забезпечити фінансування державного гарантованого пакета медичної допомоги (включно з реімбурсацією лікарських засобів) через єдиного національного замовника медичних послуг в повному обсязі;
- забезпечити функціонування єдиного медичного простору на базі інструментів електронної охорони здоров'я;
- забезпечити повноцінне функціонування механізму співоплати за медичні послуги та лікарські засоби;
- забезпечити у відносинах між єдиним національним замовником та постачальниками медичних послуг використання нових механізмів оплати медичних послуг (для первинної медичної допомоги - механізму оплати на основі капітаційної ставки на одного громадянина; для вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги - механізм оплати за пролікований випадок з використанням методу розподілу на діагностично-споріднені групи);

- провести оцінку впровадження нової моделі фінансування системи охорони здоров'я та підготувати план розвитку системи на наступні п'ять років.

Наразі жоден з передбачених Концепцією заходів не реалізований повністю, лише державний гарантований пакет медичної допомоги поки повністю введено для первинної медичної допомоги та підписано договори між замовником та постачальниками медичних послуг.

Заклади охорони здоров'я протягом 2020 року працювали в умовах світової пандемії COVID-19, тотального дефіциту коштів, медичного обладнання, засобів індивідуального захисту, ліків та медичних кадрів.

У контексті реалізації Концепції реформи фінансування охорони здоров'я надзвичайно важливо звернути увагу на те, що під час формування державного бюджету на 2021 рік НСЗУ намагалася перекласти фінансування медичних закладів замість державного бюджету на бюджети територіальних громад - у випадку припинення чи зменшення оплати за договором про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій. Така пропозиція порушує право населення територіальних громад на доступну медичну допомогу; несе ризики зупинки роботи медичних закладів, що суперечить статті 49 Конституції України та Закону України «Про державні фінансові гарантії медобслуговування населення». Зокрема, Конституція визначає, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. При цьому звертає увагу на себе той факт, що пропозиції до статті 89 суперечать Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», а саме статтям 3 та 4, де держава гарантує повну оплату надання громадянам необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, що передбачені програмою медичних гарантій, згідно з тарифом за рахунок коштів Державного бюджету України. Прикінцевими положеннями цього Закону встановлено, що не допускається звуження програми медичних гарантій.

На сьогодні відповідно до Бюджетного кодексу України за рахунок коштів бюджетів територіальних громад оплачуються комунальні послуги та енергоносії комунальних закладів охорони здоров'я, фінансуються місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я. У той же час НСЗУ пропонує перекласти фінансування медичного обслуговування на плечі територіальних громад, без надання відповідних фінансових компенсаторів. Дана норма ставить фінансування медицини територіальної громади повністю в залежність від спроможності місцевих бюджетів і напряду впливає на доступність медичної допомоги. Вдалося відстояти позицію ОМС у частині, щоб органи державної влади не перекладали свої повноваження на територіальні громади.

Продовжуватимуться зміни в охороні здоров'я у 2021 році. Програму медичних гарантій 2020 пролонговано на I квартал 2021 року з відповідною пролонгацією на цей період договорів на надання медичних послуг між НСЗУ та закладами охорони здоров'я. Держава продовжуватиме у 2021 році фінансувати через НСЗУ медичні послуги за тарифами визначеними на рівні 2020 року. На Програму медичних гарантій на 2021 рік у Державному бюджеті передбачено 123,5 млрд грн. Специфікація та умови закупівлі пакетів медичних послуг у 2021 році здійснюватимуться за 34 напрямками, 1 пакетом лікування COVID-19 та пакетом з вакцинації від COVID-19. Планується запровадити 5% доплати за досягнення індикаторів з вакцинації у 2021 році при наданні первинної медичної допомоги та забезпечення препаратами інсуліну хворих на цукровий діабет шляхом реімбурсації лікарських засобів. Ще один надзвичайно важливий факт, що з 1 березня 2021 року втрачають чинність 90 клінічних протоколів та стандартів відповідно до наказу МОЗ України від 28.02.2020 № 590. Це ставить під загрозу в медичних закладах надання медичної допомоги населенню з обов'язковим дотриманням стандартів медичної допомоги.

У 2021 році діятиме норма, якою фінансування охорони здоров'я здійснюватиметься



у порядку та розмірах, встановлених Урядом з урахуванням наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів. Отже заклади охорони здоров'я у 2021 році продовжать працювати в умовах дефіциту фінансових ресурсів, недостатньої нормативно-правової бази.

### **Висновки**

Підсумовуючи стан охорони здоров'я за 2020 рік можна зробити такі висновки:

- органи місцевого самоврядування працювали постійно в умовах нормативного та фінансового дефіциту щодо запобігання COVID-19;
- завдяки діям органів місцевого самоврядування з початку пандемії було стримано поширення гострої коронавірусної інфекції;
- громади, не очікуючи фінансування з державного бюджету, закуповували медичне обладнання, засоби індивідуального захисту, ліки, забезпечували стаціонари киснем, страхували медичних працівників та доплачували їм тощо;
- громади дофінансовували Програму медичних гарантій;
- підходи до фінансування охорони здоров'я змінилися тільки формально, а фактично все тільки ускладнилося;
- вкотре змінилися підходи до формування госпітальних округів і не сформовано мережі закладів охорони здоров'я;
- медичні заклади, які надавали високотехнологічні медичні послуги, мали краще фінансування.

Загалом, подальша реалізація змін в охороні здоров'я буде вдалою, якщо буде забезпечено виконання наступних завдань:

- необхідно завершити передачу з районного рівня медичних закладів, що надають первинну та вторинну медичну допомогу, на рівень сільських, селищних, міських територіальних громад, та вирішити питання з фінансуванням таких медичних закладів громадами спільно;
- потребують удосконалення механізми взаємодії між територіальними громадами стосовно забезпечення доступною медичною допомогою їх населення;
- потребує покращення матеріально-технічна база медичних закладів;
- забезпечити навчання медичних працівників для роботи на новому високотехнологічному медичному обладнанні, що було придбано у 2020 році, щоб запобігти його простоювання;
- необхідно проводити виважену та правдиву інформаційну політику та забезпечувати якісні комунікації з громадами щодо подальших кроків реформування охорони здоров'я;
- потребує розробки національний стратегічний документ розвитку охорони здоров'я;
- необхідно забезпечити розробку належної нормативно-правової бази для трансформації охорони здоров'я;
- забезпечити фінансування охорони здоров'я у розмірі не менше 5 відсотків від ВВП та належну оплату праці медичних працівників.

Успішною трансформація охорони здоров'я буде тоді, коли Уряд, Парламент та органи місцевого самоврядування прийматимуть виважені рішення, які дозволять швидко та ефективно вирішувати проблемні питання в медицині, вчасно реагувати на всі виклики та створити сприятливі умови для забезпечення громадян доступною та якісною медичною допомогою.

## ОСВІТА ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ

2020 рік для освітньої галузі України – рік вагомих змін, які матимуть вплив на подальший розвиток освіти і місцевого самоврядування: насамперед йдеться про карантинні заходи, процеси децентралізації і продовження реформування середньої освіти.

### *Освіта на карантині*

Значущою подією, що безпосередньо торкнулась освітньої галузі протягом 2020 року, стала пандемія COVID-19, яка призвела до суттєвих змін у сфері освіти як в усьому світі, так і в Україні. З 12 березня 2020 року в країні було запроваджено тритижневий карантин для усіх закладів освіти, незалежно від форми власності та сфери управління, який мав закінчитись 3 квітня (постанова Кабміну № 211 від 11 березня 2020 р.). Однак, зважаючи на складну епідемічну ситуацію впродовж весни, Уряд продовжив строки загальнонаціонального карантину до 22 травня.

Врешті заклади загальної середньої освіти завершили навчальний рік дистанційно. Заклади освіти інших рівнів після пом'якшення карантинних обмежень відновили свою роботу: з 25 травня — дошкільні, з 1 червня — позашкільні, професійно-технічні та інклюзивно-ресурсні центри. ДПА для учнів 4-их і 9-их класів було скасувало (наказ МОН № 463 від 30.03.2020). Основна сесія ЗНО відбулася на місяць пізніше, ніж планувалося до карантину – з 25 червня до 17 липня.

У липні 2020 року було запроваджено адаптивний карантин, який відрізнявся від попереднього тим, що залежно від ряду показників (динаміки кількості хворих, кількості місць у лікарнях тощо) Україну було поділено на чотири зони. В кожній зоні визначався ступінь карантинних обмежень, відповідно до якого заклади освіти переходили або ні на дистанційну форму надання освіти.

Організацію та виконання протиепідемічних заходів під час освітнього процесу мали забезпечити органи місцевого самоврядування та керівники закладів освіти. Зокрема на органи місцевого самоврядування покладалась відповідальність за:

- забезпечення усіх співробітників школи засобами індивідуального захисту із розрахунку одна захисна маска на 3 години роботи;
  - створення запасу масок в закладі середньої освіти на випадок, коли учень забув маску, чи вона втратила функціональність;
  - оснащення санітарних кімнат рідким милом та паперовими рушниками або електросушарками;
  - забезпечення м'якими засобами для проведення наприкінці робочого дня вологого прибирання приміщень та дезінфекції всіх поверхонь, включаючи місця для сидіння, столи, дверні ручки, перила тощо;
  - оснащення окремими контейнерами/урнами з кришками та поліетиленовими пакетами для організації в закладі освіти централізованого збору та утилізації використаних засобів індивідуального захисту (захисні маски, респіратори, гумові рукавички, захисні щитки), паперові серветки;
  - організацію роздачі попередньо фасованої харчової продукції, у разі неможливості забезпечення дітей гарячим харчуванням;
  - забезпечення засобами індивідуального захисту та антисептичними засобами для обробки рук водіїв та супроводжуючих під час підвезення дітей та педагогічних працівників;
  - дезінфекцію салону транспортного засобу в кінці робочої зміни;
  - організацію температурного скринінгу усіх співробітників до початку роботи закладу.
- За підрахунками АМУ, лише на маски для педагогічного персоналу щодня необхідно було

близько 10 млн грн. Окрім того, на маски для непедагогічного персоналу потрібно було 5,6 млн грн, на маски для учнів – 62,8 млн грн. Також для придбання термометрів для більш як 14 тис шкіл, які діяли у 2020 році, необхідно орієнтовно 42,5 млн грн, а для антисептиків - 57,9 млн грн.

У МОН до початку нового 2020/21 навчального року дотримувалися позиції, що фінансувати додаткові витрати на організацію навчання в умовах пандемії можна із залишків освітньої субвенції. Однак, як відомо, освітня субвенція – це цільове виділення коштів з державного бюджету місцевим бюджетам лише для здійснення оплати праці педагогічних працівників, що надають повну загальну середню освіту. Її залишки можна використовувати на визначений перелік товарів і послуг, серед яких не було засобів індивідуального захисту. Можливість використання залишків освітньої субвенції для придбання товарів та послуг для здійснення протиепідемічних заходів КМУ передбачив лише у листопаді. Однак не всі громади мали залишки освітньої субвенції з попереднього року.

Питання, за які кошти і наскільки повно було виконано завдання щодо забезпечення протиепідемічних заходів в закладах освіти, залишилось відкритим.

Під час жорсткого карантину, що був навесні, МОН самоусунулось та переклало відповідальність за організацію освітнього процесу на органи місцевого самоврядування і заклади освіти. Через відсутність досвіду дистанційного навчання система освіти виявилась не готовою до надання освітніх послуг в дистанційній формі. Основними причинами, які вплинули на неспроможність закладів освіти надавати освіту в дистанційній формі стали:

- відсутність доступу до Інтернет, або його низька швидкість;
- відсутність необхідного обладнання (комп'ютерна техніка, відеокамери, мікрофони тощо);
- відсутність програмного забезпечення;
- неволодіння вчителями необхідними навичками роботи з програмним забезпеченням та особливостями методики надання освіти в дистанційному режимі.

За даними Державної служби якості освіти 62,4 % керівників закладів середньої освіти зазначили, що більшість педагогічного персоналу та учнів закладу освіти не мали необхідного обладнання вдома, а 46,9% — вказали на низькошвидкісне підключення до Інтернету. При чому відсутність обладнання та можливості встановлювати необхідне комунікаційне забезпечення було характерним як для вчителів та керівників закладів, так і для учнів. Особливо важким було становище учнів з багатодітних, малозабезпечених сімей, які найчастіше не мали необхідного обладнання.

Питання організації навчання своїх дітей майже повністю лягло на плечі батьків. Якщо врахувати, що переважна більшість з них так само працювала дистанційно в період весняного локдауну, а організація освітнього процесу часто зводилась до надсилання вчителями сторінок з підручника, які необхідно опанувати учням самостійно, то стає зрозумілим, що якість отриманої у 2020 році освіти є сумнівною.

### **Децентралізація в освіті**

Улітку 2020 року адміністративно-територіальний устрій в Україні зазнав змін. Кабмін своїми розпорядженнями №№ 707-р – 730-р від 12.06.2020 затвердив території нових територіальних громад у 24 областях. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням КМУ від 01.04.2014 № 333-р, основним повноваженням органів місцевого самоврядування базового рівня визначено, зокрема, управління закладами середньої освіти. Відповідно органи виконавчої влади районного рівня таких повноважень не матимуть.

Повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня щодо управління освітою були підкріплені внесеними у вересні 2020 року змінами до статті 89 Бюджетного Кодексу України (Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» № 907-IX), згідно з якими видатки на фінансування закладів освіти з 2021 року було передано від районних бю-

джетів до бюджетів міських, селищних та сільських громад. Після проведення місцевих виборів 25 жовтня районні ради почали передавати заклади освіти у власність територіальних громад.

Передбачалось, що усі об'єкти освітньої інфраструктури: заклади дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти, а також усе майно, що їм належить, за ініціативою районних рад або новостворених міських, сільських чи селищних рад будуть передані до комунальної власності органів місцевого самоврядування базового рівня. Максимальне наближення освітніх послуг до споживачів дозволить органам місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання фінансування освіти та оптимізації освітньої мережі, відповідно до потреб жителів громади, а також підвищити якість освіти.

За даними МОН, на кінець 2020 року частка переданих закладів освіти складала 95-97%. Тобто до першого січня 2021 року, початку бюджетного року, процес передачі завершений не був.

### Ресурсне забезпечення

За даними МОН у 2020 році з усіх видатків на освіту близько половини складала видатки з місцевих бюджетів, 30% - освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам і 21% - інші видатки на освіту з державного бюджету (рис.1)

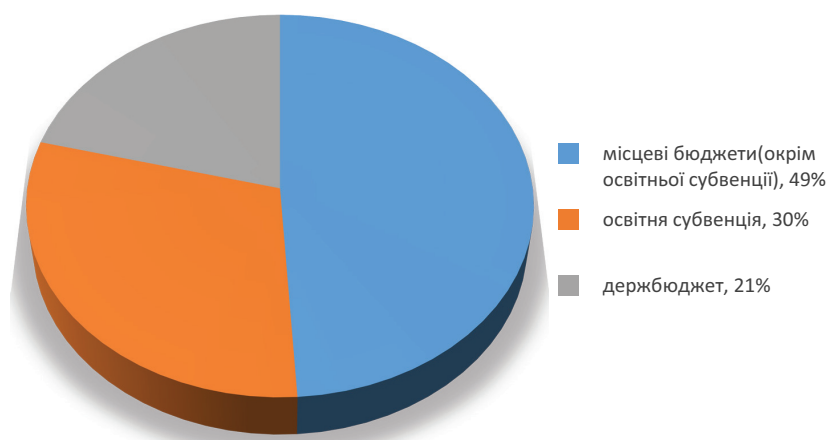


Рис.1. Розподіл видатків на освіту за джерелами фінансування<sup>22</sup>,%

Однак, впродовж року понад 10 разів приймалися зміни до Державного бюджету, які мали вплив на фінансову спроможність органів місцевого самоврядування та, зокрема, на сферу освіти.

Так, на початку року молоді педагогічні працівники очікували виплати одноразової допомоги в розмірі 10 прожиткових мінімумів, про що було гучно проголошено МОН. На ці цілі в Держбюджеті-2020 передбачалась «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на покращення соціального захисту окремих категорій педагогічних працівників закладів загальної середньої освіти» обсягом 3,7 млрд грн. Прийняття цієї бюджетної програми було певним компенсатором найбільш вразливим категоріям педагогічних працівників за відтермінування постанови КМУ від 10 липня 2019 року № 822 «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки», згідно з якою планувалось поступове підвищення оплати праці освітянам.

Однак, молоді педагоги (йдеться про понад 73 тис. педагогів, що мають педагогічний стаж до 10 років) так і не отримали запланованих коштів. Видатки відповідної бюджетної програми спочатку було зменшено на 2,2 млрд грн., (розпорядження КМУ від 12.02.2020 №116-р), а потім у квітні, у зв'язку із скороченням видатків МОН, ця субвенція скоротилась ще на 1,553 млрд грн до нуля (Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» № 553-IX). Також необхідно зауважити, що 2,2 млрд грн з субвенції на покращення матеріального становища молодих педагогів було додано до обсягів освіт-

<sup>22</sup> <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/serpneva-konferencia/2020/metod-zbirka-osvita-ta-covid-2020.pdf>

ньої субвенції на врахування реального контингенту здобувачів освіти.

Квітневими змінами до Держбюджету (Закон України № 553-IX) скорочено також видатки на інші бюджетні програми в освіті (рис.2).

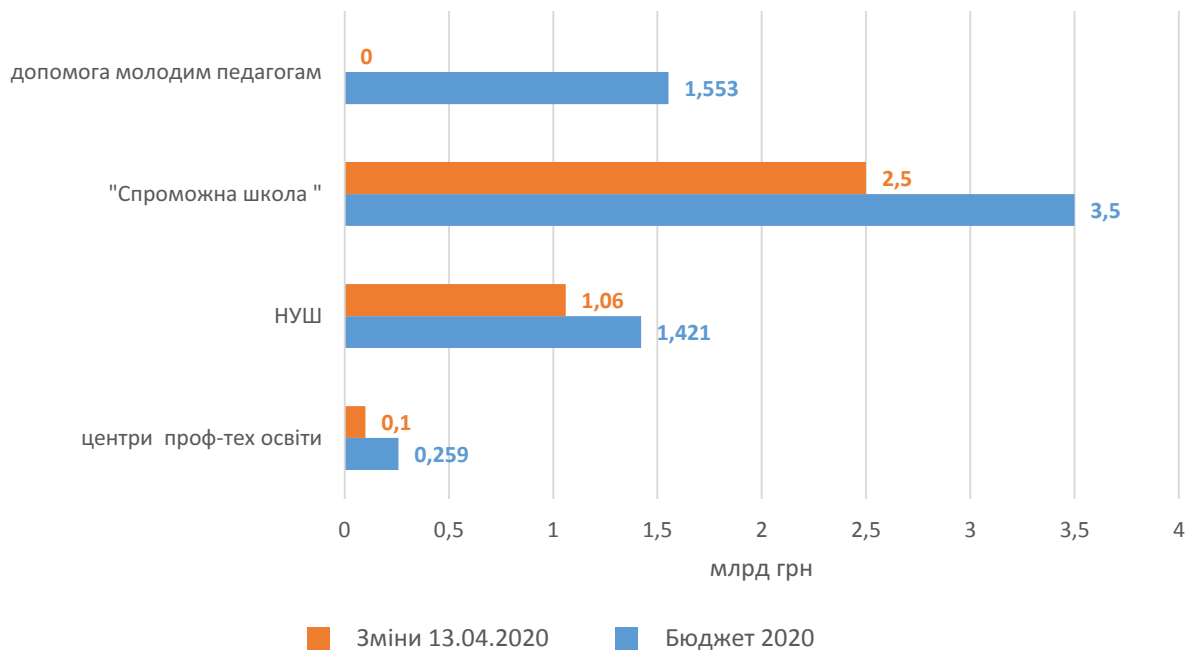


Рис. 2. Скорочення видатків на освіту у 2020 році

Частково освітні кошти були спрямовані до створеного Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками

У квітні 2020 року за погодженням з МОН (наказ МОН від 16.04.2020 року № 531 «Про затвердження деяких переліків погоджених пропозицій обласних державних адміністрацій щодо використання освітньої субвенції у 2020 році за відповідними напрямками») окремі заклади загальної середньої освіти отримали кошти з резерву освітньої субвенції та нерозподіленої освітньої субвенції для територій Донецької та Луганської областей в обсязі 1,1 млрд грн. Кошти за принципом співфінансування з місцевими бюджетами були використані на придбання шкільних автобусів (600 млн грн), обладнання чи ремонту їдалень (харчоблоків) (400 млн грн), забезпечення належних санітарно-гігієнічних умов (55,3 млн грн), придбання обладнання для спеціальних шкіл та навчально-реабілітаційних центрів, в яких навчаються сліпі, зі зниженим зором, глухі діти (44,3 млн грн).

