



**МІСЦЕВЕ  
САМОВРЯДУВАННЯ  
УКРАЇНИ  
2012**



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ІНІЦІАТИВА ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ПРЕДСТАВЛЕННЯ  
ІНТЕРЕСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ  
(ПРОЕКТ ДІАЛОГ)



**АСОЦІАЦІЯ  
МІСТ УКРАЇНИ**  
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

# СТАН МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ 2012

Це видання стало можливим завдяки підтримці Американського народу, здійсненій через USAID. Зміст видання є відповідальністю АМУ і не обов'язково відображає погляди USAID або уряду США.

## СКОРОЧЕННЯ В ТЕКСТІ:

АМУ – Асоціація міст України  
АПУ – Адміністрація Президента України  
АРК, АР Крим – Автономна Республіка Крим  
БТІ – бюро технічної інвентаризації нерухомого майна  
ВРУ – Верховна Рада України  
Головдержслужба – Головне управління з питань державної служби України  
ДАБІ – Державна архітектурно-будівельна інспекція України  
Держбюджет – Державний бюджет України  
Держказначейство – Державне казначейство України  
Держкомзем – Державний комітет України із земельних ресурсів  
Держкомпідприємництво – Державний комітет України  
з питань регуляторної політики та підприємництва України  
Держфінінспекція – Державна фінансова інспекція України  
ДПА – Державна податкова адміністрація України  
ЕМД – екстрена медична допомога  
ЖКГ – житлово-комунальне господарство  
ЗМІ – засоби масової інформації  
КМУ, Кабмін – Кабінет Міністрів України  
Мінфін – Міністерство фінансів України  
НКМСУ – Національний конгрес місцевого самоврядування України  
Мінекономіки – Міністерство економічного розвитку та торгівлі України  
Мінпаливо, Мінпаливенерго – Міністерство палива та енергетики України  
Мінрегіон, Мінрегіонбуд – Міністерство регіонального розвитку,  
будівництва та житлово-комунального господарства України  
Мінсоцполітики – Міністерство соціальної політики України  
Мін'юст – Міністерство юстиції України  
МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України  
НАК – національна акціонерна компанія  
НПА – нормативно-правові акти  
ОСББ – об'єднання співвласників багатоквартирних будинків  
ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

## ВСТУП

---

Однією з неодмінних умов інтеграції України до європейського співтовариства та європейської цивілізації є як дотримання права наших територіальних громад на місцеве самоврядування, так і забезпечення спроможності місцевих рад та їхніх виконавчих органів виконувати свої повноваження.

Це означає, що органи місцевого самоврядування повинні мати виключні права на вирішення всіх питань, які мають суто місцеве, а не загальнодержавне значення. Ці питання не повинні вилучатися з їхнього відання під будь-яким приводом. Це також значить, що за органами місцевого самоврядування мають бути закріплені такі ресурси, які в повній мірі забезпечують виконання ними власних повноважень, а держава в такій же повній мірі має забезпечувати державними ресурсами виконання цими органами делегованих їм державою повноважень.

На жаль, реалії останніх років свідчать протилежне. Вирішення питань, які мають явно місцеве значення, з відання органів місцевого самоврядування територіальних громад вилучається і передається органам виконавчої влади або ж на інші рівні місцевого самоврядування. Так уже сталося з ключовими питаннями у сфері забудови населених пунктів, це відбувається в ході реформування системи охорони здоров'я та в інших напрямках.

Стосовно ресурсної забезпеченості, то власна дохідна база місцевих бюджетів практично не розвивається, а виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень Уряд хронічно недофінансовує. Здійснюється наступ на повноваження цих органів у сферах управління земельними ресурсами та обліку нерухомого майна.

Про все це свідчать результати моніторингу, здійснюваного з 2010 року Асоціацією міст України в рамках Проекту ДІАЛОГ, що впроваджується спільно з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). Результати цього моніторингу відображалися в річних звітах «Міське самоврядування в Україні» за 2010 та 2011 роки.

В цьому звіті відображено основні події, що впливали на стан місцевого самоврядування в Україні протягом 2012 року. Він присвячений оцінці їхнього впливу та його наслідків і адресується самим органам місцевого самоврядування, громадськості, органам державної влади, науковцям, журналістам – взагалі всім, хто цікавиться цими питаннями.

## 1. ТЕНДЕНЦІЇ У ФІНАНСОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ОРГАНІВ

### МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ

В 2012 році поглибилася прірва між завданнями органів місцевого самоврядування та ресурсами на їх виконання. В Держбюджеті 2012 року на виконання делегованих державою повноважень (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та інші) було закладено на 30 млрд. грн. менше за потребу. Асоціація міст України (АМУ) вже на стадії розгляду внесеного Урядом проекту Держбюджету вказувала, що ним «забезпечується лише від 40 до 80 відсотків реальної потреби, залежно від галузі. Катастрофічним є рівень недофінансування по галузях: «Державне управління» – 40% та «Фізична культура і спорт» – 45% від потреби<sup>1</sup>». Отже, збереглася й загалом несприятлива тенденція останніх років: відбувається **щорічне зниження рівня фінансової забезпеченості делегованих державою повноважень** (рис. 1).

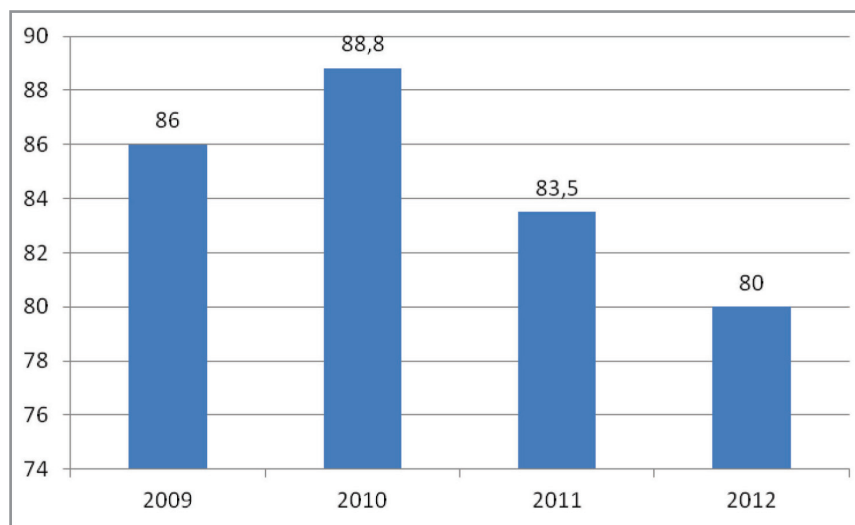


Рис. 1. Загальна забезпеченість делегованих повноважень, %

Прогнози експертів АМУ на 2012 рік щодо обсягів дефіциту фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень повністю справдилися. Незабез-

<sup>1</sup>Звернення Спілки секретарів місцевих рад АМУ щодо бюджетного забезпечення територіальних громад на 2012 рік від 16.11.2011 р.

печеність в обсязі **27,3 млрд. грн.** підтвердилася по факту і погашалася протягом року з різних джерел (рис. 2). Як і прогнозувалося експертами АМУ, з жовтня почалися затримки виплат зарплат працівникам бюджетної сфери. З початком цих затримок державні посадовці різних рівнів категорично заперечували вже явний дефіцит місцевих бюджетів. Коли ж ситуація стала загрозливою, відповідальність за відсутність коштів на фінансування бюджетної сфери в населених пунктах почала перекидатися на керівників органів місцевого самоврядування. Спеціальні комісії у складі представників Мінфіну, Держфінінспекції, силових структур відбули до регіонів шукати винуватців. Коли це не дало очікуваного результату, Уряду таки довелося вишукати кошти і спрямувати їх до місцевих бюджетів. За два дні до початку нового 2013 року «Урядовий портал» бадьоро рапортував, що тільки за грудень «Місцеві бюджети отримали 3,345 млрд. грн. додаткових коштів на зарплати<sup>2</sup>».

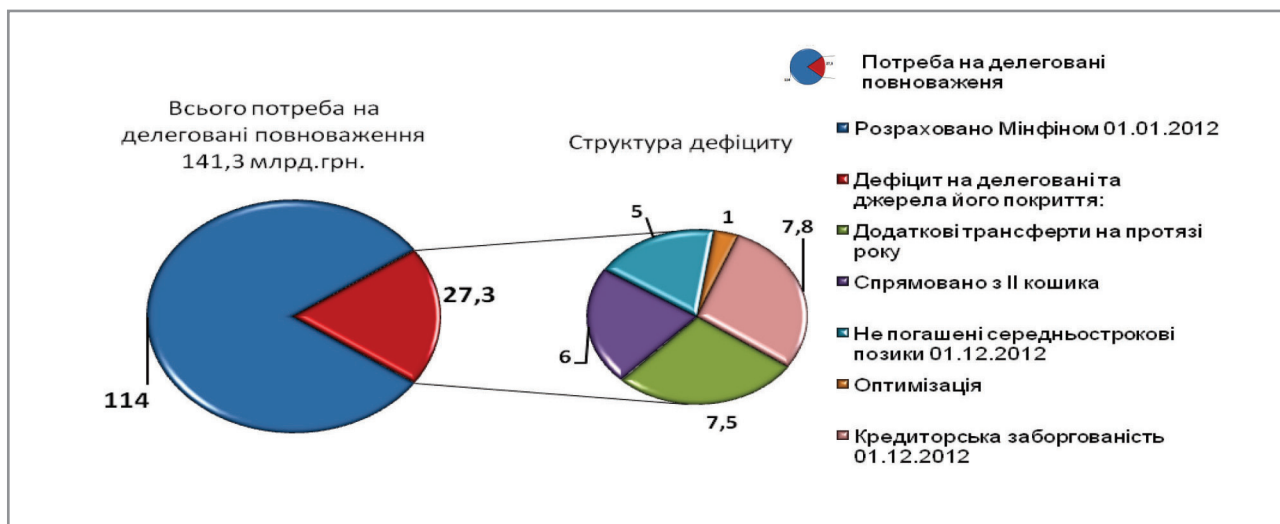


Рис. 2. Незабезпеченість делегованих повноважень в 2012 році і джерела її покриття, млрд. грн.

Стабільно **незадовільним залишається стан фінансування видатків на утримання органів місцевого самоврядування**. Внаслідок цього знижується рівень ефективності муніципального управління (рис. 3). Умови оплати праці працівників цих органів не змінювалися з 22 лютого 2008 року. З того часу мінімальна заробітна плата підвищувалася 20 разів і зросла в 2,3 рази, з 515 до 1147 грн. Станом на кінець звітної року посадові оклади спеціалістів з вищою освітою опинилися на рівні посадових окладів обслуговуючого персоналу, а посадові

<sup>2</sup>[http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245927520&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245927520&cat_id=244276429)

оклади керівників впритул наблизилися до окладів їхніх підлеглих. Так, в м. Черкасах різниця між окладами начальника відділу і головного спеціаліста відділу, яка в 2008 році складала 33%, на кінець 2012 року ледь сягала 9%.

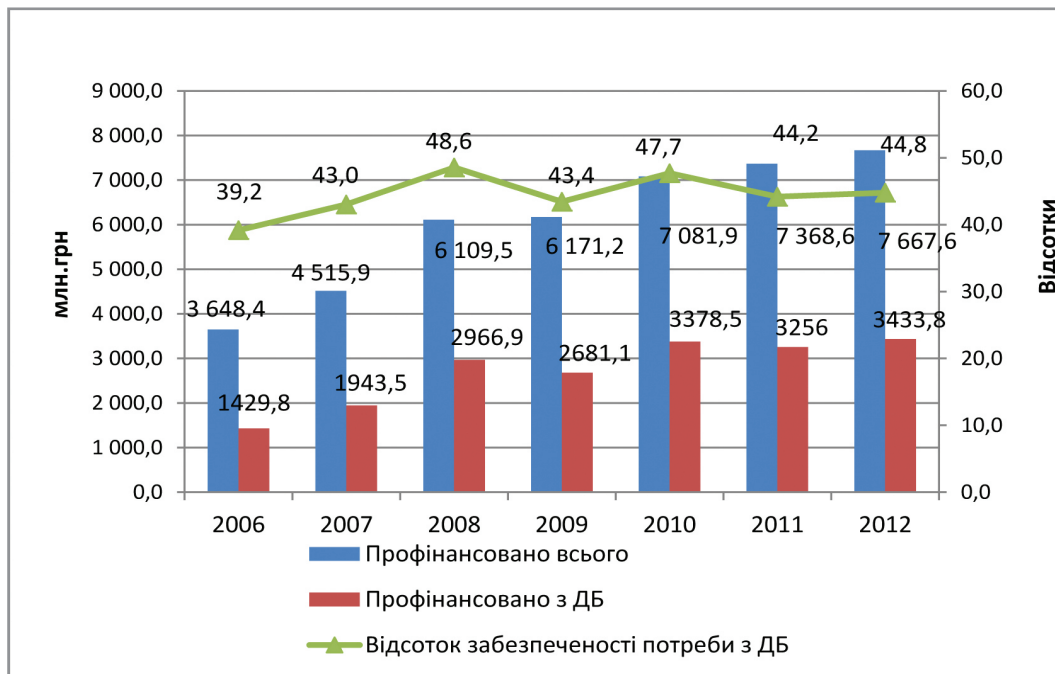


Рис. 3. Рівень фінансового забезпечення державою потреби місцевих бюджетів у галузі «Державне управління», %

Рахункова палата у своєму Звіті зазначила, що «планування на центральному рівні розрахункового загального обсягу видатків на утримання органів місцевого самоврядування визначається Мінфіном виходячи з наявних фінансових ресурсів держави, що не завжди задовольняє потреби, пов'язані з виплатою заробітної плати<sup>3</sup>».

В цих умовах для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень **органи місцевого самоврядування знову, як і в попередні роки, змушені були відволікати значну частку своїх і без того мізерних ресурсів від реалізації власних повноважень** (рис. 4), покладених на них законодавством. У звітному році ця частка складала вже 42,6 %. Від цього

<sup>3</sup>Звіт про результати аналізу формування та здійснення видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на органи місцевого самоврядування, затверджений постановою Колегії Рахункової палати від 24.10.2012 №20-2.

постраждали житлово-комунальна, транспортна сфери, програми місцевого розвитку, якість відповідних суспільних послуг.

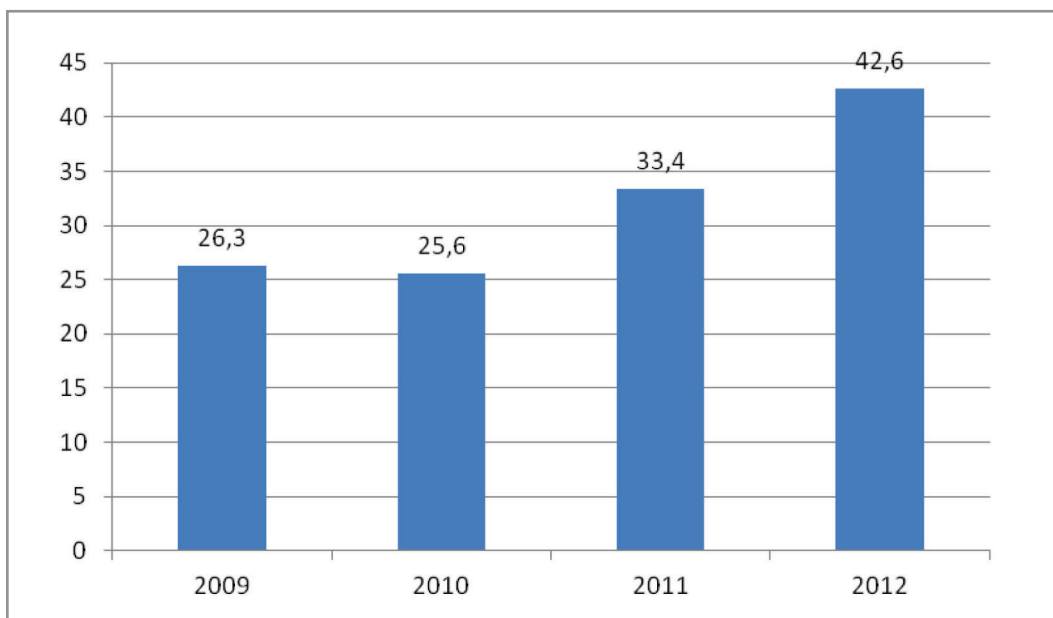


Рис. 4. Питома вага обсягу власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень, %

За висновками Рахункової палати у згаданому вище Звіті: «спрямування доходів 2-го кошика на покриття видатків 1-го кошика, в т.ч. на утримання органів управління, не заборонене законодавством, обмежує фінансову спроможність АР Крим та органів місцевого самоврядування здійснювати видатки на реалізацію своїх прав і обов'язків, що мають місцевий характер».

При всьому цьому **органи місцевого самоврядування не мали дієвих інструментів для збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів**. Вони і далі залишалися позбавленими реального впливу на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування податків, які визначаються на центральному рівні. Загалом існує значний резерв збільшення надходжень до місцевих бюджетів, пов'язаний із детінізацією економіки, легалізацією заробітної плати. Але реальних повноважень щодо мобілізації цих ресурсів органи місцевого самоврядування не мають.

Щоправда, ініціативи АМУ, направлені на підвищення ефективності місцевих податків та зборів через внесення змін до Податкового кодексу України, були підтримані Урядом. У результаті



цього до парламенту був внесений законопроект «Про внесення змін до статті 265 Податкового кодексу України щодо податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки» (р.№10451 від 11.05.2012 р.). На жаль, в атмосфері популізму, пов'язаного з наближенням чергових парламентських виборів, законопроект Податковим комітетом Верховної Ради був відхилено. Не дивно, що **рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету України щорічно зростає** (рис. 5).

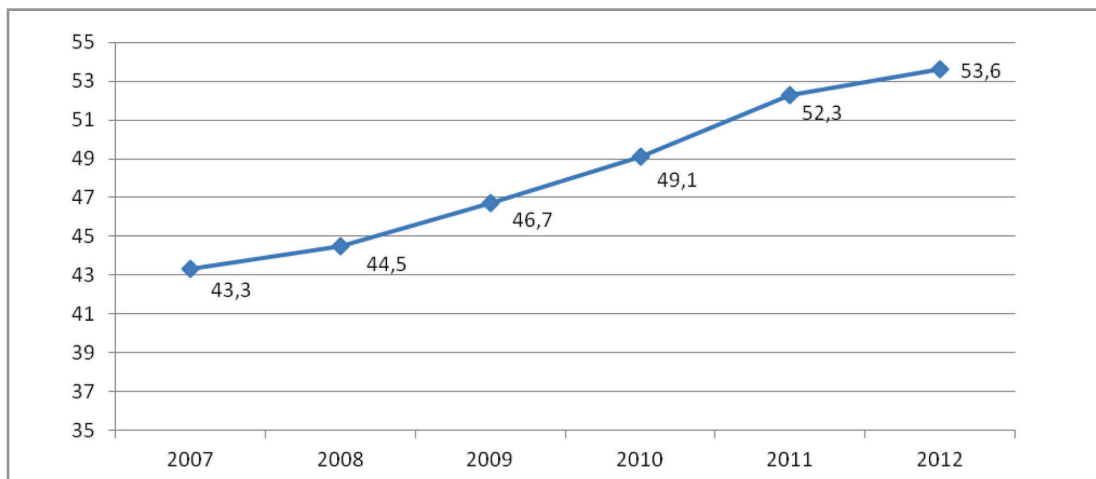


Рис. 5. Частка трансфертів з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів за 2007-2012 роки, %

**Понадпланові ж надходження** до місцевих бюджетів, які таки вдавалося отримати завдяки ініціативам органів місцевого самоврядування, вилучалися з місцевих бюджетів **у рахунок погашення заборгованості за середньостроковими позиками, отриманими органами місцевого самоврядування від держави**. Варто зазначити, що ця заборгованість виникла внаслідок невиконання доведених Мінфіном нереалістичних показників доходів(!). Так, у I кварталі 2012 року склалася парадоксальна ситуація, коли за умов нищівного дефіциту коштів на виконання делегованих повноважень з місцевих бюджетів щоденно вилучалися значні обсяги грошей в рахунок погашення зазначених позик. І все рівно – за результатами звітного року заборгованість органів місцевого самоврядування за такими позиками не лише не скоротилася, але внаслідок закладеного дефіциту фінансових ресурсів на делеговані повноваження зростає і станом на 01.12.2012 року становила майже 5 млрд. грн.