Кілька разів у 2020 році Уряд здійснив перерозподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами з метою недопущення заборгованості з виплат заробітної плати вчителям. Так, у лютому майже усім місцевим бюджетам у зв'язку з уточненням контингенту здобувачів освіти було перерозподілено 2,5 млрд грн (розпорядження КМУ від 12.02.2020 № 116-р). Причому 21,5 % місцевих бюджетів було зменшено обсяг освітньої субвенції, на загальну суму 282,8 млн грн. Збільшення обсягів освітньої субвенції здійснено за рахунок зменшення обсягу субвенції на покращення соціального захисту окремих категорій педагогічних працівників ЗЗСО (2,2 млрд грн); резерву освітньої субвенції (1,7 млн грн); зменшення обсягів освітньої субвенції окремим громадам (282,8 млн грн). У травні Уряд збільшив обсяги освітньої субвенції для місцевих бюджетів Івано-Франківської, Полтавської, Хмельницької та Чернігівської областей (розпорядження КМУ № 506-р від 06.05.2020). Джерелом покриття видатків став резерв освітньої субвенції в обсязі 26,8 млн грн та зменшення обсягу субвенції трьох районних бюджетів на 15,2 млн грн. У грудні – Вінницької, Івано-Франківської, Кіровоградської, Одеської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької та Чернігівської областей ( розпорядження КМУ № 1543-р від 2.12.2020). Згідно з рішенням КМУ перерозподілено 51,6 млн грн видатків освітньої субвенції між місцевими бюджетами в межах видатків відповідного регіону, а також розподілено резерв освітньої субвенції в сумі 4,7 млн грн.

У зв'язку з підвищенням у поточному році розміру мінімальної заробітної плати та встановлення її з 1 вересня у місячному розмірі 5 000 грн, у серпні 2020 року було прийнято зміни до держбюджету, якими, розмір освітньої субвенції збільшено на 1,565 млрд грн до 79,1 млрд грн.

Враховуючи усі перерахунки, місцеве самоврядування у 2020 році отримало з Державного бюджету понад 81 млрд грн на оплату праці педагогічних працівників, що надають повну загальну середню освіту.

У той же час за даними АМУ дефіцит освітньої субвенції у 2020 році в середньому складав 5,5%, що на 3,5% менше, ніж у 2019 році. Тенденція дофінансування з місцевих бюджетів заробітної плати педагогів шкіл зберіглась. При цьому, за інформацією органів місцевого самоврядування, власних ресурсів часто недостатньо для забезпечення оплати праці педагогів. Основна причина недостатнього обсягу освітньої субвенції – це недосконалість формули розподілу освітньої субвенції, затвердженої постановою КМУ від 27.12.2017 №1088. Як зазначають органи місцевого самоврядування, обсяг освітньої субвенції у 2020 році не враховував частину здійснюваної педагогами та передбаченої нормативно-правовими документами МОН роботи:

- оплату годин індивідуального навчання;
- оплату заміні тимчасово відсутніх педпрацівників;
- оплату реальної потреби у групах подовженого дня;

Недостатність обсягів освітньої субвенції в окремих громадах призвела до виплати надбавок за престижність в обсягах, менших за передбачені 30%, а також до невиплат щорічних винагород.

В той же час за інформацією Державної казначейської служби України, на кінець 2020 року на рахунках місцевих бюджетів утворилось 5,3 млрд грн невикористаних залишків освітньої субвенції.<sup>23</sup> Залишки утворились у таких місцевих бюджетах:

- у 24 обласних бюджетах – 1,6 млрд грн;
- у 401 районному бюджеті – 1,3 млрд грн;
- у 100 бюджетах міст обласного значення – 0,7 млрд грн;
- у 776 бюджетах ОТГ – 1,7 млрд грн.

Водночас у 209 громадах залишки коштів освітньої субвенції відсутні.

Необхідно зазначити, що залишки освітньої субвенції на кінець 2020 року утворені не за рік, а накопичені за кілька попередніх років і їх наявність не може характеризувати обсяг, виділеної у 2020 році освітньої субвенції як надмірний. Про невідповідність обсягів освітньої субвенції реальним потребам громад свідчить неодноразовий її перерозподіл і збільшення впродовж року майже на 4 млрд грн.

Для підтримки органів місцевого самоврядування в питанні забезпечення безпечних умов у закладах освіти в період карантину наприкінці жовтня, було виділено майже 540 млн грн на забезпечення шкіл дезінфікуючими засобами (постанова КМУ від 21.10.2020 № 984). За зазначеним напрямом розподіл субвенції між обласними бюджетами, бюджетами районів, міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад на закупівлю дезінфікуючих засобів для обробки рук та дезінфікуючих засобів для обробки поверхонь здійснювали обласні державні адміністрації.

Також у листопаді 2020 року Уряд прийняв рішення надати можливість органам місцевого самоврядування використовувати залишки коштів освітньої субвенції на закупівлю засобів захисту для учасників освітнього процесу в період карантину. Зокрема, кошти освітньої субвенції, що залишилися станом на початок року, до кінця 2020 року можна було використати для придбання захисних масок і щитків, одноразових рукавичок, дезінфікуючих засобів, інфрачервоних термометрів, а також послуг з дезінфекції приміщень.

<sup>23</sup> Джерело: сайт Міністерства фінансів України [https://www.mof.gov.ua/uk/news/u\\_mistsevikh\\_biudzheta\\_kh\\_znakhoditsia\\_53\\_mlrd\\_grn\\_zalishkiv\\_osvitnoi\\_subventsii\\_ia\\_ki\\_maiut\\_buti\\_spriamovani\\_na\\_pidvishchennia\\_ia\\_kosti\\_osviti\\_-\\_roman\\_iermolichev-2668](https://www.mof.gov.ua/uk/news/u_mistsevikh_biudzheta_kh_znakhoditsia_53_mlrd_grn_zalishkiv_osvitnoi_subventsii_ia_ki_maiut_buti_spriamovani_na_pidvishchennia_ia_kosti_osviti_-_roman_iermolichev-2668)

Двічі за рік місцеві бюджети отримали кошти на шкільні автобуси, ремонт та придбання обладнання для їдалень, забезпечення належних санітарно-гігієнічних умов у закладах середньої освіти на умовах спів фінансування. Так, на початку року було розподілено 1,1 млрд грн резерву освітньої субвенції та нерозподілених видатків освітньої субвенції для територій Донецької та Луганської областей на користь місцевих бюджетів (розпорядженням Кабміну від 27.11.2019 №1106-р). Зокрема, у розпорядженні було визначено, що на:

- придбання шкільних автобусів, у тому числі обладнаних місцями для дітей з особливими освітніми потребами – 600 млн грн;
- ремонт та придбання обладнання для ремонту їдалень (харчоблоків) закладів загальної середньої освіти – 400 млн грн;
- забезпечення належних санітарно-гігієнічних умов у приміщеннях закладів загальної середньої освіти – 55,3 млн грн;
- придбання обладнання для спеціальних шкіл та навчально-реабілітаційних центрів, в яких навчаються сліпі, зі зниженим зором, глухі діти – 44,3 млн грн.

Наприкінці року Кабмін спрямував 490 млн грн на придбання шкільних автобусів, за умови співфінансування. Необхідні для цього кошти виділені за рахунок розподілу резерву освітньої субвенції (161,9 млн грн) та перерозподілу залишків за окремими бюджетними програмами Міністерства освіти і науки України (328,1 млн грн) (розпорядження КМУ від 16 грудня 2020 р. № 1570-р).

### Дошкільна освіта

Сприяння діяльності закладів дошкільної освіти належить до власних повноважень органів місцевого самоврядування (підпункт 2 пункту «а» статті 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

За офіційними даними МОН органи місцевого самоврядування у 2020 році утримували мережу з 14 666 закладів дошкільної освіти комунальної форми власності. Натомість дошкільних закладів державної власності функціонувало – 29 одиниць, і приватної – 201 одиниця (рис 3). Всього у закладах дошкільної освіти працювало 137 688 педагогічних працівників, здобувало освіту 1 278 237 дошкільнят.

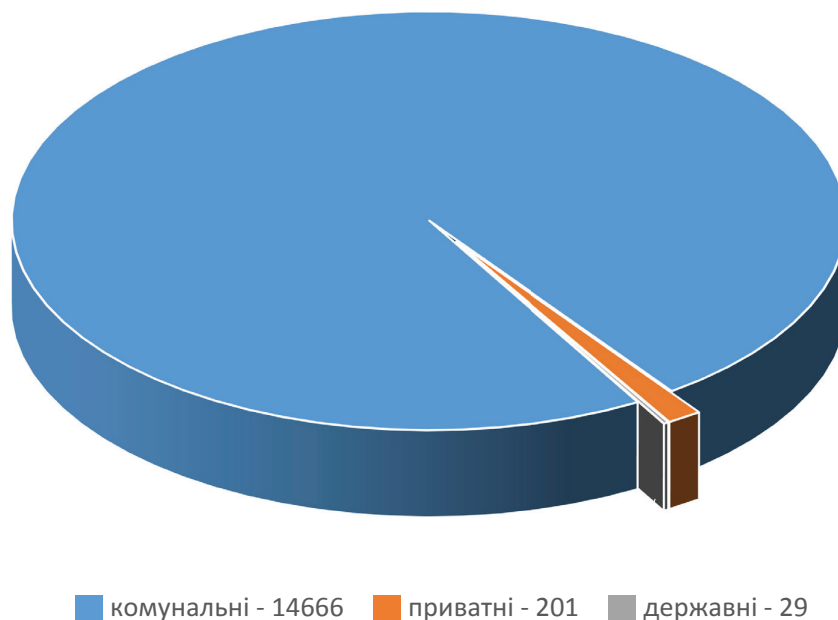


Рис. 3. Мережа закладів дошкільної освіти за формами власності

Переважну більшість (98,4%) мережі дошкільних закладів складають заклади комунальної форми власності, лише 0,2% - державної і 1,4 % – приватної форми власності.

Фінансування дошкільної освіти у 2020 році здійснювалось з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад, згідно з статтею 89 Бюджетного кодексу України (підпункт «а» пункту 2 частини першої). Хоча в освітньому законодавстві передбачена можливість оплати праці вихователів закладів дошкільної освіти через надання відповідної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам і МОН виголошує про свою послідовну підтримку в питанні передбачення такої субвенції у держбюджеті, у 2020 році такої субвенції не надавалось. Таким чином, органи місцевого самоврядування за власні ресурси утримують, розвивають систему дошкільної освіти, а також забезпечують оплату праці педагогічних і непедагогічних працівників закладів дошкільної освіти, що належать до комунальної власності.

На дошкільну освіту з місцевих бюджетів у 2020 році здійснено видатків на суму 37,5 млрд грн<sup>24</sup>.

Поряд зі здобутками системи дошкільної освіти, органи місцевого самоврядування відзначають наявність окремих проблемних питань у сфері дошкільної освіти, що, зокрема, потребують удосконалення нормативно-правової бази. Ці проблемні питання, які АМУ озвучила на парламентських слуханнях «Стан і проблеми законодавчого забезпечення розвитку дошкільної освіти в Україні» у лютому 2020 року, стосуються:

- повного або часткового невиконання районними радами та районними державними адміністраціями підпункту «а» пункту 2 частини першої статті 89 Бюджетного кодексу України щодо фінансування закладів дошкільної освіти;
  - застарілих Типових штатних нормативів закладів дошкільної освіти;
  - низької оплати праці в дошкільлі;
  - неналежного кадрового забезпечення системи дошкільної освіти;
  - відсутності коштів на капітальні ремонти та устаткування закладів дошкільної освіти;
  - необхідності оновлення програмно-методичного забезпечення, посібників у сфері дошкільної освіти;
- прийняття нового Закону України «Про дошкільну освіту».

Наприкінці 2020 року МОН підготувало проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про дошкільну освіту». АМУ, підтримуючи необхідність реформування системи дошкільної освіти, у той же час вказала на необхідність врахування пропозицій, що стосуються повноважень органів місцевого самоврядування в дошкільній освіті, а саме:

- передбачити можливості органам місцевого самоврядування самостійно визначатись із використанням майна ліквідованих комунальних закладів дошкільної освіти;
- визначити мінімальну наповнюваність груп та відповідне їх державне фінансування для забезпечення обов'язкового відкриття у закладах дошкільної освіти груп з мовою корінного народу чи нацменшин поряд із державною мовою.
- вилучити новий додатковий обов'язок органів місцевого самоврядування забезпечувати підвезення дітей старшого дошкільного віку до закладів дошкільної освіти.

Також АМУ вкотре звернула увагу МОН на необхідності державного фінансування дошкільної галузі. Адже дошкільна освіта дітей старшого дошкільного віку (з 5 років) законодавчо визначена як обов'язкова.

Ці та інші зауваження було спрямовано до Міністерства освіти і науки. Зважаючи на зазначене та наявність низки зауважень та пропозицій від інших суб'єктів законотворчого процесу законопроект було відкликано авторами та знято з розгляду на Комітеті з питань освіти, науки та інновацій.

<sup>24</sup> Джерело: Державна казначейська служба, звіт за січень-грудень 2020, режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/misyachnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-sichen-gruden-2020-roku>



## **Загальна середня освіта. Нова редакція Закону України про середню освіту.**

Органи місцевого самоврядування, як засновники закладів середньої освіти, цього року у зв'язку із карантинними обмеженнями здійснювали нові для себе функції: організацію діяльності закладів освіти в дистанційному режимі, а також забезпечення безпечних умов у ЗЗСО під час пандемії. Оскільки МОН не спрацювало на випередження і не розробило необхідні матеріали підтримки роботи закладів середньої освіти в дистанційному режимі до початку карантину, більшість ЗЗСО самостійно налагодили дистанційне навчання у зв'язку із введенням локдауну на початку березня 2020 року. Однак заклади освіти, переважно сільської місцевості, відчували гостру потребу в технічній та методичній підтримці. Врешті після 6 квітня МОН організувало роботу Всеукраїнської школи онлайн: і на українських телеканалах для учнів 5-11 класів почали транслюватись відео уроки за однаковим для усіх учнів країни розкладом і безвідносно до темпів вивчення навчального матеріалу в конкретних ЗЗСО. Значно пізніше - лише наприкінці квітня - розпочалась трансляція уроків для початкової школи.

Навчальний рік в усіх середніх школах України завершився дистанційно. Через несприятливу епідемічну ситуацію парламент ухвалив рішення звільнити випускників початкової і базової школи 2019/2020 н.р. від ДПА (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань завершення 2019/2020 навчального року», № 725-IX). В той же час ЗНО, як єдиний об'єктивний інструмент оцінювання та механізм прозорого вступу до закладів вищої освіти, скасовано не було.

У 2020 році було прийнято низку важливих нормативно-правових документів у сфері загальної середньої освіти.

Насамперед – це Закон «Про повну загальну середню освіту», який закріплює норми, що допоможуть втілити реформу НУШ, розпочату ще 2018 року. Зокрема, цей закон передбачає:

- зміну назви і типів закладів, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти: початкова школа – заклад, який надає початкову середню освіту (1-4 кл), гімназія – надає базову середню освіту (5-9 кл), ліцей – надає профільну середню освіту;
- певні умови для створення ліцеїв: засновниками можуть бути лише ВР АР Крим, обласні та міські ради (міст з населенням більше 50 тисяч); функціонування в ліцеї не менше чотирьох 10-х класів; ліцей – окрема юридична особа, у складі ліцею як виняток може бути ще й базова школа, початкова – ні (встановлюється перехідний період до 1 вересня 2024 року, після якого виключно ліцеї забезпечують здобуття профільної середньої освіти);
- відповідальність сільських, селищних та міських рад (з населенням менше 50 тисяч) лише за надання початкової та базової середньої освіти;
- зарахування дітей до початкової школи без жодних конкурсів, відповідно до закріпленої за закладом території;
- автономію суб'єктів освітньої діяльності, коли заклад загальної середньої освіти має право самостійно приймати рішення з будь-яких питань у межах своєї автономії;
- підвищення кваліфікації за власним вибором вчителів, інтернатуру для молодого вчителя в перший рік роботи у закладі;
- можливість стати вчителем людині не лише з педагогічною, а іншою вищою освітою;
- обмеженість зайняття посади директора строком не більше 2 термінів по 6 років поспіль в одному закладі;
- проведення громадського обговорення проєктів рішень засновника про реорганізацію і ліквідацію закладів загальної середньої освіти у сільській місцевості;
- припинення набору учнів до 1-9 класів санаторних шкіл (санаторних шкіл-інтернатів) з 2020 року. Засновники санаторних шкіл (санаторних шкіл-інтернатів) протягом одного року з дня набрання чинності цим Законом мають змінити тип таких закладів освіти на ліцеї з обов'язковим збереженням у їх складі пансіонів;
- використання майна, у тому числі земельних ділянок ліквідованих державних, кому-

нальних ЗЗСО можливе виключно для забезпечення здобуття освіти, надання послуг у сфері соціального захисту, культури та охорони здоров'я.

**Разом з тим у Законі містяться норми, згідно з якими запроваджується контроль за рішеннями ОМС, який здійснюють:**

- Освітній омбудсмен має право: отримувати від закладів освіти та органів управління освітою інформацію, необхідну для виконання своїх функцій, звертатися до органів місцевого самоврядування щодо виявлених фактів порушення права людини на освіту та законодавства у сфері освіти.
- Місцеві державні адміністрації: проводять моніторинг роботи та рішень органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів у частині реалізації ними державної політики та дотримання законодавства у сфері освіти, а також виконання ними прав і обов'язків засновників закладів освіти.
- Державна служба якості освіти України: здійснює державний нагляд (контроль) у сфері загальної середньої освіти; проводять інституційний аудит закладів освіти; аналізує діяльність органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів з питань освіти (за наявності) в частині, що стосується дотримання законодавства з питань освіти і забезпечення якості освіти на відповідній території.

**Завдяки участі АМУ у законотворчому процесі щодо цього Закону вдалось:**

- спростити процедуру реорганізації, ліквідації чи перепрофілювання (зміну типу) закладу загальної середньої освіти у сільській місцевості шляхом проведення громадського обговорення (пропонувався згода територіальної громади та проведення референдуму);
- зберегти права великих міст на утримання мережі ліцеїв;
- виписати норми щодо фінансової автономії закладу освіти;
- зняти ризик здійснення оплати обов'язкового здобуття загальної середньої освіти лише за кошти місцевих бюджетів та визначити джерела фінансування здобуття загальної середньої освіти як кошти державного, так і місцевих бюджетів;
- уточнити повноваження ОМС як засновників закладів освіти, узгодити їх з нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та нормами інших законів;
- не допустити порушення прав на здобуття освіти дітьми у сільській місцевості у класах-комплектах;
- не допустити внесення додаткових повноважень керівнику закладу освіти, що не властиві його управлінській діяльності (контроль за обов'язковими профілактичними щепленнями учнів та педагогічних працівників);
- не допустити зняття відповідальності з керівника закладу освіти за дотриманням мовного режиму в закладі освіти;
- уточнити окремі моменти обліку робочого часу, педагогічного навантаження та оплати праці педагогічних працівників, зокрема щодо виконання ними педагогічної, виховної, методичної та організаційної роботи залежно від посади;
- зберегти закріплення територій обслуговування за закладами освіти;
- зберегти необхідність погодження із засновником відкриття спеціальних класів, щоб забезпечити їх фінансування;
- посилити повноваження ОМС у частині реалізації кадрової політики у галузі освіти на рівні громади;
- розширити можливості ОМС на використання майна ліквідованих закладів освіти.

**Водночас не вдалося:**

- усунути дублювання контролюючих функцій Державної служби якості освіти України місцевими державними адміністраціями;
- уникнути втручання в процедуру проведення конкурсу на посаду керівника закладу освіти представників територіальних органів ДСЯОУ та місцевих державних адміністрацій.
- розширити права бути засновниками ліцеїв усім органам місцевого самоврядування, а не лише Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним та міським радам (міст з

населенням більше 50 тисяч).

Ряд положень Закону вступають у дію пізніше:

– з 1 вересня 2024 року набирає чинності норма про граничну наповнюваність у початковій школі в 24 учні;

– з 1 січня 2021 року – норма про виготовлення свідоцтв про початкову, базову середню та повну загальну середню освіту з присвоєнням їм відповідного реєстраційного номера в ЄДЕБО;

– з 1 січня 2021 року – норма про оплату праці вихователів груп подовженого дня у комунальних закладах освіти за рахунок коштів освітньої субвенції;

– з 1 вересня 2024 року – норма про можливість започаткування діяльності комунального ліцею при умові функціонування не менше чотирьох 10 класів та функціонування початкової школи як окремої юридичної особи або як структурного підрозділу гімназії. Функціонування гімназій та ліцеїв як окремих юридичних осіб;

– з 1 січня 2020 року – норма про щомісячну доплату в розмірі 20 відсотків посадового окладу педагогічним працівникам, які отримали сертифікат.

Також прикінцевими та перехідними положеннями Закону визначаються нові умови праці:

– припинення безстрокового трудового договору з керівниками державних і комунальних ЗЗСО та педагогами, які отримують пенсію за віком, згідно з пунктом 9 частини першої статті 36 КЗпП (частина друга статті 22, а саме: «Педагогічні працівники державних і комунальних закладів загальної середньої освіти, які досягли пенсійного віку та яким виплачується пенсія за віком, працюють на основі трудових договорів, що укладаються строком від одного до трьох років»)

– до 01.07.2020 засновники комунальних ЗЗСО зобов'язані припинити безстрокові трудові договори з керівниками закладів освіти та одночасно укласти з ними (за їх згодою) трудові договори строком на 6 років (з керівниками, які отримують пенсію за віком, — на рік) без проведення конкурсу.