Все серйознішою проблемою стає казначейське обслуговування місцевих бюджетів. Випадки казначейських блокувань коштів місцевих бюджетів траплялися і в попередні роки, але

в значно менших масштабах, ніж у 2012 році. Якщо раніше вони траплялися наприкінці року і тривали по 2-3 тижні (листопад-грудень 2009, 2010, 2011 років), то в 2012 року кошти більшості органів місцевого самоврядування, заблоковані у вересні, станом на 28 грудня 2012 року ще залишалися заблокованими.

Якщо в червні-серпні звітного року блокувалися відносно незначні суми, то в IV кварталі їхній обсяг став обчислюватися сотнями мільйонів гривень (рис. 6). Тільки за даними біля 120 міст, що надіслали до АМУ відповідну інформацію, станом на 4 листопада було заблоковано майже 1 млрд. грн. коштів місцевих бюджетів. Екстраполявання цього показника на всі міста України свідчить, що станом на кінець IV кварталу держава за рахунок місцевих бюджетів безвідсотково кредитувалася в обсязі 3-4 млрд. грн..

Таким чином, виникла чергова парадоксальна ситуація, коли навіть міста, які в умовах закладеного в Державному бюджеті 2012 року гострого дефіциту місцевих бюджетів знайшли кошти на хоч якесь фінансування ЖКГ, дорожнього господарства, утримання бюджетних установ, не могли ними скористатися, оскільки Держказначейство не пропускало цих коштів для здійснення необхідних проплат. Дійшло до абсурду, коли міста, маючи власні, але заблоковані Держказначейством кошти, були вимушені брати кредити в приватних банках під процент, щоб забезпечити палим автомобілі швидкої допомоги та розраховуватися за угодами підряду з виконавцями ремонту дитячих садочків, шкіл, доріг, об'єктів благоустрою.

Такий спосіб підтримки ліквідності єдиного казначейського рахунку негативно впливає на якість життя у населених пунктах, а наслідки від цього органам місцевого самоврядування доведеться ще довго виправляти.

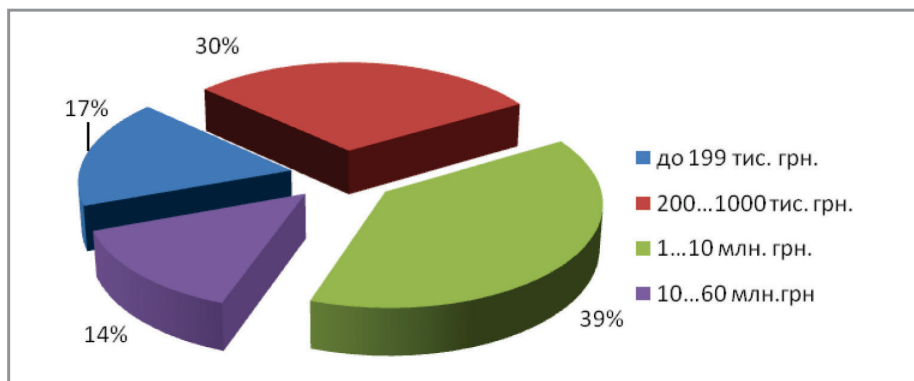


Рис. 6. Обсяги заблокованих коштів місцевих бюджетів, тис. та млн. грн.

Невтішною виглядає і перспектива поступового врегулювання бюджетних проблем місцевого самоврядування через проведення бюджетної реформи, передбаченої Програмою економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». На пропозицію АМУ в Національному плані дій на 2012 рік, затвердженому Указом Президента України від 12.03.2012 р. №187/2012, було передбачено заходи зі зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування в частині:

- удосконалення процедур здійснення місцевих запозичень (п.1.2.-1.4);
- підвищення якості капітального бюджетування на місцевому рівні (п.3);
- нормативного забезпечення вдосконалення середньострокового бюджетного прогнозування (п.4.2);
- розширення бази оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (п.9);
- нормативного забезпечення механізмів реалізації проектів регіонального розвитку через державний фонд регіонального розвитку (п.12);
- спрощення процедури казначейського обслуговування місцевих бюджетів шляхом зменшення документообігу при здійсненні казначейських операцій (п.13.2);
- перегляду нормативно-правових актів, що встановлюють штатні нормативи при здійсненні видатків бюджетними установами в сферах охорони здоров'я, освіти, культури, фізкультури та спорту (п.14.1);
- встановлення соціальних стандартів та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості у сферах охорони здоров'я, освіти, культури, фізкультури та спорту, соціального захисту та соціального забезпечення (п.14.2);
- удосконалення механізму розподілу трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам шляхом здійснення розрахунку видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, на підставі державних соціальних стандартів та нормативів (п.14.3).

Однак жодного із зазначених заходів у 2012 році не виконано. З цього випливає, що перспективи реалізації бюджетної реформи в рамках Програми економічних реформ невтішні. Ті ж окремі зміни, що до бюджетного та податкового законодавства були такі внесені, так і не змінили підходи до бюджетного забезпечення місцевого самоврядування.

Збільшення питомої ваги місцевих бюджетів до 50% є одним з головних індикаторів успіху реформи міжбюджетних відносин, передбаченої Програмою економічних реформ Президента. Тому показово виглядає динаміка цього показника у Зведеному бюджеті України.

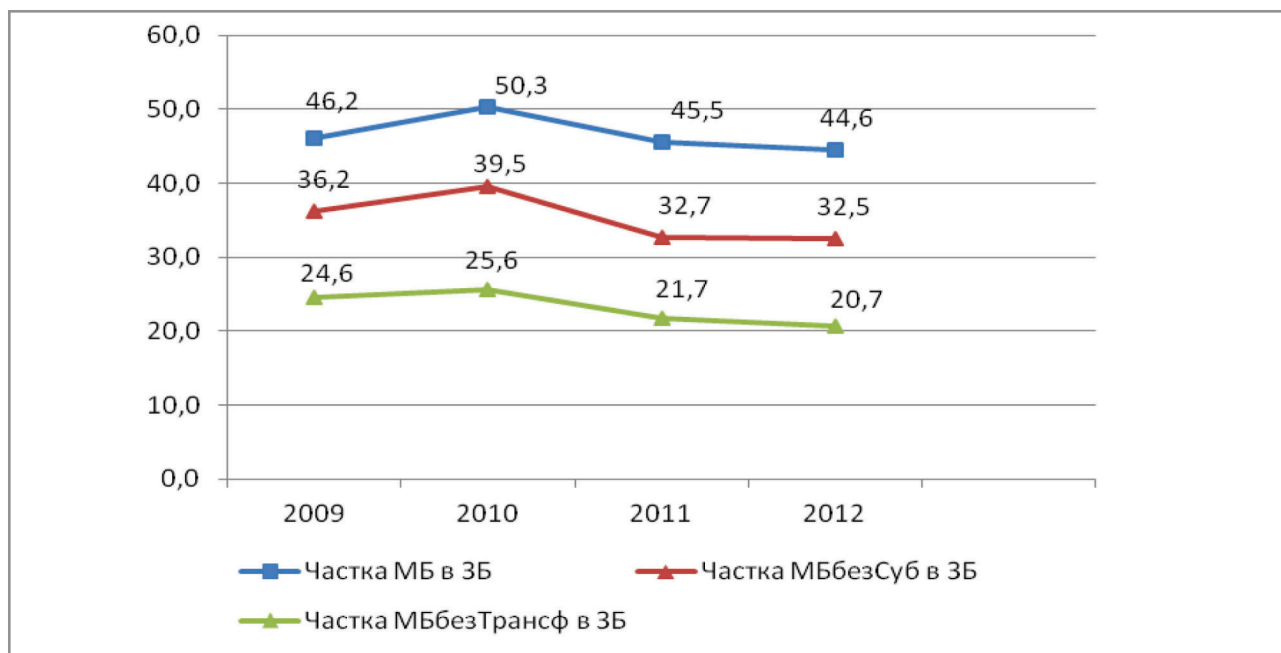


Рис. 7. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за 2009-2012 роки, %

Як бачимо (рис. 7), частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, починаючи з 2010 року, лише зменшується. В 2012 році вона знизилася до 44,6 %, що є найнижчим рівнем за останні 4 роки. Ще більше знижується їхня частка без врахування цільових субвенцій з державного бюджету (в 2012 році – 32,5 %). Адже кошти цільових субвенцій не можуть використовуватися місцевими радами на власний розсуд, тобто вони, за суттю, не є предметом місцевого самоврядування. А без врахування міжбюджетних трансфертів узагалі частка місцевих бюджетів стає зовсім мізерною (20,7 %). І за будь-яким з цих показників частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті є далекою від 50 %, запланованих у Програмі. До того ж, ці показники не лише не наближаються, а й віддаляються від запланованого рівня.

Отже, негативні тенденції в бюджетному забезпеченні територіальних громад за 2012 рік, як і в останні роки взагалі, тільки поглибилися. Місцеве самоврядування й далі потребує розширення власної ресурсної бази та запровадження децентралізованого принципу бюджетування.

## 2. ОСОБЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

Одразу слід зазначити, що процес підготовки проекту Державного бюджету України на 2013 рік в порівнянні з бюджетним процесом попереднього року був закритим та значно складнішим для захисту інтересів місцевого самоврядування. У звітному році жодного разу не збиралася Міжвідомча робоча група з питань розвитку місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, що раніше діяла при Мінфіні. Не відбувалося і засідань тематичної робочої групи напряду реформ «Регіональний розвиток та реформа міжбюджетних відносин» Комітету з економічних реформ при Президенті України, принаймні з запрошенням представників асоціації органів місцевого самоврядування. Бюджетні консультації Мінфіну з всеукраїнськими асоціаціями стосувалися тільки дохідної частини місцевих бюджетів та відбулися без підписання відповідного двостороннього протоколу.

Однак навіть за таких умов всеукраїнські асоціації, як і в минулі роки, намагалися активно впливати на процес вироблення та реалізації державної бюджетної політики на наступний рік. Зокрема, Асоціація міст України (АМУ) через такі структури, як Національний конгрес місцевого самоврядування України (НКМСУ), Комітети Верховної Ради, Координаційний центр з упровадження економічних реформ при Президенті України, Міністерство фінансів, доклдала зусиль до покращення бюджетного забезпечення територіальних громад.

Відповідно до частини першої статті 20 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» Національний конгрес місцевого самоврядування України 14.02.2012 р. надіслав на ім'я Прем'єр-міністра України розроблені АМУ пропозиції до Основних напрямів бюджетної політики на 2013 рік. Крім того, на організованому АМУ черговому засіданні фінансистів міст України було напрацьовано та направлено до Комітету ВРУ з питань бюджету та Мінфіну пакет із 28 пропозицій. Вони стосувалися вирішення проблемних питань місцевих бюджетів в рамках підготовки проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2013 рік.

На засіданні Уряду 28 березня було розглянуто проект Основних напрямів, у якому були враховані лише 4 пропозиції всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, що стосувалися:

- 1) оптимізації державних цільових програм;
- 2) монетизації пільг та переходу на адресну грошову допомогу;
- 3) належного фінансового забезпечення гарантованих державою пільг та компенсації за пільгове перевезення окремих категорій громадян;

4) розроблення методологічних засад планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу.

Решта пропозицій представників місцевого самоврядування відображена в проекті не була. Реакцією на це стало прийняття Спілкою секретарів місцевих рад АМУ (19-20.04.2012 р., м. Кривий Ріг) звернення до Голови Комітету ВРУ з питань бюджету щодо врахування інтересів місцевого самоврядування в Основних напрямках. Крім того, АМУ розпочала поширювати через ЗМІ критичні матеріали, в яких описувала негативні наслідки для громад ігнорування Урядом бюджетних інтересів місцевого самоврядування.

На засіданні Комітету ВРУ з питань бюджету 16 травня представники АМУ виступили з критикою урядового проекту Основних напрямів (р.№10363 від 18.04.2012 р., КМУ). Після цього члени Комітету також дали йому негативну оцінку та прийняли рішення про необхідність його доопрацювання. Комітет ВРУ з питань державного будівництва та місцевого самоврядування також негативно оцінив урядовий проект та прийняв звернення до Комітету ВРУ з питань бюджету. В зверненні повною мірою були відображені пропозиції всеукраїнських асоціацій.

За підтримки Голови комітету ВРУ з питань бюджету, постійного представника АМУ в парламенті В.Баранова експерти АМУ спільно з працівниками Секретаріату цього Комітету підготували альтернативний урядовому проект Основних напрямів бюджетної політики на 2013 рік (р. №10363-д від 17.05.2012 р., н.д. В.Баранов, В.Лук'янов, П.Мельник). А 22 травня на засіданні Комітету ВРУ з питань бюджету його члени відхилили урядовий проект Основних напрямів бюджетної політики та підтримали зазначений альтернативний проект.

Верховна Рада на своєму пленарному засіданні 24 травня прийняла схвалений Комітетом з питань бюджету проект постанови ВРУ «Про Основні напрями бюджетної політики на 2013 рік». В ньому були ширше відображені пропозиції всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо:

- 1) здійснення розрахунку видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, на підставі державних соціальних стандартів та нормативів;
- 2) розширення бази оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки для зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів;
- 3) переходу до надання адресної соціальної допомоги та поступової монетизації соціальних пільг з упорядкуванням переліку отримувачів таких пільг і встановленням економічно та соціально обґрунтованих нормативів споживання відповідних послуг;
- 4) залучення інвестицій для розвитку житлово-комунального і дорожнього господарства на умовах державно-приватного партнерства, удосконаливши нормативно-правове та методологічне забезпечення такого співробітництва держави та бізнесу;

5) належного фінансового забезпечення гарантованих державою пільг та компенсацій за пільгове перевезення окремих категорій громадян тощо;

6) визначення у 2013 році додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів в обсязі, не меншому ніж у 2012 році;

7) забезпечення модернізації житлово-комунального господарства та встановлення економічно обґрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги.

Однак, незважаючи на вищенаведені позитиви, до Основних напрямів бюджетної політики на 2013 рік не було закладено положень, що сприяли б проведенню реформ в сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин відповідно до вимог часу. Адже в остаточному варіанті акту все ж не було враховано суттєвих пропозицій представників місцевого самоврядування зокрема щодо:

1) удосконалення механізмів розрахунку та забезпечення в повному обсязі коштами з державного бюджету видатків на виконання делегованих місцевому самоврядуванню повноважень;

2) удосконалення механізму розподілу трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам;

3) підвищення фінансової спроможності місцевого самоврядування за рахунок розширення та закріплення додаткових дохідних джерел бюджетів місцевого самоврядування, збільшення надходжень від місцевих податків та зборів тощо;

4) збільшення видатків на утримання органів місцевого самоврядування на основі обґрунтованих нормативів;

5) удосконалення процедурних механізмів бюджетного забезпечення територіальних громад (доступ до позикових капіталів, оптимізація порядку здійснення місцевих запозичень, створення умов для ефективного розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках банківських установ, спрощення казначейського обслуговування, зменшення розмірів щоденних відрахувань на погашення короткотермінових позик).

Рада Національного конгресу місцевого самоврядування України на своєму засіданні, що відбулося 30 липня, одногосно схвалила звернення до Уряду з пропозиціями до проекту Держбюджету на 2013 рік, спрямованими на вирішення проблем місцевих бюджетів. Було запропоновано:

а) повністю забезпечити в 2013 році місцеві бюджети коштами для здійснення видатків на виконання делегованих повноважень, здійснивши розрахунки на підставі державних соціальних стандартів та нормативів, оновлених фінансових нормативів бюджетної забезпеченості по кожній галузі бюджетної сфери відповідно до завдань Національного плану дій на 2012 рік, а також із урахуванням існуючої мережі бюджетних установ;

б) передбачити на 2013 рік необхідні трансферти на соціально-економічний розвиток територій, покриття заборгованостей місцевих бюджетів по тарифам, на компенсацію соціальних та податкових пільг наданих державою тощо.

Після цього, 21 серпня, представники всеукраїнських асоціацій взяли участь у першому (і, як виявилось пізніше, єдиному) раунді бюджетних консультацій з Урядом на базі Мінфіну. Обговорювалися на ньому прогнозні показники (в частині доходів) місцевих бюджетів на 2013 рік.

Розділення бюджетних консультацій на окремі раунди стало ще однією негативною новацією в бюджетному процесі 2012 року. По-перше, консультації щодо дохідної частини місцевих бюджетів були скликані Мінфіном, коли основні макроекономічні показники та соціально-економічні індикатори, на основі яких і обраховується реальна дохідна база, не були ще відомі – принаймні, їх не було доведено до відома учасників консультацій з боку всеукраїнських асоціацій. По-друге, неможливо було оцінювати адекватність передбаченої дохідної частини місцевих бюджетів, не маючи порахованої видаткової частини. Отже, такі урізані консультації не мали сенсу, тому за їхніми результатами спільний протокол не підписувався. Стороною, що представляла Мінфін, було в односторонньому порядку підписано внутрішній протокол доручень відповідним структурним підрозділам Міністерства. Лише частина з цих доручень зрештою була виконана.

15 вересня Уряд начебто вніс проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» до парламенту. Але, оскільки Голова ВРУ одразу повернув його до КМУ на доопрацювання, аж до 4 грудня його текст не був доступний для ознайомлення всеукраїнських асоціацій, як і громадськості взагалі. Всі звернення представників всеукраїнських асоціацій щодо проведення повноцінних бюджетних консультацій були проігноровані.

3 грудня, з порушенням усіх визначених законодавством процедур та строків, вже відправлений Президентом України у відставку Кабінет Міністрів вніс до Верховної Ради доопрацьований проект Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» (р.№11000 від 03.12.2012 р., КМУ). Того ж дня парламент ухвалив постанову «Про особливості процедури розгляду і прийняття проекту Закону України про Державний бюджет України на 2013 рік» – про розгляд цього законопроекту за скороченою процедурою без проходження трьох читань і належного розгляду пропозицій (народні депутати могли подавати їх до Бюджетного комітету лише до 12:00 5 грудня).

Зрозуміло, що абсолютна більшість поданих пропозицій народних депутатів під час розгляду в Бюджетному комітеті не була врахована і навіть порівняльної таблиці пропозицій та зауважень від народних депутатів, що подали їх вчасно, не було сформовано. На засіданні Бюджетного комітету 5 грудня було прийнято рішення про підтримку поданого Урядом Держбюджету-2013 року з внесенням до нього лише окремих змін. Ці зміни стосувалися перерозподілу коштів в межах бюджетних програм на користь окремих розпорядників коштів, чії представники змогли



«переконати» членів Комітету. Як і прогнозувалося, 6 грудня парламент більшістю голосів ухвалив Закон України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» практично в запропонованій Урядом редакції.

Відсторонення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування від участі в бюджетному процесі призвело до вкрай негативних для територіальних громад наслідків.

Так, Державний бюджет України на 2013 рік передбачає:

- дефіцит фінансових ресурсів на виконання делегованих державою повноважень приблизно на рівні 20%, тобто в обсязі майже 30 млрд. грн.. Найбільш дефіцитним є рівень фінансування по галузях: «Державне управління» – 41% та «Фізична культура і спорт» – 47% від потреби. Таким чином, у IV кварталі 2013 року слід очікувати повторення ситуації 2012 року із заборгованостями з виплатами заробітних плат працівникам бюджетної сфери;

- зросли на 45% вилучення з місцевих бюджетів до Державного бюджету України (з 1,1 млрд. грн. в 2012 році до 1,6 млрд. грн.). Для прикладу, передбачено вилучення: з міського бюджету Дніпропетровська 150 млн. грн. проти 39 млн. в 2012 р., Запоріжжя - 200 млн. грн. проти 125 млн., Сум - 27 млн. грн. проти 3,9 млн., Львова - 91,2 млн. грн. проти 50 млн.. З дотаційного в 2012 році міського бюджету Луганська передбачається вилучити 47 млн. грн.;

- завищені показники доходів місцевих бюджетів, що робить нереальним виконання більшості з них;

- дефіцит ресурсів на фінансування державних цільових програм у сфері житлово-комунального господарства на рівні 12 млрд. грн.;

- зменшення обсягу коштів на соціально-економічний розвиток окремих територій втричі, або до 1,34 млрд. грн., що на 2,8 млрд. грн. менше за відповідний показник 2012 року. До того ж, розподіл і цих коштів за регіонами виглядає неадекватним, оскільки майже 50% цієї суми спрямовано до Донецької та Луганської областей;

- централізацію розподілу окремих видів субвенцій місцевим бюджетам через обласний рівень, зокрема соціального та інфраструктурного характеру, та додаткових трансфертів, спрямованих на фінансове вирівнювання;

- неповне відшкодування або й повна відсутність відшкодування наданих державою соціальних та податкових пільг – зокрема, відшкодування витрат на перевезення пільгових категорій громадян передбачено в обсязі 2 млрд. грн. за мінімальної потреби 3 млрд.

До того ж не передбачено фінансування з Державного бюджету реалізації державних цільових програм. Зокрема це стосується, як і в попередні роки, фінансування Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки.

Таким чином, Держбюджет-2013 року був підготовлений та прийнятий не прозоро, без про-

ведення належних консультацій з представниками органів місцевого самоврядування. Внаслідок цього він не враховує більшість їхніх пропозиції та є несприятливим для місцевого самоврядування. Якщо за результатами I кварталу до Держбюджету-2013 року не будуть внесені необхідні зміни, що врахують інтереси місцевого самоврядування, то в другому півріччі повторяться затримки зарплат та відсутність фінансування бюджетних установ, як це сталося в 2012 році, тільки в гостріших масштабах.

### 3. РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

На початку звітнього року Президент України В.Янукович за результатами Міжнародних муніципальних слухань «Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях», що відбулися в м.Києві 1-2 листопада 2011 року, підписав доручення від 25.01.2012 р. № 1-1/144 Урядові. Хоча в ньому не йшлося про концептуальні засади реформи, проте містилася вимога до 31.05.2012 р. внести на розгляд Глави держави проект Указу щодо затвердження плану заходів, спрямованих на реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. При цьому мало бути передбачено проведення експерименту щодо удосконалення моделі місцевого самоврядування на визначених територіях.

Вже 30 січня на виконання доручення Президента, Прем'єр-міністр України М.Азаров доручив Мінрегіону, Мінекономіки, Мін'юсту, Мінфіну до 20 лютого внести на розгляд Уряду проект рішення щодо утворення міжвідомчої робочої групи, яка мала розробити зазначений проект Указу. Таку робочу групу було утворено постановою Кабінету Міністрів від 29.02.2012 р. № 169. До неї, поряд з представниками органів державної влади, було включено також представників всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування. Зокрема, Асоціацію міст представляли її президент, Дніпропетровський міський голова І.Куліченко, а також, як віце-президент АМУ, міський голова м. Українки П.Козирєв.

Протягом лютого-березня в Мінрегіоні відбувалися зустрічі групи експертів, в тому числі від АМУ, залучених Міністерством до участі у виконанні доручення Президента України щодо підготовки заходів реформи у встановлений термін. За концептуальну основу розроблюваного плану заходів було взято проект Концепції від Мінрегіону, що перебував на той час на розгляді в Кабінеті Міністрів. Зрештою, зазначений проект Плану заходів та проект Указу Президента щодо його затвердження було розроблено у встановлені терміни та своєчасно внесено на розгляд Кабінету Міністрів. Однак, незважаючи на те, що цей документ було розроблено на пряме доручення Глави держави, він так і загубився в бюрократичних нетрях Кабміну.

В цій ситуації ініціативу патрунування розроблення нового проекту Концепції взяло на себе Головне управління Адміністрації Президента України, що відповідає за питання конституційно-правової модернізації. В липні було утворено експертну робочу групу, до складу якої увійшов і представник АМУ. За основу було взято проект Концепції, розроблений Мінрегіонбудом, погоджений, зокрема, і АМУ, але, як вже зазначалося, знятий з розгляду Кабінетом Міністрів. Нагадаємо, що зазначений проект по суті відповідав Концепції реформування місцевого само-

врядкування, схваленій Правлінням АМУ 01.03.2011 р.

Зрештою, новий проект Концепції було розроблено і передано до Адміністрації Президента, та заплановано розглянути 19.09.2012 р. на засіданні Ради Регіонів.

Однак в останній момент це питання було вилучено з порядку денного. Мотив – невідповідність загальній тематиці того засідання. Тим часом 10 вересня відбулася нарада Прем'єр-міністра України М.Азарова за участі Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства А.Близнюка та Першого заступника Міністра фінансів А.Мяркувського з представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій. У ній взяли участь, зокрема, Президент та віце-президенти АМУ. На нараді порушувалося і питання активізації заходів з назрілого реформування місцевого самоврядування в країні.

У протоколі, прийнятому за результатами наради, Мінрегіону вчергове доручено **«активізувати діяльність робочої групи з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування, утвореної постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 р. № 169. За результатами роботи подати Уряду пропозиції щодо:**

**- визначення напрямів, механізмів та строків реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити, передусім, надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад;**

**- обґрунтування оптимальної територіальної основи для організації діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатної забезпечити доступність та якість публічних послуг, що надаються цими органами».**

Однак ні у визначений термін (1 листопада), ні на час написання цього звіту зазначене виконано не було.

Під час Дня ДІАЛОГу АМУ, що відбувся 27 вересня, представники міст у присутності представників органів державної влади також наголошували на необхідності прискорення реформи. В результаті на висунуто таку вимогу до вищих органів державної влади: **«прискорити реформу цієї сфери публічної влади з урахуванням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схваленої Правлінням Асоціації міст 1 березня 2011 року, яка розсилалася до всіх вищих органів державної влади».**

Президент України на Ювілейних загальних зборах АМУ 28 вересня так само запевнив, що виступає за реформу, вказавши, що **«проект Концепції реформи місцевого самоврядування, який представила Асоціація, може стати основою для підготовки конкретних рішень з втілен-**

**ня реформи**). Він заявив, що за його дорученням **«завершується робота над концептуальними засадами подальшого розвитку самоврядування»**. Однак, як уже згадувалося, станом на час підготовки цього звіту робота над цими засадами під егідою АПУ зупинилася.

Конституційна асамблея, яка була утворена 17.05.2012 р. Указом Президента України як «спеціальний допоміжний орган при Президентові України», також взяла на себе задачу реформування місцевого самоврядування. З цього приводу Правління АМУ заздалегідь ухвалило рекомендаційні «Основні завдання представників місцевого самоврядування в конституційному процесі». Зокрема, для зняття конституційних бар'єрів у сфері реформування місцевого самоврядування в новій редакції Конституції України запропоновано передбачити:

1. В територіальному устрої України замість сіл, селищ, міст, районів у містах - сільські, селищні, міські громади, що усуне конституційну перешкоду для реформування адмінтерустрою відповідно до сучасних потреб.

2. Право на місцеве самоврядування на базовому рівні лише для спроможних громад, що створить умови для реформування базового рівня адміністративно-територіального устрою відповідно до сучасних потреб.

3. Виконавчі органи місцевого самоврядування для обласного і районного рівнів з повноваженнями щодо управління об'єктами спільної власності громад та щодо розвитку, відповідно, обласної та районної інфраструктури.

4. Перетворення місцевих державних адміністрацій на органи нагляду за законністю на території, відповідальні також за координацію діяльності територіальних підрозділів органів центральних органів виконавчої влади.

У своєму виступі на засіданні Конституційної асамблеї 20 червня «Глава держави першочерговим пріоритетом поставив завдання конституційного оновлення положень щодо місцевого самоврядування в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні<sup>4</sup>». Тоді ж у складі цього органу було утворено окрему Комісію з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування. До неї увійшло 12 осіб – переважно науковців, а також окремих діячів місцевого самоврядування і громадянського суспільства. Серед них – президенти Асоціації міст України І.Куліченко та Української асоціації районних і обласних рад С.Чернов. За регіональною належністю членами Комісії стали п'ятеро киян, троє харків'ян, по одному представнику Дніпропетровська, Донецька, Криму та Одеси. Головою Комісії обрано С.Серьогіну – завідувача кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».

У жовтні на сайті Адміністрації Президента за підписом голови Комісії С.Г.Серьогіної було

<sup>4</sup> Марина Ставнійчук. Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років. «Дзеркало тижня. Україна» №44, 30 листопада 2012

оприлюднено підготовлену Комісією доповідь «Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні». Вона виглядає як бачення науковцями відповідного профілю проблем та напрямів дальшого розвитку місцевого самоврядування в нашій країні. За багатьма позиціями викладені погляди співпадають з баченнями, закладеними до Концепції реформування місцевого самоврядування, схваленої Правлінням АМУ 1 березня 2011 року.

У той же час окремі тези Доповіді викликали певні застереження. Зокрема, автори вважають «доцільним конституювати такий суб'єкт, як об'єднання територіальних громад». Одразу помітно, що пропонується модель дуже нагадує існуючі й тепер складні адміністративно-територіальні утворення, так звані «матрьошки». Багаторічна практика їх існування – це історія конфліктів і суперечностей між органами самоврядування, повноваження яких поширюються на всю територію «матрьошки», і лише на окремі громади, що входять до складу «матрьошки».

У Концепції реформи від АМУ альтернативою «матрьошкам» є створення укрупнених громад, де складові укрупненої територіальної громади не зберігають своєї правосуб'єктності. Це, крім усього, знімає з укрупнених громад фінансовий тягар утримання зайвих ланок місцевого самоврядування, що дозволить спрямовувати більше коштів на розвиток.

Про необхідність реформування місцевого самоврядування з укрупненням територіальної основи на базовому рівні йшлося ще в одному документі – звіті<sup>5</sup>, який Рахункова палата надіслала Верховній Раді та Кабінетові Міністрів. Зазначалося (п.5 Висновків), що «існуюча система функціонування значної кількості дрібних сільських рад з незначним обсягом бюджетів, які не мають бюджетних установ, комунальних підприємств, не забезпечує створення умов для самостійного вирішення ними питань місцевого значення, надання мешканцям якісних соціальних і адміністративних послуг, самодостатності та розвитку дієздатної територіальної громади, а отже, потребує оптимізації».

У 2011 році доходи загального фонду 10 тис. сільських бюджетів становили 4,2 млрд. грн., з них на утримання виконавчих органів сільських рад спрямовано 2,5 млрд. грн., або 43 відсотки<sup>6</sup>».

<sup>5</sup> Звіт про результати аналізу формування та здійснення видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на органи місцевого самоврядування, затверджений постановою Колегії Рахункової палати від 24.10.2012 №20-2.

<sup>6</sup> Насправді 2,5 млрд. грн. від 4,2 млрд. грн. складає не 43, а близько 60%!

## 4. СЛУЖБА В ОРГАНАХ

### МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

З прийняттям у 2001 році Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в Україні з державної служби інституційно виділився окремий вид публічної служби. Це обґрунтовано конституційним поділом органів публічної влади на органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина перша статті 13 Конституції України). Таким чином враховуються і особливості правової природи місцевого самоврядування - колегіальність його основних органів, виборність керівництва, правова, організаційна та фінансова автономність. Однак, незважаючи на цей поділ, між державною службою та службою в органах місцевого самоврядування залишається чимало спільного. Тому й чинний Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» врегулював лише основні положення та особливості служби в органах місцевого самоврядування. В подібних же до державної служби питаннях відсилає до законодавства про державну службу.

За час дії цього закону неодноразово здійснювалися спроби позбавити органи місцевого самоврядування, зокрема, права самостійно вирішувати питання умов оплати праці посадових осіб. Це органам державної влади фактично вдалося здійснити – в Законі України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України». І хоча Конституційний Суд України рішенням від 22.05.2008 № 10-рп/2008 визнав ці зміни неконституційними, попередня редакція Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» відновлена так і не була. Так і виходить, що до службовців органів місцевого самоврядування і далі застосовуються положення Закону України «Про державну службу», якими передбачено, що умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України. А це суперечить статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає право органів місцевого самоврядування самостійно визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління. Умови ж служби працівників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності. Для цього мають бути передбачені належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

У листопаді 2011 року прийнято новий Закон України «Про державну службу» і змінено механізм регулювання цього виду публічної служби. Отже, постала необхідність оновлення Закону

України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Мін'юст розробив проект нової редакції цього Закону, в січні 2012 року Уряд вніс його на розгляд Верховної Ради України (реєстр. № 9673). Однак розробка ця велася кулуарно, з порушенням вимог Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», який передбачає подання подібних документів на висновок до всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування. В результаті проект викликав багато зауважень з боку органів місцевого самоврядування. Вони були систематизовані та передані Асоціацією міст до парламенту та Уряду.

Суперечливий проект Закону за участю представників місцевих рад та їх асоціацій, експертів обговорювався 16 березня 2012 року на засіданні Консультативної ради з питань місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України. Також це питання було піднято 25 квітня 2012 року на круглому столі у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, у якому взяли участь народні депутати, експерти Ради Європи, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, представники громадськості, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, науковці.

Представники всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування та інші учасники висловлювали такі основні зауваження до законопроекту:

- законопроект містив надмірну кількість відсилкових норм щодо регулювання питань проходження вказаної служби до Закону України «Про державну службу», що суперечило принципу автономності правового інституту служби в органах місцевого самоврядування;
- на порушення положень Європейської хартії місцевого самоврядування простежувалося надмірне обмеження самостійності органів місцевого самоврядування при визначенні правил проходження служби в органах місцевого самоврядування;
- положення законопроекту суперечили, зокрема в частині термінології, окремим положенням Конституції та інших законів України;
- запропонована системи класифікації посад не враховувала в повній мірі обсягу завдань, функцій, рівня відповідальності різних рівнів посад;
- законопроектом передбачалося відкладення до 2015 року набрання чинності положень щодо оплати праці службовців органів місцевого самоврядування та їх соціальних гарантій (на відміну від інших положень законопроекту та відповідних положень Закону України «Про державну службу», які повинні були набрати чинності з 1 січня 2013 року).

За підсумками обговорення, що відбулося ще 16 травня в Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування було рекомендовано Верховній Раді за наслідками розгляду у першому читанні повернути проект Закону на доопрацювання. Врешті постановою Верховної Ради України від 06.09.2012 № 5220-VI ця пропозиція була підтримана.



Внаслідок цього Уряд доручив Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України доопрацювати проект Закону – з урахуванням зауважень та пропозицій Верховної Ради України та всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування. Для роботи над проектом Закону Мінрегіоном було створено спеціальну робочу групу. До неї ввійшли представники Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Мінрегіону, Мінфіну, Мін'юсту, Мінекономрозвитку, Мінсоцполітики, Пенсійного фонду, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування.

Ще до цього ситуація з проектом нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», зауваження та пропозиції до нього були окремо обговорені окремою робочою групою під час Дня ДІАЛОГу з Урядом 27 вересня в рамках Ювілейних Загальних зборів АМУ. Крім міських голів, у обговоренні взяли участь керівник Нацдержслужби В.Толкованов та представник Мін'юсту.

Представники Асоціації міст України наголосили на необхідності врахувати при роботі над проектом Закону такі положення:

1. Узгодження тих положень проекту Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» та нового Закону України «Про державну службу», які мають спільне значення для обох видів публічної служби. Питання служби в органах місцевого самоврядування, навіть ті, що мають спільне значення з питаннями державної служби, регулюються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в повному обсязі. На посадовців органів місцевого самоврядування не поширюються норми Закону України «Про державну службу».

2. Посади в органах місцевого самоврядування поділяються на виборні та адміністративні. До виборних посад в органах місцевого самоврядування відносяться посади, на які особи обираються територіальною громадою або відповідною місцевою радою (сільські, селищні, міські голови, секретарі сільських, селищних, міських рад, голови районних рад, голови районних у містах рад, голови обласних рад, заступники голів районних та обласних рад), а також посади, на які особи затверджуються (призначаються) радою (заступники сільських, селищних, міських голів, керуючі справами виконавчих комітетів, керівники апаратів районних, обласних рад). Всі інші посади в органах місцевого самоврядування належать до адміністративних.

3. Нацдержслужба здійснює лише консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування. Правове регулювання служби в органах місцевого самоврядування здійснюється Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», іншими законами, актами Президента України, Кабінету Міністрів України та актами органами місцевого

самоврядування, виданими в межах їхніх повноважень у випадках, визначених законом. Управління службою в органах місцевого самоврядування здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування та їхні керівники самостійно в межах, визначених Законом.

4. Класифікація посад має передбачити 5 груп посад аналогічно з класифікацією посад державної служби:

група I - виборні посади;

група II - керівники виконавчих органів міської (міста обласного значення), районної у місті ради та їх заступники, керуючі справами виконавчих апаратів обласних і районних рад, керівники районних у містах адміністрацій та їх заступники (у разі неутворення районних у містах рад);

група III - керівники структурних підрозділів апарату ради, її виконавчого комітету та інших виконавчих органів;

група IV - посади в органах місцевого самоврядування областей, міст - обласних центрів та міст обласного значення з районним поділом, які передбачають здійснення функцій з підготовки пропозицій щодо напрямів соціально-економічного та культурного розвитку території, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів та не передбачають здійснення керівних функцій;

група V - посади в органах місцевого самоврядування, які не передбачають здійснення керівних функцій та не віднесені до інших груп.

5. Групи посад в органах місцевого самоврядування повинні поділятися на 3 підгрупи (А; Б; В):

До підгруп посад I – А; II – А; III – А; IV – А; V – А відносяться посади в органах місцевого самоврядування областей, міст Києва та Севастополя, міст – обласних центрів та міст обласного значення з районним поділом (обласний рівень). Вказані підгрупи відповідають підгрупам посад державної служби обласного рівня (підгрупи I – 3; II – 3; III – 3; IV – 3; V – 3).

До підгруп посад I – Б; II – Б; III – Б; V – Б відносяться посади в органах місцевого самоврядування міст обласного значення (без районного поділу), районів, районів у містах, міст районного значення (районний рівень). Вказані підгрупи відповідають підгрупам посад державної служби районного рівня (підгрупи I – 4; II – 4; III – 4; V – 4).