Також нові виклики 2020 року пов'язані із функціонуванням закладів освіти в дистанційному режимі посилили інтерес до впровадження у шкільний процес нових сучасних технологій. Так, МОН затвердило типовий перелік засобів навчання та обладнання для шкільних природничих кабінетів та STEM-лабораторій (наказ МОН від 29 квітня 2020 року № 574).

Затверджені переліки стосуються кабінетів:

- біології;
- географії;
- математики;
- фізики;
- хімії;
- а також STEM-лабораторій.

Для можливості придбання зазначеного обладнання затверджено порядок та умови використання коштів освітньої субвенції на оснащення ЗЗСО обладнанням для навчальних кабінетів та STEM-лабораторій (наказом МОН від 10.04.2020 № 497).

У 2020 році продовжено можливість використання коштів на оснащення ЗЗСО обладнанням для навчальних кабінетів і STEM-лабораторій. Оскільки кошти на ці цілі було виділено наприкінці 2019 року, згідно з розпорядженням КМУ, і не використано до кінця 2019 року.

У 2020 році затверджено Національну стратегію розбудови безпечного і здорового освітнього середовища у новій українській школі (Указ Президента України від 25.06.2020 № 195/2020). Як зазначається у стратегії, «формування безпечного та здорового освітнього середовища сприятиме кращій реалізації інтелектуального, фізичного, соціального та емоційного розвитку учнів, їх потенціалу, а також матиме позитивний вплив на стан громадського здоров'я, економіки та демографії в цілому в Україні».

Зважаючи на необхідність оновлення нормативної бази дистанційної освіти у зв'язку із врахуванням досвіду роботи закладів освіти в карантинний період, МОН розробило Поло-

ження про дистанційну форму здобуття повної загальної середньої освіти (наказ МОН від 8.09.2020 № 1115). Проте, цей документ не став своєчасним реагуванням на оголошений ще навесні дистанційний режим роботи закладів освіти та зважаючи на те, що чинності він набув майже на місяць пізніше початку нового навчального року (з 16 жовтня 2020).

### Позашкілля

Тенденція поступового збільшення закладів позашкільної освіти починаючи з 2016/17 н.р. збереглась і в 2020 році. Якщо у 2016/17 н.р кількість закладів позашкільної освіти усіх форм власності складала 1376, то у 2019/20 н.р. їх кількість збільшилась до 1389. З них заклади комунальної форми власності складають абсолютну більшість, у 2020 році їх кількість становить 1358 (97,7%), з них 126 – розташовані у сільській місцевості.

За даними МОН, з обласних бюджетів фінансувались – 110 закладів позашкільної освіти, з районних – 727, з міських – 534. 73 заклади позашкільної освіти утримувались об'єднаними територіальними громадами. За даними Держказначейства на позашкільну освіту з місцевих бюджетів у 2020 році здійснено видатків у сумі – 11,0 млрд грн., що на 2 млрд грн більше за минулорічну суму. І хоча позашкільна освіта є невід'ємним складником системи освіти, як визначено Конституцією України та освітнім законодавством, її фінансування не здійснюється з державного бюджету.

Накопичення проблем у позашкіллі пов'язане з недостатнім фінансуванням впродовж багатьох років. Так, не всі заклади позашкільної освіти мають окремі власні будівлі. І хоча більшість з них знаходяться в окремих будівлях, майже 10 % з них потребують капітального ремонту. За даними МОН найбільше таких закладів – у Дніпропетровській (20), Львівській (13), Херсонській (11) областях і м. Київ (11). Найпроблемніша ситуація – у закладів позашкільної освіти художньо-естетичного (46) та науково-технічного (16) напрямів. В аварійному стані знаходяться 12 закладів позашкільної освіти: у Дніпропетровській області – 6, у Житомирській – 3, у Кіровоградській, Львівській, Одеській областях – по 1.<sup>25</sup>

Охоплення позашкільною освітою, від загальної кількості дітей шкільного віку (без закладів позашкільної освіти Мінкультури, Мінмолодьспорту та без ДЮСШ системи МОН) становить у 2020 році 63,1 %, це 1 190 490 осіб.

Найбільша кількість дітей охоплені художньо-естетичним напрямом діяльності (44 %), найменша – оздоровчим (1 %) (рис. 4).



Рис. 4. Охоплення дітей різними напрямками позашкільної освіти, %

<sup>25</sup> <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/serpneva-konferencia/2020/metod-zbirka-osvita-ta-covid-2020.pdf>

Карантинні обмеження поставили перед педагогами закладів позашкільної освіти нові вимоги, завдяки яким в позашкільлі почали активно впроваджуватись принципи дистанційного навчання. Однак, відсутність відповідного обладнання та програмного забезпечення не сприяла належній організації роботи закладів позашкільної освіти.

В продовження реформування освіти та приведення законодавчої бази у відповідність до Закону України «Про освіту», МОН розробило зміни до закону «Про позашкільну освіту». Законопроект передбачав запровадження нового механізму фінансування позашкільної освіти через надання адресних компенсацій за здобуття позашкільної освіти в суб'єктах освітньої діяльності. Передбачалось, що порядок надання таких компенсацій буде затверджений окремим підзаконним актом. Механізмів та джерел покриття додаткових витрат на позашкільля, зокрема державної підтримки позашкільної освіти законопроект не містив. Наразі МОН допрацьовує цей законопроект.

### **Висновки**

2020 рік виявив значні проблеми в дошкільній, загальній середній та позашкільній освіті. Карантинні обмеження, відсутність досвіду та напрацьованих методик дистанційної освіти, невисока цифрова компетентність учителів та учнів, відсутність відповідного обладнання та програмного забезпечення – ці та інші питання привернули увагу до проблем надання якісних освітніх послуг.

Необхідність забезпечення безпечного освітнього процесу (індивідуальні засоби захисту для учасників освітнього процесу, засоби гігієни та дезінфекції, посилені режими санітарних обробок та миття поверхонь) стали додатковим навантаженням на бюджети органів місцевого самоврядування, що утримували мережу закладів освіти. Виклики 2020 року спонукали до прийняття швидких рішень з боку органів місцевого самоврядування та органів державної влади для забезпечення безперервності та безпечності освітнього процесу, які, однак, не завжди були вчасними.

Разом з тим завершення адміністративно-територіальної реформи та передача повноважень у сфері освіти на базовий рівень, що відбулись у 2020 році, забезпечили надійне підґрунтя для можливості швидкого і адекватного реагування на освітні запити громадян, приведення мережі закладів освіти у відповідність до потреб жителів громади та підвищення якості освітніх послуг.

## СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ 2020 – КОРОНОВАНА СОЦІАЛКА

### Соціальні гарантії у державному бюджеті 2020 року

У Державному бюджеті України на 2020 рік Парламент передбачив збільшення державних соціальних гарантій. З 1 січня 2020 року мінімальна заробітна плата становила 4723 гривні, тобто зросла на 13 %, порівнюючи з 2019 роком. У 2019 році, порівнюючи з 2018, вона зросла на 12 %. Окрім того, за ініціативою Президента з 1 вересня 2020 року мінімальна заробітна плата зросла до 5000 грн. Такі дії, за його словами, «це певні кроки у напрямку дійсно цивілізованого рівня життя в Україні». Дійсно, таке підвищення перегнало фактичний прожитковий мінімум для працездатних осіб (з урахуванням суми обов'язкових платежів) на цілий 1 %.

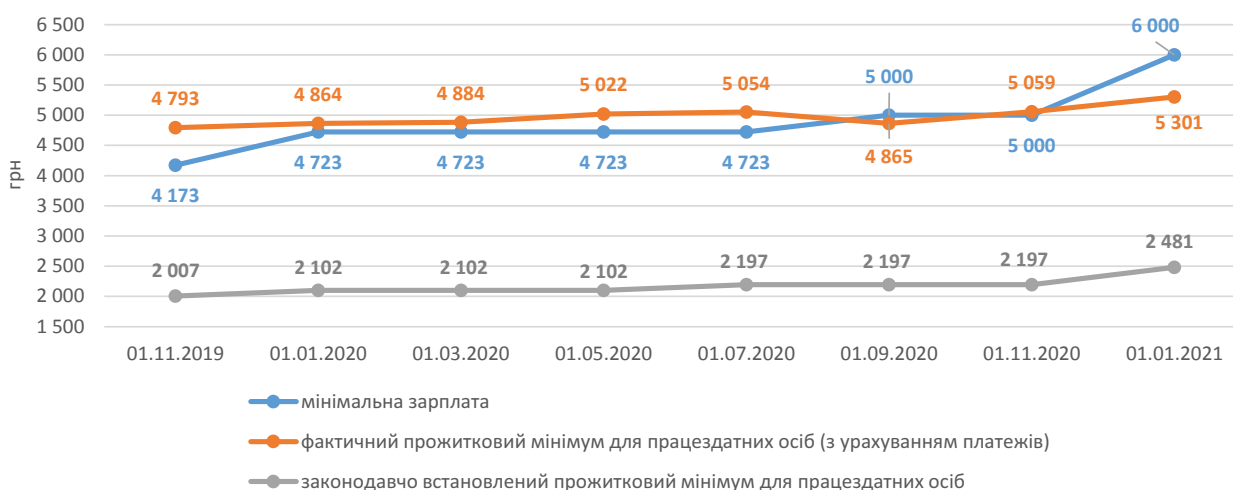


Рис.1. Прожитковий мінімум та заробітна плата, грн

Законодавчо встановлений прожитковий мінімум для працездатних осіб з 1 січня 2020 року зріс до 2102 гривні, тобто на 9,4 %, порівнюючи з січнем 2019 року. Враховуючи інфляцію за 2019 рік у розмірі 4,1%, таке підвищення є досить високим. Нагадаємо, що законодавчий прожитковий мінімум з 1 січня 2019 року зріс до 1853 грн, тобто на 9%, порівнюючи з 1 січнем 2018 року, і майже наздогнав інфляцію 2018 року (9,8%).

Таблиця 1

### Соціальний Бюджет 2020, млн грн

Субвенція/програма	Бюджет 2019 р., млн грн	Бюджет 2020 р., млн грн	Бюджет 2020 після секвестру, млн грн	Приріст кінця 2020 до 2019
Виплата деяких видів допомог, компенсацій, грошового забезпечення та оплата послуг окремим категоріям населення	64 002	62 576	67 458	+ 5 %
Надання пільг та житлових субсидій населенню, придбання твердого та рідкого палива, газу	58 048	47 570	35 208	- 39 %
Будівництво ЦНАПів в форматі «Прозорий офіс»	150	-	-	-

Субвенція/програма		Бюджет 2019 р., млн грн	Бюджет 2020 р., млн грн	Бюджет 2020 після секвестру, млн грн	Приріст кінця 2020 до 2019
Купівля та будівництво житла для	• сімей загиблих учасників бойових дій з числа АТО • учасників бойових дій з числа АТО, які отримали інвалідність I або II групи	305	305	305	-
	• сімей загиблих учасників бойових дій на території інших держав • учасників бойових дій на території інших держав, які отримали інвалідність I або II групи	200	200	50	- 75 %
	внутрішньо переміщених осіб з числа учасників бойових дій (АТО/ООС), які отримали інвалідність III групи	25	248	248	+ 892 %
	для осіб, які отримали інвалідність I-II групи під час участі у Революції Гідності	25	8	12	- 52 %
	• розвитку сімейних та інших форм виховання • дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування та осіб з їх числа	718	795	807	+ 12 %
	Пілотний проєкт «Розвиток соціальних послуг»	-	100	10	-
Компенсація частини витрат на здійснення заходів з реалізації державних програм соціального захисту населення		-	150	10	-

У 2020 році Уряд прийняв рішення не продовжувати підтримку будівництва в Україні «Прозорих офісів», проте започаткував дві нові ініціативи, які «прожили» не довго через секвестр

бюджету (детальніше про секвестр у наступному розділі):

**1. Пілотний проєкт «Розвиток соціальних послуг»** – проєкт, направлений на сприяння розвитку соціальних послуг на рівні ОТГ з метою забезпечення деінституціалізації та інклюзії осіб з інвалідністю, влаштованих до закладів системи інституційного догляду та виховання.

Бюджетні кошти спрямовувались на оплату таких соціальних послуг:

- денний догляд для осіб з інвалідністю (крім дітей) та осіб похилого віку;
- денний догляд для дітей з інвалідністю;
- підтримане проживання;
- супровід під час інклюзивного навчання;
- соціальний супровід при працевлаштуванні та на робочому місці;
- тимчасовий відпочинок для батьків або осіб, які їх замінюють, що здійснюють догляд за дітьми з інвалідністю.

Пілотний проєкт мав на меті і другу функцію – розвиток соціального замовлення, оскільки кошти могли спрямовуватись виключно на оплату соціальних послуг, що надаються надавачами соціальних послуг недержавного сектору. Кошти могли також йти на оплату послуг, наданих підприємствами державної і комунальної форм власності, але таких надавачів в Україні, фактично, нема.

Проте, успіху у 2020 році проєкт не досяг зокрема через те, що одним з критеріїв отримання органом місцевого самоврядування коштів було забезпечення роботи в ОТГ фахівців із соціальної роботи з розрахунку не менше ніж один такий фахівець на 4 тис. населення. Більшість міст обласного значення не досягнули цього критерію, не говорячи уже про ОТГ. Взагалі станом на перше півріччя 2020 року із 969 ОТГ тільки 296 (31%) громад мали хоча б одного фахівця із соціальної роботи. Як результат, на участь в цьому проєкті подалось 5 ОТГ, а завдяки секвестру держбюджету, видатки на цю бюджетну програму скоротились в 10 разів до 10 млн грн.

**2. Компенсація частини витрат на здійснення заходів з реалізації державних програм соціального захисту населення** – проєкт, який передбачав надання компенсації ОТГ за прийом документів від громадян (для призначення державних допомог, пільг, субсидій) та передачу їх в РДА через програмний комплекс «Соціальна громада». В проєкті також могли брати участь міста обласного значення, якщо вони підключились до «Соціальної громади». За кожен прийнятий та переданий пакет документів громада отримувала 15 грн.

Ідея проєкту була хороша – мотивація новостворених громад займатись соціальною підтримкою. Тільки був один нюанс: користування самим програмним комплексом «Соціальна громада» для органів місцевого самоврядування було платним: 8,6 тис. грн в рік за одне робоче місце. Вважаємо не досить коректним, що використання державного програмного комплексу, який адмініструється державним підприємством для надання державних послуг, потребує витрат з бюджетів місцевого самоврядування. Тобто, щоб отримати кошти з державного бюджету, громади мали заплатити за це державному підприємству (ДП «Інформаційно-обчислювальний центр Міністерства соціальної політики України»). Проте, «хоча б якась» державна підтримка краща, ніж «жодної» державної підтримки. До речі, і ця бюджетна програма була скорочена в 15 разів у зв'язку з секвестром держбюджету. А вже у 2021 році Мінсоцполітики за домовленістю з АМУ зробила користування «Соціальною громадою» безкоштовним і повністю припинила фінансування проєкту компенсації частини витрат.

### **COVID-19 в Україні: наслідки для соціалки**

В Україну, як і в інші країни світу, у 2020 році прийшла коронавірусна хвороба – пандемія, яка призвела до суттєвого перерозподілу видатків. Так, 13 квітня Парламент ухвалив внесення зміни до Державного бюджету України на 2020 рік з метою боротьби з коронавірусом,



здійснивши секвестр бюджету (Закон № 553). Зокрема, у держбюджеті було створено Фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19. У соціальній сфері кошти фонду спрямовувались, зокрема, на:

- надання грошової допомоги громадянам, зокрема особам похилого віку;
- надання одноразової грошової допомоги членам сімей медичних та інших працівників закладів охорони здоров'я, які загинули (померли) від COVID-19, що пов'язано з виконанням робіт з ліквідації такої хвороби;
- надання трансферту Пенсійному фонду України;
- надання фінансової допомоги на поворотній або безповоротній основі Фонду соціального страхування України і Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Як зазначали Уряд та Мінсоцполітики, особлива увага під час епідемії коронавірусу приділялась найбільш незахищеним категоріям громадян і тим, хто постраждав від пандемії. Проте, багато програму у сфері соцзахисту були принесені в жертву для боротьби з коронавірусом.

Таблиця 2

## Основні зміни в програмах соцзахисту

Програма	Держбюджет 2020 р. до секвестру, млн грн	Держбюджет 2020 р. після секвестру, млн грн	Зміна, млн грн	%
Підвищення кваліфікації фахівців із соціальної роботи та інших працівників системи соціального захисту	0,7	0	-0,7	-100,0
Розселення та облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які були депортовані з території України	20,0	0	-20,0	-100,0
Виплата пільг і житлових субсидій громадянам	47 570,0	39 329,5	-8 240,5	-17,3
Реалізація пілотного проєкту «Розвиток соціальних послуг»	100,0	10,0	-90,0	-90,0
Компенсація частини витрат на здійснення заходів з реалізації державних програм соціального захисту населення	150,0	10,0	-140,0	-93,3
Фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду	172 576,0	202 280,4	+29 704,4	+17,2
Заходи із соціальної, трудової та професійної реабілітації осіб з інвалідністю	1 532,6	1 195,6	-337,0	-22,0

### **1. Ліквідовано програму підвищення кваліфікації фахівців системи соціального захисту в ОТГ**

У 2020 році Мінсоцполітики планувало провести короткострокові семінари з питань надання соціальних послуг для підвищення кваліфікації фахівців із соціальної роботи та інших працівників системи соціального захисту, які забезпечують виявлення осіб/сімей з дітьми, які проживають в ОТГ і перебувають в складних життєвих обставинах, з метою надання їм соціальних послуг, в тому числі соціального супроводу. Ідея полягала в допомозі ОТГ реалізувати новий Закон «Про соціальні послуги». На цю програму передбачалось 686 тис грн. Проте Уряд і Парламент прийняли рішення повністю скоротити фінансування цієї програми. Державна підтримка розвитку соціальних послуг завершилась, так і не почавшись.

### **2. Ліквідовано програму розселення та облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які були депортовані з території України**

Щороку держава виділяла невелику суму на підтримку та соціальний захист кримських татар та інших громадян, які були депортовані з України. Урядовою постановою від 9.06.2011 №647 визначається напрямок державної підтримки таких осіб. Зокрема, кошти держбюджету направлялись на будівництво та придбання житла, надання їм одноразової матеріальної допомоги, зміцнення матеріально-технічної бази навчальних закладів, закладів культури і охорони здоров'я в місцях компактного проживання депортованих осіб, будівництво та реконструкцію шкіл і фельдшерсько-акушерських пунктів, тощо. У 2020 році в держбюджеті на ці заходи передбачалось 20 млн грн, у 2019 – 45,3 млн грн. Прийнятими змінами Парламент повністю припинив фінансування цієї програми.

### **3. Зменшено видатки на виплату пільг і житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг**

Держава скоротила видатки на виплату пільг і житлових субсидій на 8,2 млрд грн (на 17%). Скорочення видатків пояснюється Урядом як «очікувана економія видатків на виплату пільг і субсидій у зв'язку із переглядом ціни на газ та тарифів на послуги теплопостачання, підвищення у минулому році доходів громадян». Проте, якщо кошти в держбюджеті закінчилися б – заборгованість держави перед громадянами і перед підприємствами, які надають житлово-комунальні послуги росла б. До того ж Уряд затвердив підвищення соціальних нормативів для розрахунку субсидій, що потребує додатково 1,1 млрд грн щомісяця. Проте, як виявилось, передбачених в держбюджеті видатків фактично вистачило на покриття потреби.

### **4. Суттєво скорочено видатки на реалізацію пілотного проєкту «Розвиток соціальних послуг»**

У 2020 році Уряд планував підтримати ОТГ в їх бажанні розвивати соціальні послуги. У рамках проєкту, відповідно до Урядової постанови від 3.03.2020 №204, держава планувала підтримати розвиток окремих соціальних послуг.

Обсяг фінансування проєкту із Державного бюджету у 2020 році складав 100 млн грн. Уряд планував підтримати, як мінімум, 50 ОТГ і надати їм по 2 млн грн на фінансування соціальних послуг. Парламент урізав фінансування цього проєкту на 90%, залишивши лише 10 млн грн. Як і з програмою навчання працівників сфери соцзахисту ОТГ, Уряд та Парламент фактично повністю відмовились підтримувати розвиток соціальних послуг у 2020 році.

### **5. Суттєво скорочено видатки на компенсацію частини витрат ОТГ на здійснення заходів з реалізації державних програм соціального захисту населення**

У 2020 році держава прийняла курс на створення фронт-офісів у всіх органах місцевого самоврядування. Відповідно до Урядової постанови від 26.02.2020 №148, виконавчий орган ради ОТГ мав отримувати кошти при передачі документів щодо призначення громадянам субсидій, пільг, державних допомог в райдержадміністрацію. Це було зроблено з метою наближення послуг до жителів ОТГ, щоб вони не їздили в райцентр. Компенсація мала надаватись виключно за умови використання програмного комплексу «Соціальна громада». Всього у державному бюджеті було закладено 150 млн грн. Після скорочення залишилось тільки 10 млн грн. Тобто, розвиток системи соцзахисту в громадах далі не буде активно підтримуватись державою.