До підгруп посад I – В; III – В; V – В відносяться посади в органах місцевого самоврядування сіл та селищ (рівень села, селища). Для вказаних підгруп відповідник у класифікації посад державної служби відсутній.

6. Схема посадових окладів посадовців органів місцевого самоврядування повинна визначатися місцевою радою одночасно із затвердженням відповідного місцевого бюджету у межах загальних вимог визначених цим Законом, при цьому її показники не можуть бути вищими за

максимальні показники, встановлені для державних службовців відповідних підгруп посад державної служби.

7. Мінімальні посадові оклади посадовців органів місцевого самоврядування V групи встановити на таких рівнях:

- підгрупа V-A не менше 2,4 мін. зарплати (обласна, Київська, Севастопольська міська рада, міська рада (міста обласного значення) та її виконавчі органи);

- підгрупа V-B не менше 2 мін. зарплат (районна рада, районна у місті рада та її виконавчі органи, міська рада (міста районного значення) та її виконком);

- підгрупа V-B не менше 1,6 мін. зарплати (сільська, селищна рада та її виконком).

Принципи встановлення посадових окладів службовців органів місцевого самоврядування інших груп мають відповідати таким принципам, встановленим для державної служби.

8. Сільський, селищний, міський голова, голова ради може:

- утворювати службу персоналу як окремий підрозділ відповідного органу місцевого самоврядування;

- об'єднувати службу персоналу з іншими службами відповідного органу місцевого самоврядування;

- покладати функції служби персоналу на окремих посадових осіб.

9. Повноваження з вирішення питань служби голова ради, сільський, селищний, міський голова, голова ради здійснює самостійно. Здійснення окремих повноваження з вирішення питань служби в органів місцевого самоврядування (зокрема, повноваження із затвердження профілів професійної компетентності посад та вимог до рівня професійної компетентності кандидатів на відповідні посади, організацію проведення конкурсу на зайняття вакантних посад в органах місцевого самоврядування; призначення (звільнення) на адміністративні посади груп III, IV та V, присвоєння чергових рангів, приймання (звільнення) працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування, надання відпусток тощо) сільський, селищний, міський голова, голова ради може доручити керівникам виконавчих органів відповідної місцевої ради, керуючому справами виконавчого апарату обласної, районної ради.

10. У перехідних положеннях Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» мають бути передбачені зміни до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», якими виключити необхідність проведення обов'язкової спеціальної перевірки поряд з сільськими, селищними, міськими головами, головами обласних, районних, районних в містах рад також і для всіх інших виборних посад та посад, віднесених до групи V.

11. У Перехідних положеннях Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» має бути передбачено також внесення змін до Закону України «Про засади запобігання

і протидії корупції», якими зняти заборону щодо вступу на виборну посаду в органах місцевого самоврядування осіб, що протягом року притягувалися до адміністративної відповідальності за правопорушення, віднесене зазначеним законом до корупційних.

Робота над законопроектом мала завершитися в грудні звітного року. З 1 січня 2013 року очікувалося набрання чинності Законом України «Про державну службу». Відповідно до позиції органів місцевого самоврядування та їхніх асоціацій, обидва закони мали набрати чинності одночасно. Відповідно, Мінрегіоном було підготовлено версію законопроекту з врахуванням усіх пропозицій АМУ. Однак на засіданні робочої групи 21 листопада окремі її члени (представники Мінфіну та Мінекономрозвитку), які своєчасно не подали своїх пропозицій до змісту законопроекту, з частиною положень пропонованого Мінрегіоном законопроекту не погодилися і висловили намір підготувати свої пропозиції.

Тим часом парламентом було прийнято рішення про відтермінування набрання чинності Законом України «Про державну службу» до 1 січня 2014 року. Це дозволило розробнику звернутися до Кабінету Міністрів з клопотанням про перенесення терміну розробки законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування» на I півріччя 2013 року, що дає надії на ґрунтовніше його опрацювання.

## **5. ЗАКОН ПРО АСОЦІАЦІЇ:**

### **НЕГАТИВНА ПРАКТИКА І ПОЗИТИВНІ ТЕНДЕНЦІЇ**

---

Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (далі – Закон) прийнятий Верховною Радою України 16.04.2009 р. Наскільки дієвим був його вплив на взаємодію всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування (далі – Асоціації) з органами державної влади за ці три роки?

Отже, розділом IV Закону визначено засади такої взаємодії при розробленні та здійсненні державної політики у сфері місцевого і регіонального розвитку з метою узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Зокрема, частиною другою статті 17 Закону передбачено консультації між Асоціаціями та органами виконавчої влади на національному, регіональному та місцевому рівнях. Також передбачається надання висновків Асоціацій до розроблених органами виконавчої влади проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку. Таким чином, від часу прийняття Закону всі проекти загальнодержавних та місцевих НПА з зазначених питань мають надсилатися, відповідно, всеукраїнським асоціаціям, їхнім регіональним відділенням, а також місцевим асоціаціям органів місцевого самоврядування, де такі існують, для надання висновків. Нижче подано аналіз реалізації цих норм Закону на прикладі взаємовідносин органів виконавчої влади з Асоціацією міст України та її регіональними відділеннями.

#### ***I. Консультації органів державної влади з АМУ та іншими асоціаціями***

Законом передбачено консультації органів державної влади на рівнях Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади з Асоціаціями щодо найважливіших проектів НПА з питань місцевого та регіонального розвитку. Щорічні консультації щодо проекту закону про Державний бюджет України (Бюджетні консультації) є обов'язковими, відбуваються за особливою процедурою і мають бути оформлені протоколом, який підписується керівником органу державної влади та уповноваженими представниками Асоціацій. Протокол Бюджетних консультацій має бути невід'ємною складовою пакету документів до проекту закону про Держбюджет на відповідний рік, що подається Урядом до Парламенту.

Інститут консультацій відповідно до Закону запроваджений, фактично, в 2010 році, коли вперше відбулися Бюджетні консультації Уряду з Асоціаціями. Однак лише Бюджетні консультації 2011 року можна вважати такими, що відповідають законодавчо визначеній процедурі з дотриманням повного циклу їх проведення.

На жаль, атмосферу консультацій, що відбулися в 2010 та 2011 роках, важко назвати конструктивною, а їхні результати – позитивними. В 2010 році протокол консультацій представниками Асоціацій не було підписано, оскільки представники Уряду не погодилися врахувати в проекті Держбюджету на 2011 рік жодної з внесених Асоціаціями пропозицій.

За результатами Бюджетних консультацій 2011 року протокол було підписано, а пропозиції Асоціацій були додані до нього. Завдяки консультаціям вдалося домогтися часткового поліпшення в проекті Держбюджету на 2012 рік прогнозованих показників доходів та видатків місцевих бюджетів, збільшити обсяги міжбюджетних трансфертів для місцевого самоврядування.

Головними перешкодами та проблемами під час консультацій були:

1) відсутність націленості представників органів державної влади на вирішення проблем місцевого самоврядування та на належне бюджетне забезпечення системи надання публічних послуг на місцевому рівні;

2) надання урядовою стороною в умовах гострого фінансового дефіциту явного пріоритету бюджетним інтересам центрального уряду перед інтересами територіальних громад;

3) обмеження представників Асоціацій у часі на аналіз проекту закону про Державний бюджет України перед консультаціями.

В 2012 році відбулися консультації Мінфіну з представниками всеукраїнських асоціацій лише стосовно доходів місцевих бюджетів. Обіцяні Міністерством консультації щодо видатків місцевих бюджетів так і не були проведені, а відповідний протокол представниками Асоціацій підписаний не був. Таким чином, процедура підготовки проекту закону про Державний бюджет України на 2013 року в цій частині Урядом не була дотримана.

## **II. Надання проектів законодавчих актів на висновок АМУ**

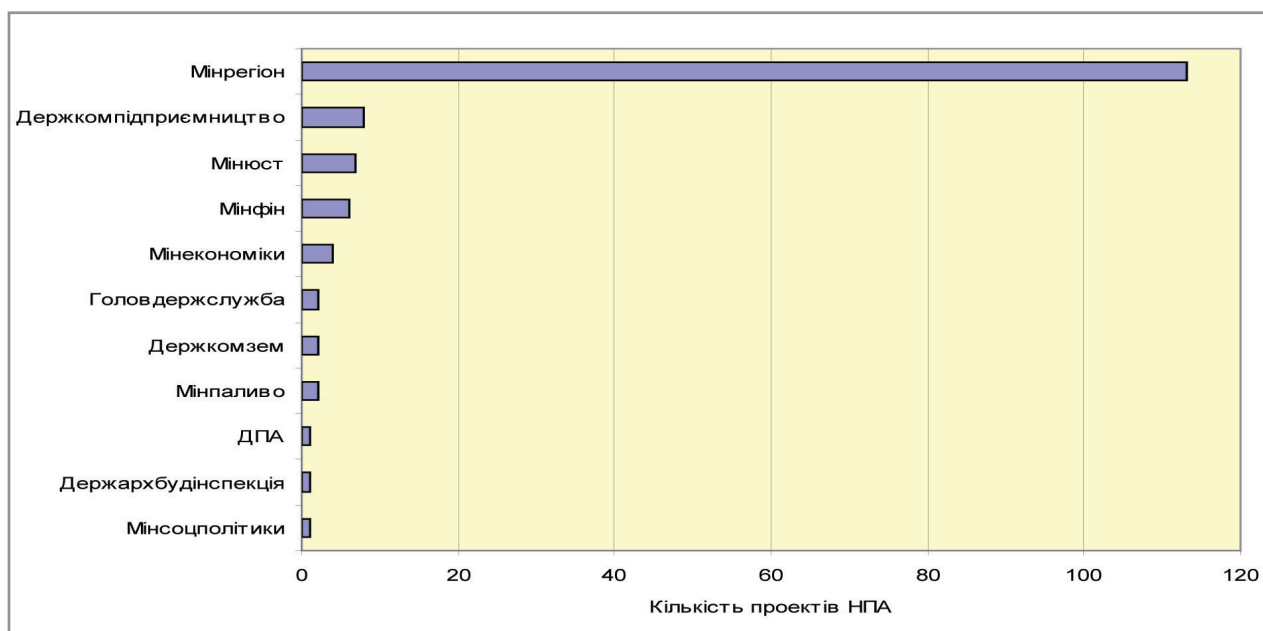
За наявними даними, Закон в цій частині практично одразу був взятий до виконання Міністерством регіонального розвитку та будівництва, а також тодішнім Міністерством житлово-комунального господарства, які в цей період були об'єднані, і тому їхня діяльність тут розглядатиметься разом. Протягом 2009-2012 років цими міністерствами, а після їх об'єднання – єдиним Міністерством, було направлено на висновки АМУ 159 проектів законів, актів Уряду, наказів цих мініс-

терств. Держкомпідприємництво, Мінюст, Мінфін, Мінекономіки, Головдержслужба, Держкомзем, Мінпаливо, ДПА, ДАБІ, Мінсоцполітики використовували цей інструмент підвищення якості законопроектної роботи не так активно (див. діаграму 1). Решта центральних органів виконавчої влади на висновок АМУ своїх законопроектних розробок жодного разу не надавали.

З комітетів Верховної Ради за висновками до АМУ офіційно зверталися Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (4 рази) та Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики (2 рази). Щоправда, ці комітети, а також Комітет з питань бюджету, Комітет з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики неодноразово залучали експертів АМУ до складу робочих груп з підготовки важливих законопроектів до другого читання.

Діаграма 1

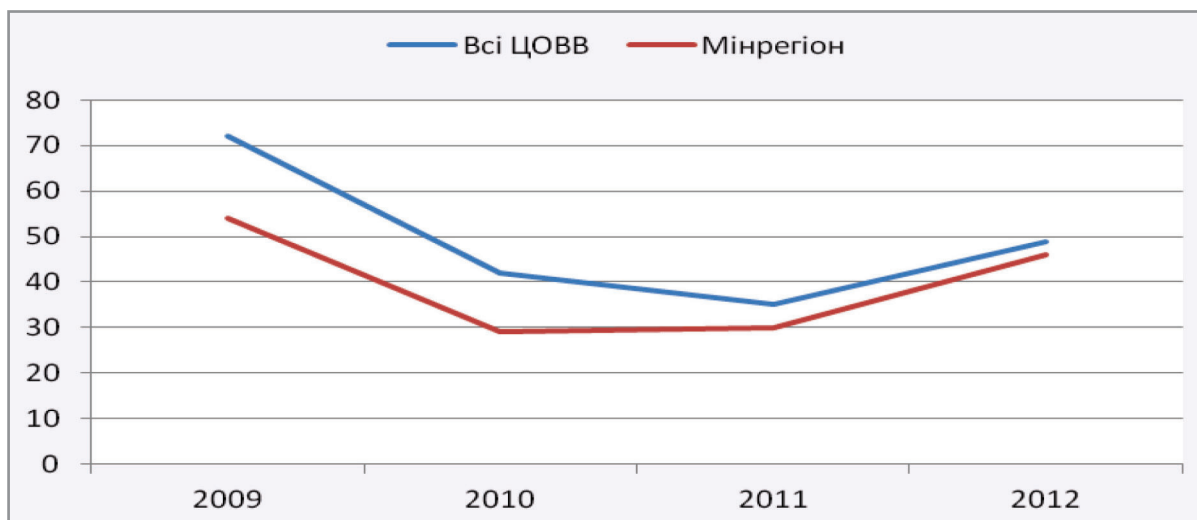
### Кількість проектів НПА, направлених ЦОВВ на висновок АМУ в 2009 - 2012 рр.



Привертає увагу динаміка надходжень проектів НПА на висновок АМУ за роками (див. діаграму 2).

Діаграма 2

### Динаміка надходження проектів НПА від ЦОВВ на висновки АМУ



Виглядає, що після відносно активного виконання вимог Закону в перший період його чинності, далі всі ЦОВВ, включно з Мінрегіоном, знизили свою увагу до необхідності отримання висновків АМУ на свої проекти НПА. Можливо, це пов'язано зі зміною складу Уряду на початку 2010 року та неодноразовою наступною зміною керівників відповідних ЦОВВ і свідчить про менш сприятливе ставлення до місцевого самоврядування чинної виконавчої влади порівняно з попередньою. Однак, можливо, під впливом вжитих у 2012 році заходів (про це див. нижче), протягом звітного року ситуація з наданням ЦОВВ своїх проектів НПА до АМУ на висновок істотно покращилася. Щоправда, це покращення відбулося, в основному, за рахунок проектів, надісланих Мінрегіоном.

За наявними даними, ставлення АМУ до надання висновків важко назвати таким, щоб воно спонукало ЦОВВ уникати свого обов'язку, визначеного Законом. Оцінити конструктивність підходу АМУ до отриманих на висновок проектів можна за даними, наведеними в діаграмі 3. Бачимо, що переважна частина проектів НПА, які надійшли на висновки, були оцінені позитивно, і лише щодо 10% таких проектів висновки були обґрунтовано негативними.



### Висновки АМУ до отриманих від ЦОВВ проектів НПА



За цей самий час без отримання висновків АМУ було розроблено міністерствами, внесено Урядом і прийнято парламентом цілу низку законів, несприятливих для місцевого самоврядування. Серед них:

- Бюджетний кодекс України;
- Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України»;
- Податковий кодекс України;
- Закон України Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України (щодо удосконалення деяких норм Податкового кодексу України);
- Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- Закон України «Про доступ до публічної інформації»;
- Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції»;
- Закон України «Про захист персональних даних»;
- Закон України «Про судовий збір»;
- Закон України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві»;
- Закону України «Про екстрену медичну допомогу»;
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності».

АМУ надсилала до проектів зазначених законів них свої пропозиції, але вони переважно не враховувалися. Тому ці закони через свої недосконалості обмежують місцеве самоврядування та створюють проблеми для нього, для усунення яких доводиться вносити зміни до вже прийнятих законів, як це, наприклад, відбувається з Бюджетним та Податковим кодексами.

З зазначеного можна зробити наступні висновки:

1. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» є корисним, але з центральних органів виконавчої влади більш-менш належно виконується лише Мінрегіоном.

2. Невиконання Закону більшою мірою пов'язане з нехтуванням керівництвом ЦОБВ його вимогами.

3. Під час консультацій, в т.ч. бюджетних, Асоціації не мають достатніх інструментів впливу на партнерів. Тому вирішити задовільним чином хоча б найгостріші проблеми бюджетного забезпечення територіальних громад завдяки бюджетним та іншим консультаціям поки не вдавалося. Позитивна практика реалізації положень Закону значною мірою була пов'язана з тим, що в окремих органах державної влади важливі керівні посади посідали вихідці з місцевого самоврядування, які розуміли його важливість та потреби.

Таким чином, для забезпечення ефективності застосування Закону необхідно внести до нього такі зміни, які забезпечували б виконання органами виконавчої влади відповідних його норм, або, принаймні, внести відповідні зміни до регламентів Верховної Ради та Кабінету Міністрів України.

### **III. Заходи з покращення співпраці органів державної влади з Асоціаціями, вжиті протягом 2012 року**

До третьої річниці набуття законом про асоціації чинності, 25.05.2012 р., в парламентському Комітеті з питань державного будівництва та місцевого самоврядування за ініціативою АМУ відбулися комітетські слухання з практики застосування цього Закону. За результатами тих слухань Комітетом 15.10.2012 р. були прийняті рекомендації, якими запропоновано, зокрема:

1. Верховній Раді України:

- внести до розділу IV «Засади взаємодії асоціацій з органами державної влади» Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» норму, згідно з якою за письмовим зверненням Асоціації розгляд законопроекту, що не подавався їй на висновок, має бути призупинено, а сам законопроект має бути повернуто до головного комітету для отримання такого висновку.

## 2. Кабінету Міністрів України:

- передбачити в Регламенті Кабінету Міністрів України норми щодо обов'язковості погодження центральними органами виконавчої влади із Асоціаціями проектів актів законодавства, що стосуються місцевого та регіонального розвитку, інтересів органів місцевого самоврядування та територіальних громад для надання відповідних висновків і обов'язковості за письмовим зверненням Асоціації до Кабінету Міністрів України повернення розробнику проекту акта законодавства, що не подавався на висновок Асоціації для отримання такого висновку, а також участі у засіданнях Кабінету Міністрів України їх представника з правом дорадчого голосу.

10 вересня відбулася зустріч Прем'єр-міністра України з представниками органів місцевого самоврядування та їх Асоціацій. В ході зустрічі представники Асоціацій наголосили на головних проблемах, що безпосередньо впливають на якість життя в населених пунктах України та гальмують розвиток місцевого самоврядування. За результатами обговорення Прем'єр-міністр України доручив, зокрема:

1) Мінрегіону внести в установленому порядку на розгляд Уряду проект постанови Кабінету Міністрів України щодо внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України стосовно запровадження обов'язковості процедури узгодження із Асоціаціями (надання висновку) проектів нормативно-правових актів, що стосуються сфери місцевого самоврядування (згідно з тематикою, встановленою Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»), а також участі у засіданнях Кабінету Міністрів України їх представника.

2) Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади забезпечити опрацювання проектів урядових рішень з питань, що стосуються сфери місцевого самоврядування, з обов'язковим проведенням спільних консультацій, обговорень, інших узгоджувальних заходів із Асоціаціями для врегулювання наявних розбіжностей.

Зрештою, 21 листопада Кабінет Міністрів прийняв постанову №1065, що вносить зміни до Регламенту Кабінету Міністрів України. Згідно з ними:

- у засіданні Кабінету Міністрів під час розгляду питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, може брати участь уповноважений представник Асоціацій з правом дорадчого голосу;

- під час підготовки проекту акта Кабінету Міністрів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого і регіонального розвитку, такий проект акта в обов'язковому порядку надсилається Асоціаціям органів місцевого самоврядування;

- якщо проект акту стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, зазначається позиція

уповноважених представників Асоціацій чи відповідних органів місцевого самоврядування, а також визначається ступінь її відображення в проекті акта.

Після прийняття Урядом зазначеного документа, проекти документів, які вносяться на розгляд чергового засідання Кабінету Міністрів, стали попередньо надсилатися Асоціаціям на розгляд. Зауваження експертів Асоціацій, у разі їх наявності, має можливість озвучити на засіданні Уряду уповноважений представник Асоціацій, голова Вінницької обласної ради С.Татусяк. На кінець звітного періоду вже відзначено випадки, коли, зважаючи на зауваження Асоціацій, Уряд відкладав прийняття документів, відправляючи їх розробникам на доопрацювання. Про те, що ЦОВВ на практиці все частіше надсилає розроблені ними проекти НПА на висновки до АМУ, вже йшлося вище.

## 6. ПРОБЛЕМИ ЖИТЛОВО–КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА МІСТ УКРАЇНИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ В СТАНІ ГАЛУЗІ

---

За останні роки розроблено немало програм реформування ЖКГ – від місцевих та регіональних до загальнодержавних. Проте більшість з них не була реалізована зовсім або реалізована частково. Стан галузі, незважаючи на кроки, направлені на подолання її системної кризи, погіршується за більшістю критеріїв. При цьому чи не головною причиною занепаду житлово-комунального господарства роками залишається тарифна політика уряду.

Основні труднощі галузі спричиняються несвоєчасним переглядом цін/тарифів на житлово-комунальні послуги для населення. А Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері житлово-комунальних послуг, затверджує їх у розмірах, що не враховують їхньої фактичної собівартості.

Не призвела до покращень передача повноважень встановлювати тарифи на житлово-комунальні послуги від органів місцевого самоврядування до Національного регулятора. Рівень відшкодування затвердженими тарифами фактичної собівартості послуг досі складає в середньому 75 %.

Розрахунки, проведені на основі даних, отриманих від 130 міських рад, свідчать, що середній рівень відшкодування затвердженими тарифами фактичної собівартості послуг складає:

- утримання будинку та прибудинкових територій	78,4 %
- водопостачання	77,4 %
- водовідведення	74,7 %
- централізоване тепlopостачання	69,0 %.

При цьому лише 15-20 % міських рад повідомляють, що тарифи, які застосовуються в їхніх містах, повністю покривають фактичні затрати, і то лише за окремими галузями.

Ситуацію погіршує те, що Національний регулятор зтягує переглядання розміру тарифів на рік чи й довше. Але ж основні складові тарифу (мінімальна заробітна плата, енергоносії) значно частіше зазнають змін – і ці зміни в сучасній економічній ситуації прямують в бік підвищення.

Таким чином, підприємства житлово-комунального господарства з початку 2012 року зазнали збитків у сумі понад **3 млрд. гривень**. З них найбільші – за підприємствами комунальної теплоенергетики – **1,9 млрд. грн.** та водопровідно-каналізаційного господарства – **1 млрд. гривень**. У розрізі регіонів найбільших збитків зазнали підприємства Донецької (872,3 млн. грн.),

Луганської (305,9 млн. грн.), Дніпропетровської (293,3 млн. грн.), Одеської (164,7 млн. грн.) областей та АР Крим (194,2 млн. гривень).

Внаслідок цього сума **кредиторської заборгованості** підприємств ЖКГ всієї України за отримуваними ними товари і послуги зросла з початку року на 3,4%, або на 684,3 млн. грн. Вже на 01.08.2012 вона становила **20,5 млрд. грн.** Заборгованість за енергоносії у загальній сумі кредиторської заборгованості у вересні складала 13,8 млрд. грн. (або 67%), у тому числі за газ – 9,9 млрд. грн., за електроенергію – 3,9 млрд. гривень. Найбільший обсяг кредиторської заборгованості припадав на Харківську (2,6 млрд. грн.), Луганську (2,6 млрд. грн.), Донецьку (2,0 млрд. грн.), Дніпропетровську (1,7 млрд. грн.) області та м. Київ (4,8 млрд. гривень).<sup>7</sup>

Постійне зростання збитковості комунальних підприємств при рівні відшкодування тарифами собівартості в 60-80% навряд чи залишає якісь надії територіальним громадам на технічне переоснащення систем їхнього життєзабезпечення до того часу, поки тарифну політику держави не буде приведено до економічних реалій.

Безпрецедентним можна вважати розмір передбаченої в Державному бюджеті 2012 року субвенції місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, що вироблялася, транспортувалася та постачалася населенню, яка виникла в зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії тарифам, що затверджувалися або погоджувалися відповідними органами державної влади чи органами місцевого самоврядування. Загальна сума трьох траншів цієї субвенції протягом року склала 15,9 млрд. грн.. проти 3,6 млрд. в 2011 році.

Однак розподіл таких коштів між регіонами був нерівномірним (рис. 1 і 2). Так, майже третина (31%) від загальної суми субвенції пішла до місцевого бюджету м. Києва, ще 31% – до Донецького, Луганського, Харківського обласних бюджетів і лише решта (38%) – іншим 23 регіонам.

Однак за оперативними даними Держказначейства на кінець звітного року **із загальної суми субвенції на погашення заборгованості з різниці в тарифах** у 2012 році було реально профінансовано лише 8,5 млрд. гривень, або 53 %.

Ще одна проблема – неповна і несвоєчасна компенсація з державного бюджету місцевим бюджетам витрат підприємств комунального транспорту на пільгове перевезення окремих категорій громадян.

<sup>7</sup>Рішення колегії Мінрегіону від 20.09.2012 № 29 «Про стан готовності об'єктів житлово-комунального господарства та соціальної сфери до стабільної роботи в осінньо-зимовий період 2012/2013 років»

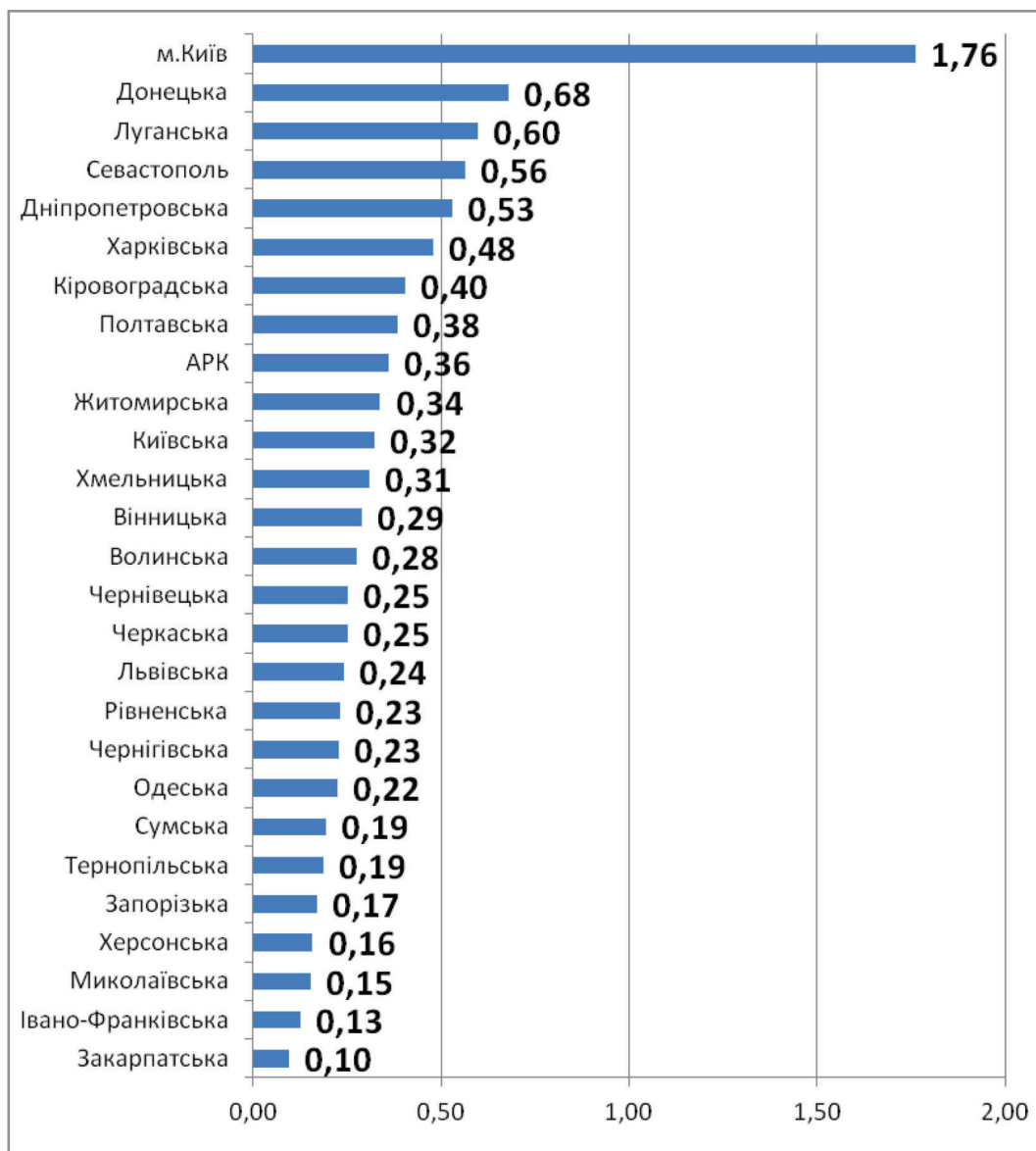


Рис. 1. Розподіл трьох траншів субвенції на погашення заборгованості з різниці в тарифах у 2012 році між регіонами, гривень на одного міського жителя

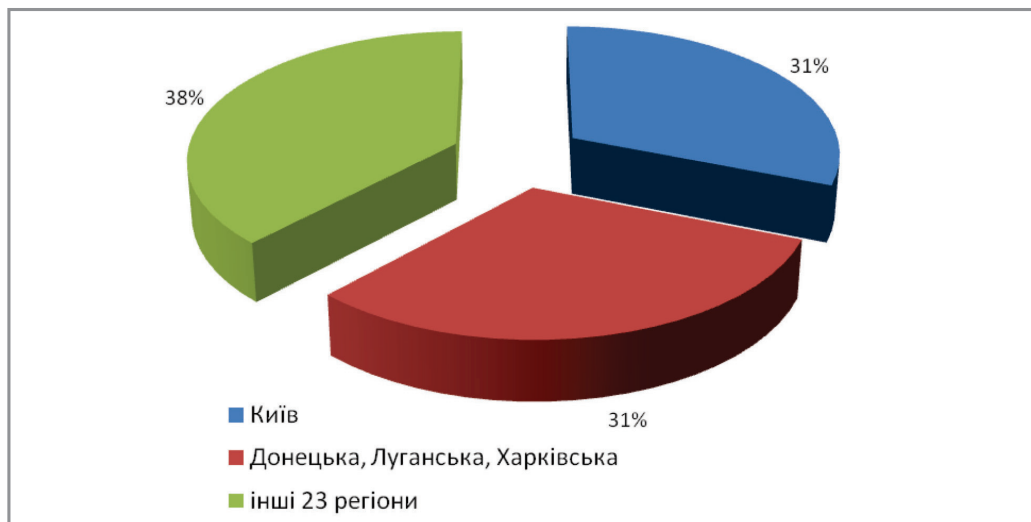


Рис. 2. Розподіл субвенції на погашення заборгованості з різниці в тарифах у 2012 році між регіонами.

Чинне законодавство України гарантує численним категоріям громадян (на сьогодні їх понад 36) безкоштовний проїзд у громадському транспорті. Основна частина пільгових перевезень здійснюється міським електротранспортом. Фінансове забезпечення цього відповідно до законодавства має здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету. Та насправді з державного бюджету компенсаційних виплат за пільговий проїзд в міському пасажирському транспорті виділялося не більше 55% в попередні роки, а в 2012 році – 70%. Таке хронічне недофінансування з державного бюджету спричинює руйнування матеріально-технічної бази комунальних підприємств – надавачів послуг. Також у них накопичуються значні борги, у першу чергу – перед власними працівниками із заробітної плати та за платежами до Пенсійного фонду. За період з 2001 до 2012 року заборгованість підприємств перед Пенсійним фондом зросла в декілька разів, в тому числі внаслідок нарахування штрафів та пені, і сягнула 70 млн. грн. Сьогодні через недофінансування з державного бюджету всі комунальні підприємства, які займаються пасажирськими перевезеннями, перебувають на межі банкрутства.

Державні програми, спрямовані на покращення стану ЖКГ, теж страждають від недофінансування або припинення фінансування. Серед них – Державна цільова економічна програма енергоефективності на 2010-2015 роки (Постанова КМУ від 01.03.2010 р. №243), Державна цільова економічна програма модернізації комунальної теплоенергетики на 2010-2014 роки



(Постанова КМУ від 04.11.2009 р. №1216), Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006-2020 роки (Закону України від 03.03.2005 р. №2455- IV), Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки (Закон України від 24.06.2004 р. №1869-IV) та інші. Нема жодних підстав сподіватися, що ситуація покращиться і в 2013 році (табл. 1).

Таблиця 1

### Державне фінансування програм з розвитку житлово-комунального господарства в 2011-2013 рр.

Найменування видатків	Кошти, передбачені в державному бюджеті, млрд. гривень		
	2011 рік	2012 рік	2013 рік
<b>Загальнодержавна програма «Питна вода України»</b>	0,4	0,2	-
<b>Реалізація пілотних проектів у сфері житлово-комунального господарства</b>	0,1		
<b>Часткова компенсація витрат за спожиту електроенергію, пов'язаних з перекиданням води</b>	-	0,1	-
<b>Облаштування багатоквартирних будинків засобами обліку і регулювання води та теплової енергії</b>	-	0,16	-
<b>Пільгове кредитування юридичних осіб, ОСББ, для проведення капітальних ремонтів об'єктів ЖКГ</b>	-	0,04	-
<b>Капітальний ремонт гуртожитків</b>	-	0,06	-
<b>Здійснення невідкладних заходів з виготовлення проектно-кошторисної документації для каналізаційних об'єктів</b>	-	0,03	-
<b>Фінансування заходів по забезпеченню впровадження та координації проекту розвитку міської інфраструктури (спец) кредити</b>	-	5,9	3,0
<b>Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на капітальний ремонт систем централізованого водопостачання та водовідведення</b>	0,4	-	0,44
<b>Цільові трансферти для вирішення проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць</b>	0,18	1,3	0,5
<b>Всього на сферу ЖКГ</b>	<b>1,08</b>	<b>7,79</b>	<b>3,94</b>

Також болючою проблемою залишається незавершеність приватизації житлового фонду у частині асоціювання власників житла у багатоквартирних будинках в об'єднання співвласників (ОСББ). Досі не прийнято нормативно-правових актів, котрі би спростили процедури реєстрації та звітності. Закон жодним чином не стимулює до створення нових ОСББ. У новому 2013 році в держскарбниці не передбачено 3 млрд. грн., запланованих Загальнодержавною програмою реформування і розвитку ЖКГ для фінансування інвестиційних проектів технічного переоснащення та капітального ремонту багатоквартирних житлових будинків, де створено ОСББ. Фактично не забезпечується третина від загального обсягу коштів, закладених на ці цілі в програмі на 2010-2014 роки (10,6 млрд. грн). І це незважаючи на постійні нагадування про необхідність прискорення створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Початок опалювального сезону 2012/2013 рр. для комунальних підприємств теплопостачання звівся до боротьби за виживання. НАК «Нафтогаз України» виставив перед підприємствами - виробниками теплової енергії вимоги, виконання яких загрожує стабільному проходженню опалювального сезону в містах. Незважаючи на наявність укладених договорів на постачання природного газу на IV квартал 2012 року, підприємства теплопостачання отримували від «Нафтогазу України» ліміти, що не відповідали розрахунковим обсягам мінімального споживання природного газу, були майже вдвічі меншими, а по окремих містах складали 12-14 % від потреби. Це загрожувало виникненням надзвичайних ситуацій техногенного характеру. При цьому НАК «Нафтогаз України» вимагав підписувати акти приймання-передачі природного газу за жовтень та листопад із завищеними на 40-50% обсягами природного газу для виробництва теплової енергії, яка споживається бюджетними установами та іншими організаціями. Якщо оцінювати в грошовому еквіваленті, то такі дії збільшували оплату за енергоносії для комунальних підприємств на 60-80%. В окремих випадках об'єми газу за комерційною ціною безпідставно підвищувалися втричі(!). Щоб прискорити підписання таких кабальних угод, «Нафтогаз України» або облгази масово стали надсилати комунальним підприємствам офіційні попередження про примусове обмеження подавання газу. Лише письмовими попередженнями справа не обмежилася. У жовтні-листопаді міські котельні Борисполя, Вишгорода та Тернополя таки відключили постачання природного газу.

Чому склалася така критична ситуація? Через невідповідність наказу Мінпаливенерго № 288 від 15.04.2010 «Про затвердження Методики визначення обсягів природного газу, які використовуються для виробництва теплової енергії для населення в разі, якщо суб'єкти господарювання здійснюють постачання теплової енергії різним категоріям споживачів» Порядку формування тарифів на теплову енергію, її виробництво, транспортування та постачання, послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 р. № 869. Це дозволило НАК «Нафтогаз України» вимагати від комунальних

підприємств теплопостачання сплачувати за природний газ для компенсації втрат в теплових мережах за ціною, яка більш як втричі перевищувала ціну, враховану в тарифах на теплопостачання для населення. За розрахунками Держпідприємництва, за такої політики додаткові збитки підприємств теплоенергетики тільки за 2012 рік мали скласти 3283 млн. грн. (без ПДВ). Це збитки, пов'язані із застосуванням ціни природного газу для різних категорій споживачів при виробництві та реалізації теплової енергії населенню, які відносяться до фактичних витрат.

Органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства теплопостачання неодноразово зверталися з вимогою переглянути наказ Мінпаливенерго та привести його у відповідність до постанови Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 року № 869. Проте до кінця 2012 року ні Уряд, ні Міненерговугілля жодним чином на це не прореагували.

Таким чином, стан житлово-комунального господарства міст України в 2012 році через недофінансування погіршився. Більше того, дальші негативні тенденції в галузі закладено Державним бюджетом України і на 2013 рік.

## 7. СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

---

2012 рік видався врожайним на значимі зміни до чинного земельного законодавства, які стосуються повноважень органів місцевого самоврядування та процедур розпорядження земельними ділянками. Серед них варто відзначити нововведення в питаннях:

- розмежування земель державної та комунальної власності;
- проведення земельних торгів у формі аукціонів;
- погодження документації із землеустрою;
- процедур зміни меж сільських населених пунктів.

### **Зміни в процедурах розмежування земель державної та комунальної форми власності**

Спробою законодавчого врегулювання порядку розмежування земель державної та комунальної власності був Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» ще від 05.02.2004 № 1457-IV. Однак за вісім років чинності цього Закону жодного гектару земель у передбаченому ним порядку до власності територіальних громад передано не було. Отже, таке законодавче регулювання цих відносин є недієвим.

Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 № 5245-VI, (набуває чинності з 1 січня 2013 року) протягом 2010-2011 років передував розгляд в Уряді та парламенті двох законопроектів, спрямованих на прискорення процесу розмежування. Перший з них, яким пропонувалося передати повноваження розпоряджатися земельними ділянками в межах населених пунктів від органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади, був розроблений Кабінетом Міністрів у січні 2011 року, але так і не зареєстрований у Верховній Раді. Це сталося внаслідок того, що міські ради активно виступили проти неприйнятних змін, що передбачалися цим документом.

Натомість у вересні 2011 року з другої спроби Уряд вніс на розгляд парламенту проект закону (реєстр. № 9104 від 06.09.2011 р.) про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо спрощення процедури розмежування земель державної та комунальної власності. Цей законопроект як міськими радами, так і експертним середовищем було визнано прямою загрозою позбавлення права комунальної власності на землю<sup>8</sup> для місцевого самоврядування.

Після обговорення на засіданнях профільних комітетів спільно з представниками органів

<sup>8</sup> Більш детально про ці законопроекти описано в статті «VII. Хто воєю з громадами за межу», стр. 24-26. <http://dialogueauc.org.ua/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/stana5web.pdf>

місцевого самоврядування парламент повернув Кабінету Міністрів цей законопроект на доопрацювання.

У 2012 році в парламенті за ініціативи народних депутатів був зареєстрований і згодом прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 № 5245-VI. Він концептуально базується на пропозиції Правління Асоціації міст України, наданій Президентові України 15 вересня 2011 року – мається на увазі спрощення процедури розмежування шляхом відмови від розробки проектів землеустрою, які стосуються розмежування та проведення його за принципом «в силу закону».

Тобто з дня набрання чинності цим Законом землі державної та комунальної власності в Україні вважаються розмежованими за принципом: у межах населених пунктів до комунальної власності віднесено всі землі, крім земель приватної власності та земель під об'єктами нерухомого майна державної власності, а за межами населених пунктів – усі землі, на яких розміщено об'єкти комунальної власності. У той же час органи місцевого самоврядування зможуть реалізувати своє право власності на земельні ділянки лише після здійснення державної реєстрації такого права.

Прийнятим Законом розширюється перелік земельних ділянок, які можуть бути передані до комунальної власності, за рахунок:

- земель водного фонду, під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами в межах населених пунктів;

- земельних ділянок під об'єктами, призначеними для обслуговування потреб територіальної громади за межами населених пунктів (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місця знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо);

- земельних ділянок, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів.

Так само Законом врегульовується питання спільної власності територіальних громад на земельні ділянки, а також спільної власності на земельні ділянки для органів місцевого самоврядування та держави.

Однак розгляд цього Закону супроводжувався прийняттям певних поправок, які не стосувалися процедури проведення розмежування земель державної та комунальної власності. Ці поправки передбачали, наприклад, розширення повноважень державних органів земельних ресурсів з розпорядження земельними ділянками сільськогосподарського призначення державної власності. Або можливість передачі земельних ділянок сільськогосподарського призна-

чення Державному земельному банку.

На думку експертів АМУ, це може призвести до розбалансування повноважень місцевих органів виконавчої влади. На одній території повноваження розпорядження земельними ділянками здійснюватимуть і місцеві державні адміністрації, і територіальні органи з питань земельних ресурсів, і Державний земельний банк. А вплив органів місцевого самоврядування у цій сфері буде зведено до мінімального. Постраждають від цього у першу чергу жителі територіальних громад, які не зможуть реалізувати своє право на земельні ділянки для внутрішньогосподарських потреб (городництво, садівництво, випасання громадської худоби).

### **Унормування процедур проведення земельних торгів (аукціонів)**

Законодавча неврегульованість проведення земельних торгів (аукціонів) протягом останніх років позбавляла органи місцевого самоврядування можливості поповнювати місцеві бюджети за рахунок продажу земельних ділянок з використанням принципів відкритості та прозорості, а також повноцінно розпоряджатися вільними земельними ділянками. Продаж земельних ділянок або прав їх оренди за місцевими положеннями порядку проведення земельних торгів на конкурентних засадах наражали на небезпеку як посадових осіб, які приймали такі рішення, так і набувачів прав на такі ділянки, через ризик скасування результатів торгів, проведених за відсутності відповідного закону.

Нарешті, після прийняття політичного рішення, яким із проекту Закону України «Про ринок земель» було виокремлено в окремий документ норми, якими визначався порядок проведення земельних торгів у формі аукціону, було прийнято потрібний Закон, яким змінено відповідний розділ Земельного кодексу України<sup>9</sup>. У Законі, зокрема, деталізуються:

- порядок підготовки лотів для продажу на земельних торгах;
- особливості фінансування підготовки до укладання договорів на земельних торгах; вимоги до розміру комісії виконавця, реєстраційних та гарантійних внесків учасників;
- порядок продажу земельних ділянок та набуття прав на них на конкурентних засадах шляхом визначення законом форми проведення земельних торгів та кола їх суб'єктів;
- строки проведення земельних торгів у формі аукціону;
- особливості укладання договору про проведення земельних торгів;
- умови щодо забезпечення публічності інформації про проведення земельних торгів.

Закон також передбачає умови продажу земельних ділянок у разі реєстрації лише одного учасника на земельних торгах.

Майже через місяць після набуття чинності цим Законом Мінагрополітики були прийняті не-

<sup>9</sup> Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо порядку проведення земельних торгів у формі аукціону» від 05.07.2012 № 5077-VI (набрання чинності 19.08.2012)

обхідні підзаконні нормативні-правові акти<sup>10</sup>, якими затверджено:

- порядок проведення закупівлі послуг зі складання земельвпорядної документації у разі, якщо законодавство про здійснення державних закупівель не застосовується (ч. 6 ст. 136 Земельного кодексу України);

- форми заяви про участь у торгах, довідки про отримання документів виконавцем земельних торгів, книги реєстрації учасників торгів, вхідного квитка, інформаційної картки на лот та картки учасника торгів (ч. 10 ст. 137 Земельного кодексу країни).

Таким чином, питання проведення земельних торгів унормовано, що має активізувати вільний і прозорий ринок земельних ділянок державної та комунальної власності.

### **Зміни процедур погодження проектної документації із землеустрою**

На початку жовтня 2012 року Верховною Радою шостого скликання, очевидно, заклопотаною черговими парламентськими виборами, був прийнятий і згодом підписаний Президентом України доволі ліберальний Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення процедури відведення земельних ділянок та зміни їх цільового призначення» від 02.10.2012 р. № 5395-VI, який набрав чинності 6 грудня 2012 року (далі Закон № 5395-VI). Цей закон передбачав спрощення процедур погодження документації із землеустрою. Замість погодження проектів землеустрою з відведення земельної ділянки Комісією з питань погодження документації із землеустрою вводилося вибіркове погодження відповідної документації окремими представниками територіальних органів виконавчої влади залежно від режиму використання земельної ділянки (стаття 186-1 Земельного кодексу України). Обов'язковим залишилося лише погодження землеустрійної документації з органом земельних ресурсів. Таким чином значно скорочувалася кількість державних органів, з якими необхідно було погоджувати проекту документацію із землеустрою.

Разом з тим, з прийняттям закону ставало можливим відведення земельних ділянок без дотримання всіх передбачених законодавством погоджень та умов. Це було дуже важливим, адже інвентаризацію земель України досі не проведено, державний земельний кадастр відповідно до Закону України «Про Державний земельний кадастр» сформовано не повністю, відтак відсутні повні відомості про землі усіх категорій. Це стосується, наприклад, земельних ділянок, розміщених в історико-культурних зонах, адже інформація про такі зони відсутня в Державному земельному кадастрі до сьогодні.

Але не минуло й двох тижнів після прийняття згаданого ліберального Закону № 5395-VI, як та ж більшість Верховної Ради прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Мініс-

<sup>10</sup>Накази Мінагрополітики від 25.09.2012 № 579 та № 580

терства соціальної політики України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» від 16.10.2012 № 5462-VI (далі Закон № 5462-VI). Зміни, внесені ним до тієї ж статті 186-1 Земельного кодексу, полярно протилежні змінам, щойно перед тим внесеним до тієї ж статті Законом № 5395-VI. Апарат Адміністрації Президента, очевидно, не побачив у цьому проблеми, тож Президент України 4 грудня за два дні до набуття чинності Законом № 5395-VI підписав і Закон № 5462-VI. Цим Законом, який набрав чинності 9 грудня, внесено зміни до дев'яти десятків інших законів, в тому числі і до Земельного кодексу України.

Таким чином, Комісії з питань погодження документації із землеустрою, від яких було відмовилися, повернуто, та ще і в спотвореному вигляді. Якщо до прийняття цих законів членами Комісії були представники виконавчих органів місцевого самоврядування та **територіальних** підрозділів органів виконавчої влади, то в редакції Закону № 5462-VI – це особи, уповноважені відповідними **центральними** органами виконавчої влади! Що це, як не крок у напрямі централізації влади в цій сфері?

Найбільше дивує вилучення зі складу зазначених Комісій представників органів архітектури та містобудування, які відповідають за просторове планування населених пунктів. Натомість до складу Комісій мають включатися представники державного архітектурно-будівельного контролю, до компетенції яких питання регулювання земельних відносин ніяким чином не належать.

Крім цього, Закон № 5462-VI передбачає внесення змін до редакції статті 186-1 Земельного кодексу, яка діяла ще до прийняття Закону № 5395-VI і вже не діяла на момент набуття чинності Законом № 5462-VI. Відтепер чинна стаття 186-1 Земельного кодексу – це своєрідний мікс із змін, внесених різнополярними за своєї ідеологією законами.

Так, відповідно до частини 1 та 2 цієї статті погодження документації із землеустрою здійснюватиметься у вигляді висновків територіального органу земельних ресурсів та в окремих випадках – органу архітектури та містобудування (зміни, внесені Законом № 5395-VI). Відповідно ж до частини 3 та сама документація одночасно погоджуватиметься членами Комісії, а саме – посадовими особами, уповноваженими центральними органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах земельних відносин, санітарного та епідемічного благополуччя населення, державного архітектурно-будівельного контролю, а також уповноваженими представниками структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань охорони навколишнього природного середовища, охорони культурної спадщини (зміни внесенні Законом № 5462-VI).

Таким чином, «спрощення процедур землевідведення» проіснувало лише три дні. Після цього на зміну прийшла переобтяжена процедура погодження проектної документації із землеу-



строю значно ширшим колом органів виконавчої влади. Ясно, що запроваджена з 09.12.2012 р. процедура погодження проектної документації із землеустрою не сприятиме прозорому і зрозумілому для пересічних громадян виділенню земельних ділянок. В окремих же випадках суперечність між частинами 1 і 2 з одного боку та частиною 3 тієї самої статті 186-1 Земельного кодексу з іншого боку може повністю зупинити процес отримання ділянки громадянином.

### **Зміни процедур встановлення меж сільських населених пунктів**

В 2012 році зазнали зміни також норми Земельного кодексу, які визначають процедури встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць<sup>11</sup>. Прийнятим Законом передбачається передача повноважень встановлювати та змінювати межі сіл та селищ, які не входять до складу міст обласного значення, від обласних до районних рад. В той же час повноваження встановлювати та змінювати межі сіл та селищ, що входять до складу міст обласного значення, залишатимуться за обласними радами. Ці зміни можна оцінити як позитивно (відбувається децентралізація), так і негативно (умови для різних територіальних громад базового рівня є нерівними). Крім того, прийняте рішення продовжує негативну практику органів державної влади вирішувати питання адміністративно-територіального устрою через Земельний кодекс України. Але такі питання мають вирішуватися спеціальним законом України про територіальній устрій, необхідність прийняття якого впливає з вимог Конституції України (стаття 92).

<sup>11</sup> Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів» від 21.06.2012 № 5003-VI, набрання чинності з 05.08.2012

## 8. ТЕХНІЧНА ІНВЕНТАРИЗАЦІЯ НЕРУХОМОГО МАЙНА ТА ПОЗИЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

Відносини у сфері технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна потребують законодавчого врегулювання з багатьох причин. По-перше, залишається неврегульованим поняття технічної інвентаризації, повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування з цих питань, отримання відповідної інформації фізичними та юридичними особами. По-друге, є потреба в реформуванні відносин у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Станом на час написання цього звіту порядок ведення технічної інвентаризації врегульовується лише наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 24 травня 2001 року. Крім цього, з 1 січня 2013 року, у зв'язку із запровадженням єдиної системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, повноваження реєстрації права власності та права користування на об'єкти нерухомості передаються від реєстраторів комунальних підприємств – бюро технічної інвентаризації (БТІ) до територіальних підрозділів Міністерства юстиції.

Ще в червні 2011 року, після трирічного опрацювання в стінах парламенту відповідних проблем, Верховною Радою був прийнятий Закон України «Про облік та технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна». Однак він був ветований Президентом України. Причина – застереження Глави держави відносно норм, якими закріплювалася комунальна монополія на надання послуг з обліку та технічної інвентаризації нерухомого майна. Зазначеним Законом лише органам місцевого самоврядування надавалися повноваження надання таких послуг, які мали здійснюватися через БТІ. Про потенційні негативні наслідки комерціалізації послуг БТІ, які за своєю суттю також є і контрольними функціями органів влади за фактичним станом об'єктів нерухомості, вже згадувалося у виданні «Місцеве самоврядування в Україні. 2011 рік»<sup>12</sup>

За цих обставин у вересні того ж року 130 міських голів як представники міських рад - членів Асоціації міст, а також розробники цього Закону народні депутати України О.Омельченко та О.Чорноморов направили відкритого листа до Президента України В.Януковича з пропозиціями, направленними на вдосконалення системи державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та його обліку і технічної інвентаризації. Основна мета пропозицій – захист конституційних прав українців на власність та недопущення превалювання корпоративних інтересів над

<sup>12</sup> Стаття «VI. Нерухомість як ресурс: юшку наливають, ложку відбирають», стр. 23. <http://dialogueauc.org.ua/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/stana5web.pdf>

інтересами територіальних громад.

6 жовтня 2011 року Верховна Рада розглянула Закон України «Про облік та технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна» з пропозиціями Президента України відхилити цей Закон. На пленарному засіданні парламенту питання доповідав заступник Голови Комітету Верховної Ради України з питань економічної політики Ю.Воропаєв, який використав у своїй доповіді надані міськими головами аргументацію та пропозиції. В результаті розгляду проект був не відхилений, а направлений на доопрацювання до Комітету з економічної політики<sup>14</sup>.

З кінця 2011 року і далі в робочих органах парламенту тривало протистояння між прихильниками закріплення в новому законі чинної системи БТІ та їх опонентами, які наполягали на комерціалізації таких послуг.

Протягом лютого-березня 2012 року робоча група при парламентському Комітеті з питань економічної політики напрацьовувала новий текст законопроекту «Про технічну інвентаризацію нерухомого майна». До роботи були залучені представники Мінрегіону, Міністерства юстиції, органів місцевого самоврядування, Асоціації міст України, Всеукраїнської асоціації фахівців з питань реєстрації прав на нерухомість та технічної інвентаризації нерухомості, Української асоціації бюро технічної інвентаризації «Укртехінвентаризація». За результатом проведеної роботи більшість членів робочої групи підтримали пропозицію щодо необхідності розбудови діючої системи технічної інвентаризації на основі таких принципів:

- організацію та забезпечення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна в Україні повинні здійснювати комунальні БТІ за місцем знаходження об'єктів нерухомого майна;
- проведення технічної інвентаризації у випадку переходу права власності на об'єкт нерухомого майна не є обов'язковим та здійснюється за домовленістю сторін договору;
- технічна інвентаризація об'єктів нерухомого майна, оформлення відповідних документів, надання відомостей про об'єкти нерухомого майна здійснюється за тарифами, затвердженими органами місцевого самоврядування;
- розпорядником інформації з архіву технічної інвентаризації є відповідний орган місцевого самоврядування.

При цьому робоча група намагалася максимально врахувати всі зауваження, висловлені Президентом України до переднього Закону. Разом з тим зазначені принципи не були підтримані представниками Міністерства юстиції. Вони далі наполягали на необхідності передачі повноважень щодо обліку та технічної інвентаризації нерухомого майна від комунальних БТІ до суб'єктів підприємницької діяльності. Обґрунтування – необхідність створення прозорого та кон-

<sup>14</sup> Постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 2011 року №3829-VI «Про направлення на доопрацювання Закону України «Про облік і технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна»

курентного середовища у вказаній сфері.

У результаті в Верховній Раді було зареєстровано два законопроекти, спрямовані на врегулювання питань проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна: основний – реєстр. № 10286 від 29.03.2012, внесений народними депутатами Осикою С.Г., Воропаєвим Ю.М., Черноморовим О.М. та альтернативний – реєстр. № 10286-1 від 10.04.2012 року, внесений Кабінетом Міністрів України.

Текст основного законопроекту № 10286, внесеного народними депутатами, містив норми, які врегульовували надання послуг технічної інвентаризації виключно комунальними БТІ, а також дальше перебування в комунальній власності архівів інвентаризаційних справ. В той же час альтернативний законопроект № 10286-1, внесений Урядом, суттєво відрізнявся за своєю ідеологією від основного та містив цілу низку несприятливих для місцевого самоврядування положень.

Так, цим законопроектом пропонувалося обмежити повноваження органів місцевого самоврядування щодо обліку відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності шляхом вилучення підпункту 10 пункту «б» статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування», щоб функції проведення технічної інвентаризації нерухомого майна могли бути передані від комунальних БТІ до суб'єктів підприємництва. Таким чином закладалися корупційні ризики, пов'язані з запровадженням відповідно до цього ж законопроекту обов'язкового ліцензування та сертифікації такої діяльності підприємців.

Більше того, БТІ передбачалося зобов'язати до 1 січня 2013 року здійснити передачу матеріалів технічної інвентаризації до архівів органу державної реєстрації прав за місцезнаходженням об'єкта нерухомого майна, чим порушувалися фундаментальні основи комунальної власності, передбачені Конституцією України. Адже матеріали технічної інвентаризації, створювані комунальними БТІ протягом більш ніж 80 років, перебувають у комунальній власності територіальних громад. Це майно, відповідно до статті 142 Конституції України, складає матеріальну основу місцевого самоврядування.

Така, схожа на примусову реквізицію, передача комунальних матеріалів технічної інвентаризації до архівів органу державної реєстрації прав, підпорядкованого Міністерству юстиції України, не узгоджується і з Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Верховною Радою 15 липня 1997 року. Так, частиною 3 статті 4 Хартії передбачено, що «муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії». А передача матеріалів технічної інвентаризації потребує від державного бюджету значних ко-

штів на створення та влаштування архівних приміщень і відповідно збільшення кількості державних службовців.

Незважаючи на це, матеріали технічної інвентаризації пропонувалося оголосити власністю держави. При цьому доступ органів місцевого самоврядування до таких матеріалів мав бути суттєво обмежений. Законопроектом допускалося лише надання інформаційних витягів зі стислою інформацією про технічну характеристику нерухомого майна. Та й ця процедура мала виконуватися не в оперативному режимі, а за спеціальною процедурою та на підставі письмового запиту. Але ж здійснення повноважень органів місцевого самоврядування потребує оперативного цілодобового доступу до найрізноманітнішої і достовірної інформації про об'єкти нерухомості, причому як у її історичному контексті, так і в динаміці розвитку.