## **6. Скорочено видатки на заходи із соціальної, трудової та професійної реабілітації осіб з інвалідністю**

Держава зменшила фінансування заходів із соціальної, трудової та професійної реабілітації осіб з інвалідністю на 337 млн грн (на 22 %). Кошти із зазначеної програми направляються на:

- виплату одноразової матеріальної допомоги непрацюючим та особам з інвалідністю;
- санаторно-курортне оздоровлення осіб з інвалідністю;
- забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації;
- придбання спеціально обладнаних автомобілів для перевезення осіб з інвалідністю.

Таке скорочення перш за все призвело до припинення придбання спеціально обладнаних автомобілів для перевезення осіб з інвалідністю. Зазначені авто держава передавала органам місцевого самоврядування для розвитку соціального таксі. У 2019 році в держбюджеті на це було передбачено 30 млн грн.

Всього у зв'язку з секвестром держбюджету 2020 року видатки Мінсоцполітики скоротились на 9,8 млрд грн (на 8,3 %), а видатки Пенсійного фонду збільшили на 29,7 млрд грн (на 17,2 %). На жаль, вищезазначені зміни фактично припинили державну підтримку багатьох соціальних ініціатив, що негативно вплинуло на розвиток соціальної сфери у 2020 році.

### **Повернення дітей з інтернатів в сім'ї**

Окрім фінансових наслідків, коронавірус мав досить «цікаві» наслідки для дітей. У зв'язку із введенням карантину відповідно до Урядової постанови № 211, з березня 2020 року встановлено заборону на відвідування закладів освіти її здобувачами. І у зв'язку з цим Міністерство освіти і науки України одноосібно прийняла рішення повернути 43 тис. дітей в родини з інтернатних закладів. Повернення дітей відбулося без координації дій між МОН та Мінсоцполітики, та відповідно між закладами освіти і службами у справах дітей, без з'ясування умов у родинях цих дітей. Здебільшого це діти з інвалідністю та діти з малозабезпечених сімей. Дітей було передано в неготові сім'ї, які свого часу добровільно віддали їх в інтернат. Як наслідок, така дитина і сім'я автоматично стала потребувати додаткового захисту та соціальної підтримки.

В такій ситуації не всі органи місцевого самоврядування були фінансово та кадрово спроможні організувати необхідний рівень соціального захисту громадян та захисту прав дітей. Це було пов'язано, зокрема, із затягуванням реформи місцевого самоврядування та бюджетної децентралізації, коли повноваження на місця вже передані, а ресурси ще ні. На той час лише в 25% ОТГ були створені служби у справах дітей, не вистачало й фахівців із соціальної роботи. Проте, навіть в такий особливий час держава не захотіла підтримати територіальні громади в сфері соціального забезпечення та захисту прав дітей.

Проте, карантин мав і дещо позитивні наслідки для таких дітей: 10% з них вдалось реінтегрувати у родини, тобто вони не повернулись в інтернати. За останні роки це найбільший прогрес деінституціалізації в Україні. Іронічно, що каталізатором цього процесу стала пандемія.

### **Соціальні послуги – впровадження без підзаконки**

З 1 січня 2020 року в Україні почав діяти новий Закон України «Про соціальні послуги». Основні його інновації:

1) визначено 3 рівня відповідальних органів за організацію надання соціальних послуг: державний (Мінсоцполітики), регіональний (обласний, м. Київ та Севастополь), місцевий (місто обласного значення, район, ОТГ).

2) введено поняття «базові соціальні послуги» – 17 соціальних послуг, отримання яких гарантується на місцевому рівні кожному громадянину;

3) впроваджено систему «ведення випадку» – структурована система надання соціальних послуг, яка починається з аналізу заяви та оцінки потреб і закінчується оцінкою якості надання послуг;

4) передбачено екстрені (кризові) соціальні послуги – послуги, які надаються невідкладно у зв'язку з загрозою життю та здоров'ю та до яких не застосовується ведення випадку;

5) передбачено функціонування Реєстру отримувачів і надавачів соціальних послуг – автоматизована система, яка полегшить організацію роботи щодо надання соціальних послуг;

Уже наприкінці 2019 року було зрозуміло, що Уряд та міністерства не встигають прийняти необхідні підзаконні акти для повноцінного введення в дію нового Закону (були відсутні більше 10 постанов КМУ та наказів Мінсоцполітики). АМУ неодноразово зверталась до керівників держави через ситуацію, яка склалась, з проханням або пришвидшити прийняття необхідних нормативно-правових актів, або перенести дію Закону. Проте, держава нічого не зробила, що призвело до «цікавих» наслідків.

### **Платність та безоплатність надання соціальних послуг**

Закон «Про соціальні послуги» змінив підхід до системи оплати соціальних послуг. Не вдаючись в подробиці, до 2020 року соціальні послуги надавались здебільшого безкоштовно, враховуючи сімейний або соціальний статус, наприклад громадянам, які не здатні до самообслуговування і які не мають рідних, які повинні забезпечити їм догляд. Новий Закон, хоч і залишив окремі пільгові категорії громадян (наприклад особи з інвалідністю I групи), поставив акцент на достаток: платили ті, чий дохід становив більше двох прожиткових мінімумів. Вважаємо, що такий підхід є виправданим, оскільки одна з основних причин потрапляння у складні життєві обставини – є бідність. Варто додати, що окремі соціальні послуги залишились безкоштовними для всіх: соціальні послуги з інформування, консультування, надання притулку, представництва інтересів, перекладу жестовою мовою, а також соціальні послуги, що надаються екстрено (кризово).

Проте, з 1 січня виникла дуже серйозна проблема – Мінсоцполітики не затвердило порядок розрахунку доходу сім'ї. Тобто, фактично громади не могли сказати людині: платити їй за послуги чи ні, а якщо платити – то скільки. Тому, органи місцевого самоврядування стикнулись з неприємною ситуацією: вони або приймали рішення надавати всім соціальні послуги безкоштовно, або відмовляли громадянам в обслуговуванні до кращих часів. Порятунком було лише те, що це не стосувалось громадян, які уже отримували соціальні послуги.

Мінсоцполітики затвердило Методику обчислення середньомісячного сукупного доходу сім'ї для надання соціальних послуг лише у червні 2020 року (наказ № 419).

### **Виплата компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги з догляду**

Новий Закон змінив підхід до виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги з догляду. Раніше громадяни отримували фіксовану суму коштів в місяць у залежності від ступеня втрати здоров'я. Тепер же сума виплат залежить від доходу громадянина. Більше того, постанова КМУ, яка була прийнята до введення до прийняття Закону «Про соціальні послуги» і по якій виплачували кошти, суперечила Закону, а нової постанови ще не затвердили. Тому, виникало питання можливості та законності використання коштів місцевих бюджетів відповідно до Урядової постанови, яка не відповідає законодавству.

І в такому випадку виникла досить суперечна ситуація, оскільки навіть органи державної влади не мали єдиної позиції: Мінсоцполітики рекомендувало продовжувати виплачувати кошти, а окремі ОДА та РДА мали сумніви. Щодо органів місцевого самоврядування, то частина з них здійснювала виплати, а частина повідомляла людей, що чекає затвердження нової постанови Кабінету Міністрів України. І тільки у вересні Уряд затвердив новий Порядок подання та оформлення документів, призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги з догляду на непрофесійній основі.

### **Організація соціального замовлення**

Система організації надання соціальних послуг в громадах завжди передбачала тісну співпрацю з недержавними підприємствами, установами та організаціями. Так, неурядові організації надавали жителям громади послуги, а органи влади платили їм за це – така система називається «соціальним замовленням». Проте, з прийняттям нового Закону без підзаконних актів неможливо було організувати соціальне замовлення. Інші варіанти, зокрема шляхом державно-приватного партнерства або через Закон України «Про публічні закупівлі» мали

окремі процесуальні нюанси і на практиці не використовувались. Тільки у червні 2020 року Уряд затвердив Порядок надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення, чим розморозив взаємодію влади та громадськості на місцях.

#### Інші проблеми:

- громади не могли призначати керівників установ, які надають соціальні послуги – проблема вирішилась в березні 2020 року;
- відсутні форми документів, необхідні для надання соціальних послуг – проблема вирішилась в листопаді 2020 року;
- відсутні затверджені державні стандарти для усіх базових соціальних послуг – проблема досі не вирішена;
- новостворені громади не мають доступу до державних баз даних і, відповідно, не можуть без РДА організувати надання соціальних послуг – проблема досі не вирішена.

#### Загальний стан системи надання соціальних послуг

Хоч і система наприкінці 2020 року більш-менш стабілізувалась, а держава прийняла майже всі необхідні нормативно-правові акти, коронавірус досить болюче вплинув на розвиток сфери. Оскільки в час пандемії саме незахищені категорії громадян потребували особливої уваги та підтримки, органи місцевого самоврядування інколи йшли на порушення законодавства для того, щоб зберегти життя і здоров'я своїх мешканців.

#### **Контроль за додержанням законодавства про працю: боротьба з тінню не зважаючи на...**

У 2020 році органи місцевого самоврядування продовжували здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю з питань:

- своєчасної та у повному обсязі оплати праці;
- додержання мінімальних гарантій в оплаті праці;
- оформлення трудових відносин.

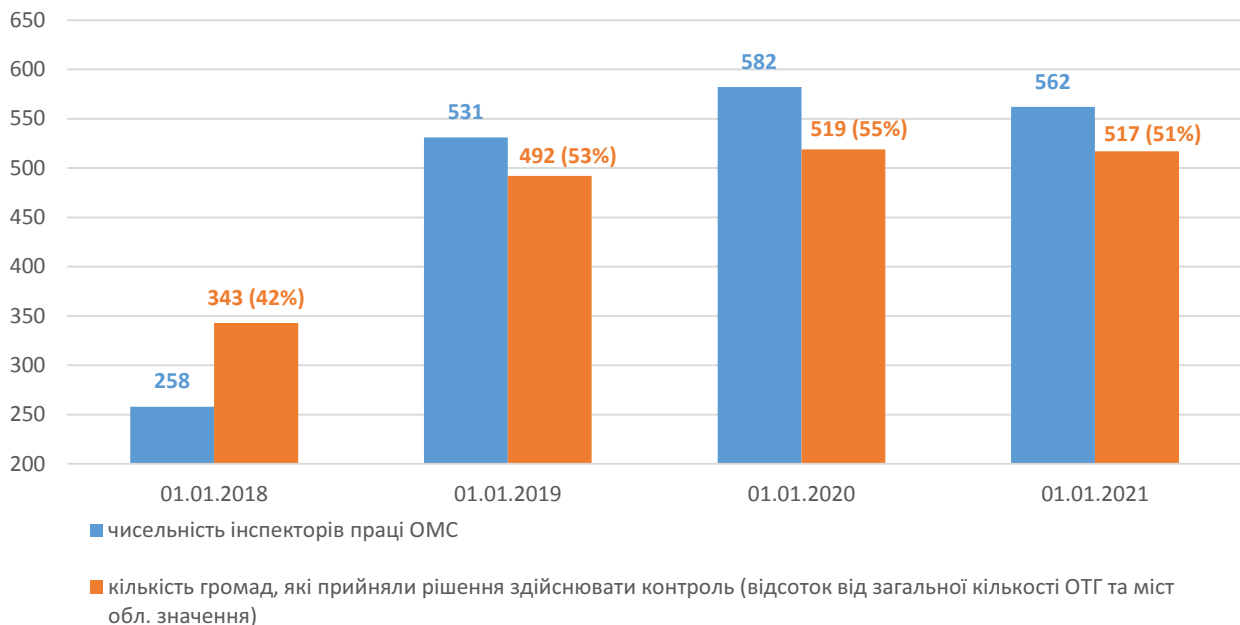


Рис. 2. Здійснення контролю за додержанням законодавства про працю в органах місцевого самоврядування

У 2020 році 517 територіальних громад здійснювали контроль за додержанням законодавства про працю, з них:

- 128 міст обласного значення (85% від загальної кількості таких громад);
- 389 ОТГ (45% від загальної кількості таких громад).

Всього в територіальних громадах працювало 562 місцевих інспекторів праці: 282 в містах обласного значення та 280 в ОТГ (Рис.2). Зазначені показники дещо менші за показники 2019 року через основну проблему 2020 року – коронавірус. Так, у березні 2020 року Держпраці з метою запобігання поширенню коронавірусної інфекції під час організації роботи інспекцій праці, в тому числі інспекцій органів місцевого самоврядування, просило:

- утриматись від проведення масових заходів, у яких бере участь 10 або більше осіб, проведення інформаційних заходів, проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю), прийняття рішень щодо проведення інспекційних відвідувань з питань виявлення неоформлених трудових відносин;
- продовжити з урахуванням вимог Закону України «Про звернення громадян» допустимі строки розгляду звернень громадян, розгляд яких потребує здійснення контрольних заходів;
- у разі неможливості продовження строків, повідомляти заявників про обмеження, пов'язані із запровадженням карантину, та відновлення проведення контрольних заходів після закінчення заходів, пов'язаних із карантинном.

Тобто, під час карантину органи місцевого самоврядування, перш за все для збереження життя та здоров'я своїх працівників, не здійснювали активно заходи з контролю за дотриманням законодавства про працю. На нашу думку, скоріш за все це і призвело до невеликого зменшення чисельності інспекторів праці на 3 %.

Загалом 2020 рік місцеві інспектори праці та органи місцевого самоврядування:

- провели 1 096 інспекційних відвідувань;
- виявили 477 неоформлених працівників;
- провели 31 298 відвідувань роботодавця з метою інформування його та працівників про найбільш ефективні способи дотримання законодавства про працю.

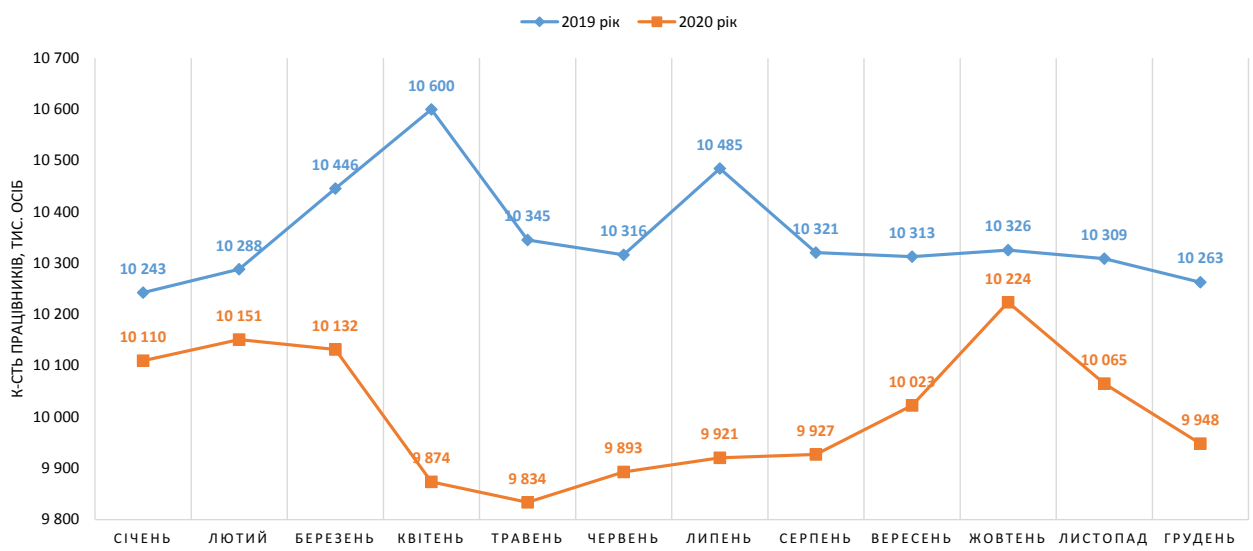


Рис.3. Кількість найманих (застрахованих) працівників у 2019-2020 роках

У 2020 році починаючи з березня чисельність найманих (застрахованих) працівників суттєво знизилась: у травні, порівнюючи з лютим, чисельність працівників знизилась на 317 тисяч.

#### Інспекційна кампанія «виходь на світло»

З 1 вересня в Україні почалась інспекційна кампанія «виходь на світло» за участі Держпраці, Державної податкової служби, Пенсійного фонду, центрів зайнятості, органів місцевого самоврядування, Національної поліції. У ході 534 проведених відвідувань інспектори вияви-

ли 2,2 тис. незадекларованих працівників, при цьому більше ніж з половиною роботодавці оформили трудові відносини під час інспектування. Загалом 92 % від загальної кількості завершених відвідувань завершилися виявленням незадекларованої праці. При цьому, середня кількість незадекларованих, яка виявлялась у ході 1 відвідування, становить близько 4 працівників. І в вересні 2020 року чисельність найманих (застрахованих) працівників уже зросла до 10 млн.

Тобто, не зважаючи на все, здійснення контролю за додержанням законодавства про працю є актуальним і в час коронакризи.

### **Законодавчі ідеї позбавлення ОМС права здійснювати контроль**

2020 рік також став продовженням історії із законопроектом № 0958, який позбавляє органи місцевого самоврядування права здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю. Парламентський Комітет з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів підтримав прийняття законопроекту у другому читанні та в цілому. Вважаємо, що прийняття законопроекту призведе до:

- тінізації зайнятості, оскільки від контролю усуваються органи місцевого самоврядування, які найбільше зацікавлені у «білій» зайнятості для збільшення надходжень в місцевий бюджет;
- зменшення надходжень до місцевих та державного бюджетів у зв'язку з тінізацією зайнятості;
- порушення трудових прав працівників через ресурсну неспроможність Держпраці та її територіальних органів оперативно реагувати на такі порушення;
- порушення соціальних гарантій працівників у зв'язку зі зменшенням кількості профілактичних, роз'яснювальних та контролюючих заходів з питань праці в громадах;
- звільнення більше пів тисячі працівників місцевого самоврядування - місцевих інспекторів праці, які здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю.

Окрім того, крім органів місцевого самоврядування, законопроект не підтримують Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Державна служба України з питань праці та Федерація професійних спілок України.

Деякі разів, починаючи з листопада 2020 року, законопроект ставили в порядок денний Парламентського засідання, проте поки що так і не дійшли до його розгляду. Боротьба проти законопроекту 0958 перенесена на 2021 рік...

### **Соціальний гамбіт – розставлення повноважень у сфері соцзахисту**

У 2020 році в Україні відбувся один із завершальних етапів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Так, в червні 2020 року Уряд своїм рішенням визначив території 1469 територіальних громад базового рівня (сільські, селищні та міські), у яких у жовтні пройшли місцеві вибори. До складу цих новоутворених територіальних громад, зокрема, увійшли громади міст обласного значення, об'єднані територіальні громади. Крім того, Парламент утворив 136 нових районів, до яких територіально увійшли 490 «старих» районів та 187 міст обласного значення. Тобто, окремі громади втратили статус ОТГ, а жити в райцентрі стало престижніше, ніж в місті обласного значення. Ідея зазначеної реформи була проста і логічна – перш за все забезпечення громадян на всій території України якісними послугами не залежно від їх місця проживання. Це досягалось через створення базового рівня місцевого самоврядування з однаковими правами, повноваженнями, джерелами доходів та видатків. Усе це мало б запрацювати з 1 січня 2021 року. На жаль ні Уряд, ні Парламент не спромоглися до початку 2021 року прийняти усі необхідні зміни до законодавства урівняти всі органи місцевого самоврядування базового рівня у повноваженнях у сфері соціального захисту. Тобто після проведення адміністративно-територіальної реформи та місцевих виборів органи місцевого самоврядування сільських, селищних, міських рад залишилися із різними повноваженнями.

**Повноваження органів місцевого самоврядування та органів державної влади у сфері соціального захисту**

<b>Повноваження</b>	<b>Хто виконує</b>
Призначення і виплата державних допомог, пільг, субсидій, адміністрування цих виплат	Виконавчі органи міських рад міст обласного значення та РДА
Організація надання базових соціальних послуг та здійснення соціальної роботи	Виконавчі органи міських рад міст обласного значення, рад ОТГ та РДА
Контроль за додержанням законодавства про працю	Виконавчі органи міських рад міст обласного значення, рад ОТГ та органи Держпраці
- Створення прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу	
- Облік дітей, які можуть бути усиновлені, передані під опіку, піклування	
- Облік осіб, які бажають усиновити дитину	Виконавчі органи міських рад та РДА

Для державного врегулювання питань з реорганізацією та утворенням органів місцевого самоврядування Парламент розробив законопроект № 3651-д. Проте, цей законопроект не врегулював питань правонаступництва повноважень. Тобто, через втрату статусу «ОТГ» 90% територіальних громад втрачали повноваження, зокрема з питань контролю за працею та надання соціальних послуг. А разом з цим, органи місцевого самоврядування міст обласного значення почали б дублювати повноваження РДА, що створило б юридичну невизначеність. Тому, АМУ розробила та пролобіювала включення до законопроекту 3651-д норми, яка визначала що:

– до кінця 2020 року органи місцевого самоврядування продовжують виконувати ті ж повноваження;

– з 1 січня 2021 року виконавчі органи новообраних міських рад, до складу території яких входять міста обласного значення, продовжують здійснювати повноваження, спеціально віднесені законами до відання виконавчих органів міських міст обласного значення рад;

– з 1 січня 2021 року виконавчі органи новообраних рад набувають додаткових повноважень, спеціально віднесених до відання виконавчих органів рад ОТГ.

Таку норму підтримав Парламент і прийняв законопроект разом з нею (Закон прийнято 17.11.2020 за № 1009). Завдяки цьому були збережені повноваження органів місцевого самоврядування в новостворених громадах, зокрема щодо питань зі здійснення контролю за додержанням законодавства про працю та організація надання соціальних послуг.

Як ми зазначали вище, однією з ключових змін у законодавстві у зв'язку з проведенням децентралізації мало б бути наділення органів місцевого самоврядування базового рівня однаковими повноваженнями. Але яка ж підготовка змін до законодавства без формування стратегії, візії, бачення чи (хоча б) напрямку в якому працювати? За 2 місяці до місцевих виборів (26 серпня) Кабмін затвердив Концепцію реалізації державної політики щодо соціального захисту населення та захисту прав дітей (розпорядження КМУ № 1057-р). Концепція передбачала впровадження протягом 2020-2022 років ефективної моделі взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для реалізації державної політики у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей, а також здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства у цій сфері. Концепція складається з трьох етапів:

**I. На першому етапі (до січня 2021 р.) передбачалось:**

1. Утворення Національної соціальної сервісної служби України як центрального органу



виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення, захисту прав дітей, здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки та за дотриманням прав.

2. Утворення в областях та м. Києві територіальних органів Нацсоцслужби.

II. На другому етапі (січень — грудень 2021 р.) передбачається:

1. Розмежування функцій ОДА, Нацсоцслужби, її територіальних органів.

2. Координація та методичний супровід органів місцевого самоврядування базового рівня щодо:

- утворення виконавчих органів з питань соціального захисту населення, служб у справах дітей, введення посад фахівців із соціальної роботи;

- впровадження методології ведення випадку під час надання соціальних послуг.

3. Методологічне забезпечення та координація надання адміністративних послуг соціального характеру через ЦНАП.

4. Запровадження та забезпечення електронної інформаційної взаємодії під час надання адміністративних послуг соціального характеру.

III. На третьому етапі (січень — грудень 2022 р.) передбачається:

1. Утворення територіальних органів Нацсоцслужби на субрегіональному (районному) рівні для забезпечення виконання визначених законодавством сервісних функцій (у тому числі з призначення, нарахування та виплати державної допомоги).

2. Організація супервізійного супроводу, консультативної підтримки, навчання, підвищення кваліфікації персоналу на базовому рівні.

Окрім того, зазначена Концепція задекларувала розподіл повноважень між органами влади, відповідно до якого Мінсоцполітики почало розробляти зміни до законодавства. Розподіл повноважень виглядає так:

ОМС базового рівня:		Нацсоцслужба:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• прийом заяв для призначення державних виплат та передача їх Нацсоцслужбі;</li> <li>• організація надання базових соціальних послуг та здійснення соціальної роботи;</li> <li>• опіка та піклування;</li> <li>• захист прав дітей;</li> <li>• створення прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу;</li> <li>• ведення обліку окремих категорій дітей (функції будуть уточнені у законодавстві).</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• призначення і виплата державних допомог, пільг, субсидій, адміністрування цих виплат;</li> <li>• державний контроль:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- за дотриманням вимог законодавства під час надання соціальної підтримки;</li> <li>- за використанням коштів державного бюджету;</li> <li>- за дотриманням прав дітей;</li> </ul> </li> <li>• робота щодо усиновлення дітей (функції будуть уточнені у законодавстві).</li> </ul>

Тобто, держава запропонувала рамки розподілу повноважень. Одним із ключових питань був розподіл повноважень щодо призначення і виплати допомог, пільг, субсидій. Було два варіанти:

1. Навантажити новостворені територіальні громади цими повноваженнями.

2. Забрати ці повноваження у 10% територіальних громад, які утворені з містами обласного значення, і утворити єдину державну вертикаль.

Був, в принципі, і третій варіант: залишити все так, як є, але він не відповідав принципу реформи.

На жаль, Концепція реалізації державної політики в соціалці не йшла «в ногу» з децентра-

лізаційною реформою: Мінрегіон почав уже реорганізацію РДА, а повноваження ще були не переглянуті. Тому, на перехідний період (теоретично до кінця 2021 року) Кабмін постановою від 28.10.2020 № 1035 встановив, що:

- виконавчі органи міських рад міст обласного значення і надалі приймають документи від громадян та призначають державні виплати;
- виконавчі органи новостворених рад з 1 січня 2021 року приймають документи від громадян та передають їх до РДА;
- РДА з 1 січня 2021 року приймає документи від громадян лише поштою або за допомогою засобів електронного зв'язку, а також призначає державні виплати;

Окрім того, з 1 березня усі виконавчі органи новостворених рад повинні були підключитись до програмного комплексу «Соціальна громада» та передавати документи в РДА виключно через електронну систему.

### **Висновки**

2020 рік став роком переосмислення. Коронавірус змусив органи державної влади та органи місцевого самоврядування шукати нові способи захисту незахищених категорій громадян. А секвестр бюджету мотивував до пошуку додаткових джерел надходжень. В цілому сфера соціального захисту населення, враховуючи її гнучкість, досить непогано пережила 2020 рік. Проте, зміни у системі соцзахисту, які мали відбутися у зв'язку з адміністративно-територіальною реформою та децентралізацією повноважень, не сталися. У 2021 рік органи місцевого самоврядування увійшли з повноваженнями, які були й до того. Держава у 2021 році лише буде намагатися змінити систему, щоб уже з 2022 року всі ідеї, бажання та сподівання в соціалці запрацювали.

## ДЕРЖАВНІ СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ, СТАНДАРТИ І НОРМАТИВИ В 2020 РОЦІ: ЗМІНИ ЗІ СКРИПОМ

*В 2020 році загальний тренд змін у сфері реформування системи державних соціальних гарантій, стандартів і нормативів (далі – ДССН) змінив напрям. Тривалий «застій» завершився, натомість стартувала низка «точкових» ініціатив, які створили передумови для модернізації ДССН у середньо- та довгостроковій перспективах. Не менш важливим став той факт, що зміни галузевих (секторальних) соціальних стандартів і нормативів, розпочаті попередніми Урядами протягом 2015-2019 років продовжувалися і в 2020 році. Разом з тим адміністративний спротив з боку бюрократичного апарату суттєво сповільнює темпи розробки і впровадження новацій в сфері ДССН, а визначені законодавством у якості пріоритетних для ЦОВВ завдання залишаються невиконаними.*

Державні соціальні гарантії, такі як мінімальні розміри оплати праці, доходів громадян, соціальних допомог та виплат, визначаються на базі системи визначених законодавством ДССН. Хоча гарантії, стандарти і нормативи визначаються державою, вони суттєвим чином впливають на функціонування та розвиток місцевого самоврядування, система ДССН створює підґрунтя для:

- реалізації на рівні територіальних громад гарантованих державою соціальних прав громадян;
- визначення пріоритетів соціальної політики і потреб у фінансових ресурсах для їх реалізації, зокрема, в частині виконання ОМС делегованих повноважень;
- обґрунтування розмірів видатків місцевих бюджетів на соціальний захист і забезпечення населення гарантованими державою публічними послугами (соціальними, освітніми, медичними, культурними, фізкультурно-спортивними);
- враховуються при розробці місцевих програм та проєктів соцекономрозвитку.

Застарілість системи ДССН, неврегульованість проблеми розподілу повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, відсутність затвердженого в описовому та вартісному вигляді переліку стандартів і нормативів суттєвим чином обмежує доступність та якість публічних послуг, які надаються на рівні громад, створює безліч конфліктних ситуацій під час розподілу та використання бюджетних коштів, як це відбувалося з коштами, виділеними на захист та лікування громадян від коронавірусної хвороби COVID-19.

Врегулювання зазначеної проблеми лежить у площині визначення балансу інтересів громадян, держави і ОМС, вироблення спільного бачення ДССН із наступною реалізацією через систему нормативних актів. Починаючи з 2014 року АМУ активно співпрацює з Парламентом, Урядом, ЦОВВ з питань вдосконалення системи ДССН, намагаючись зробити її більш передбачуваною, прозорою, надійною та зрозумілою для основних бенефіціарів – громадян (жителів громад).

У першому кварталі 2020 року, наприкінці каденції уряду О.Гончарука, тема ДССН практично зникла з урядових порядків денних. Економічна криза, неповна сформованість нового складу Уряду, жорсткі фіскально-бюджетні обмеження, гальмування законодавчої роботи Парламенту на тлі глибокої соціальної кризи внаслідок епідемії COVID19 різко скоротили можливості держави щодо перегляду соціальних гарантій та вдосконалення соціальних стандартів по делегованих ОМС повноваженнях. Наслідком цього стало різке гальмування реформи ДССН.

Разом з тим окремі ініціативи, спрямовані на модернізацію системи ДССН були зроблені Парламентом, Президентом та новим Урядом.

Зокрема, в сфері регулювання базових державних соціальних стандартів Парламент прийняв постанову від 19.05.2020 №620-IX «Про Рекомендації парламентських слухань на тему:

«Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні». В постанові враховані пропозиції АМУ, озвучені під час засідань профільного комітету ВРУ та рекомендовано Кабінету Міністрів:

- створити робочу групу за участі громадськості та науковців з розробки вдосконаленої методології визначення прожиткового мінімуму з подальшим внесенням відповідного законопроекту на розгляд ВРУ;

- здійснити заходи щодо наближення у 2020 році розміру прожиткового мінімуму до його реальної величини та забезпечити внесення на розгляд ВРУ законопроекту про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» в частині затвердження нового розміру прожиткового мінімуму;

- забезпечити опрацювання питання щодо заміни прожиткового мінімуму на мінімальну заробітну плату для визначення посадових окладів та заробітної плати працівників бюджетної сфери, з підготовкою та внесенням законопроекту на розгляд ВРУ;

- провести аудит соціальних виплат, що розраховуються на основі прожиткового мінімуму з конкретизацією за кожним видом соцвиплати (кожної категорії отримувачів), і поінформувати про результати ВРУ до 3 серпня 2020 р.;

- Мінфіну разом з Мінсоцполітики підготувати пропозиції (з відповідними фінансовими розрахунками) щодо поетапної відміни показника «рівень забезпечення прожиткового мінімуму» та внести відповідний проєкт на розгляд КМУ;

- Мінфіну при підготовці проєкту держбюджету на 2021 та наступні роки розраховувати соціальну складову бюджету на основі фактичного прожиткового мінімуму.

Майже одночасно до ВРУ був внесений проєкт закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення» (№3515 від 20.05.2020), який передбачав:

- зміну законодавчого визначення базового державного соціального стандарту – прожиткового мінімуму;

- встановлення прожиткового мінімуму у відсотковому співвідношенні до середньомісячної заробітної плати в Україні з урахуванням інфляції;

- поетапне щорічне підвищення співвідношення розміру прожиткового мінімуму до середньомісячної заробітної плати з 40% у 2021 році до 50% у 2031 році;

- завдання КМУ до 1 жовтня 2020 року розробити і внести до ВРУ проєкти законодавчих актів щодо встановлення неоподаткованого мінімуму доходів громадян на рівні прожиткового мінімуму (затверджується в законі про державний бюджет), та запровадження системи оподаткування доходів домогосподарств, що перевищують розмір прожиткового мінімуму домогосподарства;

- встановлення мінімального окладу в розмірі, не меншому за 50% мінімальної заробітної плати, із його затвердженням законом про держбюджет на відповідний рік.

Законопроект № 3515, у разі його ухвалення Парламентом, дасть змогу перейти до оновленої моделі ДССН, проте конкретні механізми, організація та ресурсна основа для подібних

новацій в нормативному акті не визначені. Станом на кінець 2020 року даний законопроект усе ще перебуває на розгляді в комітетах ВРУ.

З власною ініціативою щодо перегляду іншого базового соціального стандарту, мінімальної заробітної плати, виступив Президент В. Зеленський. 27 червня 2020 року Президент поставив

*«Українці заслуговують на гідну зарплату. Знаю, це нелегко – взяти й підвищити. Однак ми й не шукали легких рішень, коли прийшли до влади... Радий, що це можливо реалізувати за рік. Добробут українців – головний показник нашої ефективності»*

*Президент України В.О. Зеленський*

*27 червня 2020 року*

завдання Кабінету Міністрів підвищити рівень мінімальної заробітної плати в Україні. Прем'єр-міністр Д. Шмигаль і міністр фінансів С. Марченко опрацювали завдання Президента та представили попередній графік.

*«Є економічні розрахунки, є підстави, і підвищення рівня мінімальної зарплати дає позитивний ефект для економіки країни.*

*Прем'єр-міністр України Д.А. Шмигаль*

*1 липня 2020 року*

Так, з 1 вересня 2020 року мінімальну заробітну плату планується збільшити з 4723 грн до 5000 грн (+5,9%), з 1 січня 2021 – до 6000 грн (+27,0%), а з 1 липня 2021 – до 6500 грн (+37,6%).

При цьому урядовцями не були зазначені додаткові фіскальні або боргові джерела покриття зростання майже на 40% витрат державного і місцевих бюджетів в 2020 році на забезпечення дотримання зазначеного базового державного стандарту.

Додаткові ризики ініційованого ЦОВВ підвищення базових ДССН пов'язані зі стислими термінами їхньої реалізації, які припадали на вересень-жовтень 2020 р. Цей період охоплював, по-перше, старт бюджетного процесу 2021 року, а отже, досить малу вірогідність того, що розраховані за новою методикою ДССН будуть враховані під час визначення.

По-друге, у жовтні 2020 року відбувалися місцеві вибори із одночасним «перезавантаженням» громад на рівні районів та громад. Невизначеність розподілу делегованих повноважень між державою та оновленою конфігурацією місцевого самоврядування, інституційна слабкість новостворених ОМС створила додаткові ризики забезпечення ДССН на рівні громад.

По-третє, в «зону ризиків» потрапили також і галузеві (секторальні) ДССН, оскільки профільні міністерства протягом вже кількох років поспіль демонструють неготовність до розроблення, затвердження та впровадження ДССН.<sup>26</sup> Водночас окремі міністерства протягом року продемонстрували активну позицію в сфері ДССН. Зокрема, співробітництво з питань вдосконалення ДССН продовжувалося з МОН, МОЗ, МКІП та Мінмолодьспорту. Експертів АМУ залучали до діяльності з розроблення ДССН: зустрічей робочих груп, нарад та погодження проєктів НПА, якими вносилися зміни до галузевих ДССН.

На тлі обмежень, накладених на економічну та соціальну діяльність епідемією COVID19 держава зробила практичний крок до підвищення базових ДССН, мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму. Ініціатором підвищення базових державних соціальних стандартів знову виступив Президент В. Зеленський, який 6 серпня 2020 року вніс на розгляд Парламенту проєкт закону №3963 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»». Проєкт був визначений президентом як невідкладний, і вже 25 серпня на позачерговому засіданні ВРУ закон був прийнятий. Закон №822-IX передбачав збільшення розміру мінімальної заробітної плати з 1 вересня 2020 року до з 4723 грн до 5000 грн (+5,9%).

*«З підвищенням мінімальної заробітної плати зростуть і доходи працівників бюджетної сфери: вчителів, вихователів, соціально-працівників, оскільки їхні посадові оклади розраховуються за єдиною тарифною сіткою, а також медиків».*

*Президент України В.О. Зеленський*

*29 серпня 2020 року*

З урахуванням зростання мінімальної зарплатні КМУ ухвалив постанову від 26.08.2020 №750 «Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій бюджетної сфери», якою з 1 вересня підвищив розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника першого тарифного розряду ЄТС<sup>27</sup> до 2225 грн.

<sup>26</sup> Відповідно до розпорядження КМУ від 23.01.2019 №977-р «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки», на виконання завдань передбачених пунктом 10 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу стосовно затвердження КМУ до 1 березня 2020 року ДССН в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень, а також внесення відповідних змін до НПА, що регламентують застосування галузевих стандартів надання соціальних послуг та нормативів при здійсненні видатків з місцевих бюджетів

<sup>27</sup> Єдина тарифна сітка розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників бюджетної сфери

Додаткові видатки на оплату праці через підвищення розмірів мінімальної заробітної плати та посадових окладів пропонувалося забезпечити за рахунок економії бюджетних видатків, передбачених у державному бюджеті на обслуговування держборгу. При цьому Уряд не визначив джерел забезпечення додаткових видатків місцевих бюджетів або ж їхніх компенсаторів.

В поданому до Парламенту 14 вересня 2020 року КМУ проєкті закону «Про Державний бюджет України на 2021 рік» (№4000) пропонувалося установити у 2021 році мінімальну заробітну плату з 1 січня 2021 року – до 6000 грн (+27,0%), а з 1 липня 2021 року – до 6500 грн (+37,6%). Інший базовий соціальний стандарт, прожитковий мінімум, Уряд також запланував підвищити: з 1 грудня 2020 року – з 2118 до 2189 грн (+3,4%), з 1 липня — 2294 грн (+8,3%), з 1 грудня — 2393 грн (+13,0%). Проте цей крок не забезпечив виконання завдання стосовно наближення «бюджетного» (розрахункового) прожиткового мінімуму до фактичного прожиткового мінімуму у 2021 році.<sup>28</sup>

Подальша успішна співпраця АМУ з Мінмолодьспорту та МКІП в сфері ДССН дала змогу розробити проєкт Закону України «Про внесення змін до Законів України «Про фізичну культуру і спорт» та «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» щодо запровадження державних стандартів у сфері фізичної культури і спорту.

Протягом року Урядом також була затверджена низка нових НПА, розроблених за участі АМУ та спрямованих на вдосконалення ДССН, зокрема:

- розпорядження від 19.08.2020 №1035-р «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами», яка створила підґрунтя для формування нового механізму фінансування гарантованих державою культурних послуг на рівні територіальної громади.

- постанова від 04.11.2020 №1089 «Про затвердження Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року», яка дозволила визначити цілі, напрями, завдання та очікувані результати розвитку сектору фізкультури і спорту. Зокрема, надані АМУ пропозиції стосовно участі ОМС у виконанні завдань Стратегії щодо розвитку інфраструктури та надання фізкультурно-спортивних послуг.

- постанова від 02.12.2020 №1183 «Про затвердження переліку платних послуг, що можуть надаватися державними і комунальними закладами культури, що не є орендою», якою встановлений вичерпний перелік платних культурних послуг, що можуть надаватися комунальними закладами культури (відповідно, інші послуги заклади культури надаватимуть на умовах безоплатності на основі галузевих ДССН).

Частково Уряд спромігся виконати окремі рекомендації ВРУ щодо зміни підходів до формування прожиткового мінімуму. Йдеться про те, що постановою КМУ від 21.10.2020 №970 «Про внесення змін до Порядку проведення науково-громадської експертизи набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму» було розширено коло учасників Експертної комісії з перегляду набору продуктів, товарів і послуг для встановлення рівня прожиткового мінімуму за рахунок залучення представників громадських організацій та наукової спільноти.

*«У бюджеті на наступний рік також передбачено: зростання видатків на охорону здоров'я; ... підвищення заробітних плат лікарям на 30% та вчителям на 26 %».*

*Виступ міністра фінансів України С.М. Марченко у ВРУ під час презентації проєкту державного бюджету на 2021 рік, 15 грудня 2020 р.*

Звертає на себе увагу той факт, що надалі Уряд, виступивши з ініціативою підвищення базових ДССН, не виконав власні плани щодо збільшення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму. Про це свідчить аналіз положень ухваленого 15 грудня 2020 року Закону України №1082-IX «Про Державний бюджет України на 2021 рік».

<sup>28</sup> За даними Міністерства соціальної політики фактичний розмір прожиткового мінімуму (в цінах вересня 2020 р.) у розрахунку на місяць на одну особу становив 3763 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 4313 грн), тобто, на 44,5% більше ніж «бюджетний» мінімум

Так, статтею 7 закону «Про Державний бюджет України на 2021 рік» передбачено установити в 2021 році прожитковий мінімум з 1 липня в розмірі 2294 грн (зростання на 4,8%), з 1 грудня – 2393 грн (збільшення на 9,3%). Стаття 8 цього ж закону визначає зростання мінімальної заробітної плати: з 1 січня 2021 року – до 6000 грн (або ж збільшення на 20%), з 1 грудня – до 6500 грн (або на 30%).

*«В наступному році зарплати всіх медиків буде підвищено на 30%. . . Зарплати українських вчителів буде підвищено більш ніж на 25%».*

*Виступ Прем'єр-міністра України Д.А. Шмигала на засіданні КМУ, 16 грудня 2020 р.*

При цьому представники ЦОБВ, зокрема, Прем'єр-міністр та міністр фінансів озвучували тези про підвищення зарплат медикам на 30% і вчителям – більш ніж на 25%. Аналіз показників держбюджету на 2021 рік показав, що насправді йдеться виключно про зростання підвищення заробітної плати у освіті та медицині внаслідок загального зростання рівня мінімальної оплати праці (базового ДССН) в країні загалом, в той час як заробітна плата педагогічних працівників залежить від розряду та кваліфікації, а медиків – від обсягів наданих ними медичних послуг.

Наприклад, на виконання закону «Про освіту» Уряд у 2019-2020 роках ухвалив постанови, якими передбачив поетапне до 2023 року щорічне збільшення розмірів посадових окладів педагогічних працівників.<sup>29</sup> Зокрема, з 1 січня мінімальний посадовий оклад педагога мав підвищитися до трьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, або 6810 грн.

Проте, у зв'язку з відсутністю в держави необхідних для цього фінансових ресурсів для надання ОМС освітньої субвенції постановою від 23.11.2020 р. № 1149 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 822 та зупинення її дії», на один рік відтермінував підвищення мінімальної тарифної ставки педагогічних працівників.

АМУ підтримала дане рішення Уряду з огляду на те, що воно зменшує фінансові ризики для місцевих бюджетів у 2021 році під час фінансування видатків на загальну середню освіту. При цьому необхідність системного – по всіх видах публічних послуг – вирішення проблеми фінансового забезпечення делегованих повноважень у розрізі реальних потреб громадян та можливостей територіальних громад залишається актуальною.

Аналогічна ситуація склалася протягом року також і в секторі охорони здоров'я. Обіцяне МОЗ з 1 вересня 2020 року збільшення заробітних плат лікарів, медичних сестер, середнього і молодшого медичного персоналу розпочалося із значним запізненням. Лише 16 листопада 2020 р. набула чинності постанова КМУ від 29.10.2020 р. №1108 «Про внесення змін до Порядку реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у 2020 році», якою передбачалося підвищення з 1 листопада 2020 р. розміру капітаційної ставки при наданні первинної медичної допомоги з 600 до 651 грн на рік (або ж на 8,5%).<sup>30</sup> Зарплати в медицині в 2021 році залишаться на практично тому ж рівні, що і у 2020 році – з урахуванням підвищення на 20-30% «мінімалки».

Фінансування освіти та охорони здоров'я, незважаючи на урядові «гарантії» у 2021 році залишається під питанням, оскільки реальні власні джерела для підвищення рівня оплати праці в освіті та медицині ОМС відсутні. Натомість держава переклала майже всі ризики фінансового забезпечення освітніх та медичних послуг на ОМС як засновників закладів комунальної власності.

Суттєвий перерозподіл повноважень та ресурсів між державною владою і місцевим самоврядуванням в умовах відсутності законодавче визначеного, вичерпного переліку делегованих повноважень та відповідного механізму фінансового забезпечення стимулює негативні

<sup>29</sup> Постанови КМУ від 10.07.2019 р. № 822 «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки» та від 26.08.2020 р. №750 «Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій бюджетної сфери»

<sup>30</sup> Згідно наказу МОЗ від 19.12.2019 № 2559 «Про затвердження Методики розрахунку тарифів» капітаційна ставка визначає середньо-зважений розмір оплати за медичне обслуговування одного пацієнта протягом визначеного періоду незалежно від кількості фактичних звернень пацієнта за медичною допомогою

тенденції стосовно надання публічних послуг громадянам. У 2020 році брак політичної волі з боку Уряду, незважаючи на окремі «точкові» зміни, спрямовані на удосконалення секторального законодавства, не дав змоги зробити рішучий крок до реформування ДССН.

Для вирішення проблем забезпечення ДССН, як на законодавчому, так і на інституціональному й організаційно-ресурсному рівнях, як неодноразово наголошувала АМУ, необхідно розробити і затвердити зміни до профільних законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», Бюджетного та Податкового кодексів, а також низку підзаконних актів.

Оскільки Парламентом визначений загальний курс на перегляд ДССН, визначені принципи та встановлені стратегічні орієнтири їх реформування, подальші зусилля місцевого самоврядування будуть спрямовані на всебічну підтримку парламентських ініціатив, на сприяння роботі міністерств та Уряду над завданнями, встановленими перед ними законодавством щодо перегляду та вдосконалення ДССН по основних видах публічних послуг гарантованих державою.



## УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА МІСТОБУДУВАННЯ

2020 рік для місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами та містобудування відзначився низкою подій, які в подальшому визначатимуть стиль і напрями планування та управління територіями.

Під час участі 15 жовтня 2020 року в Національному земельному форумі в межах робочої поїздки на Чернігівщину Президент України Володимир Зеленський підписав Указ № 449/2020 «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин». Документ передбачає передачу земель сільськогосподарського призначення з державної до комунальної власності.

Як наголосив Президент, цей крок завершить реформу з децентралізації. «Ключовий момент, без якого децентралізація не може бути в Україні завершена. Це передача земель безпосередньо громадам. Сьогодні цей важливий крок буде зроблено. Сьогодні я підписую указ про заходи щодо передачі земель сільськогосподарського призначення з державної до комунальної власності», – сказав він.

Варто відзначити що така політична заява була зроблена безпосередньо перед місцевими виборами, які були призначені на 25 жовтня 2020 року.

З метою забезпечення Указу Президента 16 листопада 2020 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову №1113 «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин», яка запускає механізм повноцінної передачі з державної у комунальну власність земель сільськогосподарського призначення всім без виключення територіальним громадам.

На кінець 2020 року Держгеокадастр, як і було обіцяно, передав із державної власності у комунальну власність 1 251 територіальній громаді понад 2 млн га земель сільськогосподарського призначення.<sup>31</sup> Так була продовжена практика передачі земельних ділянок з державної у комунальну власність, яка розпочалася у 2018 році. Всього за 2018-2019 роки 788 територіальні громади тримали з державної у комунальну власність майже 1,7 млн га земель сільськогосподарського призначення.<sup>32</sup> Однак, у 2018 та 2019 роках передача земель відбувалася лише територіальним громадам, які добровільно об'єдналися. Така передача тоді відбувалася з метою стимулювання процесів добровільного об'єднання територіальних громад. У 2020 році після завершення адміністративно-територіальної реформи земельні ділянки з державної у комунальну власність передавалися всім новоутвореним територіальним громадам, але лише ті, які були проінвентаризовані Держгеокадастром.

Вибірковий процес передачі земель з державної у комунальну власність лише сільськогосподарських угідь і тих, що проінвентаризував Держгеокадастр, на нашу думку, не вирішують основні проблеми:

- розпорядження землями в межах територіальних громад без врахування їх інтересів жителів громад;
- неможливість юридично чітко встановити межі територій громад;
- обтяжливі, непрозорі та корупційно небезпечні процедури погодження документації із землеустрою та встановлення меж земельних ділянок на місцевості.

Для вирішення цих проблем був розроблений законопроект «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» (№2194 від 01.10.2019). Проект Закону був схвалений у першому читанні ще 14 листопада 2019 року. Цей законопроект є продовженням спроби децентралізувати управління земельними ресурсами ще з 2014 року. Законопроект № 2194 передбачає:

<sup>31</sup> <https://land.gov.ua/derzhheokadastr-peredav-terytorialnym-hromadam-u-komunalnu-vlasnist-2-mln-ha-zemel-silskohospodarskoho-pryznachennia/>

<sup>32</sup> <https://land.gov.ua/zemelna-detsentralizatsiia-2020-moment-istyny/>

- вирішення питання права власності на землю, спрощення доступу до земельних ресурсів для громадян, бізнесу завдяки скасуванню зайвих дозволів та дублювання процедур перевірки документації із землеустрою;
- надання документації із землеустрою статусу публічних, відкритих та загальнодоступних даних;
- зменшення вартості робіт та тривалості часу, що витрачається на виконання процедур, пов'язаних з проведенням землеустрою;
- встановлення меж територій громад за домовленістю громад;
- затвердження місцевими радами детальних планів території в межах та за межами населених пунктів;
- посилення ролі територіальних громад у здійсненні контролю за станом використання земель;
- закріплення меж земельних ділянок за згодою їх власників без зайвої бюрократії.

Однак, 2 грудня Верховна Рада не змогла підтримати в цілому законопроект «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» №2194 і направила його на повторне друге читання.

16 січня 2020 року вступив в дію Закон України №340-IX від 05.12.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству». Ключовими змінами запроваджено нові правила процедури поновлення договорів оренди землі. Змінами по оренді, які вступають в силу з 15 липня 2020 року пропонується:

- Поновлення ряду цивільно-правових договорів, у тому числі договорів оренди земельних ділянок (доповнено статтею 126-1 Земельний кодекс України). У договорі оренди земельної ділянки сторони можуть додатково передбачати умову поновлення такого договору. У разі, якщо сторони передбачили у своєму договорі умову поновлення договору оренди і не мають заперечень одна до одної, то таке поновлення відбувається автоматично, тобто державна реєстрація речового права (права оренди) продовжується на той самий строк. Однак, вказані правила не стосуються договорів оренди земельних ділянок державної чи комунальної власності, крім випадків, коли на такій ділянці знаходиться майно Орендаря.

- Регулюватиметься переважне право орендаря на укладення договору оренди землі на новий строк (статтю 33 Закону України «Про оренду землі» суттєво змінили). Після 15.07.2020 процедура переважного права на поновлення договору, яка наразі прописана у чинній редакції ч. ч. 1-5 статті 33 Закону України «Про оренду землі», залишається майже без змін, проте законодавець прибрав процедуру так званого автоматичного поновлення договору у новій редакції зазначеної статті.

- У разі оренди земель державної та комунальної власності укладення договору здійснюється на підставі рішення органу, уповноваженого здійснювати передачу земельних ділянок у власність або користування. Це означає, що з 15.07.2020 поновлення договору оренди земельної ділянки державної чи комунальної власності, на якій не розташоване майно орендаря, можливе виключно за рішенням відповідного уповноваженого органу, наприклад, органу місцевого самоврядування чи обласної державної адміністрації. Виходячи з існуючої практики прийняття органами місцевого самоврядування схожих рішень, така процедура дещо буде займати трохи часу.

Також, норми, визначені статтею 126-1 Земельного кодексу України щодо поновлення договорів оренди землі, поширюються на договори оренди землі, укладені або змінені після набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії рейдерству», а поновлення договорів оренди землі, укладених до набрання чинності зазначеного Закону, здійснюється на умовах, визначених такими договорами, за

правилами, чинними на момент їх укладення. Тобто, можна дійти до висновку, що ті договори оренди, які були укладені до 15.07.2020, можуть автоматично поновлюватися відповідно до приписів ч. ч. 6-8 статті 33 Закону України «Про оренду землі».

Водночас органам місцевого самоврядування, щоб чинні договори оренди землі були приведені у відповідність до «нових правил» укладення та поновлення таких договорів, необхідно в них вносити відповідні зміни.

Наразі, не всі зміни можливо відобразити у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (далі – ДРРП).

Законом №340 викладено в новій редакції статтю 26 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Де передбачається внесення змін до записів ДРРП лише у разі допущення технічної помилки (граматичної, арифметичної чи іншої помилки) під час внесення відомостей про речові права, обтяження речових прав до державного реєстру.

А отже, зміна відомостей, окрім речових прав, не вноситься до ДРРП. Такі норми спричинили ряд відмов органам місцевого самоврядування у державній реєстрації змін до діючих договорів в частині зміни:

- адреси;
- сторони/сторін по договору;
- нормативно грошової оцінки;
- орендної плати та інші умови.

23 липня Президент України підписав Закон «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо планування використання земель» (далі - Закон № 711-IX), який Верховна Рада прийняла 17 червня 2020 року. Закон врегулює питання планування розвитку громад, складання містобудівної документації, спрощення зміни цільового призначення. Цей Закон передбачає:

- утворення громадами власних органів містобудування та архітектури, які зможуть встановлювати містобудівні умови та обмеження на всій території громади;
- зміну цільового призначення землекористувачем земельних ділянок державної та комунальної власності у разі наявності будівлі, що перебуває у приватній власності землекористувача, а також у разі зміни цільового призначення земельних ділянок двох категорій, - земель житлової та громадської забудови та земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення;
- коригування функціональних зон, встановлених старими генеральними планами населених пунктів, за допомогою детальних планів території, за виключенням території парків, скверів, лісів та прибережних захисних смуг;
- створення органами містобудування та архітектури служби замовника містобудівної документації;
- зміну цільового призначення особливо цінних земель для розміщення об'єктів промисловості;
- збереження існуючого порядку визначення зон охорони пам'яток культурної спадщини (за відповідною науково-проектною документацією);
- уповноваження Кабміну затверджувати порядок використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування розроблення комплексних планів;
- встановлення перехідного періоду, протягом якого затвердження містобудівної документації, розроблення якої вже почалося до набрання чинності законом, здійснюється без дотримання встановлених цим законом вимог до її складу і змісту.

Таким чином, схвалений Закон дозволить удосконалити управління у сфері містобудівної

діяльності та землеустрою, допоможе громадам підійти до планування територій та управління ресурсами більш системно, зокрема у складанні містобудівної та землепорядної документації.

Згідно Закону, з'являється можливість складання схем просторового планування території громади як інструменту комплексного управління у сфері використання земель громади, встановлення їх призначення, зонування території та визначення напрямів її збалансованого розвитку. Також визначається процедура встановлення меж громад і планування їх територій.

Комплексний план просторового розвитку території територіальної громади визначатиме планувальну організацію, функціональне призначення території, основні принципи і напрями формування єдиної системи громадського обслуговування населення, дорожньої мережі, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, цивільного захисту території та населення від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони земель та інших компонентів навколишнього природного середовища, формування екомережі, охорони і збереження культурної спадщини та традиційного характеру середовища населених пунктів. Зокрема, комплексний надає послідовність реалізації рішень, у тому числі етапність освоєння території.

Однак, Закон № 711-IX має певні вади. Громади і власники земель отримують нову процедуру зміни цільового призначення земельних ділянок - для цього буде достатньо заяви власника землі або землекористувача про його бажання перейти до призначення ділянки, як передбачено комплексним планом території. При цьому зміна цільового призначення земельних ділянок державної та комунальної власності, віднесених до категорій земель житлової та громадської забудови, земель промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення, а також земельних ділянок (крім земельних ділянок, розташованих на територіях, об'єктах природно-заповідного фонду), на яких розташовані будівлі, споруди, що є у приватній власності землекористувача, не потребує прийняття рішень органом виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, який здійснює розпорядження відповідною земельною ділянкою. Землевласник чи землекористувач має подати лише заяву до Державного земельного кадастру для внесення відомостей щодо зміни цільового призначення достатньо (зміни до статті 21 Закону України «Про Державний земельний кадастр»).

Це призведе до того, що розмір орендної плати, зазначений у договорі оренди землі, не буде відповідати зміненому цільовому призначенню земельної ділянки. Така дерегуляція призведе до порушення рівності усіх платників перед законом, проявів податкової дискримінації, втрат місцевих бюджетів.

Закон № 711-IX є комплексним і об'ємним. Питання залишається тільки в тому, коли та як усе це запрацює на практиці. Закон № 711-IX набуде чинності лише через рік, а для того, щоб запрацювала нова процедура зміни цільового призначення земельних ділянок, потрібно оновити містобудівну документацію, внести відомості про функціональне призначення територій до Державного земельного кадастру. Наразі законом передбачено, що це має бути зроблено до 2025 року. Але чи вистачить для цього ресурсів на місцях? Поживемо — побачимо.

3 грудня 2020 року Верховна Рада ухвалила у другому читанні та в цілому Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг» (законопроект №2458). Норми прийнятого Закону, робота над яким тривала майже два роки, спрямовані на врегулювання проблемних питань, пов'язаних з введенням в дію Закону України «Про житлово-комунальні послуги». Але разом з цим цей Закон містить норми, які стосуються земельних ділянок під багатоквартирними будинками. Закон визначає, що прибирання прибудинкової території багатоквартирного будинку з 1 січня 2023 року здійснюється за рахунок мешканців таких будинків лише у тому випадку, якщо така прибудинкова територія (за даними Державного земельного кадастру)

знаходиться у власності або користуванні співвласників багатоквартирного будинку. Таким чином, органи місцевого самоврядування змушені вже найближчим часом забезпечити передачу співвласникам земельних ділянок під багатоквартирними будинками, при цьому ухвалений Закон покладає на Уряд розробку законопроектів та підзаконних актів, які передбачають та забезпечать механізм такої передачі. Але питання чи встигне Уряд розробити та прийняти всі необхідні нормативні-правові акти залишається відкритим.

У 2020 році Держгеокадастр знову спробував отримати контроль на коштами, що надійшли до місцевих бюджетів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва та ініціював зміни до Бюджетного кодексу України. Цей законопроект пропонує перерозподілити кошти, що надійшли від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва до місцевих бюджетів, на користь державного бюджету, якщо такі кошти не були використанні протягом двох років з моменту їх надходження.

Варто зазначити:

- по-перше, органи місцевого самоврядування акумулюють та спрямовують кошти на реалізацію цілей, передбачених виключно положеннями Земельного кодексу України, а використання цих коштів на інші цілі не допускається;
- по-друге, запропоновані зміни суттєво погіршують ресурсне забезпечення місцевих бюджетів (потенційні втрати більше 700 млн грн) і негативно позначаються на спроможності органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування, плануючи доходи та видатки, передбачають вартість землевпорядних та землеоціночних робіт, які можуть виконуватися за рахунок отриманого для цього ресурсу і раціонально приймають рішення попередньо накопичувати необхідні обсяги коштів для того, щоб забезпечити повноцінне фінансування та реалізацію таких заходів. Наприклад, провести нормативно-грошовому оцінку земель, яка в межах населених пунктів здійснюється не рідше ніж один раз на 5-7 років, а розташованих за межами населених пунктів земельних ділянок несільськогосподарського призначення – не рідше ніж один раз на 7-10 років.

Однак, ініціативи Держгеокадастру не отримали підтримки від органів місцевого самоврядування та в Уряді.

## АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ – ПОМІРНИЙ ПРОЦЕС З АКЦЕНТОМ НА ДІДЖИТАЛІЗАЦІЮ

У 2020 році все більше уваги законодавець приділяв адміністративним послугам. Варто відмітити, що відбулася зміна профільного міністерства, яке відповідає за цей напрям: від Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України до Міністерства цифрової трансформації.

Загалом увага до питання адміністративних послуг «вилилась» у цілий ряд законопроектів, частина з яких була підтримана Парламентом. Прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі», у першому читанні підтримано проєкт закону «Про адміністративну процедуру» (№3475), розроблено законопроекти «Про адміністративний збір» (№4380) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права громадян на доступ до державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з укрупненням територіальних громад» (№4382).

### **Зміни до Закону України «Про адміністративні послуги»**

Так, проєкт закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» (№2679) обговорювався на робочих групах із залученням широкого кола учасників: народні депутати, представники міністерств, всеукраїнські асоціації, експерти, представники органів місцевого самоврядування. І вже 3 листопада 2020 року ВРУ прийняла у другому читанні та в цілому даний закон.

Закон, зокрема, передбачає, що ЦНАПи можуть створювати лише органи місцевого самоврядування. Таким чином, у кожній громаді має бути свій ЦНАП з широким спектром послуг. Також орган місцевого самоврядування може утворити ЦНАП використавши можливості Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Також було передбачено диференційований підхід до строків утворення ЦНАПів:

– до 1 січня 2022 року - у всіх «старих» районних центрах. Тобто пріоритетним є трансформація ЦНАПів райдержадміністрацій на ЦНАПи органів місцевого самоврядування. До створення ЦНАПів органів місцевого самоврядування, ЦНАПи райдержадміністрацій не можуть бути ліквідовані, хоча на практиці вийшло зовсім не так;

– до 1 січня 2023 року - у громадах з населенням > 10 тисяч жителів;

– до 1 січня 2024 року - у всіх інших громадах (< 10 тисяч жителів). При цьому передбачається, що такий обов'язок для найменших громад має бути забезпечений державною підтримкою;

Окрім цього, передбачається збільшення кількості послуг, які надаватимуться онлайн – без обов'язкового відвідування ЦНАП. Також впроваджується механізм моніторингу якості надання адміністративних послуг.

Закон закріпив право органу місцевого самоврядування з метою забезпечення належної доступності адміністративних послуг утворювати територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів ЦНАПів. Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, визначається органом, який прийняв рішення про утворення центру надання адміністративних послуг. Для органів місцевого самоврядування встановлено правило щодо обов'язковості надання адміністративних послуг, суб'єктом надання яких є відповідна рада (її виконавчі органи або посадові особи) виключно через ЦНАП.

Кабінет Міністрів України має ще розробити методичні рекомендації щодо критеріїв територіальної доступності ЦНАП, включаючи його територіальні підрозділи та віддалені (у тому числі пересувні) робочі місця адміністраторів. Даний проєкт проходить погодження у центральних органах виконавчої влади. Також Уряд має затвердити перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади та адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень, які є обов'язковими для надання через ЦНАП.

Передбачається можливість переведення державних службовців з посад адміністраторів ЦНАПів, утворених при районних державних адміністраціях, що ліквідуються, на такі самі посади в органах місцевого самоврядування. При цьому спеціальна перевірка діяльності державного реєстратора у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань у такому разі не здійснюється. Разом з тим варто зауважити, що в більшості випадків таким посадовим особам все ж таки доведеться отримати нові права доступів до реєстрів, адже попередні були оформлені на РДА.

Також закон виключає адміністраторів з переліку суб'єктів, які можуть складати адміністративні протоколи про правопорушення передбачені статтею 166-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення у разі вчинення порушення при наданні адміністративної послуги через центр надання адміністративних послуг, в якому здійснює свою діяльність відповідний адміністратор.

Дуже очікуваним було спрощення вимог до адміністратора (уповноваженої посадової особи виконавчого органу місцевого самоврядування), який надає відомості з Державного земельного кадастру. Відтепер дані особи просто мають пройти стажування у сфері земельних відносин. На жаль, поки що є певний супротив на рівні регіональних підрозділів Держгеокадастру і відмови у проходженні стажування. Також на рівні підзаконних актів не внесено відповідні зміни.

### **Питання адміністративного збору**

Наразі визначення розміру адміністративного збору регулюється цілою низкою нормативно-правових актів, при чому значна кількість останніх не переглядалися вже 28 років. Є значна необхідність приведення адміністративного збору до одного знаменника і встановлення чітких правил не лише його визначення, а й системного перегляду розміру. Наприклад, державне мито за реєстрацію шлюбу становить 0,05 від неоподаткованого мінімуму доходів громадян або 85 коп. А за одну з найпопулярніших послуг – реєстрацію місця проживання – 0,0085 розміру мінімальної заробітної плати. Але для обрахунку адміністративного збору варто запам'ятати, що з 01 січня 2017 року відповідно до Закону України від 06.12.2016 № 1774-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» згідно з п. 4 Розділу II. Прикінцевих та перехідних положень визначено, що мінімальна заробітна плата після набрання чинності цим Законом не застосовується для розрахунку розміру плати за надання адміністративних послуг. До внесення змін до законодавчих та інших нормативно-правових актів України щодо незастосування мінімальної заробітної плати для розрахунку розміру плати за надання адміністративних послуг вона застосовується у розмірі 1600 грн. Тому адміністративний збір за реєстрацію місця проживання становить 13 грн 60 коп.

Проєкт закону «Про адміністративний збір» (№4380) передбачає визначення єдиного підходу до формування політики у визначенні адміністративного збору. У додатку до даного законопроєкту передбачено перелік базових адміністративних послуг та прирівняних до них дій з розмірами плати за їх надання (адміністративних зборів) Виникли жваві дискусії, адже законопроєктом передбачається, що більшість з послуг має бути платними. Разом з тим викликає занепокоєння той факт, що ініціатори законопроєкту пропонують зробити платними

навіть ті послуги, які фактично полягають у прийнятті рішення радою (наприклад, надання дозволу на розробку проєкту землеустрою). Окрім цього варто розглянути в межах даного законопроєкту надання права органам місцевого самоврядування встановлювати самостійно розмір адміністративного збору. Також передбачається визначення адміністративного збору у гривнях. Окрім цього, Урядом розроблено законопроєкт «Про заходи щодо упорядкування системи розрахунків розмірів прожиткового мінімуму, соціальних виплат, грошових платежів і стягнень та плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору)», який вводить базову величину для обрахунку адміністративного збору і повністю прибирає залежність від прожиткового мінімуму, який буде використовуватись лише для соціальних виплат. Який з підходів переможе – покаже час. А органи місцевого самоврядування продовжують надавати послуги за копійки.

### **Робота над законопроєктом про адміністративну процедуру**

Питання адміністративної процедури підіймається ще з 1992 року. Спершу мова йшла про утворення цілого кодексу, потім було багато редакцій і підходів. І ось у вересні 2020 року Верховна Рада у першому читанні підтримала урядовий законопроєкт. Як зазначають розробники, даний акт має створити новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності державних органів та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою. Він покликаний урегулювати всю сукупність багатоманітних відносин між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими суб'єктами, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції (адміністративними органами), і фізичними та юридичними особами. Разом з тим вже зараз зрозуміло, що законопроєкт є доволі складним навіть до прочитання, не кажучи про складнощі, які виникатимуть в процесі його впровадження і застосування. Законопроєкт також визначає суб'єктний склад адміністративного провадження, правовий статус адміністративного органу, склад і правовий статус учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи.

Проєктом Закону встановлюється:

- що суб'єктом розгляду скарги виступає адміністративний орган вищого рівня або ж комісія, утворена адміністративним органом для розгляду скарг;
- порядок відкликання або визнання акта недійсним;
- можливість перегляду адміністративного акта за нововиявленими обставинами;
- порядок виконання адміністративного акта;
- порядок обчислення строків в адміністративному провадженні та строки вирішення (перегляду) справи.

#### **Основні зауваження та пропозиції до законопроєкту:**

- текст нормативно-правового акта складно сформульований;
- відбувається поєднання різнорідних відносин: задоволення заяв та розгляд скарг;
- не були враховані особливості діяльності органів місцевого самоврядування: представницьких та виконавчих, колегіальних та єдиноначальних;
- спостерігається значна переобтяженість процедурами, що ускладнить вирішення питань органами місцевого самоврядування та впливатиме на оперативність.

Окрім того, реалізація законопроєкту потребуватиме додаткових бюджетних видатків з огляду на збільшення витрат робочого часу, необхідності оформлення більшої кількості документів та на їх розсилання. Як один з варіантів варто розглянути можливість відтермінування даного законопроєкту саме для органів місцевого самоврядування до напрацювання практики застосування.



## **Діджиталізація набирає обертів. Чекаємо результатів...**

Міністерство цифрової трансформації відзвітувало про 100 перемог і свої досягнення. Разом з тим, якщо говорити про органи місцевого самоврядування, то поки покращення від таких перемог практично не відчувається. На жаль, існує два виміри – послуги, які надаються державою та ті, що надаються органами місцевого самоврядування. Попри потребу в синхронності дій відбувається лише броунівський рух.

Незважаючи на діджиталізацію і рух до глобальної цифровізації, в Україні і досі діє Положення затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 р. № 1352. Даний акт вже морально застарів і не відповідає завданням такої прогресивної Мінцифри. Разом з тим цю постанову використовують для «контролю» за закупівлями органів місцевого самоврядування. Так, під час виконання завдань (проектів) Національної програми інформатизації державні замовники, зокрема і органи місцевого самоврядування, можуть здійснювати закупівлі лише після погодження з Генеральним державним замовником. Це обов'язкова умова для закупівель в 500 і більше тис. грн, а в разі закупівлі послуг з підключення до Інтернету та/або побудови локальних мереж для закладів загальної середньої освіти, - коли їх вартість перевищує 100 тис. грн.

5 серпня 2020 року Уряд ухвалив Державну стратегію регіонального розвитку до 2027 року. Важливе місце в документі займає питання цифрової трансформації.

Загалом стратегія містить понад 60 завдань цифрової трансформації. Пріоритетними цілями є:

- підвищення рівня цифрової грамотності населення;
- забезпечення безперешкодного доступу до високошвидкісного Інтернету всіх населених пунктів (насамперед сільських та малих міст) та соціальних закладів;
- запровадження можливості отримання електронних послуг через смартфон;
- впровадження електронного документообігу;
- забезпечення електронної взаємодії між національними реєстрами, реєстрами органів місцевого самоврядування;
- переведення пріоритетних публічних послуг в електронну форму;
- впровадження регіональними органами влади відкритих даних;
- розвиток інструментів електронної демократії.

Також документом передбачається впровадження системи електронного прийому документів та забезпечення можливості звернення за послугами сфери соціального захисту через онлайн сервіси, та впровадження системи електронних черг. Окрім того, відзначено необхідність створення електронної освітньої системи, впровадження на всіх рівнях освіти сучасних навчальних програм для ефективного формування сучасних цифрових навичок та запровадження нових професій тощо.

Також до стратегії додали 3 цифрові показники досягнення її цілей :

- відсоток соціальних закладів, що використовують фіксований ширококутний доступ до Інтернету (до 2023 року – школи, заклади первинної та вторинної допомоги, ЦНАПи 100%; інші заклади 95%);
- охоплення територій області мобільними мережами 4G (до 2023 року – 90% населення);
- рівень цифрової грамотності у населення (до 2023 року – 55%).

Це доволі гарні перспективи, адже органи місцевого самоврядування зможуть зосередитись на наданні послуг онлайн, коли мінімізується кількість безпосередніх звернень за послугами, а час на отримання послуги буде скорочуватись.

Оптимізація адміністративних послуг

На онлайн порталі Дія<sup>33</sup> доступні 50 державних електронних послуг. Серед яких комплексна послуга «Малюнок»<sup>34</sup>. Дана послуга дозволяє за однією заявою зареєструвати народження дитини та отримати свідоцтво про народження дитини, а також замовити до 9 інших державних послуг. За цей час послугою скористалися понад 43 тисячі українців. Вона доступна у 745 населених пунктах.

Також у 2020 році закладено основу інтегрування адміністративних послуг соціального характеру в ЦНАПи. За даними Мінцифри 37 таких послуг вже мають надаватися у ЦНАПах.

Уряд прийняв ряд постанов для оптимізації адміністративних послуг. Так, відповідно до прийнятих актів з переліку обов'язкових документів, що подаються заявниками під час отримання 6 державних послуг, вилучається довідка про склад сім'ї. Так довідка про склад сім'ї не надається:

- під час призначення грошової допомоги у разі загибелі або смерті, інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності військовослужбовців;
- під час процедури оформлення відшкодування витрат, пов'язаних з доглядом ветеранів війни;
- під час оформлення виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті), поранення або інвалідності працівника чи його звільнення з Держспецзв'язку;
- під час виплати грошової компенсації особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту за піднайом (найом, оренду) житла;
- під час процедури продовження строку перебування та продовження або скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України;
- під час подання військовослужбовцями, які претендують на отримання житлових приміщень або грошової компенсації за належне їм для утримання житлове приміщення.

Варто відмітити, що урядова постанова №861 «Про внесення змін до постанов Ради Міністрів УРСР і Укрпрофради від 11 грудня 1984 р. № 470 і Кабінету Міністрів України від 29 січня 2003 р. № 117» виключає додаток 2 до Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, який містив форму довідки з місця проживання про склад сім'ї та прописку. Також згідно наказу Мінсоцполітики №1106 втратив чинність наказ Мінпраці №204 «Про затвердження форми Декларації про доходи та майновий стан осіб, які звернулися за призначенням усіх видів соціальної допомоги, та довідки про склад сім'ї або зареєстрованих у житловому приміщенні/ будинку осіб». Таким чином, законодавство не передбачає форму зазначеної довідки, а також органу, підприємства, установи, організації, до повноважень яких належить видача такої довідки, яка є наслідком існування радянського інституту прописки.

### **Портал державних послуг - ДІЯ та інша діджиталізація**

На презентаціях і на публічних заходах представниками Мінцифри неодноразово згадувалась співпраця з органами місцевого самоврядування. Але не відбулось ні масштабних обговорень, ні системних рішень. Органи місцевого самоврядування так і залишилися окремим сегментом у сфері адміністративних послуг, не включеним у роботу платформи.

Окрім порталу державних послуг ДІЯ є застосунок з такою ж назвою. Цей застосунок на відміну від порталу, має менший функціонал, але разом з тим є доволі зручним для використання цифрових документів. Загалом дані розробки Мінцифри користуються попитом серед населення. Окрім цього, Мінцифра активно пропагує зміну звичної аббревіатури ЦНАП на Центр Дії. Все будується навколо бренду «ДІЯ», при цьому без всебічного обговорення і з мінімальним залученням громадськості. Наприклад, протягом 2020 року прийнято 28 актів

<sup>33</sup> портал Дія <https://diia.gov.ua/>

<sup>34</sup> <https://diia.gov.ua/services/yemalyatko>

Уряду у сфері адміністративних послуг і жоден з них не був погоджений з всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування, як цього вимагає Регламент Кабінету Міністрів України.

Як відзначає Мінцифри, Україна стала першою державою у світі, де можна скористатися електронним паспортом, не показуючи паперовий чи пластиковий оригінал. А також четвертою країною в Європі, що запровадила цифрові документи для водіїв.

Застосунком Дія 2.0 користуються понад 2,6 мільйони українців. У ньому доступні вже 9 цифрових документів, а також реалізована функція шерингу — можливість ділитися електронною копією документа.

Також на порталі Дія є можливість для онлайн реєстрації фізичних осіб підприємців та товариств з обмеженою відповідальністю. Мінцифра звітувала, що за рік понад 200 тисяч українців вже скористалися онлайн- послугами для ФОП. Також саме на цьому порталі реєструвалися підприємці для отримання відшкодування з державного бюджету на період локдану. Але повністю відмовитись від паперових довідок і запровадити повноцінний обмін між реєстрами не вдалося. Ці завдання Мінцифра ставить на наступний рік.

### **Висновки**

2020 рік став роком змін у сфері діджиталізації та адміністративних послуг. Все більше адміністративних послуг тяжіє до онлайн формату. На жаль, лише напрацьовувалась база для покращення адміністративних послуг та їх наближення до жителів територіальних громад. Багато уваги було направлено на покращення державних послуг. Територіальні громади готові надавати якісні адміністративні послуги, але разом з тим потребують покращення як законодавчої бази, так і надання матеріальних ресурсів.

## НА ШЛЯХУ ДО РІВНИХ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ

У 2020 році в Україні було прийнято більше 20 нормативно-правових актів<sup>35</sup> національного рівня та певні міжнародні зобов'язання, що стосуються забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. У 2020 році виповнилося 25 років Пекінській декларації та Платформі дій, 5 років Цілям Сталого Розвитку, 20 років резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека».

Президент України видав укази про Річну національну програму під егідою Комісії Україна - НАТО на 2020 рік (№ 203/2020 від 26 травня 2020 р.), де врахував питання рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та гендерно орієнтованого бюджетування; про невідкладні заходи із запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі, захисту прав осіб, які постраждали від такого насильства (№ 398/2020 від 21 вересня 2020 р.); про забезпечення створення безбар'єрного простору в Україні (№ 533/2020 від 3 грудня 2020 р.).

Уряд України схвалив Концепцію комунікації у сфері гендерної рівності, долучився до міжнародної ініціативи «Партнерство Біарріц»<sup>36</sup>, затвердив план заходів з реалізації відповідних зобов'язань з утвердження гендерної рівності, затвердив Національний план дій на виконання Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека», приєднався до Міжнародної коаліції за рівну оплату праці (EPIC)<sup>37</sup>, вирішив долучитися до міжнародної ініціативи «Коаліції дій для сприяння досягненню гендерної рівності»<sup>38</sup> тощо.

Ці факти свідчать про те, що питання гендерної рівності набувають особливого значення в Україні, в тому числі в роботі органів місцевого самоврядування. Адже реалізація відповідних документів та ініціатив стосується не лише органів державної влади.

Увага приділяється: формуванню безбар'єрного публічного простору, дружнього до сімей з дітьми та маломобільних груп населення; участі жінок у процесі прийняття рішень та політичній діяльності; жінкам, миру та безпеці; усуненню насильства за ознакою статі; розширенню економічних прав та можливостей жінок; усуненню гендерного розриву в оплаті праці та дотриманні трудових прав; забезпеченню рівного доступу жінок та чоловіків до правосуддя; поєднанню професійного та сімейного життя, формуванню відповідального материнства та батьківства, створення більших можливостей для чоловіків піклуватися про дітей; освіті з урахуванням гендерної тематики; турботі про здоров'я, зокрема репродуктивного, тривалості життя та добробуту жінок і чоловіків, зокрема інформуванню щодо профілактики онкологічних та інших тяжких захворювань та інформаційній протидії поширенню шкідливих звичок тощо.

**Окремої уваги варта постанова КМУ від 9 жовтня 2020 р. № 930 «Деякі питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», яка рекомендує органам місцевого самоврядування:**

<sup>35</sup> З переліком можна ознайомитися на сайті: <http://gender.auc.org.ua/?p=624>

<sup>36</sup> «Партнерство Біарріц» було започатковане лідерами країн Групи семи (G7) на саміті в місті Біарріці (Франція) 25 серпня 2019 року під головуванням Президента Французької Республіки. Мета ініціативи – посилити відповідальність та консолідувати зусилля міжнародної спільноти у питаннях досягнення гендерної рівності. У межах Партнерства Україна бере на себе зобов'язання у п'яти сферах. Це розвиток безбар'єрного публічного простору, дружнього до сімей з дітьми та маломобільних груп населення; навчання дітей принципів рівності жінок і чоловіків; запобігання насильству; зменшення розриву в оплаті праці жінок і чоловіків; створення більших можливостей для чоловіків піклуватися про дітей

<sup>37</sup> EPIC – це міжнародна ініціатива, започаткована Міжнародною організацією праці, ООН-Жінки, Організацією економічного співробітництва та розвитку для зменшення розриву в оплаті праці жінок і чоловіків, дотримання принципу рівної оплати за рівноцінну працю в усіх країнах і галузях. До Коаліції приєднуються центральні органи виконавчої влади (міністерства, відповідальні за формування та реалізацію політики у сфері праці та зайнятості, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, центральні органи виконавчої влади в галузі статистики), об'єднання роботодавців і профспілок, відповідні агенції ООН, громадські об'єднання та наукові установи

<sup>38</sup> Коаліції дій для сприяння досягненню гендерної рівності - це міжнародна ініціатива, яка була започаткована структурою Організації Об'єднаних Націй з питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок (ООН-Жінки) та урядами Мексики та Франції у рамках Форуму рівності поколінь (Generation Equality Forum) - глобального зібрання з питань гендерної рівності. До Коаліції дій приєднуються держави-члени ООН; організації громадянського суспільства, зокрема жіночі та молодіжні організації; приватний сектор (включаючи благодійні організації); агентства системи ООН та інші міжнародні організації

1) вжити заходів для:

- організації функціонування відповідального підрозділу з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- призначення радника з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі;

2) під час організації функціонування відповідних підрозділів з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків та організації діяльності радників з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі керуватися типовими положеннями, затвердженими цією постановою.

Помітним зрушенням у питаннях збору гендерно розрізнених даних стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2020 р. № 1517-р «Питання збору даних для моніторингу гендерної рівності». Затверджено 226 індикаторів, за якими здійснюється моніторинг: 104 з них формуватимуться Держстатом, решта – іншими органами державної влади та установами. Запропонований перелік індикаторів сформований протягом 2019-2020 років у рамках роботи міжвідомчої робочої групи з питань гармонізації національних показників гендерної рівності до міжнародних стандартів, до складу якої увійшли представники органів державної влади, наукових установ, громадських та міжнародних організацій. Він сформований на підставі індикаторів гендерної рівності бази даних ЄЕК ООН, Євростату, глобальних і національних індикаторів Цілей сталого розвитку до 2030 року. Його затвердження дозволить створити умови для впорядкування збирання даних для моніторингу гендерної рівності, зіставних на міжнародному рівні.

У 2020 році відбулася також низка робочих нарад з питань гендерно розрізненої статистики з представниками та представницями міністерств, науки, громадських та міжнародних організацій у рамках підготовки проєкту розпорядження КМУ «Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2021 – 2022 роках». АМУ теж висловила свої пропозиції.

Водночас питання збору гендерно розрізнених даних на рівні територіальних громад залишається проблематичним, що ускладнює гендерно орієнтоване бюджетування та проведення досліджень.

У квітні-травні 2020 році для підбиття певних підсумків своєї роботи, а також реалізації загальнодержавної політики з гендерної рівності, спільно з партнерськими організаціями<sup>39</sup> АМУ провела опитування з впровадження гендерної політики на місцевому рівні. Участь в опитуванні взяли представники та представниці 839 громад-членів АМУ. Результати опитування показали гендерно розрізнені дані щодо кількості жінок і чоловіків на ключових виборних посадах місцевого самоврядування, кількість розроблених гендерних паспортів (60, а також 54 в розробці), кількість відповідальних за гендерну політику осіб (225), жіночих рад (70), громад-підписантів Європейської хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад (81), впроваджених ініціатив та практик в сфері гендерно орієнтованого бюджетування, підтримки жіночого підприємництва, протидії домашньому насильству та інше.

Важливість проведеного опитування визнали представники ВРУ, Урядова Уповноважена з гендерної політики, різні міжнародні та місцеві організації, представники посольств інших держав, Ради Європи, Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи. Адже Україна має не лише національні, а й міжнародні зобов'язання у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. А отримані результати опитування свідчать про те, що на місцевому рівні є певний прогрес в цій сфері, але попереду ще багато роботи. Також вони ви-

<sup>39</sup> Опитування проводилося в рамках проєкту USAID «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС) спільно з проєктом «Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні», який виконується Асоціацією міст України (АМУ) та Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи, а також у співпраці з проєктом «Партнерство для розвитку міст» (Проєкт ПРОМІС) Федерації канадських муніципалітетів

світлюють ситуацію в Україні щодо участі жінок і чоловіків у місцевому самоврядуванні до проведення чергових місцевих виборів.

Станом на травень 2020 року **чоловіків було більше**: на посаді міських, селищних та сільських голів у 5 разів; на посаді заступників міських, селищних та сільських голів у 2 рази; серед депутатів міських, селищних та сільських рад майже в 2 рази. **Жінок було більше** на посаді секретарів міських, селищних та сільських рад у 2,4 рази.

64% місцевих рад-членів АМУ мали 30%-50% представників однієї статі серед депутатів місцевих рад. Лише 6% рад мали однакову кількість жінок і чоловіків. 32% місцевих рад мали менше 30% жінок-депутаток. 4% місцевих рад мали менше 30% чоловіків-депутатів. Найменший відсоток представництва жінок серед депутатів місцевих рад – в місті (6%), селищі (8%), селі (4%). Найменший відсоток представництва чоловіків серед депутатів місцевих рад – в місті (38%), селищі (9%), селі (0%) – було одне село, де всі жінки-депутатки, а сільський голова – чоловік.

**У 2020 році в Україні відбулися місцеві вибори.** Обиралися голови громад та депутати міських, селищних, сільських, районних та обласних рад. **У Виборчому кодексі була передбачена 40% «гендерна квота»**, тобто під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків партії повинні були забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі). Громадянська мережа «ОПОРА» зазначила, що представництво жінок у списках кандидатів на місцевих виборах становило 44%, тобто були всі перспективи, що наступний склад органів місцевого самоврядування матиме більш репрезентативну гендерну форму, проте фактично було обрано 35,9% жінок. Найбільше жінок було обрано у маленьких громадах із кількістю виборців до 10 тисяч – 41,6%. Варто відзначити, що на час проведення аналізу на сайті ЦВК була відсутня інформація щодо майже 4000 обраних депутатів. Це могло вплинути на точність статистичних даних, представлених у звіті мережі «ОПОРА». Дані АМУ щодо гендерного балансу у радач-членах АМУ будуть представлені у звіті за 2021 рік.

Опитування АМУ показало, що існує потреба у роз'яснювальній роботі та навчанні представників місцевого самоврядування у питаннях впровадження гендерної політики.

АМУ продовжила впровадження безкоштовного онлайн-курсу «Гендерно орієнтоване бюджетування для розвитку громад» на платформі «Прометеус». Загальна кількість слухачів та слухачок цього курсу в 2020 році становила 9206 осіб, з яких 6681 особа отримала електронний сертифікат. Матеріали курсу та можливість отримати електронний сертифікат доступні постійно, реєструватися та навчатися можуть всі охочі. Також проводилися вебінари з гендерно орієнтованого бюджетування.

АМУ спільно з проектом Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи (КМРВРЄ) «Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні» та Мережею асоціацій місцевих органів влади Північно-Східної Європи (NALAS) впровадила онлайн-курс для представників місцевого самоврядування «Гендерний підхід на місцевому рівні в Україні». Також АМУ взяла участь у підготовці онлайн-курсу проекту ПРОМІС «Жіночий бізнес: шляхи розвитку та інструменти підтримки».

Впродовж 2020 року представники громад-членів АМУ продовжили співпрацю з проектами міжнародної технічної допомоги. Наприклад, АМУ в рамках проекту ПРОМІС профінансувала 13 короткострокових ініціатив, спрямованих на підвищення участі жінок у розвитку громад. Вони стосувалися гендерного аудиту, жіночого та соціального підприємництва, допомоги постраждалим від домашнього насильства тощо. Окремі громади, що активно працювали з проектами міжнародної технічної допомоги, працювали також над впровадженням гендерно орієнтованого бюджетування. Представники понад 100 громад зазначили, що впроваджували програми або заходи із запобігання та протидії домашньому насильству та

гендерно зумовленому насильству. Серед заходів, передбачених у програмах були, наприклад, інформаційні кампанії, акції «16 днів активізму проти гендерного насильства», робота мобільних бригад соціально-психологічної допомоги постраждалим від домашнього насильства, робота кризових центрів для жінок, що постраждали від домашнього насильства.

Згідно з даними<sup>40</sup> Державної судової адміністрації у відповідь на запит «Радіо Свобода» всього минулого року зафіксували 211 362 звернення щодо насильства в сім'ї. У 2020 році за домашнє насильство в Україні засудили 921 людину, у 2019-му – 225. Ще залишилося 683 нерозглянутих проваджень.

За даними міністерства соціальної політики України, протягом 2020 року в Україні кількість повідомлень про домашнє насильство зросло на 66%. Найбільше звернень щодо домашнього насильства зафіксували від жінок – 86%, від чоловіків – 12% і 2% – від дітей. У відомстві вважають, що ситуація, зокрема, загострилася через пандемію COVID-19. Дослідження, що проводилися в Україні з початком впровадження жорсткого карантину, свідчать про те, що найбільше пандемія вплинула саме на жінок. Багато з них були змушені поєднувати дистанційну та хатню працю, організувати дистанційне навчання дітей, працювати «домашніми психологами», «аніматорами», здійснювати іншу доглядову працю і т.д. Багато жінок-підприємниць втратили заробітки, адже переважно були задіяні в сфері дрібної торгівлі та послуг. Медична галузь також представлена здебільшого жінками, які працювали у небезпечних умовах.

Просування економічних можливостей для жінок в умовах негативного впливу COVID-19 та посилення їхньої спроможності в часі пандемії стали головною темою Четвертого Українського Жіночого Конгресу, що пройшов 25-26 листопада 2020 року у онлайн-форматі. Також цим питанням було присвячено низку інших заходів, організованих, наприклад, ООН Жінки тощо. Наприкінці року відбулася заключна конференція проєкту «Гендерне бюджетування в Україні», що фінансувався Швецією. Під час конференції були висвітлені досягнення в цій сфері.

За підтримки проєкту<sup>41</sup> Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи АМУ збрала корисну інформацію про гендерну політику на місцевому рівні та створила спеціальний сайт: [www.gender.auc.org.ua](http://www.gender.auc.org.ua). Тут розміщено посилання на навчальні курси, корисну бібліотеку для місцевого самоврядування, перелік нормативно-правових актів, матеріали досліджень 2020 року, перелік та мапу підписантів Європейської хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад, новини, що стосуються місцевого самоврядування, та кращі практики, в тому числі збірка 2020 року, підготовлена АМУ спільно з проєктом КМРВРЄ.

Наступного року продовжиться реалізація Плану дій для України на 2018-2021 роки та Стратегії гендерної рівності на 2018-2023 роки, прийнятими Радою Європи. Тому очікуємо більше заходів на виконання цих та інших документів.

<sup>40</sup> <https://life.pravda.com.ua/society/2021/03/16/244244/>

<sup>41</sup> Проєкт «Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні»

## ПІДСУМКИ 2020 РОКУ

1. Уряд отримав додаткові повноваження та у червні 2020 року формує в адміністративному порядку 1469 територій територіальних громад. Верховна Рада України у липні 2020 року приймає рішення про утворення нових 136 районів. Таким чином, відбувається **формування нової територіальної основи для здійснення місцевого самоврядування та територіальної організації влади**.

2. Уряд так і не зміг реалізувати план заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки, що призводило до **порушення логічності** впровадження реформи. На розгляд Парламенту так і не були внесені законопроекти про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації. Таким чином, **новообрані у 2020 році органи місцевого самоврядування на новій територіальній основі залишилися із «старими» повноваженнями**.

3. Парламент за три місяці до проведення місцевих виборів змінює виборче законодавство: запроваджується **імперативний мандат та партизація місцевих рад** (поширюється партійна система виборів на територіальні громади з чисельністю більше 10 тис. виборців; виключаються з системи місцевих виборів старости).

4. 25 жовтня 2020 року відбуваються місцеві вибори, особливістю яких було те, що для деяких органів місцевого самоврядування вибори були чергові (призначала ВРУ), а до інших перші (призначала ЦВК). **Партизація місцевих рад на виборах не спрацювала**. Більшість виборців на місцевих виборах (у більшій мірі це стосується голів громад та депутатів рад базового рівня) віддають свої голоси за кандидатів, яких знають незалежно від партійної приналежності.

5. 17 січня 2020 року Президент відкликає проєкт змін до Конституції щодо децентралізації влади у зв'язку з критикою з боку місцевого самоврядування та громадськості на непрозорість конституційного процесу та спроби посилення контролю за місцевим самоврядуванням. 2020 рік відзначився проведенням **публічних консультацій з органами місцевого самоврядування змін до Конституції щодо децентралізації влади**.

6. Парламент приймає низку законів, які дозволяють місцевим радам та їх виконавчим комітетам у невідкладних випадках проводити свої **засідання дистанційно**; знімають вікові обмеження перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

7. **Органи місцевого самоврядування у 2020 році розпоряджалися 34,3 % загального фінансового ресурсу країни**.

8. **Доходи місцевих бюджетів** без врахування міжбюджетних трансфертів у 2020 році склали 311,3 млрд грн, що **на 3,7% більше** ніж у попередньому році.

9. У зв'язку із необхідністю акумулювання фінансового ресурсу на боротьбу із COVID-19 у березні 2020 року держава переглядає державний бюджет, скорочує частину субвенцій для місцевих бюджетів, запроваджує податкові пільги. Запроваджені державою пільги з місцевих податків та зборів, вилучення коштів місцевих бюджетів до державного бюджету у зв'язку із секвестром держбюджету-2020, сповільнення ділової активності через карантинні обмеження призвели до **втрат місцевих бюджетів у 2020 році у обсязі майже 69 млрд грн, що складає 15% доходів місцевих бюджетів**.

10. Роль трансфертів у наповненні місцевих бюджетів зменшилась до 34% (у 2014 році - 50,8%). Це відбувається з двох причин: **держава перекладає видатки на місцеві бюджети** (наприклад, обсяг додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я зменшився за період 2018-2020 роки з 16,5 млрд грн до 5,9 млрд грн, тобто на 10,6 млрд грн); міжбюджетні трансферти замінюються державними цільовими програмами для фізичних та юридичних осіб (наприклад, медична субвенція місцевим бюджетам замінена на програму медичних гарантій, за якою кошти перераховуються від НСЗУ до лікарні відповідно до договору).



**11.** Завдяки наполегливій позиції АМУ і місцевого самоврядування та за підтримки народних депутатів вдалось відстояти **продовження зарахування до місцевих бюджетів надходжень акцизів на пальне.**

**12.** Парламент приймає зміни до Бюджетного кодексу України у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи (Закон № 907-IX), розроблені АМУ. Ці зміни визначили доходи і видатки в обсягах, які були у міст обласного значення та ОТГ, заклали **фундамент для дворівневої концепції місцевого самоврядування «грумада-область».**

**13.** У 2020 році **жоден закон, потрібний для реформи сфери ЖКГ не був прийнятий.** Небажання органів державної влади приймати політично непопулярні рішення призводить до ще більшого погіршення стану підприємств сфери, перекачування фінансових ресурсів комунальних підприємств та місцевих бюджетів постачальникам енергоресурсів. **Заборгованість підприємств теплопостачання за спожитий природний газ досягла 46 млрд грн.**

**14.** Заклади охорони здоров'я перші місяці (з березня по червень) боротьби з COVID-19 перебували практично без фінансової підтримки з Державного бюджету. **Якби не добре організоване місцеве самоврядування, то у країні наслідки пандемії були б катастрофічними.** Станом на кінець травня обсяг видатків з місцевих бюджетів перевищував видатки з державного бюджету майже втричі. Фінансування заходів з боротьби з COVID-19 переважно здійснювалося з місцевих бюджетів. Лише у вересні 2020 року придбання товарів та послуг для боротьби з COVID-19 здійснювалося з місцевих та державного бюджетів порівну.

**15.** У 2020 році із 80,9 млрд грн загального обсягу **Фонду боротьби з COVID-19 на охорону здоров'я було фактично використано 19,4 млрд грн, що склало 24 %** в. Половина коштів цього фонду було спрямовано на будівництво доріг та інші заходи не медичного характеру.

**16.** Програма медичних гарантій у 2020 році не запрацювала через пандемію, адже заклади охорони здоров'я, які надають спеціалізовану медичну допомогу, так і не перейшли на фінансування за пролікований випадок. У Державному бюджеті на початок 2020 року для Програми державних гарантій медичного обслуговування населення було передбачено фінансування в обсязі 72 млрд грн. Проте, доцільно зазначити, що доведений обсяг коштів був значно нижчий від потреби. За результатами оцінки Програми медичних гарантій, привертають увагу значно занижені тарифи на медичні послуги з надання спеціалізованої та високо-спеціалізованої медичної допомоги, обмежена кількість передбачених пакетів медичних послуг. **Органи місцевого самоврядування дофінансовують Програму медичних гарантій у середньому на 30-40%.**

**17.** У 2020 році **з усіх видатків на освіту близько половини складала видатки з місцевих бюджетів**, 30% - освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам і 21% - інші видатки на освіту з державного бюджету. Місцеве самоврядування у 2020 році отримало з Державного бюджету понад 81 млрд грн на оплату праці педагогічних працівників, що надають повну загальну середню освіту. У той же час дефіцит освітньої субвенції у 2020 році в середньому складав майже 6%. Тенденція дофінансування з місцевих бюджетів заробітної плати педагогів шкіл збереглась.

**18.** Через відсутність досвіду дистанційного навчання **система освіти виявилась не готовою до надання освітніх послуг в дистанційній формі.** Основними причинами, які вплинули на неспроможність закладів освіти надавати освіту в дистанційній формі стали: відсутність доступу до мережі Інтернет, або його низька швидкість; відсутність необхідного обладнання (комп'ютерна техніка, відеокамери, мікрофони тощо); відсутність програмного забезпечення; у вчителів відсутність необхідних навичок роботи з програмним забезпеченням та особливостями методики надання освіти в дистанційному режимі.

**19.** Міністерство освіти переклало відповідальність за організацію та виконання протиепідемічних заходів під час освітнього процесу на органи місцевого самовряду-

**вання** та керівників закладів освіти. Лише у кінці року Уряд виділив 540 млн грн на забезпечення шкіл дезінфікуючими засобами та дозволив використовувати залишки освітньої субвенції на закупівлю засобів захисту для учасників освітнього процесу в період карантину.

**20.** Верховна Рада України приймає закон «Про повну загальну середню освіту», який зокрема передбачає зміну назви і типів закладів, що забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти; автономію суб'єктів освітньої діяльності; зміну суб'єктів управління профільної середньої освіти; **запроваджується державний контроль за рішеннями ОМС у сфері освіти.**

**21.** З 1 січня 2020 року в Україні почав діяти **новий Закон України «Про соціальні послуги»**. Законом введено поняття «базові соціальні послуги» – 17 соціальних послуг, отримання яких гарантується на місцевому рівні кожному громадянину. Однак **Уряд не спромігся вчасно розробити усі необхідні підзаконні нормативно-правові акти**, необхідні для впровадження норм цього закону.

**22.** На кінець 2020 року **Держгеокадастр передав із державної власності у комунальну власність 1251 територіальній громаді понад 2 млн га земель сільськогосподарського призначення**. Так була продовжена практика передачі земельних ділянок з державної у комунальну власність, яка розпочалася у 2018 році.

**23.** 1 лютого 2020 року набув чинності Закон України «Про оренду державного і комунального майна», метою якого зокрема було змінити механізми передачі в оренду об'єктів так званої комерційної нерухомості, змінити принципи «пільгової оренди» комунального майна. Однак, реалізація цього закону протягом 2020 року не призвела до зростання надходжень від орендної плати за комунальне майно. Так, **надходження від орендної плати за користування комунальним майном до місцевих бюджетів у 2020 році склали 1,03 млрд грн, в той час як у 2019 році такі надходження були на 10% більшими – 1,15 млрд грн.**

**24.** **Значного прориву у діджиталізації органів місцевого самоврядування не сталося.** Залишаються окремі територіальні громади, які власними зусиллями започатковують діджитал проєкти, і окремо **Мінцифра, яка працює в основному над покращенням державних послуг без врахування позицій ОМС та всеукраїнських асоціацій.**

**25.** З листопада 2020 року прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі» (Закон № 943-IX) відповідно до якого утворювати ЦНАП можуть лише ОМС і **розпочинається поступова трансформація ЦНАПів РДА в ЦНАПи ОМС.**

**26.** Принципи рівних можливостей жінок та чоловіків відобразилися у Виборчому кодексі, який передбачає «гендерну квоту» – 40%, тобто під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків партії повинні були забезпечити присутність у кожній п'ятірці кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі). За результатами місцевих виборів, **у 2020 році серед обраних місцевих депутатів та голів громад 35,9% жінок та 64,1% чоловіків.**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b>	<b>3</b>
<b>ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ</b>	<b>4</b>
План і факт	4
Конституційний процес: у пошуках консенсусу	7
Формування законодавчої бази для утворення нового адміністративно-територіального устрою	9
Інституційна реорганізація органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі	12
Законодавчі спроби визначити правові рамки функціонування агломерацій	15
Інші важливі законодавчі акти щодо організації діяльності ОМС	17
Законодавчі ініціативи 2020 року, які можуть негативно вплинути на діяльність ОМС	18
<b>МІСЦЕВІ ВИБОРИ</b>	<b>20</b>
Формування виборчого законодавства у рік виборів	20
Трансформація посади старости	23
Короткі підсумки результатів місцевих виборів	23
<b>МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ-2020: виклики, здобутки, боротьба з COVID-19</b>	<b>25</b>
Виклики для місцевого самоврядування у 2020 році	25
Реалізація бюджетної децентралізації в Україні. Етап 1	25
Зміни до Бюджетного кодексу України визначили фіскальні інструменти стимулювання громад до об'єднання, серед яких, зокрема є:	25
Динаміка доходів місцевих бюджетів протягом 2014–2020 років	26
Місцеві податки та збори	28
Місцеві бюджети та COVID-19	30
Втручання держави у діяльність органів місцевого самоврядування в частині місцевих податків та зборів	31
Форми місцевих податків та зборів: спроби «загнати» ОМС в рамки	32
Динаміка видатків місцевих бюджетів протягом 2014–2020 років	33
Реалізація бюджетної децентралізації в Україні. Етап 2	35
Закріплення здобутків бюджетної децентралізації	38
Результати адвокації місцевого самоврядування за показники бюджету на 2021 рік	40
Висновки	43
<b>НЕДОРЕФОРМА СФЕРИ ЖКГ</b>	<b>45</b>
<b>ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я: РЕФОРМА В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ COVID-19</b>	<b>51</b>
Пандемія - COVID-19	51
Програма державних гарантій медичного обслуговування населення	55
Вторинна медична допомога	58
Програма «Велике будівництво» у сфері охорони здоров'я	59
Проект підвищення доступності та якості медичного обслуговування сільського населення	59
Проблеми з доступністю закладів охорони здоров'я	60
Думка медпрацівників про реформи в системі охорони здоров'я	61
Адміністративно-територіальна реформа та охорона здоров'я	62
Висновки	64

<b>ОСВІТА ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ</b>	<b>65</b>
Освіта на карантині	65
Децентралізація в освіті	66
Ресурсне забезпечення	67
Дошкільна освіта	70
Загальна середня освіта. Нова редакція Закону України про середню освіту	72
Позашкілля	75
Висновки	76
<b>СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ 2020 – КОРОНОВАНА СОЦІАЛКА</b>	<b>77</b>
Соціальні гарантії у державному бюджеті 2020 року	77
COVID-19 в Україні: наслідки для соціалки	79
Соціальні послуги – впровадження без підзаконки	82
Контроль за додержанням законодавства про працю: боротьба з тінню не зважаючи на...	84
Соціальний гамбіт – розставлення повноважень у сфері соцзахисту	86
Висновки	89
<b>ДЕРЖАВНІ СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ, СТАНДАРТИ І НОРМАТИВИ В 2020 РОЦІ: ЗМІНИ ЗІ СКРИПОМ</b>	<b>90</b>
<b>УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ ТА МІСТОБУДУВАННЯ</b>	<b>96</b>
<b>АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ – ПОМІРНИЙ ПРОЦЕС З АКЦЕНТОМ НА ДІДЖИТАЛІЗАЦІЮ</b>	<b>101</b>
Зміни до Закону України «Про адміністративні послуги»	101
Питання адміністративного збору	102
Робота над законопроектом про адміністративну процедуру	103
Діджиталізація набирає обертів. Чекаємо результатів...	104
Портал державних послуг - ДІЯ та інша діджиталізація	105
Висновки	106
<b>НА ШЛЯХУ ДО РІВНИХ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ</b>	<b>107</b>
<b>ПІДСУМКИ 2020 РОКУ</b>	<b>111</b>

**Авторський колектив:**

ГАРНИК О.І.,

КОБЯЛКО В.Г.,

КУЦЕНКО Т.М., кандидат педагогічних наук

ЛАЗАРЕНКО Н.П.,

ЛОГІНОВ О.В.,

МИКОЛЮК Н.М.,

МЯГКОХОД В.М.,

ОСТАШКО С.І.,

ПАЛІЙЧУК Т.В., кандидат економічних наук

ПИЛЬТЯЙ О.В., кандидат економічних наук

РАБОШУК Я.О.,

СКЛЯР І.В.

За редакцією СЛОБОЖАНА О.В., Виконавчого директора АМУ, кандидата наук з державного управління

**СЕРІЯ ВИДАНЬ «МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ»,  
ЩО ВИДАВАЛИСЯ АСОЦІАЦІЄЮ МІСТ УКРАЇНИ В 2010-2019 РОКАХ**



Електронні версії видань доступні на сайті АМУ [www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua) у розділі Бібліотека.