В липні 2012 року парламентом був схвалений як закон основний законопроект «Про технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна». Однак і його було ветовано Президентом України. Головним аргументом відхилення знову стало фактичне збереження монополії існуючих комунальних БТІ на здійснення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна. Крім того, Президент України запропонував викласти Закон України «Про технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна» у іншій редакції, доданій до пропозицій Президента. Показово, що її текст повністю відповідає текстові альтернативного законопроекту № 10286-1, внесеного Урядом та відхиленого парламентом під час його розгляду в першому читанні.

Тобто цього разу Президент особисто запропонував парламенту прийняти таку редакцію цього Закону, яка пропонує позбавити органи місцевого самоврядування їхніх традиційних повноважень зі здійснення обліку та технічної інвентаризації нерухомого майна. Також вона передбачає зобов'язати місцеві рад передати без відповідних компенсацій архіви інвентаризаційних справ, що перебувають у комунальній власності територіальних громад, до органів державної реєстрації прав за місцезнаходженням об'єкта нерухомого майна. Разом з тим, на думку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, Глава держави в межах прав Президента України, закріплених у частині 2 статті 92 Конституції України, мав би повернути до парламенту закон зі сформульованими пропозиціями до тексту цього закону, а не новий законопроект, яким фактично є запропонована Президентом України нова редакція.

Є ризик, що подана Президентом України редакція законопроекту може бути прийнята парламентом без висновків всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, без належного обговорення та дотримання інших процедур розгляду законопроектів, передбачених Регламентом Верховної Ради України.

Зрештою, у заклопотаній черговими парламентськими виборами Верховної Ради України шостого скликання до ще одного повторного розгляду Закону України «Про технічну інвентаризацію об'єктів нерухомого майна» з Пропозиціями Президента України руки так і не дійшли. Проблемне питання залишено на розгляд парламенту наступного скликання. Проте впертий намір Міністерства юстиції та Президента України комерціалізувати систему обліку і технічної інвентаризації загрожує позбавленням органів місцевого самоврядування повноважень у цій сфері.

## 9. РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ІНТЕРЕСИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

---

Головним акцентом у сфері реформування системи охорони здоров'я протягом 2012 року була реалізація пілотних проектів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві, яку було розпочато в попередньому році. Адже напрями та етапи реформування, труднощі, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, напрацьовані способи їх подолання повинні бути враховані при поширенні реформи на всю територію країни.

Частина третя статті 49 Конституції України забороняє скорочення існуючої мережі закладів охорони здоров'я. Це мало стати стримуючим елементом у реформуванні. Зважаючи на заборонну норму Основного закону, реалізація реформування системи охорони здоров'я у пілотних областях здійснюється шляхом реорганізації існуючих закладів через їх приєднання та злиття, створення нових. Цей процес має немало недоліків, на яких неодноразово наголошувалося представниками пілотних областей з міст - членів АМУ. Відповідно, Асоціація направляла офіційні звернення до Міністра охорони здоров'я щодо проблемних аспектів реформування системи охорони здоров'я у містах Донецьку, Дніпропетровську, Києві та пілотних областях із пропозиціями з їх вирішення. Зокрема, наголошувалося на таких основних недоліках реформування первинного рівня надання медичної допомоги у містах:

- недостатності фінансування для забезпечення матеріального оснащення Центрів первинної медико-санітарної допомоги відповідно до табелів оснащення;
- кадровому дефіциті підготовлених лікарів сімейної медицини;
- відсутності матеріального стимулювання медичних працівників відповідно до збільшеного навантаження.

Ці проблеми у 2012 році Урядом вирішені не були, адже тут потрібні значні фінансові та матеріальні ресурси, а також політична воля на ухвалення відповідних нормативно-правових актів.

Ухвалений у липні 2012 року Закон України «Про екстрену медичну допомогу», який має набрати чинності з 1 січня 2013 року, створив нові потенційні труднощі для органів місцевого самоврядування, які відповідають за функціонування цієї системи на місцях. Це, зокрема:

- відсутні чіткі та зрозумілі умови направлення пацієнтів для отримання первинної, вторинної, третинної та екстреної допомоги;
- невизначений порядок взаємодії між бригадами екстреної медичної допомоги (далі – ЕМД) та закладами охорони здоров'я первинного та вторинного рівнів;

- на всю область створюється єдиний центр ЕМД, що перешкоджає оперативному щоденному управлінню бригадами швидкої медичної допомоги на території регіону – через те, що є вірогідність неправильно визначити місцезнаходження пацієнта та заклад охорони здоров'я, куди його мають доставити.

АМУ під час обговорення проекту закону вдалося відстояти збереження для існуючих комунальних станцій швидкої допомоги статусу окремих юридичних осіб та домогтися визначення Урядом порядку взаємодії між структурними елементами системи ЕМД.

АМУ неодноразово зверталася до Комітету Верховної Ради з питань охорони здоров'я з проханням відкласти термін набрання чинності законом. Адже логічно, що розпочати реформування на всій території України можна лише після успішного завершення пілотних проектів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях. На думку експертів Асоціації, ця пропозиція не вимагає значного обґрунтування – реформування системи ЕМД потребує реорганізації існуючих закладів, зміни їх підпорядкування, механізму фінансування, створення єдиного на всю область координаційного центру. Ці заходи вимагають значних матеріальних, фінансових ресурсів і не можуть бути реалізовані у піврічний термін з моменту ухвалення закону. На жаль, у липні, коли ухвалювався закон, до позиції АМУ не прислухалися.

Зрештою, коли до офіційного початку реформування системи ЕМД залишалось менше ніж місяць, у грудні 2012 року народним депутатом В.Писаренком був внесений на розгляд Верховної Ради законопроект р. № 11467. Ним передбачається перенесення терміну набрання чинності Законом України «Про екстрену медичну допомогу» з 1 січня 2013 року на 1 липня 2013 року. У супровідній пояснювальній записці вказується, що переважна частина запланованих Прикінцевими положеннями до цього закону заходів залишаються невиконаними, що ставить під загрозу належну реалізацію його норм, починаючи з 1 січня 2013 року.

Однак це не зовсім так. Окремі аспекти реформування 21 листопада 2012 року були врегульовані постановами Кабінету Міністрів:

- № 1114 «Про затвердження Типового положення про бригаду екстреної (швидкої) медичної допомоги»;
- № 1115 «Про затвердження Порядку підготовки та підвищення кваліфікації осіб, які зобов'язані надавати медичну допомогу»;
- № 1116 «Про затвердження Типового положення про центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф»;
- № 1117 «Про затвердження Типового положення про станцію екстреної медичної допомоги»;
- № 1118 «Про затвердження порядку інформування бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги про виклик екстреної медичної допомоги та їх направлення на місце події»;



- № 1119 «Про норматив прибуття бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги на місце події»;
- № 1120 «Про соціальні пільги та гарантії медичних працівників системи екстреної медичної допомоги, залучених до ліквідації наслідків медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій»;
- № 1121 «Про затвердження Порядку взаємодії закладів охорони здоров'я, що входять до системи екстреної медичної допомоги, з аварійно-рятувальними службами та підрозділами центральних та інших органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків».

Вищеназвані акти Уряду набирають чинності з 1 січня 2013 року. Робити висновки про остаточну вирішеність проблем, пов'язаних із реформування системи ЕМД можна буде лише після практичної реалізації запроваджуваних ними норм.

Тим часом на місцях готуються до реформування. Органи місцевого самоврядування здійснюють підготовку до ухвалення власних рішень про передачу станцій швидкої допомоги у підпорядкування новостворених центрів екстреної медичної допомоги. Спільно з обласними адміністраціями вони визначають місця тимчасового або постійного базування бригад швидкої допомоги. Отже, слід сподіватися, що реформування екстреної медичної допомоги у 2013 році пройде планово, а не в авральному порядку.

Іншою важливою проблемою реформи є те, що відсутні критерії утворення госпітальних округів. Вона мала б вирішитися постановою Уряду від 24.10.2012 № 1113 «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві». Однак ця постанова, навпаки, створює нові проблеми для органів місцевого самоврядування у пілотних областях.

Так, нормативно-правовими актами, які регулюють реформування, передбачено право (а не обов'язок) органів місцевого самоврядування приймати рішення про передачу майна своїх територіальних громад на обласний рівень. Частина міських рад залишили зазначені заклади у своїй комунальній власності. Але нормативно-правові акти визначають єдиний механізм фінансування закладів вторинної, третинної та екстреної медичної допомоги – лише через обласні бюджети. Отже, виникає проблема утримання закладів, що залишені в комунальній власності міст.

Вказана постанова Кабінету Міністрів по-суті, позбавляє фінансування міських закладів охорони здоров'я, не переданих на обласний рівень в ході формування госпітальних округів. Постановою передбачено створення госпітальних округів виходячи з того, що всі заклади охорони здоров'я вторинного рівня передаються до спільної власності територіальних громад області. А ситуація, коли частина медичних закладів вторинного рівня залишаються у власності територіальних громад, не врегульовується. Це, фактично, дискримінаційна політика по відношенню

до таких закладів та територіальних громад як їхніх власників. Такі заклади виконують делеговані державою повноваження, отже, вони повинні отримувати державне фінансування. З цього приводу АМУ направляла зауваження до проекту урядового акту, та вони, на жаль, не були враховані при ухваленні постанови. Зокрема, Асоціацією пропонувалося:

- передбачити можливість передання необхідних для створення госпітальних округів майнових комплексів міських лікувальних закладів обласній раді не тільки у спільну власність, але і в користування на умовах оренди;

- створювати госпітальні округи з врахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування, в підпорядкуванні яких перебувають заклади охорони здоров'я, необхідні для забезпечення функціонування госпітального округу;

- здійснювати фінансування створених у містах госпітальних округів за рахунок субвенцій з обласного бюджету відповідним міським бюджетам;

- передбачити у постанові відповідні доручення Міністерству охорони здоров'я та Міністерству фінансів забезпечити фінансування цих заходів, шляхом надання відповідної субвенції обласним та міським бюджетам.

Відповідно до логіки Міністерства охорони здоров'я щодо зміни системи закладів галузі та їх передачі обласним структурам, Міністерством розроблено законопроект «Про внесення змін до деяких законів України». Ним пропонується внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині повноважень сільського, селищного, міського голови щодо призначення та звільнення ним керівників комунальних закладів охорони здоров'я. Законопроектом пропонується, щоб призначення і звільнення головного лікаря комунального закладу вторинного рівня обов'язково погоджувалося із керівником управління охорони здоров'я облдержадміністрації, а головного лікаря комунального закладу третинної медичної дороги – із керівником центрального органу виконавчої влади, тобто Міністром. Тобто, у разі ухвалення законопроекту призначення керівника лікарні буде здійснюватись в два етапи:

- а) проведення процедури погодження кандидата;

- б) укладання з ним контракту, який передбачений частиною дев'ятою статті 16 Основ законодавства про охорону здоров'я.

Асоціацією міст проведена опитування керівників структурних підрозділів міських рад та комунальних закладів охорони здоров'я. Вони висловлюються проти того, щоб погоджувати призначення і звільнення головного лікаря комунального закладу вторинного рівня із керівником управління охорони здоров'я облдержадміністрації. На їхню думку, процедура укладання контракту з керівником комунального закладу дає достатньо можливостей для визначення найкращого претендента на посаду та подальшого здійснення контролю за якістю його роботи згідно з умо-

вами контракту. Якщо прийняти норму погодження, можуть виникнути проблеми при звільненні керівника закладу, який працює за контрактом. Контракт – вид трудової угоди, який укладається на визначений термін, і отримання погодження на його припинення суперечить самій суті контракту.

Проблемним протягом 2012 року залишалося і питання кадрового дефіциту сімейних лікарів. Серед медиків відсутнє однозначне ставлення до запровадження сімейної медицини. Є як прихильники переходу до сімейної медицини європейського зразка, так і ті, які не підтримують наділення лікаря первинної ланки широкими функціями терапевта, педіатра, акушера. Однак успішні експерименти з впровадження сімейної медицини у містах Комсомольську та Вознесенську підтвердили її позитивні аспекти. В містах відбулися значні покращення: зменшилося навантаження на лікарні вторинного рівня, значно скоротилася кількість ліжко-місць і, відповідно, фінансування набуло цільового характеру. Раннє виявлення хвороб, широке проведення профілактичних заходів сприяло підвищенню індексу здоров'я дітей першого року та зменшенню показників смертності населення.

За офіційною статистикою МОЗ, в Україні потреба у лікарях зі спеціальності «загальна практика - сімейна медицина» з урахуванням необхідної оптимізації мережі лікувально-профілактичних закладів первинної ланки складає орієнтовно 25 тис. осіб. Основні причини кадрового дефіциту – низька заробітна плата, природний рух населення, зниження престижності професії, зміна професії, вихід на пенсію.

Відповідно до пунктів 1 та 2 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги», прийнятого 7 липня 2011 року, перепідготовка за спеціальністю «загальна практика-сімейна медицина» усіх лікарів-терапевтів та педіатрів, що надають первинну медичну допомогу, має бути завершена до 31 грудня 2019 року. Тим часом лікарів загальної практики-сімейної медицини готують на кафедрах медичних закладів, факультетах післядипломної освіти шляхом перекваліфікації лікарів-терапевтів та лікарів-педіатрів. Так, на кафедрі сімейної медицини факультету післядипломної освіти Дніпропетровської державної медичної академії протягом 1997-2011 років спеціалізацію пройшли 702 лікаря. У 2012 році перепідготовку проходили 242 лікаря. У 2013 році заплановано підготувати ще 220 сімейних лікарів.

На початку 2012 року на Дніпропетровщині, наприклад, працювали 582 сімейних лікаря. До кінця року їхню кількість планувалося збільшити у півтора рази, а до кінця 2013 року в області повинно працювати 1044 сімейних лікаря.

Проблемним для органів місцевого самоврядування у 2012 році було також запровадження електронного реєстру пацієнтів, передбаченого постановою КМУ від 06.06.2012 № 546 «Про за-

твердження Положення про електронний реєстр пацієнтів». Відповідно до постанови, електронний реєстр пацієнтів мають вести заклади охорони здоров'я усіх форм власності, підпорядкування та організаційно-правової форми на всій території України. Однак впровадження цього реєстру стримується відсутністю фінансування, належного технічного та програмного забезпечення ведення реєстру, а також у зв'язку з наявним кадровим дефіцитом. Крім того, запровадження електронного реєстру є дублюванням існуючих програмних продуктів типу «Стаціонар» та «Поліклініка», які застосовуються відповідно до наказу МОЗ від 28.10.2011 № 716 і, в основному, дозволяють вирішувати поставлені завдання.

Залишається невирішеним врегулювання порядку визначення вартості платних медичних послуг, що стимулює подальше існування оплати послуг лікарям у конвертах, а медичним закладам – у формі добровільно-обов'язкових «благодійних внесків». Не є таємницею, що благодійні внески в медицині, по своїй суті, є платою за надані медичні послуги, компенсацією за витратні матеріали, препарати для здійснення аналізів, обслуговування медичної техніки тощо. Розмір цих внесків встановлюється медичними закладами з розрахунку хоч якоїсь матеріальної компенсації понесених затрат. У разі затвердження економічно-обґрунтованої методики розрахунку визначення вартості плати за медичні послуги, медичні заклади могли б прогнозувати свої надходження, а плата за медичні послуги могла б хоч частково бути виведена з тіні. Щоб вирішити цю проблему, Міністерство охорони здоров'я розробило проект наказу «Про затвердження Методики розрахунку вартості послуг з охорони здоров'я» замість аналогічного наказу МОЗ № 315 від 25.05.2011, який був скасований як такий, що підлягав державній реєстрації, але не був зареєстрований Міністерством юстиції.

Щодо розробки державних стандартів у сфері охорони здоров'я, то Міністерство протягом 2012 року розробило і затвердило декілька наказів про затвердження стандартів надання медичної допомоги щодо окремих захворювань – клінічних протоколів. Ці клінічні протоколи є описовою складовою державного стандарту надання медичної допомоги, однак у них відсутня фінансова складова, яка визначала б вартість медичної послуги. Відсутність визначення вартості медичної допомоги стримує розрахунок реальної вартості виконання делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень з надання послуг у сфері охорони здоров'я.

Варто зауважити, що протягом 2012 року на адресу АМУ з Міністерства не надійшло жодного проекту нормативно-правового акту, які, відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», потребували надання висновку щодо нього всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування. Експерти асоціації намагалися вплинути на їхній зміст шляхом участі в громадському обговоренні проектів НПА, розміщуваних на сайті МОЗ.

Підсумовуючи досвід 2012 року, можна зробити наступні висновки. Нинішнє реформування

системи охорони здоров'я – це, по суті, процес максимальної централізації управління комунальними закладами охорони здоров'я на рівні обласних структур. Заклади охорони здоров'я, що залишаються в управлінні міських рад, позбавляються фінансування або значно зменшуються його обсяги. Органи місцевого самоврядування ставляться перед дилемою: вимушено приймати рішення про передачу створених ними закладів охорони здоров'я у спільну власність громад або ж самостійно відшукувати джерела фінансування закладів охорони здоров'я, які лишаються у комунальній власності, при тому, що ці заклади і далі виконують делеговані державою повноваження.

На цьому тлі механізми фінансування охорони здоров'я не вдосконалюються, методики визначення вартості медичних послуг не розробляються, страхова медицина не запроваджується, а кадровий дефіцит лікарів сімейної медицини зростає. Органи місцевого самоврядування за рахунок обмеження фінансування власних повноважень підтримують реформування галузі: виділяють кошти на ремонти приміщень, закупівлю обладнання, оплачують підготовку сімейних лікарів, здійснюють різні доплати медикам в межах фінансової спроможності бюджетів. В цілому ж, ефект від реформування охорони здоров'я залежить від політичної волі органів державної влади. Вони ж більше тяжіють до посилення централізації управління закладами охорони здоров'я і абсолютно не враховують позицію органів місцевого самоврядування.

## 10. ІНІЦІАТИВИ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділяє органи місцевого самоврядування делегованими та самоврядними повноваженнями у сфері соціального захисту. Є розподіл повноважень: все, що гарантує держава, вона має оплатити та забезпечити за кошти державного бюджету. А органи місцевого самоврядування мають забезпечити належну організацію надання послуг у соціальній сфері, виплату державних допомог, компенсацій тощо. Місцеві ради за наявності власної ініціативи та відповідних коштів місцевих бюджетів можуть надавати додаткові соціальні доплати, компенсації, допомоги, організовувати надання соціальних послуг.

Асоціація міст тривалий час наполягає на запровадженні державних стандартів надання соціальних послуг, за якими можна було б об'єктивно розраховувати обсяг компенсацій державою місцевим бюджетам вартості надання цих послуг. Результатом стали розроблені та ухвалені протягом 2012 року нормативно-правові акти, які визначають державні стандарти соціальних послуг та чіткіше визначають повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері.

Зокрема, Мінсоцполітики розроблено проекти державного стандарту соціальної послуги догляду вдома та державного стандарту денного догляду. Вони містять інформацію про вимоги до надання послуг, використання ресурсів, ведення документації, вказані показники забезпечення оцінки якості соціальної послуги тощо. У описі стандартів зазначено, що фінансово-економічне обґрунтування вартості цих соціальних послуг розраховується відповідно до фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, встановленого на відповідний рік з урахуванням індексу інфляції.

До основних складових фінансового нормативу бюджетної забезпеченості надання соціальної послуги денного догляду, на підставі якого повинен розраховуватися обсяг міжбюджетних трансфертів на надання цієї послуги, включаються:

- оплата праці персоналу, який надає зазначену послугу;
- харчування її отримувачів;
- надання комунальних послуг;
- забезпечення столовим посудом, постільними речами та білизною, медикаментами; засобами для миття, прання, прибирання та дезінфекції; навчальними, розхідними матеріалами, іншим інвентарем.

На основі розрахунків міністерства фінансовий норматив послуги денного догляду однієї особи складає 83 859,1 гривень на рік. Таке обрахування фінансових нормативів соціальних послуг і має в недалекому майбутньому стати фінансовим підґрунтям для визначення реального обсягу міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам.

В той же час немало нарікань органів місцевого самоврядування викликав **наказ Мінсоцполітики від 23.03.2012 № 158 «Про затвердження стандартів надання соціальної підтримки населенню за принципом «єдиного вікна»**». Ще на стадії його громадського обговорення Асоціація міст за результатами консультацій з управліннями праці та соціального захисту населення міських рад вказувала на недоліки в механізмі реалізації наказу та відсутність фінансової складової стандарту.

Проект наказу, надісланий на погодження до АМУ, не містив алгоритмів надання відповідних послуг, а також показників використовуваних ресурсів, у тому числі кадрових та фінансових, та підходів до їх розрахунку. В зв'язку з цим проект не був погоджений і міністерству запропоновано було його відповідним чином доопрацювати. Однак наказ був підписаний без виправлення зазначених недоліків.

Тривалий час законодавчо не врегульованим залишалося надання соціальних послуг недержавним сектором. Це було стримуючим фактором розвитку цієї сфери на місцях. Адже, окрім органів місцевого самоврядування, опікуватися малозабезпеченими особами, бездомними, інвалідами, багатодітними сім'ями можуть і недержавні організації, благодійні фонди, надаючи допомогу їм за рахунок коштів грантів, спонсорської допомоги та ін.

Прийняті у березні 2012 року **доповнення до Закону України «Про соціальні послуги»** передбачають, що органи місцевого самоврядування шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації про становище і життєві обставини особи або соціальної групи, оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин визначають потреби у соціальних послугах, їх видах і обсягах та забезпечують їх надання, у тому числі шляхом соціального замовлення, за рахунок коштів, передбачених для фінансування соціальних послуг. Передбачено можливість залучення до надання цих послуг і недержавних організацій, в тому числі за кошти місцевих бюджетів.

Зміни до закону стали підставою для розробки та ухвалення декількох важливих документів, спрямованих на реформування сфери надання соціальних послуг, зокрема це:

**Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 № 556-р «Про затвердження Стратегії реформування системи соціальних послуг»**, яка окреслює зобов'язання Уряду України щодо розвитку системи надання соціальних послуг, визначає цілі проведення реформи у цій сфері і встановлює пріоритетні напрями їх здійснення. Стратегія передбачає заходи, на

необхідності яких Асоціація міст неодноразово наголошувала:

- розробка і затвердження державних соціальних стандартів соціальних послуг;
- посилення адресності допомог;
- удосконалення порядку визначення вартості соціальних послуг;
- запровадження виплати допомог із врахуванням матеріального стану заявника;
- зміна підходів до фінансування делегованих повноважень у сфері соціального захисту.

Іншим таким документом є **Наказ Мінсоцполітики від 15.10.2012 р. № 648 «Про затвердження Методичних рекомендацій визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах»**. Ці потреби населення мають бути підґрунтям для прийняття управлінських рішень з покращення надання соціальних послуг. На основі проведеного аналізу, висновків та пропозицій визначаються стратегічні пріоритети, розробляється проект програми або план заходів для розвитку системи соціальних послуг адміністративно-територіальної одиниці, планується фінансування на надання соціальних послуг та розвиток соціальної інфраструктури.

**Постанова Кабінету Міністрів від 07.11.2012 № 1024 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2009 року № 1417»** змінює порядок надання соціальних послуг. В ній враховано пропозиції практиків місцевого самоврядування, зокрема, щодо:

- необхідності розширення переліку осіб, які мають право на отримання соціальних послуг;
- визначення порядку ухвалення рішень про надання додаткових пільг у наданні соціальних послуг;
- розширення переліку підстав для припинення надання соцпослуг.

**Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2012 № 1039 «Про затвердження Критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги»** має за основну мету покращення якості соціальних послуг шляхом встановлення вимог до діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги, та формування реєстру цих суб'єктів. Затверджені Критерії сприятимуть розвиткові конкуренції на ринку соціальних послуг, а також реально сприятимуть активному залученню до цієї сфери громадських та благодійних організацій.

Враховуючи, що зазначені акти прийняті переважно протягом останнього кварталу 2012 року, поки ще відсутні результати їх практичної реалізації, в тому числі з залучення недержавних організацій до сфери надання соціальних послуг, що ускладнює оцінку нововведень.

На розвиток зазначених законодавчих актів та з метою надання органам місцевого самоврядування ширших можливостей щодо прийняття рішень у сфері надання соціальних послуг із врахуванням власних ресурсів, Мінсоцполітики у 2012 році розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів». Проектом передбачається фінансування соціального замовлення,



в тому числі виконуваного недержавними організаціями, на основі державних стандартів та відповідного розрахованого фінансового нормативу вартості послуг.

Протягом звітнього року актуальним залишалось питання встановлення плати за соціальні послуги залежно від матеріального стану отримувача. З метою його врегулювання міністерством було розроблено проект урядової постанови, якою передбачено диференціювання такої плати. Таким чином, йдеться до того, що в перспективі розмір плати за соціальні послуги буде таки розраховуватись для кожного отримувача індивідуально, залежно від рівня його доходів. Цей підхід має забезпечити дотримання принципу соціальної справедливості: хто має більший дохід, повинен платити більше.

Асоціацією міст вивчено думку відповідних виконавчих органів міських рад щодо можливості запровадження диференційованої плати за соціальні послуги. Більшість опитаних є прихильниками повернення плати за обслуговування у розмірі певного законодавчо встановленого відсотка від доходу отримувача.

Однак основною проблемою у запровадженні диференційованої плати за соціальні послуги є відсутність належної компенсації з державного бюджету територіальним центрам соціального обслуговування за надані соціальні послуги. Нагадаємо, що повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення діяльності територіальних центрів соціального обслуговування є делегованими державою і мають компенсуватися з державного бюджету. Відповідно до статті 89 Бюджетного кодексу України витрати на утримання територіальних центрів включаються до видатків, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Отже, враховуючи пряму вимогу Конституції України (частина третя статті 142) при прийнятті Урядом постанови про запровадження диференційованої плати за соціальні послуги має бути передбачено і законодавчі ініціативи щодо щорічного компенсування зазначених видатків місцевих бюджетів з державного бюджету. Інакше реалізація запровадження диференційованої плати за соціальні послуги буде неможливою через брак належного фінансування.

Однак, не зважаючи на пропозиції та зауваження Асоціації, відповідна постанова № 1184 «Про затвердження Порядку надання соціальних послуг із встановленням диференційованої плати та внесення змін до переліку соціальних послуг, умов та порядку їх надання структурними підрозділами територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» була ухвалена на засіданні Уряду 19 грудня 2012 року. Враховуючи, що ухвалення постанови відбулося в кінці року і після прийняття держбюджету, відповідне фінансування на забезпечення її виконання у Державному бюджеті на 2013 рік не було передбачено. Крім відсутності фінансового забезпечення її виконання, реальними загрозами у її реалізації можуть слугувати також відсутність будь-яких методичних, роз'яснювальних матеріалів, кадровий дефіцит, відсут-

ність часових нормативів надання соціальних послуг, стандартів соцпослуг.

Болючою проблемою органів місцевого самоврядування залишається утримання управління праці та соціального захисту населення, а також соціальних установ комунальної форми власності. Відомий факт, що рівень заробітної плати працівників сфери соціального захисту, як і всіх посадових осіб органів місцевого самоврядування, не підвищувався з 2008 року. У зв'язку із здійсненням реформування системи соціальних послуг зростає навантаження на працівників соціальних служб, на них покладаються додаткові обов'язки із впровадженням Єдиних технологій надання соціальних допомог, нових механізмів нарахування допомог, створення соціальних мобільних груп, при цьому оплата праці залишається незмінною. Через цей односторонній підхід до реформування і маємо кадровий дефіцит у відповідних установах і, отже, низьку якість наданих ними послуг.

Розпочате у 2012 році реформування соціальних послуг передбачає значне розширення категорій отримувачів соціальних послуг, що потребуватиме збільшення фінансування на утримання закладів, які надають послуги. В Україні створено і станом на 01.01.2012 р. діє 736 територіальних центрів соціального обслуговування, в яких обслуговуються 1 512 067 осіб. Матеріально-технічна база центрів є переважно застарілою і вимагає щороку все більше коштів на її утримання, що призводить до зростання собівартості послуг. Однак, як і в попередньому році, стан фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту у 2012 році становив близько 70% від потреби.

З позитивних аспектів 2012 року можна відзначити також ініціативу Мінсоцполітики щодо зміни підходів до фінансування виконання органами місцевого самоврядування повноважень щодо опікування бездомними та особами, звільненими з місць позбавлення волі. У квітні звітного року на сайті міністерства був оприлюднений проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України». Він передбачав включення коштів на фінансування діяльності закладів, установ соціального захисту бездомних та звільнених з місць позбавлення волі до видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні розмірів міжбюджетних трансфертів. Асоціація міст схвалила цю законодавчу ініціативу міністерства. Однак, на жаль, на перешкоді ухваленню цього законопроекту стала позиція Мінфіну.

2012 рік відзначений і позитивними змінами у сфері зайнятості населення. Розроблений Мінсоцполітики Закон України «Про зайнятість населення», який був ухвалений Верховною Радою у липні, відповідає не тільки сучасним умовам ринку праці, але і створює сприятливі податкові умови для добросовісних працедавців, які створюють нові робочі місця, беруть на роботу молодих спеціалістів. Щодо органів місцевого самоврядування, то вони зможуть активніше залучати до суспільно корисних робіт, які відповідають потребам територіальної громади, безробітних

з виплатою їм заробітної плати. Цей закон набирає чинності з 1 січня 2013 року. Передбачені ним заходи стимулюватимуть зайнятість населення, сприятимуть легалізації заробітної плати, що матиме наслідком збільшення надходжень до місцевих бюджетів в частині сплати податку на доходи фізичних осіб.

Хоча соціальний захист населення є функцією держави, складається враження, що органи цієї самої держави очікують від органів місцевого самоврядування самостійного вирішення багатьох проблемних питань. Так, Асоціація міст постійно здійснює моніторинг законопроектів з метою попередження ухвалення законів, які передбачають для органів місцевого самоврядування непритаманні їм повноваження, що дублюють існуючі функції органів державної влади та є фінансово обтяжливими для місцевих бюджетів. Хоча в 2012 році кількість таких законопроектів знизилася, декілька зареєстрованих проектів містять подібні загрози. Це, зокрема, законопроекти:

- «Про внесення змін до статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо здійснення соціальної роботи із сім'ями, які перебувають у складних життєвих обставинах) (реєстр. № 11241 від 20.09.2012);

- «Про внесення змін до деяких законів України щодо соціального захисту бездомних осіб» (р. №9475 від 17.11.2011 р.);

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку зберігання архівних документів, пов'язаних із забезпеченням соціального захисту громадян» (р. № 9751 від 25.01.2012);

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства, Міністерства соціальної політики, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідного міністра) (р. № 10222 від 16.03.2012).

Крім того, протягом 2012 року лише 3 проекти нормативно-правових актів, розроблених Мінсоцполітики, були надіслані Асоціації міст на отримання висновку відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

Підсумовуючи, можна відзначити, що розглянуті вище законодавчі ініціативи мають переважно позитивне значення. Так, на законодавчому рівні закріплюються плановий підхід до надання соціальних послуг, який включає:

- вивчення потреби адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах, їх видах та обсягах;

- встановлення критеріїв діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги;

- впровадження механізму соціального замовлення задля розвитку ринку соціальних послуг;

- активне залучення громадських організацій до надання соціальних послуг членам територіальних громад.

Окрім цього, розпочато розробку державних соціальних стандартів на надання деяких видів соціальних послуг. Позитивним є також створення кращих умов для зайнятості населення, подолання безробіття, організації громадських оплачуваних робіт.

Однак, на тлі розпочатого реформування системи надання соціальних послуг, яке декларує кардинальні зміни у цій сфері, відсутні показники фінансового забезпечення таких реформ, що може стати суттєвою загрозою для реформи в цілому.

Загалом протягом звітнього року, як і в попередні, спостерігаємо низьку якість нормативно-правових актів, навантаження органів місцевого самоврядування додатковими вартісними повноваженнями, державне фінансування яких не передбачається. Крім того, розробка проектів таких актів здійснюється Мінсоцполітики переважно без дотримання процедури надання їх на висновок всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування, як того вимагає Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування».

1. Тенденція обмеження бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування на виконання делегованих державою тривала. Уряд всупереч вимогам Конституції України не в повній мірі фінансував виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, тому вони вимушені були дофінансовувати виконання цих повноважень з місцевих бюджетів ще в більшому розмірі, ніж у попередні роки. Для покриття дефіциту місцевих бюджетів наприкінці бюджетного року Урядові довелося виділяти додаткові значні, але недостатні фінансові ресурси, на нестачу яких асоціації органів місцевого самоврядування вказували ще під час підготовки проекту закону про Державний бюджет на 2012 рік.

2. Асоціації органів місцевого самоврядування були допущені до участі в бюджетному процесі на державному рівні лише на першому його етапі. На етапі ж остаточної підготовки законопроекту «Про Державний бюджет України на 2013 рік» на розгляд Уряду, а потім і Верховної Ради розробка законопроекту велася кулуарно. Передбачені Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» обов'язкові бюджетні консультації з асоціаціями Урядом не були проведені. Відповідно, інтересів місцевого самоврядування у остаточній редакції Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» не враховано.

3. Протягом 2012 року реформування місцевого самоврядування, як і територіальної організації влади взагалі, не лише не розпочато, а й відкинуто назад. Концепція реформування, схвалена Урядом у липні 2009 року, в серпні звітного року була скасована, а нова версія Концепції, розроблена Мінрегіоном наприкінці 2011 року, в травні 2012-го знята Кабміном з розгляду. Доля проекту Концепції, що розроблявся під егідою Адміністрації Президента, залишається невизначеною.

4. Органам місцевого самоврядування та їхнім асоціаціям, спираючись на підтримку в парламенті, вдалося зупинити прийняття нового закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», який передбачав дискримінаційні обмеження муніципальних службовців порівняно з державними, і повернути законопроект на доопрацювання.

5. Заходи Асоціації міст до активізації норм Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» мали наслідком відновлення участі представника всеукраїнських асоціацій у засіданнях Кабінету Міністрів з правом дорадчого голосу, а також уважніше ставлення центральних органів виконавчої влади до свого обов'язку надсилати проекти нормативно-правових актів на висновок асоціаціям.

6. Завдання реформи житлово-комунального господарства не виконувалися, проблеми галузі не наблизилися до вирішення – передусім через нереалістичну з точки зору економіки,

популістську тарифну політику відповідних органів державної влади.

7. Політика вищих органів державної влади в частині земельних повноважень місцевого самоврядування була суперечливою. З одного боку, вжито низку давно назрілих законодавчих заходів – зокрема, в питаннях розмежування земель державної та комунальної власності, а також унормування проведення земельних торгів, що має забезпечити місцеві бюджети додатковими ресурсами. З іншого боку, надмірно ускладнено процедуру виділення земельних ділянок за провадженням додаткових погоджувальних інстанцій.

8. Тривали намагання вищих органів державної влади відібрати у місцевого самоврядування територіальних громад повноваження, зокрема, здійснювати облік об'єктів нерухомого майна на своїй території, управління медичними закладами комунальної форми власності.

9. У сфері соціального захисту Урядом зроблена низка кроків, спрямованих на реформування галузі на основі соціального замовлення. Це має покращити позиції органів місцевого самоврядування при обґрунтуванні необхідного розміру державних компенсацій за надання таких послуг. Однак ці покращення можуть відбутися не раніше 2014 року. В той же час залишилися невирішеними питання державного фінансування утримання закладів для бездомних громадян, а також компенсацій місцевим бюджетам за надані територіальними центрами соціальних послуги.

## ОБ'ЄКТИВНІ ЗАВДАННЯ У СФЕРІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА 2013 РІК

---

Загалом, розвиток найбільш визначальних для місцевого самоврядування подій у 2010-2012 роках, незважаючи на будь-які декларації вищих посадовців держави, слід характеризувати не лише як відсутність прогресу в цій сфері, а й як її регрес. Тому актуальними завданнями на найближче майбутнє залишаються:

1. Схвалення на найвищому політичному рівні концептуальних завдань і параметрів реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади відповідно до консенсусу, що склався в середовищі фахівців, а також визначення термінів її проведення, з якими держава давно вже запізнюється.

2. Справедливий і прозорий розподіл бюджетних ресурсів між сферами державної влади та місцевого самоврядування, рівномірний розподіл проблем, спричинених економічною кризою, між цими двома сферами публічної влади в Україні. Перехід до визначення розміру трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання делегованих державою повноважень на основі державних стандартів соціальних послуг та нормативів їхньої вартості. Прозорий розподіл цільових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам між регіонами та територіальними громадами.

3. Належне дотримання положень Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» в частині забезпечення тісної співпраці між органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування – особливо при розподілі повноважень та ресурсів, спрямованих на надання управлінських та соціальних послуг громадянам.

4. Зупинення антиконституційного процесу передачі від органів місцевого самоврядування до органів виконавчої влади повноважень щодо вирішення питань місцевого значення, зокрема в галузі охорони здоров'я та обліку нерухомого майна. Повернення органам місцевого самоврядування раніше відібраних таких повноважень, зокрема, у сфері забудови території населених пунктів.

5. Початок реального реформування житлово-комунального господарства через відмову держави від популістської політики блокування процесу приведення тарифів на послуги підприємств галузі до економічно-обґрунтованого рівня, а також через розробку і прийняття нового сучасного Житлового кодексу.

6. Початок реального відмежування земель комунальної власності від земель державної власності та запровадження спрощеної процедури встановлення меж населених пунктів.

## ЗМІСТ

---

Скорочення в тексті _____	2
ВСТУП _____	3
1. Тенденції у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування та перспективи бюджетної реформи _____	4
2. Особливості національного бюджетного процесу та місцеве самоврядування _____	12
3. Реформа місцевого самоврядування: біг на місці _____	18
4. Служба в органах місцевого самоврядування: наїзд відбито _____	22
5. Закон про асоціації: негативна практика і позитивні тенденції _____	28
6. Проблеми житлово-комунального господарства міст України та тенденції в стані галузі _____	36
7. Технічна інвентаризація нерухомого майна та позиції місцевого самоврядування _____	43
8. Стан та тенденції вирішення проблем у сфері земельних відносин _____	49
9. Реформування системи охорони здоров'я та інтереси місцевого самоврядування _____	54
10. Ініціативи держави у сфері соціального захисту та місцеве самоврядування _____	61
ВИСНОВКИ _____	68
ОБ'ЄКТИВНІ ЗАВДАННЯ У СФЕРІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА 2013 РІК _____	70



Авторський колектив:

Мякоход В.М.  
Карабутова В.В.  
Пархоменко В.Г.  
Рабошук Я.О.  
Слобожан О.В.  
Томнюк О.Є.

За редакцією Пітцика М.В.

---

Асоціація міст України  
вул. Артема, 73, 11 поверх, м. Київ, 04053  
тел./факс 044 486 2812, 486 2878  
[www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua)