



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ**  
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ



2018

**МІСЦЕВЕ  
САМОВРЯДУВАННЯ  
В УКРАЇНІ**

# 2018

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

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

# Скорочення в тексті:

**АМУ** – Асоціація міст України

**ВВП** – внутрішній валовий продукт

**ВМД** – вторинна медична допомога

**ВООЗ** – Всесвітня організація охорони здоров'я

**ВРУ** – Верховна Рада України

**ГО** – госпітальний округ

**ДБ** – Державний бюджет

**ДБН** – державні будівельні норми

**ЕХО** – ехокардіографія

**ЄДІСТ** – Єдина державна інформаційна система трансплантації

**ЄС** – Європейський союз

**ЄСВ** – єдиний соціальний внесок

**ЖКГ** – житлово-комунальне господарство

**ЗДО** – заклад дошкільної освіти

**ЗЗСО** – заклад загальної середньої освіти

**ЗМІ** – засоби масової інформації

**ЗОЗ** – заклад охорони здоров'я

**ЗПО** – заклад позашкільної освіти

**ЗПТО** – заклад професійної (професійно-технічної) освіти

**ІСРС-2-Е** – Міжнародна класифікацію первинної медичної допомоги

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**КНП** – комунальне неприбуткове підприємство

**ЛА** – лікарська амбулаторія

**лікар-ФОП** – лікар фізична особа-підприємець

**МДА** – місцеві державні адміністрації

**Мінрегіон** – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

**Мінфін** – Міністерство фінансів України

**МОЗ** – міністерство охорони здоров'я

**МОН** – Міністерство освіти і науки України

**НКРЕКП** – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг

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

**НУШ** – Нова українська школа

**ОМС** – органи місцевого самоврядування

**ОТГ** – об'єднанні територіальні громади

**ПМД** – первинна медична допомога

**РАЦС** – орган реєстрації актів цивільного стану

**РЄ** – Рада Європи

**СЕО** – стратегічна екологічна оцінка

**УЗД** – ультразвукова діагностика

**ФДМУ** – Фонд державного майна України

**ЦПМСД** – центр первинної медико-санітарної допомоги

# ВСТУП

Реформа місцевого самоврядування, розпочата у 2014 році, у 2018 році мала б вийти на новий якісний етап. На жаль, цього не відбулося. Протягом 2018 року не були прийняті ключові закони, необхідні для завершення децентралізації. В той же час, керівництво держави, визнаючи цю реформу найуспішнішою, оголосило рішучий курс на доведення її до логічного завершення не пізніше осені 2020 року. Зрозуміло, що втілення цього курсу в життя значною мірою залежатиме від результатів президентських та парламентських виборів 2019 року.

Показники місцевих бюджетів свідчать про позитивні тенденції розвитку фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Але 2018 рік відзначився значним посиленням фінансової залежності сільських, селищних, міських рад від рішень органів влади обласного рівня.

Про це та інші події в різних сферах діяльності місцевого самоврядування можна дізнатися з щорічного дослідження «Стан місцевого самоврядування. 2018 рік».

Починаючи з 2010 року, Асоціація міст України за підтримки USAID, спочатку в рамках Проекту ДІАЛОГ, а потім – Проекту ПУЛЬС, здійснює моніторинг стану місцевого самоврядування, результати якого публікуються у щорічних звітах.

Звіт «Міське самоврядування в Україні. 2018 рік» традиційно адресується органам місцевого самоврядування, органам державної влади, науковцям, журналістам, громадськості.

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

# ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розпочата 2014 року децентралізаційна реформа і в звітному році залишалася пріоритетом роботи вищих органів державної влади, причетних міністерств, обласних державних адміністрацій, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, зокрема Асоціації міст України.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 року, передбачала два етапи реалізації цієї реформи, які протягом 2014-2017 років мали б завершитися. Аналізуючи стан реалізації Концепції можна зазначити що з 12 основних завдань виконано 4; частково або в стадії виконання – 5, не виконано – 3. З очікуваних 13 результатів жоден не досягнений, частково досягнені 4, недосягнені або не можна об'єктивно оцінити досягнення – 9 (див. таблицю 1).

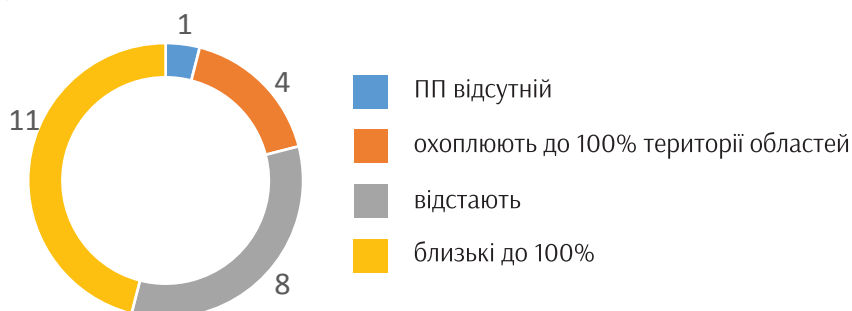
Таблиця 1

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

№ п/п	Завдання з реалізації Концепції	Стан виконання
<b>Перший підготовчий етап (2014 рік)</b>		
1	у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;	Не виконано
2	розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;	Не виконано, профільний Комітет ВРУ напрацьовує законопроект на основі №№ 2295а, 2296а, 3634, 7297. Частково реалізовано через впровадження механізму відкликання місцевих депутатів та голови. ОМС самостійно впроваджують партисипативне бюджетування
3	створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;	Виконано, прийнято Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», постанову КМУ «Про затвердження методики формування спроможних громад»
4	створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;	Виконано, прийнято закон «Про співробітництво територіальних громад»
5	законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;	Не виконано, проект закону № 8051 від 22.02.2018 знаходиться на розгляді у ВРУ
6	здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;	Не виконано, 23 перспективні плани покривають 82% територій. Перспективні плани не відповідають методиці, зокрема в частині міст обласного значення. Перспективні плани не виконують роль планів, а фіксують фактичне об'єднання

7	визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;	Виконано
7	провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;	Виконано
8	завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.	Не виконано, відсутні проекти НПА на рівні КМУ і ВРУ
<b>Другий етап реалізації Концепції (2015-2017 роки)</b>		
9	уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;	Частково виконано, є закон «Про адміністративні послуги», частково передбачено у сферах соціального захисту і соціальної допомоги, освіти, охорони здоров'я. Однак відсутній вартісний компонент
10	провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;	Не виконано
11	провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;	Виконано частково, проведено перші вибори в ОТГ
12	удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.	Не виконано. Законопроект № 6403, який частково вирішує питання прийнятий в першому читанні.

Протягом 2018 року основні зусилля Мінрегіону були зосереджені на удосконаленні перспективних планів формування територій громад областей (далі перспективні плани). На кінець звітного року вони охопили 8846 територіальні громади з тих 10967, що існували на початок 2015 року, а це складає 82% території України. Повністю охоплені перспективним планом території 4 областей, а ще 11 дуже близькі до цього (Мал. 1).



**Мал.1. Стан охоплення перспективними планами територій областей**

Перспективні плани мали стати дороговказами – документами, які б визначали напрямок розвитку області і громади відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад. Метою перспективних планів було створення спроможних територіальних громад, які здатні через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Проте практика

не завжди відповідає такій меті. Набули поширення ОТГ з населенням по декілька тисяч осіб і незначною територією, які потребують надання базової дотації. Такі громади після створення включаються до перспективного плану і визнаються спроможними. Значна частина територіальних громад міст обласного значення в порушення методики формування спроможних територіальних громад виявилися затиснутими об'єднаними територіальними громадами (далі - ОТГ) і на сьогодні не мають можливості розширити свою територію, пройти процедуру приєднання. Так в перспективних планах 70 міст обласного значення обмежені в приєднанні територіальних громад. На Закарпатті і досі не затверджено перспективний план.

Тривав процес формування ОТГ. Вже 16 лютого звітного року Центральна виборча комісія призначила на 29 квітня перші місцеві вибори у 40 ОТГ (4 міських, 14 селищних, 22 сільських). До їх складу увійшли 133 місцеві ради (міських - 4, селищних - 16, сільських - 113). Окрім того, ЦВК призначила на 29 квітня додаткові вибори депутатів у громадах, які приєднувалися до вже діючих ОТГ у Житомирській області у 2 селищних радах, у Запорізькій, Харківській та Чернівецькій областях по 1 селищній раді.

Вибори 29 квітня пройшли у 17 областях. На них були обрані органи місцевого самоврядування 7 ОТГ Запорізької області; по 4 ОТГ в Дніпропетровській і Харківській областях; по 3 ОТГ в Кіровоградській, Одеській та Рівненській областях; по 2 ОТГ в Івано-Франківській, Полтавській області, Тернопільській, Хмельницькій та Чернівецькій області; по 1 ОТГ у Вінницькій області, Волинській, Донецькій області, Луганській, Сумській та Херсонській області. Загальна кількість ОТГ, у яких відбулися перші вибори, досягла на той час 705. І процес формування ОТГ тривав.

Враховуючи нагальну потребу в підведенні міцної законодавчої основи під завершення формування в країні суцільної системи спроможних громад, Кабінет Міністрів 21 лютого розглянув і схвалив для внесення на розгляд Верховної Ради розроблений Мінрегіоном та погоджений з Асоціацією міст України важливий для реформи законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Вже 22 лютого він був зареєстрований у Верховній Раді України за № 8051.

Законопроект передбачає визначення у рамках чинної Конституції засад, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адмінтеродиноць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України. Ним передбачено упорядкування та приведення до європейських стандартів районного рівня адміністративно-територіального устрою.

Прийняття такого закону Верховною Радою має стати вагомим імпульсом для прискорення реформи та побудови цілісної ефективної системи місцевого самоврядування в нашій країні. Асоціація міст України у зверненні до парламентського Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування одразу висловила підтримку його прийняття як необхідного для прискорення реалізації та упорядкування заходів децентралізаційної реформи на її завершальному етапі.

Зазначений Комітет на своєму засіданні 11 липня рекомендував Верховній Раді України прийняти законопроект №8051 у першому читанні. Однак до кінця звітного року до порядку денного пленарних засідань парламенту він так і не потрапив. Залишається сподіватися на його розгляд і прийняття в 2019 році. Хоча варто зважати на висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 18.05.2018 про повернення законопроекту розробнику на доопрацювання у зв'язку з його невідповідністю положенням Конституції України. Необхідність усунення виявлених недоліків може суттєво уповільнити розгляд законопроекту.

Від самого початку реалізації реформи її вузьким місцем виявилось формування ОТГ з адміністративними центрами у містах обласного значення. Зокрема, міські ради таких міст негативно ставилися до необхідності перевиборів міської ради та міського голови при приєднанні до міста однієї чи декількох сільських рад. При цьому кооптація численних депутатів відповідних сільських рад до складу міської ради виглядала недоцільною через можливість значної зміни політичного обличчя міських рад, а довибори депутатів від сільських територій до міських рад також виглядали проблематичними, оскільки ці міські ради обрані не за мажоритарною, а за пропорційною системою.

Верховна Рада 3 квітня ухвалила розроблений за активної участі АМУ проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення», який не передбачав довиборів чи перевиборів міської ради та міського голови міста обласного значення при приєднанні до такого міста суміжних територій.

Президент Петро Порошенко високо оцінив цю подію. На розширеній урядовій нараді з питань децентралізації та регіонального розвитку, що відбулася 5 квітня у Вінницькій області, він заявив: «Верховна Рада України ухвалила зміни до Закону про добровільне об'єднання територіальних громад щодо так само добровільного приєднання громад сіл і селищ до міст обласного значення. І він дозволить усунути перешкоди для розростан-

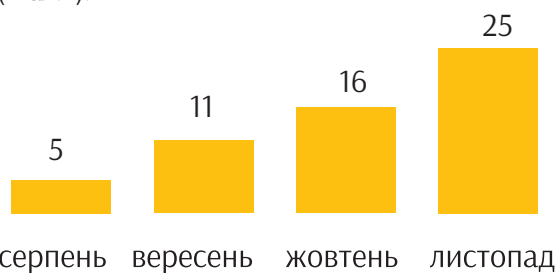


ня великих міст та розбудови їхньої інфраструктури». Президент підкреслив, що можливість об'єднуватися з приміськими територіями актуальна для кожного обласного центру.

Глава держави вже тоді наголосив: *«Рано чи пізно тим, хто не зможе об'єднатися знизу, доведеться допомогти об'єднатися згори. Бо не можуть на сьогоднішній день люди залишатися заручниками безініціативності місцевих керівників... Впевнений, що адміністративно-територіальний устрій всієї України має бути одномаїтним. Карта України не має бути схожа на клаптикову ковдру з купкою латок, а тим більше дірок».*

Зазначений закон набрав чинності 5 травня. Таким чином процес приєднання громад до міст обласного значення було розблоковано. Ці міста були прирівняні до спроможних громад – якими вони, по суті, і є. Завдяки цьому приєднання до них інших громад стало відбуватися за спрощеною процедурою – без проведення виборів голови та депутатів ради.

Вже 17 серпня було утворено перші ОТГ навколо міст обласного значення – Ржищева і Вознесенська. В серпні приєднання відбулося до територіальних громад Новгорода-Сіверського, Шостки, Лозової; у вересні – до Житомира, Коломиї, Бучі, Гадяча, Славути, Новодністровська; в жовтні – Вінниці, Березані, Вараша, Нової Каховки, Мукачеве; в листопаді – Хмельника, Новограда-Волинського, Ніжина, Тернополя, Бережан, Покрова, Бердянська, Марганця, Канева. Таким чином, від серпня й до кінця 2018 року 25 міст обласного значення пройшли процедуру приєднання (Мал.2).



**Мал.2. Зростання кількості міст обласного значення до яких приєдналися сусідні територіальні громади в 2018 році**

У своєму виступі 18 червня на XIV Українському муніципальному форумі Президент Петро Порошенко вчергове високо оцінив децентралізаційну реформу. Він наголосив, що децентралізація є однією з найрезультативніших реформ з тих, що були проведені в країні останнім часом. *«Децентралізація – це моє дітище, і я наполегливо працюватиму над цим проектом рівно стільки, скільки мені відміряє бути при владі український народ»* - сказав Президент.

Глава держави висловив переконання, що ця реформа має бути предметом спільної роботи. *«Поки я Президент, ревізії цього курсу не допущу. Тому, що децентралізація відповідає інтересам громад, їхніх мешканців і всіх громадян України. І Україна стає сильнішою, коли стають сильнішими громади, коли ні в кого не підніметься голос пропонувати нам сепаратизм та федералізацію»*, - додав він.

Однак розвиток реформи несподівано був загальмований. Конституційний Суд своїм рішенням № 4-р/2018 від 26.04.2018 р. визнав неконституційним, а значить нечинним Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 р. № 5475-VI, перехідними положеннями до якого було припинено дію Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» № 1286-XII від 03.07.1991 р. На цій підставі один із народних депутатів України звернувся до ЦВК з вимогою зупинити призначення перших виборів у ОТГ, сформованих за рішеннями відповідних місцевих рад. Парламентар висловив позицію, що проведенню виборів в ОТГ має передувати місцевий референдум, оскільки після вищезгаданого рішення Конституційного Суду начебто відновлюється дія Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», яким прямо передбачено об'єднання громад лише за рішенням місцевого референдуму. Замість відхилення цієї вимоги як необґрунтованої, ЦВК вирішила звернутися за роз'ясненнями до Комітету Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя. Своєю постановою № 122 від 9 серпня вона відклала призначення перших виборів у 133 вже сформованих ОТГ до отримання такого роз'яснення.

Зазначене рішення ЦВК поставило під загрозу проведення перших виборів у цих громадах ще в межах 2018 року, а значить – отримання ними відповідних бюджетних преференцій, зокрема субвенції на розвиток інфраструктури, вже в 2019 році. Наслідком стали протести та звернення до ЦВК з боку заінтересованих органів місцевого самоврядування, їхніх асоціацій. Закликали ЦВК переглянути її рішення та терміново призначити перші вибори Президент, Прем'єр-міністр України, Мінрегіон.

*«Це не просто зупинка виборів. Це намагання зупинити одну з ключових реформ. І для мене вона не просто чергова зміна. Я прийшов працювати в Уряд заради її впровадження, і заради неї змінив своє життя. Я готовий і далі забезпечувати лідерство в децентралізації, але потрібно вести цей процес на всіх стадіях - заявив Володимир Гройсман. - Прямих заборон і перешкод виборчому процесу немає».* Прем'єр-міністр 30 серпня провів



спеціальну нараду з питань розблокування виборів у новоутворених ОТГ з керівництвом ЦВК та Мін'юсту. Проте зазначене рішення тим складом ЦВК так і не було змінено.

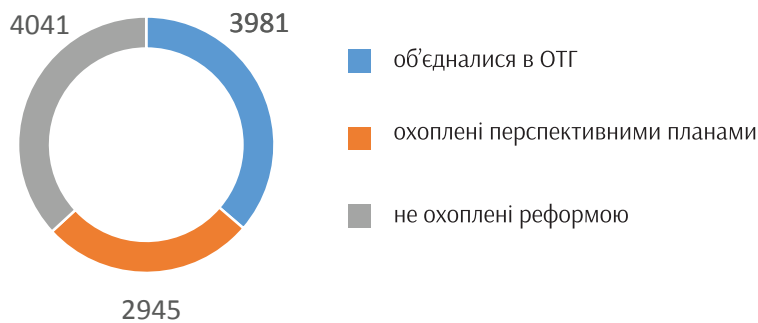
Тим часом у вересні Верховною Радою було затверджено новий склад ЦВК, і вже він на своєму засіданні 12 жовтня скасував відповідне положення постанови ЦВК № 122 від 09.08.2018 р. та призначив перші вибори у 125 сформованих ОТГ та додаткові вибори у 26 ОТГ на гранично можливий для 2018 року термін – 23 грудня.

Однак у розпалі виборчої кампанії, 26 листопада, через агресивні дії Російської Федерації у Керченській протоці Президент України видав Указ «Про введення воєнного стану в Україні», а Верховна Рада затвердила введення воєнного стану з 28 листопада по 28 грудня 2018 року в 10 областях – Чернігівській, Сумській, Харківській, Луганській, Донецькій, Запорізькій, Херсонській, Миколаївській, Одеській та Вінницькій областях.

Оскільки статтею 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» проведення виборів до органів місцевого самоврядування за умов воєнного стану забороняється, рішенням ЦВК від 29 листопада було припинено виборчий процес у 45 ОТГ зазначених 10 областей. Зокрема, у Миколаївській області в 12 ОТГ, у Запорізькій та Луганській областях по 8 ОТГ в кожній, у Чернігівській області в 5 ОТГ, в Сумській – у 4 ОТГ, у Вінницькій та Одеській областях по 3 ОТГ і в 2 ОТГ в Херсонській області.

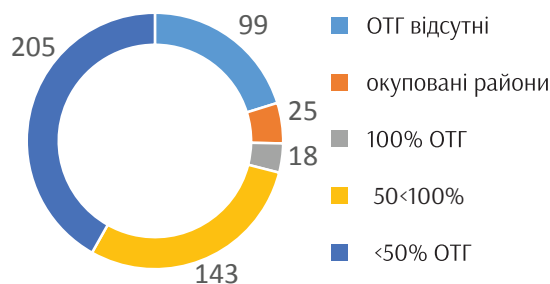
Незважаючи на законодавчу ініціативу Президента України щодо внесення змін до статті 28 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (№ 9357 від 03.12.2018 р.), яка дозволила б провести перші вибори у зазначених 45 ОТГ 23 грудня, відновити вже перерваний виборчий процес ЦВК визнала неможливим. Було визначено, що питання призначення місцевих виборів у цих областях вирішуватиметься в порядку, визначеному законодавством України, після припинення чи скасування воєнного стану.

У зв'язку з зазначеними подіями остаточне оформлення утворених ОТГ дещо загальмувалося, і на кінець звітного року 78 готувалися до перших виборів, призначених на 23 грудня, а 45 ОТГ, у яких вибори було відкладено в зв'язку з оголошенням воєнного стану, і ще 21 ОТГ очікували на призначення в них перших виборів, у 2-х громадах вибори відтерміновано. Загалом стан консолідації на кінець 2018 року територіальних громад, які існували на початок 2015 року в кількості 10967, представлено на Мал. 3.



**Мал.3. Стан консолідації на кінець 2018 року територіальних громад, які існували на початок 2015 року**

Дані моніторингу реформи свідчать, що формування ОТГ відбувалося нерівномірно в районному аспекті, що видно з Мал. 4.



**Мал.4. Розподіл районів за темпами формування ОТГ**

Така ситуація вносить різнобій у повноваження районних органів публічної влади в різних районах, у розподіл ресурсів та комунальної власності між районним рівнем і ОТГ, а в результаті в якість послуг громадянам.

Внаслідок цього наприкінці року з'явилися законодавчі ініціативи щодо реформування районного рівня в бік його суттєвого укрупнення. З 16 жовтня по 4 грудня у Верховній Раді народними депутатами було зареєстровано 6 законопроектів про зміни меж районів Полтавської, Чернігівської, Миколаївської, Сумської, Кіровоградської, Херсонської областей. Законопроектами пропонується скоротити кількість районів до 3-5 на область.

Метою пропонуваних змін районного поділу автори законопроектів називають його приведення у відповідність з мережею госпітальних округів та з новими обмеженими функціями районних органів публічної влади в результаті формування ОТГ та перейняття ними основних повноважень з надання публічних послуг громадянам. Зазначені законодавчі ініціативи отримали підтримку у виконавчій гілці влади – принаймні на стадії обговорення.

3 квітня 2018 року Верховна Рада України повторно розглянула Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), (№ 2489 від 30.03.2015) після доопрацювання з пропозиціями Президента України. Асоціація міст України доклала значних зусиль до його розробки та просування. Оскільки кількості голосів на його підтримку не вистачило, він був відхилений. Причиною стало неврахування однієї пропозиції Президента щодо запровадження конкурсних засад при затвердженні на посади заступників міських голів. Тим самим було поставлено крапку у багаторічній роботі. Проте вже 17.05.2018 народними депутатами було зареєстровано новий законопроект №8369 про внесення змін до Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування". Законопроект є вдосконаленим текстом законопроекту №2489. Він спрямований на впровадження низки важливих положень Європейської хартії місцевого самоврядування та забезпечення реальних умов для формування професійного сталого складу працівників органів місцевого самоврядування з належними умовами оплати праці. Він був підтриманий головним Комітетом 6 червня 2018 року та АМУ, проте так і не був розглянутий парламентом у першому читанні. Таким чином вирішення важливих засадничих питань діяльності органів місцевого самоврядування надзвичайно затягується.

У 2018 році органам місцевого самоврядування не було передано нових повноважень. Не було розглянуто навіть у першому читанні законопроект №6150 від 28.02.2017, що передбачає децентралізацію адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану.

Ближче до кінця звітного року посилилися заклики щодо прискорення завершення реформи та закріплення її результатів у Конституції України.

Так, міські, селищні, сільські голови – учасники XIV Українського муніципального форуму, що відбувся 24-25 вересня в Тернополі, пунктом 1 свого звернення до Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів висловили вимогу *«закріпити в Конституції України нову модель місцевого самоврядування та територіальної організації влади, побудовану на принципах децентралізації та субсидіарності»*.

На засіданні Ради регіонального розвитку, що відбувалося 12 листопада за участі Прем'єр-міністра України, міністрів, народних депутатів України, представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, Президент Петро Порошенко високо оцінив здобутки децентралізаційної реформи: *«Чотири роки поступового впровадження децентралізації довели її економічну та політичну ефективність для громад та громадян. Її результативність зайвий раз переконує нас в тому, що наступному поколінню українців ми передамо успішну європейську Україну»* - резюмував Президент.

Він повідомив про підготовку змін до Конституції, які дозволять забезпечити продовження реформи з децентралізації, забезпечивши їй конституційний фундамент, та підкреслив необхідність прийняття парламентом законопроекту №8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою». Петро Порошенко акцентував на важливості утворення ОТГ по всій Україні до проведення місцевих виборів у 2020 році, необхідності стимулювання подальшого об'єднання та приєднання територіальних громад, зокрема до міст обласного значення, а також потреби в прийнятті у 2020 році адміністративного рішення про об'єднання громад, які не створили ОТГ добровільно.

Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман також підкреслив необхідність запровадження змін до Конституції, які закріплять надбання реформи децентралізації і посилення місцевого самоврядування. *«Ми не можемо уникнути змін до Конституції. Це і є захист реформи на майбутні десятиліття. Настав час ... впроваджувати незворотні зміни. ... Бачимо, що система чинить опір тим, хто хоче об'єднатися. На місцевому, локальному рівні хтось створює перешкоди – то райдержадміністрація, то районна рада. А хто дав право зупиняти людей на шляху до їхнього успіху? Не можна заважати людям бути успішними»*, – сказав В.Гройсман.

5 грудня відбувся Форум місцевого самоврядування за участі Президента України, Голови Верховної Ради, Прем'єр-міністра України.

Президент України Петро Порошенко в своєму виступі визначив 2020 рік як ключовий для завершення реформи. Чергові місцеві вибори, зазначив він, повинні пройти на новій територіальній основі. Для цього у 2019 році має бути завершено затвердження перспективних планів формування спроможних громад на всю територію країни. У 2020 році всі територіальні громади, які до того часу не об'єднуються добровільно, мають бути об'єднані адміністративним рішенням відповідно до перспективних планів.

Голова Верховної Ради Андрій Парубій також наголосив на необхідності забезпечити до чергових місцевих виборів безповоротність проведених реформ.

Прем'єр-міністр Володимир Гройсман вказав на необхідність завершувати формування нової територіальної основи для місцевого самоврядування з тим, щоб забезпечити однакову якість життя по всій території країни. Прем'єр-міністр повідомив про утворення робочої групи, яка напрацьовує дорожню карту завершення реформи протягом 600 днів. Нею має бути передбачено, зокрема:

- завершення формування суцільної мережі спроможних громад та укрупнення районів;
- упорядкування розподілу повноважень між рівнями влади на засадах субсидіарності;
- забезпечення ресурсної бази місцевого самоврядування;
- впровадження нових прогресивних засад служби в органах місцевого самоврядування;
- впровадження системи контролю і відповідальності за дотримання Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;
- розвиток прямої демократії на місцях;
- оптимізація системи місцевих виборів та прийняття закону про місцеві референдуми;
- удосконалення координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Володимир Гройсман учергове наголосив на необхідності закріплення досягнутих прогресивних змін у Конституції, інакше будь-які ситуативні 226 голосів у парламенті можуть всі досягнення зруйнувати.

Конституційне закріплення досягнень реформи підтримав у своєму виступі також Голова АМУ, Київський міський голова Віталій Кличко.

Одразу після Форуму, 6 грудня, був підписаний Указ Президента України №412/2018 *«Про додаткові заходи щодо забезпечення реформ із децентралізації влади»*. В ньому, зокрема, *«з метою поглиблення та успішного проведення структурних реформ із децентралізації влади, зміцнення спроможності та ефективності місцевого самоврядування і завершення процесу об'єднання територіальних громад»* визнано *«необхідність невідкладної консолідації зусиль щодо визначення засад адміністративно-територіального устрою України на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально- економічного розвитку регіонів, а також з урахуванням основних принципів місцевого самоврядування»*.

При цьому Кабінету Міністрів України доручено забезпечити:

- розроблення та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо удосконалення законодавства про місцеві вибори у зв'язку з утворенням об'єднаних територіальних громад;
- вжиття в установленому порядку заходів щодо надання державної підтримки для завершення до 2020 року формування та утворення спроможних територіальних громад по всій території України.

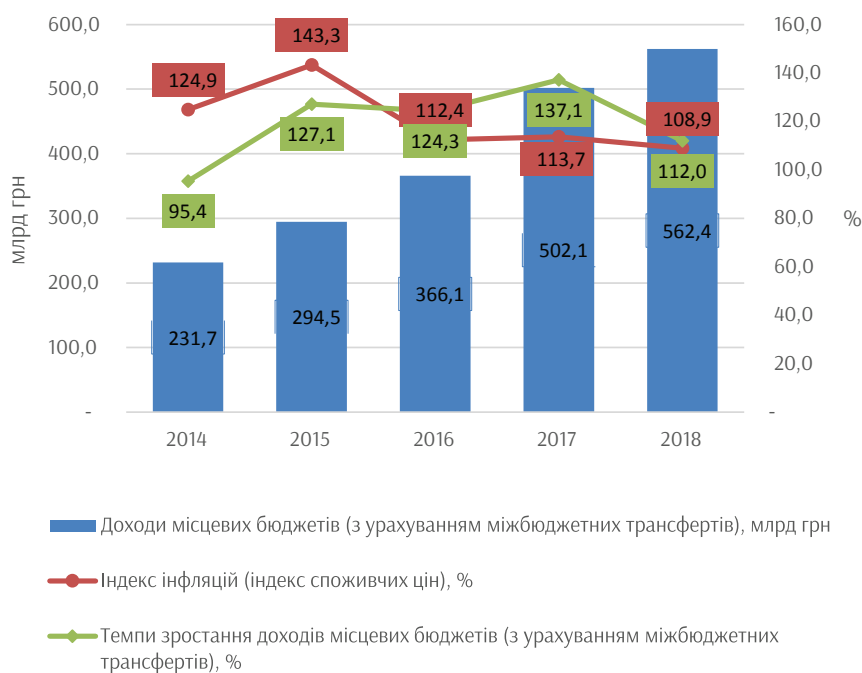
Разом з тим у плані пріоритетних дій Уряду на 2019 рік, який був представлений 18 грудня 2018 року на черговому засіданні Уряду, містяться лише тактичні завдання направлені на подальше удосконалення перспективних планів, супроводу добровільного об'єднання територіальних громад.

Таким чином, керівництво країни задекларувало рішучий курс на доведення реформи до логічного завершення не пізніше осені 2020 року. Однак реалізація цього курсу значною мірою залежатиме від результатів президентських і парламентських виборів 2019 року.

# БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ПІДСУМКИ 2014–2018 РОКІВ ТА ПЕРСПЕКТИВИ НА 2019 РІК

Сучасні зміни у сфері місцевих фінансів спрямовані на їх подальшу розбудову і вдосконалення з метою побудови ефективної системи управління державними фінансами на засадах децентралізації, яка здатна надавати якісні державні послуги, оптимально акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі. Протягом 2014–2018 років органи місцевого самоврядування, їхні асоціації доклали чимало зусиль до того, щоб максимально наблизитись до досягнення зазначених цілей та реалізувати необхідний для цього комплекс завдань.

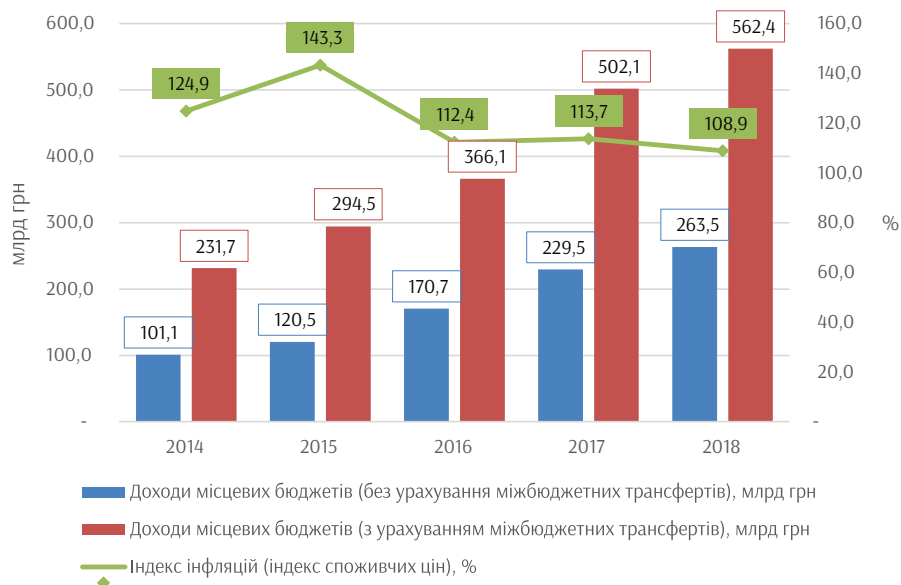
Динаміка доходів місцевих бюджетів України протягом 2014–2018 років свідчить про **стабільне зростання фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування**. Доходи за ці роки зросли з 231,7 до 562,4 млрд грн, тобто майже у 2,5 рази, а приріст надходжень місцевих бюджетів в середньому становить 19,25%. Однак після коригування з урахуванням інфляції дані показують, що доходи у 2015 році дещо знизились у порівнянні із 2014 роком і лише у 2016 році відновилися до рівня 2014 року, а зросли у 2017–2018 роках (Мал.1).



**Мал.1. Динаміка зростання доходів місцевих бюджетів України (з урахування міжбюджетних трансфертів) протягом 2014–2018 років<sup>1</sup>**

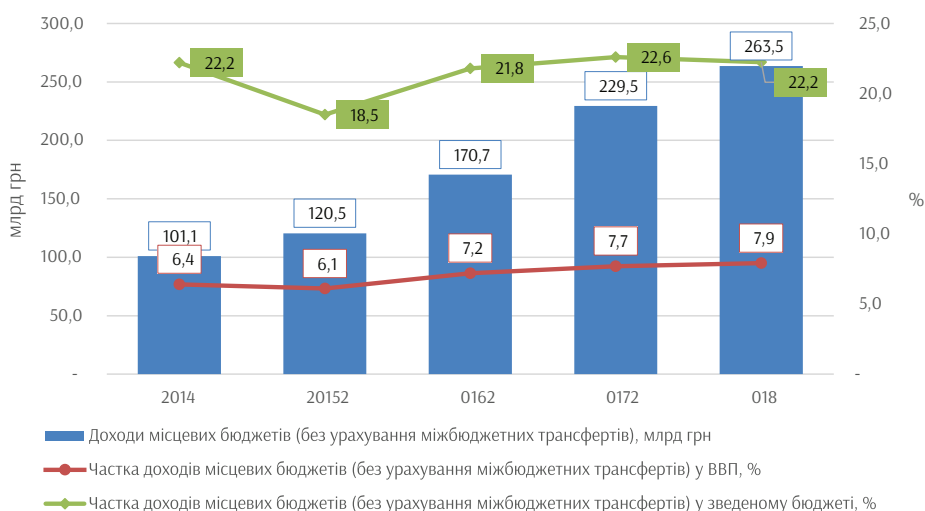
Аналіз доходів місцевих бюджетів України без урахування міжбюджетних трансфертів показує, що **власні надходження органів місцевого самоврядування** протягом 2014–2018 років **зросли на 162,4 млрд грн** з 101,1 до 263,5 млрд грн (у 2,6 рази), а приріст надходжень місцевих бюджетів в середньому становить 20,4%. Такі показники свідчать про позитивні тенденції розвитку фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Врахування індексу інфляції показує, що зростання «реальних» власних доходів місцевих бюджетів має не таку інтенсивну динаміку. Також слід зазначити, що зростання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування значною мірою обумовлене новими субвенціями та дотаціями, запровадженими у 2014 році (Мал.2).

<sup>1</sup> побудовано на основі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.



Мал.2. Динаміка доходів місцевих бюджетів України без та з урахуванням міжбюджетних трансфертів протягом 2014–2018 років<sup>2</sup>

Такі показники, як частка доходів місцевих бюджетів у ВВП та частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету, використовуються для оцінки рівня **бюджетної децентралізації**. Якщо місцеве самоврядування одержує і витрачає незначну частку таких надходжень, їхня роль в управлінні територією є очевидно не визначальною, і можна сказати, що ступінь децентралізації є невисоким. Аналіз даних місцевих бюджетів України на основі визначення таких показників свідчить про те, що в середньому протягом 2014–2018 років 7,1% ВВП перерозподіляється через місцеві бюджети, а **частка власних доходів у доходах зведеного бюджету становить в середньому 21,5%**, причому не спостерігається стабільного інтенсивного зростання цих показників протягом досліджуваного періоду, яке б свідчило про підвищення рівня бюджетної децентралізації в Україні (Мал.3).



Мал.3. Динаміка показників бюджетної децентралізації в Україні протягом 2014–2018 років<sup>3</sup>

У 2018 році до місцевих бюджетів надійшло 232,5 млрд грн податкових надходжень, що на 15,7% більше, ніж фактично надійшло у 2017 році. За період з 2014 по 2018 роки податкові надходження зросли на 145,2 млрд грн – з 87,3 до 232,5 млрд грн (у 2,7 рази). Обсяг неподаткових надходжень також має позитивну динаміку – у 2018 році їх обсяг зріс у 2,3 рази у порівнянні із 2014 роком (з 12,3 до 28,0 млрд грн у 2014 та 2018 роках відповідно) (табл.1).

<sup>2</sup> побудовано на основі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

<sup>3</sup> побудовано на основі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

Таблиця 1

Динаміка основних надходжень місцевих бюджетів України протягом 2014–2018 років, млрд грн<sup>4</sup>

Показники	2014	2015	2016	2017	2018
Податкові надходження	87,3	98,2	146,9	201,0	232,5
Неподаткові надходження	12,3	20,1	21,9	26,0	28,0
Доходи від операцій з капіталом	1,1	1,6	1,4	1,9	2,1
Цільові фонди	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7

Основними надходженнями місцевих бюджетів є і залишаються податкові – їх частка у загальному обсязі надходжень бюджетів у 2014–2018 роках в середньому складає 86%, а неподаткових – 12,7% (табл.2).

Таблиця 2

## Динаміка структури надходжень місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) протягом 2014–2018 років, %

Показники	2014	2015	2016	2017	2018
Частка податкових надходження у доходах місцевих бюджетів, %	86,35	81,49	86,06	87,58	88,24
Частка неподаткових надходжень у доходах місцевих бюджетів, %	12,17	16,68	12,83	11,33	10,63
Частка доходів від операцій з капіталом у доходах місцевих бюджетів, %	1,09	1,33	0,82	0,83	0,80
Частка цільових трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	0,40	0,33	0,29	0,26	0,27

Джерело: побудовано на основі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України.

Врахування обсягу міжбюджетних трансфертів, переданих з державного бюджету місцевим бюджетам, показує, що значна частка зростання доходів місцевих бюджетів протягом 2014–2018 років була обумовлена зростанням наданих трансфертів. Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів складає в середньому протягом досліджуваного періоду 53,2%, що свідчить про **суттєвий рівень фінансової залежності органів місцевого самоврядування від органів центрального рівня управління** (табл.3).

Таблиця 3

Динаміка структури надходжень місцевих бюджетів України (з урахування міжбюджетних трансфертів) протягом 2014–2018 років, %<sup>5</sup>

Показники	2014	2015	2016	2017	2018
Частка податкових надходження у доходах місцевих бюджетів, %	37,68	33,34	40,13	40,03	41,34
Частка неподаткових надходжень у доходах місцевих бюджетів, %	5,31	6,83	5,98	5,18	4,98
Частка доходів від операцій з капіталом у доходах місцевих бюджетів, %	0,47	0,54	0,38	0,38	0,37
Частка цільових трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	0,17	0,14	0,14	0,12	0,12
Частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	56,37	59,08	53,37	54,29	53,17

У 2018 році здійснювалися чергові спроби скасувати «місцевий акциз» на роздрібний продаж тютюну та алкоголю, однак вдалося відстояти закріплення надходжень акцизного податку з реалізації роздрібною торгівлю підакцизних товарів за місцевими бюджетами, внаслідок чого у 2019 році уникнено втрат місцевих бюджетів в обсязі 9 млрд грн.

Також слід відмітити суттєве зростання ролі місцевих податків та зборів у наповненні місцевих бюджетів. Так протягом 2014–2018 років частка місцевих податків і зборів у надходженнях місцевих бюджетів зростала на 16,96 в.п. (з 9,28% у 2014 році до 26,24% у 2018 році). Зростання відбулось більшою

4 побудовано на основі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

5 побудовано на основі даних Міністерства фінансів, Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.



мірою за рахунок збільшення обсягу надходжень єдиного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (табл.4).

У структурі надходжень єдиного податку особливе місце **займає надходження єдиного податку з сільськогосподарських товаровиробників**, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 відсотків.

З 1 січня 2015 року змінено порядок застосування спеціального податкового режиму у вигляді фіксованого сільськогосподарського податку (далі – ФСП) для оподаткування доходів сільськогосподарських товаровиробників – колишні платники ФСП отримали статус платників єдиного податку IV групи, зі спеціальними умовами його справляння.

Обсяг надходжень від ФСП у 2014 році становив 244,49 млн грн. В 2015 році у зв'язку з податковою реформою і трансформацією ФСП в єдиний податок IV групи та збільшенням ставок його обсяг зріс майже в 9 разів, а в 2016 році – ще в 1,8 разів (табл.4).

Таблиця 4

**Динаміка надходжень місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів України протягом 2014–2018 років<sup>6</sup>**

Показники	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Місцеві податки і збори (млн грн), із них у т.ч.:</b>	8 055,15	27 041,19	42 261,50	52 586,84	61 026,50
Плата за землю, млн грн	12 083,92	14 831,42	23 323,60	26 384,51	27 321,1
Єдиний податок, млн грн	7 413,25	10 975,09	17 167,10	23 388,30	29 564,2
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, млн грн	44,88	745,70	1 418,90	2 425,67	3 636,0
Збір за місця для паркування транспортних засобів, млн грн	61,21	60,22	66,17	77,57	99,9
Туристичний збір, млн грн	24,77	37,13	54,09	70,23	90,7
<b>Частка місцевих податків і зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів, %</b>	9,28	27,49	28,80	26,17	27,07
<b>Частка місцевих податків і зборів у надходженнях місцевих бюджетів, %</b>	7,97	22,44	24,75	22,91	24,02

Однак, починаючи з 2017 року, спостерігається незначне зростання цього податку. Відносні показники в свою чергу свідчать про зменшення значення єдиного податку у формуванні надходжень місцевих бюджетів загалом. Така тенденція обумовлена тим, що органи місцевого самоврядування позбавлені права регулювати систему оподаткування єдиного податку IV групи для сільськогосподарських товаровиробників, який наразі входить до групи місцевих податків і зборів. Відсутність у органів місцевого самоврядування можливості впливати на визначення пільг та ставок цього податку не забезпечує необхідного зростання надходжень до місцевих бюджетів та використання потенціалу земельних ресурсів. Окрім цього, ситуація посилюється тим, **що нормативна грошова оцінка сільськогосподарських угідь (база оподаткування) платників єдиного податку IV групи не індексується з 2016 року.**

Єдиний податок IV групи для сільськогосподарських товаровиробників по суті є однією із спрощених систем оподаткування, яка спрямована на реалізацію державної підтримки розвитку аграрного сектора і виходить, що така підтримка сільськогосподарських товаровиробників призводить до втрат **місцевих бюджетів**, що виникають внаслідок рішень органів державної влади і визначаються як такі, що **не компенсуються державою, що суперечить статті 142 Конституції України.**

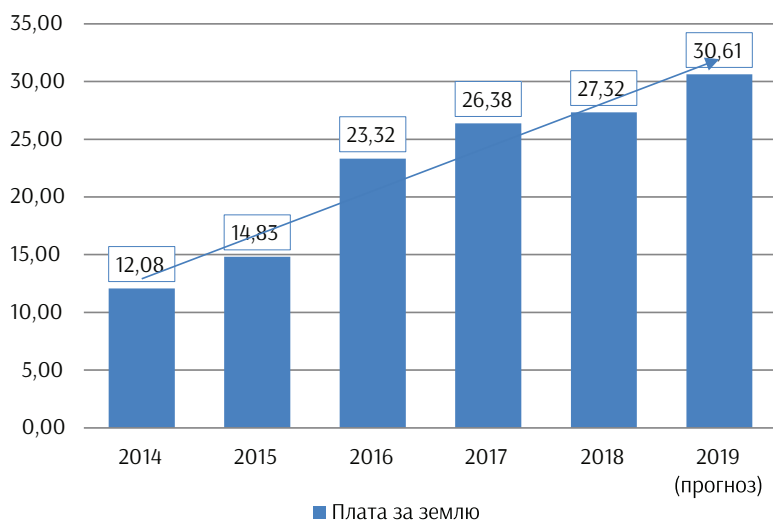
Отже, по суті податкові нововведення 2015 року не забезпечили реалізацію цілей ні стимулюючого, ні фіскального характеру спеціального режиму оподаткування сільськогосподарських товаровиробників у 2015–2018 роках.

**У 2019 році у доходній частині місцеві бюджети чекає ряд змін.**

1. Скасовано пільги зі сплати плати за землю для підприємств залізничного транспорту, місцеві бюджети доотримують від цього **1,2 млрд грн.** (Мал.4).

<sup>6</sup> побудовано на основі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України



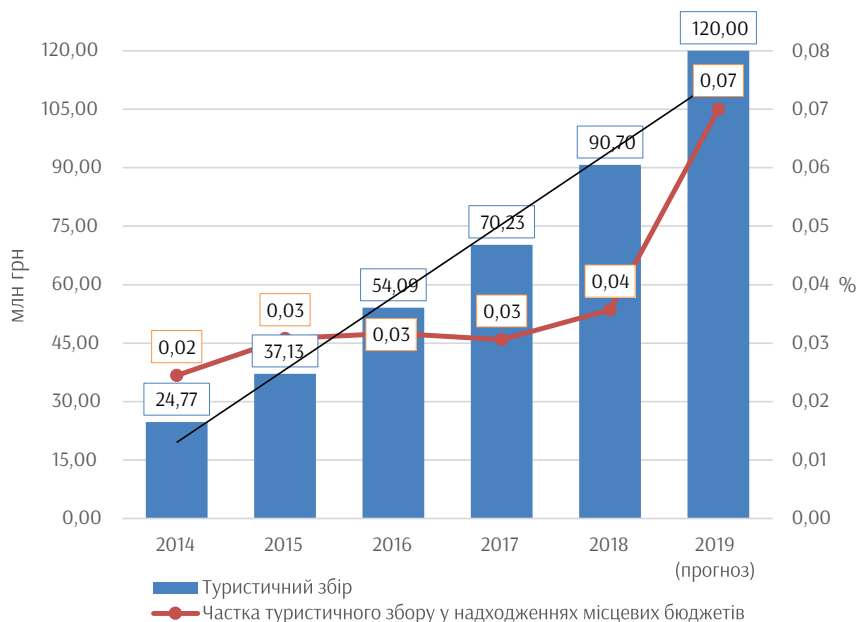


**Мал.4. Динаміка надходжень плати за землю до місцевих бюджетів України у 2014–2019 роках<sup>7</sup>**

2. Передбачено додатковий ресурс для бюджетів міст обласного значення та ОТГ – 37% рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування. У Податковому кодексі збільшено в 1,5 рази ставки за цим податком. Потенційні додаткові доходи місцевих бюджетів – 390 млн грн. Однак, тимчасово у 2019 році 13% цієї рентної плати будуть йти до спеціального фонду Держбюджету і втрати місцевих бюджетів складуть 130 млн грн. Отже, у 2019 році місцеві бюджети отримують **260 млн грн**.

3. Запроваджено нове джерело доходів місцевих бюджетів – 5% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), що сплачується за місцем видобутку відповідних корисних копалин, – це орієнтовно **190 млн грн**.

4. Оновлено механізм оподаткування туристичним податком. Розмір туристичного збору для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення визначатиметься як відсоток від мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року. Для внутрішнього туризму ставка встановлюється до 0,5 відсотка, а для візного туризму – до 5 відсотків. Очікується, що завдяки таким змінам місцеві бюджети отримують у 2019 році орієнтовно більше **120 млн грн** надходжень від туристичного збору (Мал.5).



**Мал.5. Динаміка надходжень туристичного збору до місцевих бюджетів України у 2014–2019 роках<sup>8</sup>**

<sup>7</sup> побудовано на основі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України

<sup>8</sup> побудовано на основі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України

Наступним кроком органів місцевого самоврядування є забезпечення сприятливого середовища для розвитку туристичної привабливості території, що дозволить і надалі збільшувати надходження туристичного збору до місцевих бюджетів.

5. Збільшено ставки за окремими податками (рентні плати за використання природних ресурсів, екологічного податку), частина з яких зараховується до місцевих бюджетів.

6. Передбачено додатковий ресурс для бюджетів міст обласного значення та ОТГ – надходження від штрафних санкції за порушення законодавства, орієнтовні надходження **440 млн грн**.

7. Врегульовано питання сплати податку на доходи фізичних осіб за здавання в оренду земельних ділянок (паїв) до місцевого бюджету за місцем їх знаходження.

8. Не допущено вилучення на користь обласних бюджетів залишків коштів бюджетів місцевого самоврядування, що надійшли як відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, які не використані на кінець бюджетного періоду, тобто уникнено втрат місцевих бюджетів на **800 млн грн**.

9. Законодавчо **обмежено застосування коефіцієнтів інфляції** (індексу споживчих цін) до бази оподаткування платою за землю – нормативної грошової оцінки земель, місцеві бюджети втратять у 2019 році **2,0 млрд грн**.

10. **Державна фіскальна служба надаватиме органам місцевого самоврядування інформацію про сплачені податки та збори** на відповідних територіях, суми податкового боргу по кожному платнику податків. Зазначена звітність по платниках надаватиметься контролюючим органом за запитом органу місцевого самоврядування. Це сприятиме достовірному та правильному плануванню і аналізу виконання місцевого бюджету.

Такі зміни дозволять органам місцевого самоврядування об'єднати зусилля з Державною фіскальною службою у виявленні неплатниками податків і як наслідок збільшити надходження до своїх бюджетів, що сприятиме подальшому розвитку їх території.

11. **Запроваджено середньострокове бюджетне планування**. Прийнято правові засади процесу складання та розгляду Бюджетної декларації як документу стратегічного планування, який визначає бюджетну політику на наступні три роки. Бюджетна декларація запроваджується замість Основних напрямів бюджетної політики на плановий рік та Прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, які скасовуються.

Аналіз видатків місцевих бюджетів протягом 2014–2018 років свідчить, що починаючи з 2014 року активно зростають видатки місцевих бюджетів на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, тобто **все більше видаткових повноважень передано на рівень місцевого самоврядування** (табл.6).

Таблиця 6

Динаміка видатків державного та місцевих бюджетів за функціями у 2014–2018 роках, млрд грн<sup>9</sup>

Показники	2014		2015		2016		2017		2018	
	ДБ	МБ	ДБ	МБ	ДБ	МБ	ДБ	МБ	ДБ	МБ
Загальнодержавні функції	65,8	11,0	103,1	14,5	118,1	16,2	142,5	23,8	163,0	28,6
Житлово-комунальне господарство	0,1	17,7	0,0	15,7	0,0	17,5	0,0	27,2	0,3	30,0
Освіта	28,7	71,4	30,2	84,0	34,8	94,6	41,3	136,6	44,3	165,7
Охорона здоров'я	10,6	46,6	11,5	59,6	12,5	63,0	16,7	85,7	22,6	93,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення	80,6	57,5	103,7	72,6	152,0	106,4	144,5	141,3	163,9	145,5
Видатків всього	299,6	223,5	402,9	276,9	489,5	346,3	566,9	490,1	686,9	563,3

Також дані показують, що темпи зростання видатків на утримання системи управління із державного бюджету збільшуються синхронно із аналогічним показником місцевих бюджетів: у державному бюджеті видатки на систему управління зросли з 12,1 млрд грн у 2014 році до 28,7 млрд грн у 2018 році, у місцевих бюджетах з 8,2 млрд грн до 25,3 млрд грн.

Разом з тим зростання видатків на утримання системи управління із місцевих бюджетів обґрунтовується передачею повноважень від МДА до ОТГ. В той же час, передача повноважень від МДА до ОМС не призвела до скорочення видатків на управління з державного бюджету, навпаки видатки зросли (табл. 7).

9 побудовано на основі даних Державної казначейської служби України

Динаміка видатків на утримання системи управління у 2014–2018 роках<sup>10</sup>

Показники	2014	2015	2016	2017	2018
Частка видатків на утримання системи управління у видатках місцевих бюджетів, %	3,6	3,5	3,7	4,1	4,4
Частка видатків на утримання системи управління у видатках державного бюджету, %	2,8	2,4	2,5	3,03	3,6

Аналіз міжбюджетних трансфертів показує, що видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення частково покриваються за рахунок відповідних трансфертів (табл.8).

Таблиця 8

Динаміка міжбюджетних трансфертів, отриманих місцевими бюджетами від державного бюджету на видатки за основними галузями, млрд грн<sup>11</sup>

Показники	2016	2017	2018
<b>Міжбюджетні трансферти в т.ч.:</b>	<b>195,4</b>	<b>272,6</b>	<b>299,0</b>
Житлово-комунальне господарство	2,28	3,60	0,97
Освіта	44,55	51,64	61,20
Охорона здоров'я	44,77	61,97	63,34
Соціальний захист та соціальне забезпечення	92,29	125,41	134,15

У 2016 році цільове спрямування коштів **медичної та освітньої субвенцій** було звужене. Медична субвенція спрямовується на окремі поточні видатки, а освітня – лише на заробітну плату педагогічним працівникам. Інші видатки, зокрема оплата комунальних послуг та енергоносіїв, були перекладені на місцеві бюджети. Незважаючи на зменшення зобов'язань держави по делегованим повноваженням, у 2018 році рівень фінансування видатків у галузях освіти та охорони за рахунок відповідних субвенцій з Державного бюджету є недостатнім. Незабезпеченість видатків на утримання закладів освіти та охорони здоров'я коштами освітньої субвенції (спрямовується на оплату праці педагогічних працівників) становить 22 відсотків, медичної субвенції (спрямовується на оплату поточних видатків, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв) – 34 відсотки. Варто зазначити, що в переважній більшості міст, в яких є **незабезпеченість освітньою субвенцією**, дотримуються норми щодо середньої наповнюваності класів (27 учнів для міст – обласних центрів та 25 учнів для міст обласного значення).

Затверджений обсяг **медичної субвенції** на 2018 рік забезпечив лише 66 відсотків потреби на оплату поточних видатків закладів охорони здоров'я, не враховуючи видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. В переважній більшості на місцевому рівні обсяг медичної субвенції не покривав потреби на оплату заробітної плати з нарахуваннями.

У складі відповідної медичної субвенції у 2018 році для обласних бюджетів передбачено гарантований обсяг цільових коштів на лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет, а також для лікування хворих на хронічну ниркову недостатність. Такий обсяг субвенції покрити потребу лише на 40-50 відсотків. Частково недостатність таких витрат покрито за рахунок коштів міських бюджетів.

Внаслідок такої ситуації виникла необхідність у перерозподілі видатків державного бюджету, за підсумками якої протягом 2018 року медичну субвенцію **збільшено більш ніж на 5,6 млрд грн.**

У Держаному бюджеті 2018 року передбачена **додаткова дотація** на здійснення переданих з державного бюджету видатків з **утримання закладів освіти та охорони здоров'я** у сумі **16,5 млрд грн.** Однак розподіл цих коштів на обласному рівні між бюджетами місцевого самоврядування був не справедливим. Бюджетам територіальних громад міст обласного значення виділено 2,3 відсотка від загального обсягу дотації або 373,8 млн грн. В 15 областях жоден такий бюджет дотацію не отримав. Бюджетам об'єднаних територіальних громад виділено 10,8 відсотків загального обсягу дотації або 1 780,3 млн грн. В Дніпропетровській, Чернігівській, Київській областях жодна з об'єднаних громад дотацію не отримала. В Полтавській області не отримали дотацію об'єднані громади, утворені у 2017 році. Найбільша частка дотації (43,3 відсотків) залишилась в розпорядженні обласних бюджетів.

Протягом 2017-2018 років місцевим бюджетам було надано **5 млрд грн цільової субвенції на реалі-**

10 побудовано на основі даних Державної казначейської служби України

11 побудовано на основі даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України.

**зацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості.** Однак, у зв'язку із запровадженням співфінансування заходів на ці цілі з державного та місцевих бюджетів, не вдалося використати у необхідній мірі зазначені кошти.

У Державному бюджеті України на 2018 рік місцевим бюджетам передбачена субвенція на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах у обсязі 11,5 млрд грн.

Зазначена субвенція розподілилась між місцевими бюджетами у таких пропорціях: **90 відсотків між обласними бюджетами** (залежно від протяжності автомобільних доріг загального користування місцевого значення у відповідній адміністративно-територіальній одиниці) – 10 377,8 млн грн, 10 відсотків до бюджету м. Київ – 1153,1 млн грн. Разом з тим, на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах спрямовується **не більше 20% загального обсягу субвенції, передбаченого для відповідного місцевого бюджету.**

Однак **органи місцевого самоврядування не отримують до своїх бюджетів субвенції** на ремонт доріг комунальної власності у населених пунктах, оскільки у більшості випадків відповідальними виконавцями робіт та одержувачами коштів (замовниками робіт) визначені структурні підрозділи обласної влади та обласні підрозділи служби автомобільних доріг. Фактично, норма Бюджетного кодексу України в частині отримання місцевими бюджетами коштів субвенції для ремонту доріг комунальної власності у населених пунктах не працює, а реформа «децентралізації доріг» не зачіпає бюджети органів місцевого самоврядування, **ресурс залишається на рівні обласних бюджетів.** Відсутність чіткого формульного підходу при розподілі ресурсу на користь доріг населених пунктів призводить до суб'єктивного розподілу коштів субвенції обласною владою та до недоотримання бюджетами органами місцевого самоврядування задекларованого Урядом ресурсу на ремонт доріг комунальної власності у населених пунктах.

Неодноразово піднімалось питання **про необхідність чіткого визначення та законодавчого закріплення критеріїв та параметрів розподілу** таких ресурсів, що відповідало б принципам побудови бюджетної системи в частині справедливого та неупередженого розподілу, і, як наслідок, сприяло б зменшенню корупційної складової при прийнятті рішень обласними рівнями влади.

Аналіз обсягів **залишків депозитів у розрізі бюджетної системи України** у 2018 році свідчить про те, що обласні бюджети та бюджети міст обласного підпорядкування розмістили 88% від усіх депозитів місцевих бюджетів. 15 обласних бюджетів мають депозити в обсязі, що становить більше половини від усіх коштів, розміщених органами субнаціонального рівня (табл.9). Розміщені кошти на депозитних рахунках є тимчасово вільними коштами місцевих бюджетів, які вже передбачені бюджетом на певні середньострокові програми і отримані відсотки можна спрямувати на інші потреби громади.

Таблиця 9

Структура залишків на депозитних рахунках станом на 01.12.2018 року за рівнями бюджетної системи<sup>12</sup>

Рівень та кількість бюджетів	Обсяг залишків депозитів, млн грн	Частка залишків депозитів бюджетів у загальному обсязі залишків депозитів, %
15 обласних бюджетів	6 121,26	50,0
70 бюджетів міст (районів у містах) обласного підпорядкування	4 636,83	37,9
59 районних бюджетів та бюджетів міст, підпорядкованих району	461,43	3,8
80 сільських (селищних) бюджетів	564,99	4,6
50 бюджетів ОТГ	456,26	3,7
ВСЬОГО	12 240,76	100,0

У процесі підготовки основних підходів до формування та виконання місцевих бюджетів у 2019 році виникла ціла низка загроз, які вдалося подолати завдяки тісній співпраці АМУ з Урядом, парламентом та всіма зацікавленими сторонами. Так **на 2019 рік визначено наступні показники місцевих бюджетів.**

Загальний обсяг місцевих бюджетів у 2019 році передбачено **573,1 млрд грн (на 2,2% більше, ніж у 2018 – 560,8 млрд грн).** При цьому у 2019 році міжбюджетні трансферти з Державного бюджету місцевим бюджетам передбачені **на 6,2% менше** ніж у 2018 і складуть **291,5 млрд грн.**

**Освітня субвенція** на 2019 рік складає **69,6 млрд грн, що на 13% більше**, ніж у 2018 році. Однак, очікується, що дефіцит освітньої субвенції у 2019 році становитиме 12,6 млрд грн.

**Медична субвенція** на 2019 рік складає **55,7 млрд грн, що на 1,7 млрд грн менше**, ніж у 2018 році). Очікується, що дефіцит медичної субвенції становитиме 12,1 млрд грн. Цей дефіцит частково буде покритий за рахунок видатків Національної служби здоров'я України у разі переходу закладів охорони здоров'я на контракти з цією службою.

**За підсумками першого півріччя 2019 року Уряд має переглянути обсяги освітньої та медичної субвенції.**

**Дотація** на здійснення переданих з державного бюджету видатків з **утримання закладів освіти та охорони здоров'я зменшена**: на 2019 рік передбачено **14,9 млрд грн**, у 2018 було 16,5 млрд грн. Натомість визначено новий механізм розподілу коштів цієї дотації – обласною владою, але за погодженням з Урядом. Це має забезпечити від упередженого та суб'єктивного розподілу ресурсу.

**Субвенція на формування інфраструктури ОТГ** збільшена до **2,1 млрд грн** (у 2018 році була 1,9 млрд грн), але через зростання кількості ОТГ, обсяг цієї субвенції з розрахунку на 1 сільського жителя зменшився з 535 грн у 2018 році до 396 грн у 2019 році.

**Субвенція на будівництво та ремонт доріг** місцевого значення збільшилася 14,7 млрд грн (у 2018 році – 11,5 млрд грн). Однак не змінений механізм розподілу ресурсу (обласною владою) не гарантує виділення коштів бюджетам громад.

**Субвенція на здійснення заходів соціально-економічного розвитку** окремих територій передбачена **4,9 млрд грн** (у 2018 році – 5,0 млрд грн). Громади не мають впливу на розподіл цього ресурсу, оскільки такий інструмент використовується народними депутатами для підтримки своїх виборчих округів.

**Субвенція на виплату пільг та житлових субсидій населенню – 35 млрд грн**, також передбачено 20 млрд грн на монетизацію пільг та субсидій (у 2018 році на такі цілі було 71 млрд грн). Однак існують загрози виникнення заборгованості з виплат пільг та субсидій: збільшення вартості житлово-комунальних послуг та енергоносіїв; неефективна верифікація отримувачів субсидій.

**Підсумовуючи, слід підкреслити, що загалом темпи наповнення місцевих бюджетів протягом 2014–2018 років є стабільно зростаючими**, але разом з тим зростання доходів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування обумовлено збільшенням обсягу трансфертів, наданих державним бюджетом місцевим бюджетам. Частка трансфертів у структурі фінансових ресурсів місцевих бюджетів складає в середньому протягом досліджуваного періоду 55,6%.

Приріст власних доходів місцевих бюджетів з 2014 по 2018 роки досягнуто значною мірою завдяки зростанню обсягів податкових надходжень. З 2015 року до місцевих бюджетів запроваджено надходження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, однак обсяг надходжень цього податку має дещо нестабільний характер, окрім того щорічно здійснюються спроби скасувати таке джерело доходу місцевих бюджетів.

Протягом 2014–2018 років посилилась роль місцевих податків та зборів у формуванні місцевих бюджетів, зокрема завдяки єдиному податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Посилення платоспроможності місцевих бюджетів відбулося також в певною мірою внаслідок удосконалення системи адміністрування податків та детінізації доходів населення.

Збільшення фінансових ресурсів місцевих бюджетів спровокувало намагання перекласти на місцеві бюджети значні видаткові навантаження без компенсаційного ресурсу при формуванні проекту державного бюджету на 2019 рік та внесенні відповідних змін до Бюджетного та Податкового кодексів. Але завдяки принциповій позиції Прем'єр-міністра України та зусиллями АМУ вдалося домогтися врахування ключових пропозицій органів місцевого самоврядування:

- 1) не допущено передачу на місцеві бюджети фінансування ВНЗ I-II рівня;
- 2) передбачено з державного бюджету, а не з місцевих бюджетів, оплату послуг із патронату над дитиною та виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя (до 2027 року);
- 3) відокремлено відповідальність міст від обласного рівня за надання гарантій за місцевими запозиченнями, тобто міста забезпечені від необхідності розраховуватись за боргами обласної влади.

Однак розширено напрями видатків місцевих бюджетів на фінансування заходів та робіт з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки місцевого значення, що збільшить навантаження на місцеві бюджети у 2019 році.

Загалом, подальша успішна реалізація реформування системи управління державними фінансами на засадах децентралізації вимагає продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного та інституційного забезпечення реформи, щоб місцеві фінанси як цілісна і складна система економічних відносин почали відігравати важливу роль у забезпеченні функціонування конкурентоспроможної національної економіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демократичної соціально-орієнтованої держави.



# ТЕНДЕНЦІЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Мінрегіон протягом 2017-2018 років активно просував законопроект про розширення своїх повноважень та повноважень місцевих держадміністрацій із здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України. Найактивнішим критиком таких ініціатив стала Асоціація міст України.

Мінрегіон стверджував, що державний нагляд за діяльністю ОМС є недостатнім і це призводить до численних правопорушень законів з боку ОМС. Тому він пропонував поширити державний нагляд на всі види діяльності ОМС, а не лише на окремі види діяльності ОМС, як є зараз. Асоціація міст зазначала, що це є неправильна оцінка наявної ситуації і пропонувала до внесення змін до Конституції України зосередитися на вдосконаленні наявних механізмів державного нагляду, без його посилення.

Основними зауваженнями АМУ до законопроекту, розробленого Мінрегіоном у 2017 році, були:

1. Фактична відмова у законопроекті від створення професійних наглядових органів (префектур), задекларованих у проекті змін до Конституції.

2. Неприйнятність місцевих держадміністрацій (далі - МДА) як органів загального державного контролю через конфлікт інтересів та конкуренцію повноважень з ОМС. Відсутність організаційних, кадрових та фінансових умов для реалізації таких повноважень МДА. Відсутність відповідальності голів МДА за неправомірне зупинення рішень ОМС. Створення умов для зловживання повноваженнями та блокування діяльності ОМС.

4. Невиправданість загального (суцільного) державного контролю за рішеннями ОМС, що здійснюється у обов'язковому порядку з можливістю втручатися у власні (самоврядні) повноваження ОМС. Ігнорування можливостей внутрішнього та громадського контролю. Численні суперечності з контрольною компетенцією інших державних органів.

5. Автоматичне досудове зупинення рішень ОМС незалежно від обставин у разі подання позову.

6. Відсутність досудового врегулювання суперечностей.

Після тривалих спроб порозуміння не було знайдено і 19.09.2017 законопроект був відкликаний Мінрегіоном з розгляду Урядом. Мінрегіон розпочав роботу над іншим втіленням своєї ідеї. Цього разу для пошуку порозуміння було залучено представників Ради Європи.

Потягом 2018 році Мінрегіон напрацював новий законопроект. Основні зміни порівно з попереднім законопроектом стосувалися:

– передачі функції загального нагляду не МДА, а Мінрегіону і його новим регіональним представництвам (у майбутньому окремому наглядовому органу);

– відмови від ідеї досудового зупинення рішень ОМС;

– запровадження електронного реєстру всіх актів ОМС, внесення до якого є умовою чинності таких актів.

Асоціація міст України критично поставилася до нових пропозицій, постійно наголошуючи, що потрібно не підсилення, а упорядкування державного нагляду. Однак домовленості вчергове не було досягнуто. 24 вересня 2018 року Правління Асоціації міст України висловило свою позицію щодо ініціатив Мінрегіону про зміну системи державного нагляду і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Асоціація запропонувала Мінрегіону:

1. Визначити пріоритетним напрямком удосконалення системи державного нагляду і контролю упорядкування системи такого контролю за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування, відповідно до якого:

1) дослідити стан здійснення контрольних повноважень за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування, визначити напрямки вдосконалення таких повноважень та внести відповідні зміни до галузевого законодавства;

2) забезпечити актуалізацію переліку делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;

3) забезпечити перегляд сфер управлінської діяльності місцевих державних адміністрацій для усунення дублювання компетенції з органами місцевого самоврядування, що представляють об'єднані територіальні громади;

4) забезпечити оптимізацію контрольних повноважень місцевих державних адміністрацій за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування.

2. Відновити дискусію щодо внесення змін до Конституції України у частині контрольно-наглядових функцій держави за місцевим самоврядуванням.

3. Забезпечити спрощення для органів місцевого самоврядування вимог законодавства щодо державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, державної допомоги суб'єктам господарювання, доступу до публічної інформації тощо.

4. Доопрацювати законопроект, врахувавши пропозиції та зауваження АМУ, а також узгодивши його з Конституцією та законами України, статтю 8 Європейської хартії місцевого самоврядування.

АМУ послідовно звертає увагу заінтересованих осіб на такі політичні ризики, пов'язані із законопроектом.

### **1. Законопроект порушує ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування.**

Хартія допускає запровадження державного нагляду лише для окремих випадків. Заходи державного нагляду повинні бути домірним важливості інтересів, які захищаються. Випадки і процедури державного нагляду повинні визначатися законом. Мінрегіон не пропонує нового переліку випадків державного нагляду. Ним не наводяться жодні приклади або докази можливих правопорушень з боку ОМС для обґрунтування законопроекту. Законопроект містить лише урядові повноваження з визначення випадків і процедур державного нагляду. АМУ вбачає у цьому пряме порушення Хартії.

АМУ не відкидає запровадження нових форм державного нагляду проте вони повинні бути добре обґрунтовані і сприйматися ОМС як виправдані. АМУ вважає, що додатковому державному нагляду можуть підлягати питання, які мають відношення до територіальної цілісності та національної безпеки України.

### **2. Законопроект порушує систему місцевої демократії.**

Законопроект допускає необмежене втручання у будь-яку діяльність представницьких та виконавчих ОМС, виборних посадових осіб. АМУ вважає, що законопроект перешкоджатиме розвитку громадянського суспільства, оскільки новий державний нагляд буде дублювати діяльність громадських організацій та активістів. Законопроект частково підмінє інститути: (1) внутрішнього контролю депутатів за виконавцями; (2) можливості оскарження громадськими організаціями та активістами порушень до виборних осіб або до суду; (3) можливості відкликання виборних осіб. Законопроект сприятиме збереженню відносин патерналізму між державою та громадянами.

### **3. Законопроект порушує Конституцію України.**

Конституція України гарантує місцеве самоврядування і визначає його засади. Місцеве самоврядування визнано Конституцією як належний та ефективний інститут публічної влади на місцях. Конституція прямо передбачає державний нагляд лише питань, які держава делегувала ОМС. У Конституції не передбачений державний нагляд за всією діяльністю ОМС.

Відповідно до п. 1, 2 ч. 1 ст. 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, законність і правопорядок. Вказані повноваження вже реалізовані у п. 1 ч. 1 ст. 25, ст. 16, 28, 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Місцеві державні адміністрації мають можливості перевіряти ОМС, робити їм зауваження і звертатися до суду. Законопроект передбачає передачу таких функцій Мінрегіону без змін до Конституції.

АМУ вбачає у вказаних обставинах порушення Конституції України. АМУ вважає, що перегляд засад відносин держави і місцевого самоврядування неможливий без змін до Конституції. АМУ послідовно підтримує зміни до Конституції щодо децентралізації влади (законопроект №2217а від 01.07.2015). Вказані зміни вже містять нову систему державного нагляду.

### **4. Законопроект передбачає нагмірний державний нагляд у застарілій формі.**

Мінрегіон стверджує, що державний нагляд за діяльністю ОМС є недостатнім і це призводить до численних правопорушень законів з боку ОМС. Він декларує оптимізацію та спрощення такої системи, проте не передбачає їх у законопроекті. Законопроект пропонує додаткову форми державного нагляду без узгодження з іншими формами.

АМУ наголошує, що наявна система державного нагляду за ОМС пронизує всі найважливіші питання та сфери самоврядування. Державний нагляд передбачено для розпорядження місцевими бюджетами, комунальним нерухомим майном, проведення закупівель. Місцеві державні органи наглядають за здійсненням ОМС всіх делегованих державних повноважень. Оновлена прокуратура може реагувати на порушення не виявлені іншими державними органами (пункт 3 статті 131-1 Конституції України, частини 3, 4, 6 статті 23 Закону України "Про прокуратуру"). В Україні створена нова державна система протидії корупції.



АМУ переконана, що потрібно оновити закони про наявний контроль місцевих державних органів. На думку АМУ запровадження нової форми державного нагляду буде надмірним.

На думку АМУ законопроект Мінрегіону передбачає відродження колишнього радянського інституту – прокурорського нагляду. Але з новим виконавцем такого нагляду - Мінрегіоном. Вказане йде у розріз із реформою правосуддя, яка активно впроваджується. Відповідні зміни до Конституції України було внесено 02.06.2016. Саме ці зміни передбачали відмову від прокурорського нагляду. Також вказаними змінами було запроваджено прокурорське представництво інтересів держави у суді для випадків щодо яких державний нагляд відсутній. Ці обставини Мінрегіоном не враховані.

#### **5. Законопроект перешкоджатиме місцевому самоврядуванню**

Законопроектом передбачено створення електронного державного реєстру всіх актів органів місцевого самоврядування та актів їх посадових осіб. Вказані акти зможуть набути чинності лише після внесення до вказаного реєстру. Таким чином всю діяльність органів місцевого самоврядування пропонується зробити організаційно залежною від такого реєстру і його адміністратора. Це, очевидно, має призвести до уповільнення управлінської діяльності.

Більш того доцільність з точки зору прозорості створення такого реєстру є вкрай сумнівна, оскільки відповідні акти вже на зараз розміщуються в ЗМІ, на веб-сайтах. Відсутнє узгодження із законами України "Про доступ до публічної інформації", "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" щодо порядку офіційного опублікування.

Повноцінна реалізація такого Реєстру не можлива без використання електронних документів. А це на сьогодні є передчасним. Проект Закону у цій частині не узгоджується з спеціальним законодавством щодо використання електронних документів та їх архівного зберігання.

Не враховується вся складність та вартість створення, утримання та ведення електронних ресурсів такого рівня. Технічний збій такого реєстру призведе до паралічу діяльності всіх ОМС.

#### **6. Законопроект створює потенційний інструмент державного політичного тиску на місцеве самоврядування.**

Посилення державного нагляду матиме інституційний та довготривалий характер. У разі настання несприятливих для ОМС політичних умов, новий інститут державного нагляду буде легко використаний державою для політичного тиску на місцеве самоврядування. Виявами такого тиску можуть стати: (1) необґрунтовані зупинення актів ОМС у судовому порядку; (2) дискредитації ОМС серед місцевої громади шляхом поширення недоведеної інформації про порушення; (3) затримки з внесенням актів ОМС у державний реєстр.

Законопроектом не передбачено жодної політичної або юридичної відповідальності представників держави за такі недружні дії. Надання таких повноважень повністю залежному від Уряду державному органу лише підсилює такі підозри.

У підсумку на кінець року законопроект не було подано на розгляд Уряду. Також його не стали просувати через народних депутатів. Проте свідчень про зміну підходів Мінрегіону наразі не має. Тож далі буде.

# ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ

Питання використання земель завжди мали особливу актуальність, оскільки цей ресурс є одним із найцінніших в Україні. Зазначаємо, що незважаючи на спроби максимально врегулювати питання використання землі в державі, на сьогодні у цій сфері ще існують певні неузгодженості.

Довгоочікувані повноваження розпоряджатися землями сільськогосподарського призначення, отримані об'єднаними громадами, ввійшли в історію земельної реформи з розпорядженням Кабінету Міністрів України №60-р від 31.01.2018 «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» (далі – Розпорядження).

Розпорядженням доручено Державній службі з питань геодезії, картографії та кадастру починаючи з 1 лютого 2018 р. забезпечити:

– формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, шляхом проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності з подальшою передачею зазначених земельних ділянок у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад згідно із статтею 117 Земельного кодексу України;

– передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, включених до переліку земельних ділянок державної власності, права на які виставлені на земельні торги, в комунальну власність об'єднаних територіальних громад після оприлюднення результатів земельних торгів та укладення договорів оренди таких земельних ділянок;

– здійснення до передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності під час передачі в користування (виключно шляхом проведення аукціонів) або у власність за погодженням з об'єднаними територіальними громадами (шляхом прийняття відповідною радою рішення згідно із статтею 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Тобто у випадку, якщо земельні ділянки не сформовані, Держгеокадастру доручалось забезпечити їх формування шляхом проведення інвентаризації.

Протягом першого тижня 99% ОТГ зробили перший крок до отримання земель у власність, підписавши меморандуми з Держгеокадастром.

Загалом за цей рік 650 ОТГ отримали у комунальну власність близько 1,46 млн га земельних ділянок.

Таким чином, було частково вирішено ініціативу декількох законопроектів (7118, 7118-1, 4355, 7363), якими передбачалась передача повноважень розпорядження земельними ділянками.

Станом на 1 січня 2017 року земельний фонд сільськогосподарських земель України становив 42,7 млн га<sup>13</sup>, з яких 25,1% - це землі, що перебувають у державній власності, 74,8% - приватній та лише 0,1% - у комунальній (Мал. 1). З прийняттям зазначеного розпорядження КМУ кількість земель сільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності, суттєво змінилась.

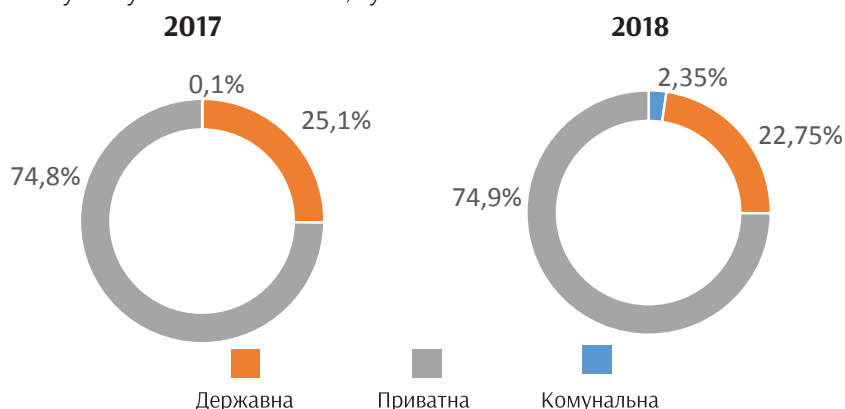


Рис1. Розподіл земель сільськогосподарського призначення за формами власності

Спрямованим на отримання офіційного статусу сільським населенням, яке працює на своїй землі і дозволить легально продавати свою продукцію та отримати соціальний захист з правом на пенсію, став Закон України від 10 липня 2018 року №2497-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств».

13 дані з постанови КМУ №413 від 07.06.2017р.

Реалізація цього Закону дозволяє створити умови для започаткування сімейних фермерських господарств та детінізації підприємницької діяльності в аграрній сфері.

Документом вносяться зміни до Податкового кодексу України та Законів України «Про фермерське господарство», «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань».

Також зміни передбачають віднесення до платників єдиного податку четвертої групи фізичних осіб - підприємців, які організували фермерське господарство, за умови відповідності сукупності певних критеріїв та визначення особливостей їх державної реєстрації/анулювання реєстрації, податкового обліку і звітності, сплати єдиного податку тощо.

Окрім того, Законом встановлюється державна допомога по сплаті єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (від 10% до 90% мінімального страхового внеску) для кожного із членів фермерського господарства протягом 10 років за рахунок коштів Державного бюджету України через механізм доплати на користь застрахованих осіб-членів сімейного фермерського господарства єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Законом також передбачено уточнення положень щодо створення та діяльності сімейного фермерського господарства без набуття статусу юридичної особи.

Цей закон розширює базу оподаткування місцевих бюджетів. Так, лісові землі додатково до рентної плати оподатковуватимуться земельними податком. Це може стати додатковим ресурсом для наповнення місцевих бюджетів платою за землю.

Одним із прогресивних законів, що сприяє формуванню ефективного механізму використання земель, розширенню повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами та, як наслідок, збільшенню надходжень до місцевих бюджетів, можна вважати прийнятий 10 липня 2018 року за № 2498 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні».

Закон передбачає:

- передачу до комунальної власності земель колективної власності ліквідованих КСП;
- передачу у комунальну власність польових/проектних доріг та лісосмуг вздовж масивів сільськогосподарських земель;
- надання повноважень сільським, селищним, міським радам розпоряджатися невитребуваними частками (паями) та нерозпайованими земельні ділянки приватної власності;
- надання повноважень сільським, селищним, міським радам затвердження нормативної грошової оцінки земель за межами населених пунктів;
- встановлення особливостей використання та обміну земельними ділянками у масивах (консолідація земель, упорядкування масивів);
- порядок інвентаризації сільськогосподарських земель, зокрема і з ініціативи органів місцевого самоврядування;
- можливість укладання договорів сервітутного користування земельними ділянками під меліоративними системами;
- можливість передачі земельних ділянок під польовими дорогами, які розташовані у масиві земель сільськогосподарського призначення, в оренду без проведення земельних торгів.

Важливою для органів місцевого самоврядування є норма, яка говорить про те, що землі колективних сільськогосподарських підприємств, що припинені (крім земельних ділянок, які на день набрання чинності зазначеним Законом перебували у приватній власності), вважаються власністю територіальних громад, на території яких вони розташовані. Таким чином, ОМС матимуть можливість отримати у користування додаткові земельні ділянки для їх подальшого використання і отримання економічної вигоди та додаткових надходжень до місцевих бюджетів. Однак такі земельні ділянки попадають під заборону їх продажу у приватну власність та зміну цільового призначення.

Зазначеним Законом розширено повноваження сільських, селищних, міських рад щодо проведення інвентаризації земель на відповідній території (в тому числі, колективної власності) з метою проведення таких заходів:

- внесення до Державного земельного кадастру відомостей про сформовані земельні ділянки;
- формування невитребуваних (нерозподілених) земельних ділянок;
- формування земельних ділянок с/г призначення під деградованими, малопродуктивними, забрудненими, заболоченими землями;

– формування земельних ділянок с/г призначення під поєззахисними лісовими смугами та іншими захисними насадженнями, які обмежують масив та земельні ділянки, розташовані уздовж масиву.

Заслугують на увагу зміни, внесені до Закону України «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)». У новій редакції статті 13 надано чіткі визначення поняттям «нерозподілена земельна ділянка» та «невитребувана земельна частка (пай)» і визначено порядок їх використання. Зокрема:

– нерозподіленою земельною ділянкою є земельна ділянка, яка відповідно до проекту землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв) увійшла до площі земель, що підлягають розподілу, але відповідно до протоколу про розподіл земельних ділянок не була виділена власнику земельної частки (паю);

– невитребуваною є земельна частка (пай), на яку не отримано документа, що посвідчує право на неї, або земельна частка (пай), право на яку посвідчено відповідно до законодавства, але яка не була виділена в натурі (на місцевості).

Нерозподілені земельні ділянки, невитребувані частки (паї) після формування їх у земельні ділянки за рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради можуть передаватися в оренду для використання за цільовим призначенням на строк до дня державної реєстрації права власності на таку земельну ділянку її власниками чи спадкоємцями власників. Однак, якщо до 1 січня 2025 року власник невитребуваної земельної частки (паю) або його спадкоємець не оформив право власності на земельну ділянку, він вважається таким, що відмовився від одержання земельної ділянки і з цього часу така невитребувана земельна частка (пай) за заявою відповідної ради на підставі рішення суду передається у комунальну власність територіальної громади, на території якої вона розташована, у порядку визнання майна безхазяйним.

Слід зазначити, що згідно з новою редакцією статті 5 Закону «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» з 01.01.2019 районні державні адміністрації втрачають право приймати рішення щодо виділення в натурі земельних ділянок за межами населених пунктів. З урахуванням цієї норми та нової редакції статті 13 (де районні державні адміністрації також позбавлені повноважень щодо розпорядження нерозподіленими і невитребуваними земельними ділянками) органи місцевого самоврядування набувають повноважень стосовно передачі в оренду нерозподілених земельних ділянок та невитребуваних часток (паїв) як в межах, так і за межами населених пунктів.

Вкрай важливою нормою є зміни, які вносяться до Закону України «Про оцінку земель» і які надають органам місцевого самоврядування додаткові повноваження у цій сфері. У новій редакції статті 23 цього Закону визначено, що технічна документація з бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель та нормативної грошової оцінки земельних ділянок затверджується відповідною сільською, селищною, міською радою.

За умови ефективного використання ОМС зазначених земельних повноважень можна сподіватися на якісно новий рівень їх розвитку і невеликі додаткові надходження до місцевих бюджетів.

Звертаємо увагу, що вищезазначені норми Закону стосовно позбавлення повноважень районних державних адміністрацій та районних рад у сфері управління земельними ресурсами, говорять про те, що ліквідовано один із аргументів щодо необхідності існування зазначених органів районної ланки в нинішньому форматі, оскільки ці повноваження з 01.01.2019р. повністю передані сільським, селищним, міським радам.

З 01.01.2019 року набувають чинності зміни до статті 25 Закону України «Про меліорацію земель». А саме: особа, якій належить право користування істотною частиною масиву земель сільськогосподарського призначення, на якому здійснюється гідротехнічна меліорація, має право на компенсацію понесених витрат з гідротехнічної меліорації земельних ділянок, розташованих у такому масиві, або суміжних земельних ділянок, які не перебувають в її користуванні. Розмір компенсації та умови її сплати визначаються у договорі між цією особою та власником або користувачем земельної ділянки. Такі норми покладають додаткові витрати з гідротехнічної меліорації на органи місцевого самоврядування на землях, які були передані у комунальну власність.

Передача земель під поєззахисними лісосмугами до комунальної власності зобов'язує органи місцевого самоврядування утримувати такі лісосмуги та нести відповідальність за їх збереження.

10 грудня 2018 року Президент України Петро Порошенко підписав Закон України №2628-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів», прийнятий Верховною Радою України 23 листопада 2018 року. Закон містить зміни, що будуть впливати на дохідну частину бюджетів органів місцевого самоврядування.

Законом встановлено порядок набуття чинності нормативної грошової оцінки земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів. Рішення про таку оцінку має бути оприлюднено до 15 липня року, що передуює бюджетному періоду, в якому буде застосовуватиметься така оцінка. Із запропонованими змінами нормативна грошова оцінка земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, проводиться одночасно з наданням земельної ділянки в оренду і укладанням договору оренди. Таким чином, прийняття цієї

норми спричинятиме відтермінування набуття прав на оренду земельних ділянок в часі щонайменше на півроку. На жаль, це може призвести до втрат місцевих бюджетів від недоотримання плати за землю, погіршення інвестиційного клімату через подовження терміну набуття прав оренди на земельні ділянки.

Також, Законом значно зменшується максимальний розмір ставки земельного податку для лісових земель в 50 разів (було за межами не більше 5% від нормативно грошової оцінки, а стало не більше 0,1%).

Законом законодавчо обмежується застосування коефіцієнтів інфляції (індексу споживчих цін) до бази оподаткування платою за землю – нормативної грошової оцінки земель. Прогнозовані втрати місцевих бюджетів у 2019 році складатимуть 2,0 млрд грн.

Позитивною стороною Закону є встановлення особливості оподаткування земель в межах населених пунктів, у випадках, коли нормативна грошова оцінка не проведена. Це забезпечить наповнення місцевих бюджетів у критичних ситуаціях, наприклад, у разі судового скасування нормативної грошової оцінки.

Додатковим надходженням місцевих бюджетів вважаємо скасування пільги зі сплати плати за землю для земель під залізницями (ст. 274.4 ПКУ). Потенційні доходи місцевих бюджетів будуть складати в наступному році 1,2 млрд грн. Скасування таких пільг було ініційовано Асоціацією міст України.

Також в 2018 році поліпшено правове регулювання у сфері ведення Державного земельного кадастру у частині запровадження удосконаленого механізму надання адміністративних послуг, зокрема щодо реєстрації заяви про здійснення державної реєстрації земельної ділянки сертифікованими інженерами-землевпорядниками в електронній формі із застосуванням веб-технологій, з використанням особистого електронного цифрового підпису. Такі зміни відбуватимуться відповідно до постанови КМУ від 18 липня 2018 р. № 710 «Про внесення змін до Порядку ведення Державного земельного кадастру», яка набере чинності 19 березня 2019 року. З того часу ОМС, які бажають зареєструвати земельну ділянку комунальної власності, отримують можливість подати відповідну заяву та необхідну документацію через розробника такої документації, тобто сертифікованого інженера-землевпорядника з використанням електронного підпису он-лайн. Також спрощується процедура державної реєстрації земельної ділянки з урахуванням принципу екстериторіальності при наданні відповідної послуги, усуваються причини, які зумовлюють необхідність неодноразових звернень фізичних та юридичних осіб із заявами та документами через Центри надання адміністративних послуг до державних кадастрових реєстраторів (у разі виявлення помилок, необхідності внесення певних уточнень), та, як наслідок, зменшуються зайві витрати матеріальних ресурсів. При цьому залишається можливість подання відповідних документів щодо внесення відомостей до Державного земельного кадастру до Державного кадастрового реєстратора. Крім того, з метою недопущення порушень під час державної реєстрації земельних ділянок постановою Уряду запроваджується он-лайн моніторинг розгляду усіх видів заяв, що опрацьовуються у Державному земельному кадастрі. Сервіси відкритого моніторингу нададуть ОМС можливість контролювати стан готовності необхідних документів та отримувати актуальну інформацію про можливість їх отримання у відповідному Центрі надання адміністративних послуг.

19 вересня 2018 року на засіданні Уряду Міністерство аграрної політики та продовольства України повідомило про проведення пілотного проекту та про укладення Договору про забезпечення функціонування систем електронних земельних торгів між Державним підприємством «СЕТАМ» Міністерства юстиції України та Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру. Як повідомило Міністерство юстиції України, до продажу запропонували права оренди на 10 ділянок загальною площею 210 гектарів, по дві в Кіровоградській, Одеській, Сумській, Львівській та Чернігівській областях. Вперше розпочато процес продажу прав оренди через електронні системи. Земельні аукціони традиційного формату продовжують діяти до внесення змін до Земельного кодексу України. Проект дозволяє відпрацювати процедуру переведення в електронний формат та упередити можливі ризики цієї трансформації.

У 2018 році вперше після 1995 року проведено загальнонаціональну оцінку всіх земель сільськогосподарського призначення на території України (крім земель у межах населених пунктів) на площі понад 35 млн гектарів. Така оцінка є базою для оподаткування платою за землю та єдиним податком четвертої групи платників єдиного податку. Варто відзначити, що така оцінка проведена за кошти державного бюджету. Однак, від такого процесу були усунені органи місцевого самоврядування. Адже відповідно до Закону України «Про оцінку земель» затвердження нормативної грошової оцінки є виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад, в той час, як загальнонаціональна оцінка була затверджена Мінагрополітики.

Підбиваючи підсумки змін до земельного законодавства, варто зазначити, що прийняте законодавство у 2018 році є прогресивним та дуже очікуваним кроком у бік вирішення нагальних проблем унормування земельних відносин в період децентралізації. Окрім цього, прийняття вищенаведених змін є підтвердженням дійсного прагнення країни до якнайшвидшого надання ОМС широкого кола правових можливостей.



# ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я

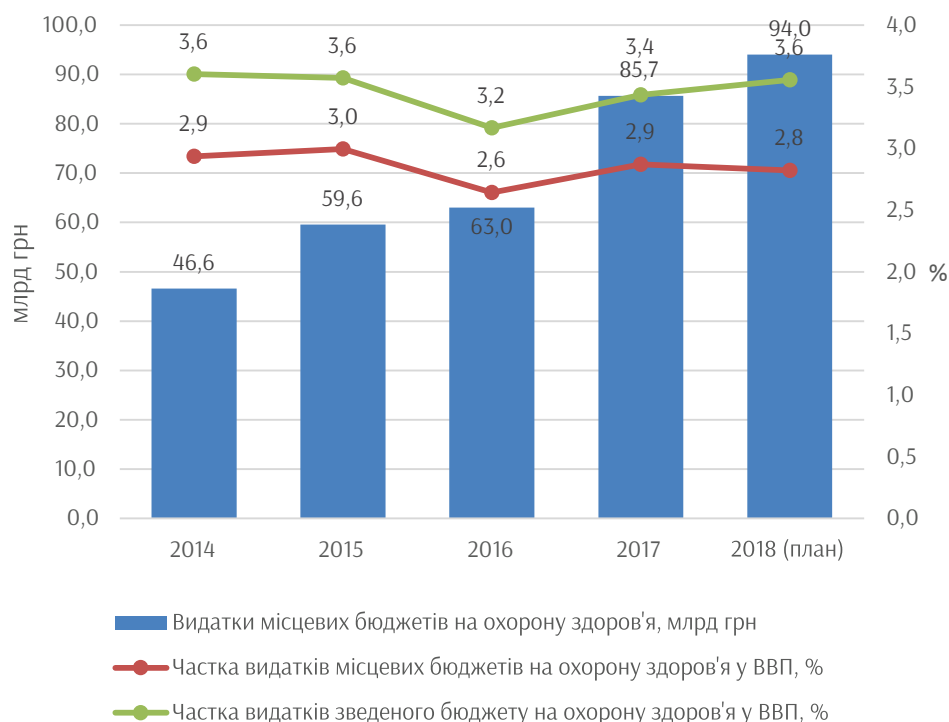
Всесвітня організація охорони здоров'я рекомендує умовно виділяти в будь-якій системі охорони здоров'я наступні структурні елементи:

- надання медичної допомоги,
- трудові ресурси,
- фінансування,
- лікарські засоби, вакцини і технології,
- інформаційне забезпечення,
- лідерство і управління.

Кожний з цих структурних елементів в системі охорони здоров'я нашої країни потребує змін.

У 2018 році стартувала реформа системи охорони здоров'я. Чим ознаменувався старт реформи і що це означає? Зміни відбуваються на фоні суттєвого погіршення демографічної ситуації протягом останніх років країні, смертність перевищує народжуваність більш ніж у 1,6 разів. Тривалість життя в Україні з кожним роком скорочується і значно нижче від середньої тривалості життя у країнах - членах ЄС, зростають захворюваність та смертність від основних причин (серцево-судинні, онкологічні хвороби), погіршується ситуація із захворюваністю на кір та низьким рівнем охоплення вакцинацією. Наприклад, показники чоловічої смертності у віці 15 - 60 років в Україні є одними з найгірших у світі. Це впливає на стан соціально-економічного розвитку країни.

За розрахунками Всесвітньої організації охорони здоров'я та Європейського Союзу для ефективного функціонування системи охорони здоров'я її фінансування має становити не менше 6-8% ВВП. У 2017 р. на систему охорони здоров'я з місцевих бюджетів виділено близько 2,9% внутрішнього валового продукту (ВВП), у 2018 році - 2,8% (Мал.1).



Мал.1 Динаміка витратків на охорону здоров'я протягом 2014-2018 років

## Первинна медична допомога

Протягом 2018 року прийнято цілий ряд підзаконних актів. Попри всі суперечки серед медичної спільноти, депутатського корпусу та органів державної влади прийняття Закону України «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» восени 2017 року дозволило з 1 січня 2018 року розпочати реалі-

зацію державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги. У межах програми держава гарантує громадянам повну оплату за рахунок коштів Державного бюджету України необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, пов'язаних з наданням: екстреної медичної допомоги; первинної медичної допомоги; вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги; третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; паліативної медичної допомоги; медичної реабілітації; медичної допомоги дітям до 16 років та медичної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами. Ще законом передбачено, що програма медичних гарантій затверджуватиметься Верховною Радою України у складі закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Однак така Програма не затверджена ні на 2018, ні на 2019 роки. Залишається незрозумілим, що входить до переліку та обсяг медичних послуг та лікарських засобів, оплата яких гарантується за рахунок коштів Державного бюджету України.

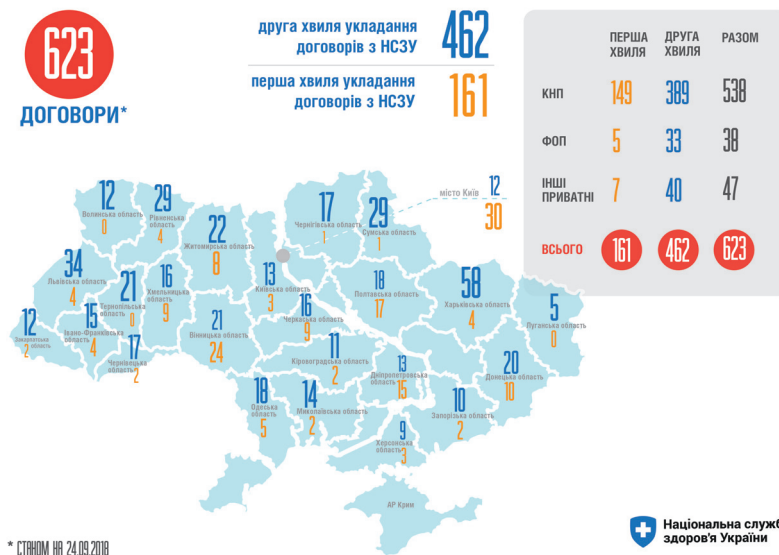
З метою реалізації основних положень закону постановою КМУ від 27.12.2017 р. № 1101 утворено Національну службу здоров'я України, яка виконує функції замовника медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій та відповідно оплачує послуги з медичного забезпечення закладам охорони здоров'я. Наприклад, така система діє у країнах Скандинавії, Великобританії, Іспанії, Польщі. Кожен рік затверджується програма медичних гарантій – що саме оплачує держава.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» від 6 квітня 2017 року №2002 заклади охорони здоров'я комунальної власності можуть утворюватися та функціонувати за організаційно-правовою формою як комунальні некомерційні підприємства або комунальні установи. Замість роботи тільки в межах Бюджетного кодексу вони отримують можливість здійснювати діяльність на підставі Господарського кодексу, що дає ширші можливості.

Першочерговим завданням на перше півріччя 2018 року було – **реорганізувати заклади ПМД з бюджетних установ у комунальні некомерційні підприємства тобто автономізуватися**. Це обов'язкова умова, оскільки лише заклади у статусі комунальних некомерційних підприємств можуть укласти договори з НСЗУ та отримувати пряму оплату з державного бюджету. Органи управління ЗОЗ вперше за роки незалежності приймали такі рішення про перетворення закладів охорони здоров'я в КНП.

Але склалося не так, як гадалося. Усі ЗОЗ, що надають ПМД, повинні були до кінця року перетворитися в КНП та заключити договори з НСЗУ.

За результатами «двох хвиль» реорганізацій (у червні і серпні 2018 року) 623 заклади охорони здоров'я з 1 229 розпочали працювати з НСЗУ (Мал.2). У цих закладах обслуговується загалом 23 млн людей, з них понад 13 млн людей обрали свого лікаря. А НСЗУ за договором виплатила на рахунки закладів 2,45 млрд грн. Перший крок зроблено.



Мал.2 Підписання ЗОЗ договорів з НСЗУ (дані НСЗУ)

Як приклад, за результатами «двох хвиль» 63% населення Вінницької області вже підписали декларації з лікарями та 45 закладів охорони здоров'я, з них 43 КНП та 2 приватних отримали кошти від НСЗУ (Мал.3).



## Вінницька область

Кількість зареєстрованих в e-Health декларації

36 732

в закладах, що не мають договору з НСЗУ

988 437

в закладах, що мають договір з НСЗУ

Укладені договори з НСЗУ за типами власності

	«ПЕРША ХВИЛЯ»	«ДРУГА ХВИЛЯ»	ДВІ ХВИЛІ
КНП	23	20	43
ФОП	0	0	0
ІНШІ ПРИВАТНІ	1	1	2
<b>ВСЬОГО</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>45</b>

Укладені декларації населення з лікарем за віком та статтю



Укладені декларації населення з лікарем за типами власності

	«ПЕРША ХВИЛЯ»	«ДРУГА ХВИЛЯ»	ДВІ ХВИЛІ
КНП	583 568	404 766	988 334
ФОП	0	0	0
ІНШІ ПРИВАТНІ	103	0	103
<b>ВСЬОГО</b>	<b>583 671</b>	<b>404 766</b>	<b>988 437</b>

Оплати медзакладам області в «першу хвилю» за типами власності

	Листопад	Серпень	Вересень	Разом
КНП	30 025 003	33 205 102	32 996 259	96 226 364
ФОП	0	0	0	0
ІНШІ ПРИВАТНІ	580	1 973	3 022	5 575
<b>ВСЬОГО</b>	<b>30 025 583</b>	<b>33 207 076</b>	<b>32 999 280</b>	<b>96 231 939</b>

Кількість зареєстрованих в e-Health декларації



Оплати медзакладам по області, що увійшли у «першу хвилю»

96 231 939

листопад 30 025 583 грн

серпень 33 207 076 грн

вересень 32 999 280 грн

Національна служба здоров'я України

Мал. 3 Укладання договорів за підсумками «двох хвиль» у Вінницькій області (дані НСЗУ)

Для чіткого визначення вимог до ЗОЗ, які надають послуги з медичного обслуговування населення, Кабінет Міністрів України ухвалив окрему постанову від 28.03.2018 №391. Зокрема, заклад має бути устаткований відповідно до таблиця оснащення, мати ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, умови для медичного обслуговування та вільного доступу до будівель і приміщень надавача медичних послуг осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення тощо. Ще одна з важливих передумов роботи ЗОЗ з НСЗУ – **підключення до електронної системи охорони здоров'я**. Вимоги до реєстрації користувачів, внесення та обміну інформацією і документами в електронній системі охорони здоров'я визначено постановою КМУ від 25.04.2018 р. №411. У системі мають бути всі місця надання медичної допомоги, уповноважені особи та медичні працівники, які будуть залучені до виконання договору. При цьому слід врахувати, що більшість ЗОЗ працює в будівлях зразка радянських часів та мають застарілу матеріально-технічну базу.

Уперше НСЗУ у 2018 році розпочала **оплачувати послуги закладів з надання первинної допомоги за принципом капітації**, коли заклад отримує від НСЗУ встановлену суму за кожного пацієнта як капітаційна ставка протягом календарного року.

Забезпечити ефективне надання медичних послуг з ПМД можливо при наявності лікарів в ЗОЗ, з якими населення може підписати декларацію. Однак на практиці це виявилось зробити неможливо, адже укомплектованість лікарями ЗПСМ у 2017 році становила лише 73%.

При цьому слід зазначити, що у 2017 році з усього числа (5233) ЛА, які працюють у структурі ЦПМСД, майже у 8% (412 ЛА) жодна посада не була заміщена лікарем.

З березня 2018 року ПМД надається відповідно до нового Порядку, затвердженого наказом від 19.03.2018 №504. У роботі лікарі, що надають первинну медичну допомогу, розпочали використовувати Міжнародну класифікацію первинної медичної допомоги ICD-2-E, затверджену наказом МОЗ України 4.01.2018 року.

На відміну від попередніх років, обрати сімейного лікаря, терапевта чи педіатра та підписати з ним декларацію кожен житель може самостійно відповідно до Порядку вибору лікаря, який надає ПМД, затвердженого наказом МОЗ України від 19.03.2018 №503 та зареєстрованого в Міністерстві 21.03.2018 за №347/31799. Оптимальний обсяг практики ПМД становить: 1800 осіб на одного лікаря загальної практики - сімейного лікаря; 2000 осіб на одного лікаря-терапевта; 900 дітей на одного лікаря-педіатра.

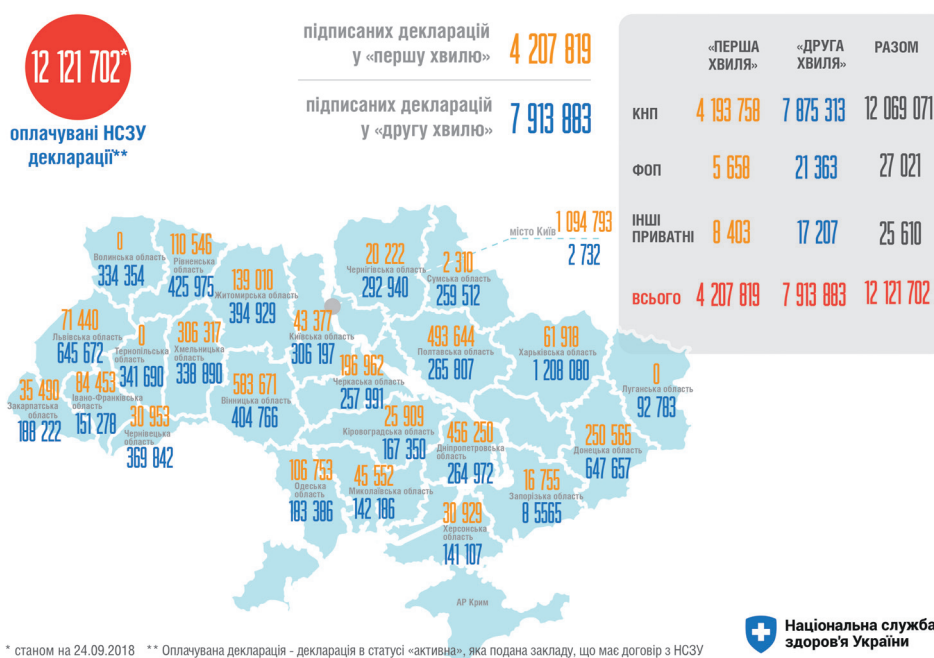
Базовий тариф у 2018 році за пацієнта, який підписав декларацію з лікарем, склав 370 грн та 240 грн за пацієнта, який не підписав декларацію. До базового тарифу почали застосовуватися вікові коефіцієнти та додатково коригувальний коефіцієнт для гірської місцевості (1,25).

Постановою КМУ від 18.12.2018 року №1117 затверджено базові тарифи на 2019 рік – капітаційну ставку за обслуговування одного пацієнта протягом календарного року на рівні: за одного пацієнта, включеного до зеленого списку, – 370 грн на рік з коригувальними коефіцієнтами; включеного до червоного списку – 120 грн на рік без коригувальних коефіцієнтів до 1 липня 2019 року. Також у постанові не враховано зростання мінімальної заробітної плати у 2019 році. Розмір ставки для пацієнтів з червоного списку необ-

ґрунтовано зменшений і за ці кошти не може бути надано однаковий обсяг послуг з первинної медичної допомоги населенню. Постає питання, яким чином та на які цілі КНП здійснювати видатки за рахунок капітаційної ставки, зокрема, чи враховує вона кошти на утримання ЗОЗ тощо.

Протягом 2018 року траплялися випадки, коли пацієнти через відсутність лікаря, не могли підписати декларацію. За статистикою НСЗУ дві третини лікарів набрали декларацій більше за обсяг оптимальної практики. З урахуванням цього досвіду з 2019 року вводиться норма, за якою сімейні лікарі, терапевти та педіатри зможуть набирати більше пацієнтів. Але при цьому не застосовуватимуться вікові коефіцієнти, якщо кількість пацієнтів за деклараціями у лікаря ПМД перевищує рекомендований ліміт до 10%, та буде оплачено за тарифом 370 грн/рік на людину. У випадках, коли кількість декларацій перевищуватиме оптимальну більше ніж на 10%, то вони будуть оплачені за тарифом 370 грн/рік на людину із застосуванням понижувальних коефіцієнтів і без застосування вікових коефіцієнтів.

Уперше в Україні почало діяти фінансування послуг з надання медичної допомоги, а не за статтями витрат. Заклади, які підписали договори у серпні, уже з жовтня 2018 року почали отримувати оплати за надання медичних послуг сімейними лікарями, терапевтами і педіатрами від НСЗУ. До цього часу вони фінансувалися за кошти медичної субвенції.



#### Мал.4 Оплата НСЗУ декларацій

Слід врахувати, що крім зміни статусу ЗОЗ **формується спроможні мережі надання первинної медичної допомоги** відповідно до Порядку затвердженого наказом МОЗ 2.02.2018 № 178/24. З лютого 2018 року обласні державні адміністрації розробляють План спроможної мережі надання ПМД, який містить інформацію про спроможну мережу надання ПМД, сформовану відповідно до критеріїв спроможності. Отже перед місцевою владою при наявності Плану спроможної мережі постають завдання, яким чином наявну мережу трансформувати з урахуванням ряду критеріїв та забезпечити її доступність та ефективну діяльність.

Планувалося, що в рамках реалізації Закону України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування сільського населення» розпочнеться реформування сільської медицини. В державному бюджеті протягом 2017-2018 років було виділено субвенцію місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості. Мінрегіоном затверджено фінансування 512 проектів будівництва амбулаторій на загальну суму 2,7 млрд грн по всіх областях України. Однак посеред бюджетного року Мінрегіон запровадив додаткові умов надання цієї субвенції - співфінансування з місцевих бюджетів. Виконати таку умову було неможливо, адже місцеві бюджети на 2018 рік вже прийняті і відповідні видатки в них не передбачені. Як наслідок, станом на початок грудня 2018 року використано лише 362,7 млн грн коштів цієї субвенції.

Слід зазначити, що успіху у реформуванні охорони здоров'я ОМС можуть досягти лише за умови наявності необхідних ресурсів – людських, матеріальних, фінансових.

З метою полегшення надавачеві ПМД фінансового планування доходів та видатків на 2018 рік МОЗ України було рекомендовано Електронний інструмент з фінансового планування доходів і видатків надавача ПМД. Забезпечення балансу між доходами та витратами є ключовим для досягнення фінансової стійкості в роботі ЗОЗ.

Найпершим стимулом є заробітна плата. Оскільки автономізований заклад має більшу самостійність у вирішенні питань оплати праці, вперше керівництво ЗОЗ спільно з колективом може разом визначити систему розрахунку, яка задовольнить усіх з точки справедливості та прозорості. Ця система закріплюється положенням про оплату праці/преміювання в КНП або бути частиною колективного договору, а не взята з тарифної сітки. Є перші результати, що медичні працівники в КНП отримали значно вищу заробітну плату, ніж в інших ЗОЗ. Наприклад, лікар ЦПМСД м. Червоноград Львівської області, який набрав максимальну кількість декларацій, отримав «на руки» 15 700 гривень. До підписання договору з НСЗУ – 5 500 гривень. Зарплата медсестер була 4 150 гривень, зараз – 9 000 гривень і залежить від кількості декларацій лікаря, за яким закріплена медична сестра.

Але на практиці в ОМС виникали питання щодо підходів у нарахуванні заробітної плати за наявності тарифної сітки окладів, стосовно призначення керівника ЗОЗ.

Для врегулювання останнього змінами до Основ законодавства про охорону здоров'я та постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 №1094 **введено нові підходи до призначення керівника державного, комунального закладу охорони здоров'я на конкурсній основі** шляхом укладання з ними контракту на строк від трьох до п'яти років. Уповноважені виконавчі органи управління власника ЗОЗ визначають особливості конкурсу для призначення керівників закладів, які провадять діяльність з надання первинної медичної допомоги. Також відповідно до постанови КМУ від 27.12.2017 №1077 передбачено утворення спостережної ради закладу охорони здоров'я як наглядового органу ЗОЗ державної або комунальної форми власності, що надає медичну допомогу вторинного та/або третинного рівня, з яким головним розпорядником бюджетних коштів укладено договір про медичне обслуговування населення.

### **Програма «Доступні ліки»**

Ще один із важливих інструментів доступності медичної допомоги населенню – це забезпечення населення лікарськими засобами. Програма «Доступні ліки» працює другий рік і впроваджує новий принцип реімбурсації при забезпеченні пацієнтів ліками, коли аптека видає пацієнту ліки за рецептом лікаря і отримує за ці ліки відшкодування від держави.

Для чіткого визначення переліку медикаментів, які пацієнти можуть отримати безоплатно або з незначною доплатою, МОЗ України наказом від 05.02.2018 № 177 затвердив Реєстр препаратів програми «Доступні ліки». До оновленого реєстру ліків увійшов 261 препарат, 59 з яких для пацієнта є повністю безоплатними. Препарати видають понад 7 800 аптек з позначкою «Доступні ліки» – це кожна третя аптека країни. Є сподівання, що процедура видачі ліків буде спрощена при введенні електронного рецепта з 2019 року.

Протягом 2018 року виникали проблеми зі здійсненням платежів КНП аптекам за рахунок коштів субвенції з державного бюджету для відшкодування вартості лікарських засобів через органи Державного казначейства України. Оскільки постановою КМУ від 17.03.2017 року №152 «Про забезпечення доступності лікарських засобів» визначено механізм відшкодування вартості ЛЗ між суб'єктами господарювання (аптечними закладами) виключно розпорядниками бюджетних коштів.

### **Вторинна медична допомога**

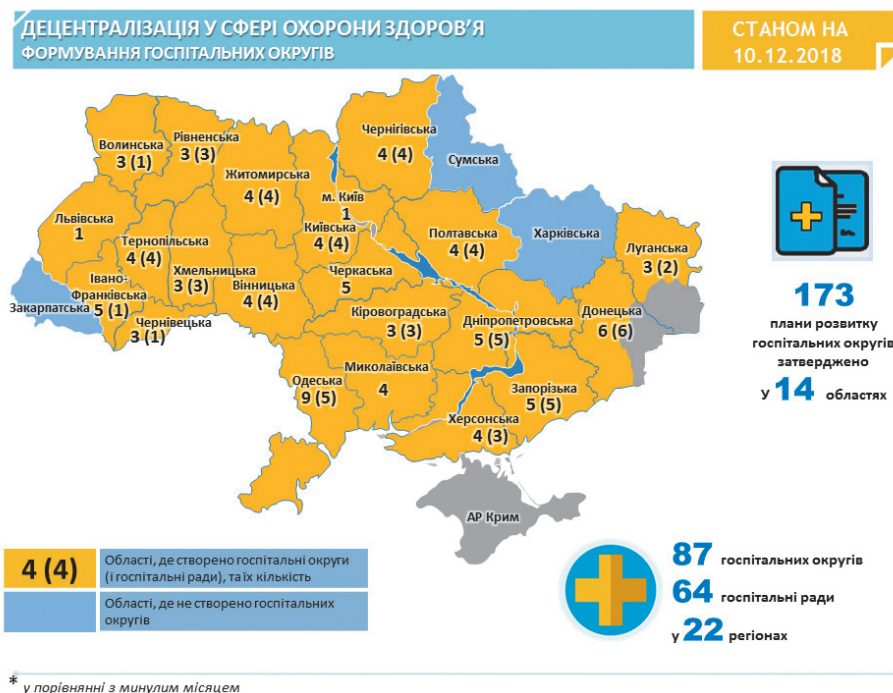
Продовжуючи тему доступності медичної допомоги доцільно звернути увагу на те, що розвиток і, у разі потреби, реорганізація мережі ЗОЗ, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу, здійснюється через госпітальні округи, як визначено Основами законодавства України про охорону здоров'я.

Майже в усіх областях створено ГО, крім Сумської та Закарпатської областей (Мал.5). Органам місцевого самоврядування та органам місцевої влади доводилося неодноразово переконувати МОЗ України у своєму баченні потреб територіальних громад створити саме таку кількість ГО. Це пов'язано з тим, що критерії визначення складу та меж ГО не враховують особливостей кожної території. Для приклада, представники міст Сумської області відстояли перед МОЗ свою позицію щодо існування шести ГО в області. Варто відзначити, що в двох областях – Львівській та Харківській – створено по одному ГО, який охоплює всю територію області.

Перший крок до оптимізації мережі ЗОЗ, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу, зроблено.

Нагальність визначення подальшої ролі ЗОЗ, що надають ВМД в регіоні потребує наступного кроку – створення Госпітальної ради, членами якої є представники міст обласного значення, районів, ОТГ, які роз-

робляють **План розвитку госпітального округу на період від трьох до п'яти років**, що затверджується рішенням місцевих рад. План розвитку ГО є програмним документом для оптимізації мережі закладів охорони здоров'я в регіоні.



#### Мал.5 Формування госпітальних округів – регіональні відмінності

Структурні та функціональні перетворення ЗОЗ, що надають ВМД, відбуваються одночасно зі змінами фінансування. Концепцією реформи фінансування системи охорони здоров'я, затвердженою розпорядженням КМУ 30.11.2016 №1013-р, передбачено, що вторинна (спеціалізована) медична допомога на підготовчому етапі фінансується з бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів ОТГ, що утворюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, та обласних бюджетів із підготовкою до запровадження оплати постачальникам на договірній основі за **методом розподілу на діагностично-споріднені групи**.

Уперше Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» передбачено, що протягом 2018-2019 років реалізація державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій поступово запроваджується для інших видів медичної допомоги крім первинної. **Для пілоту** з реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій **для вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги у 2019 році обрано Полтавську область** і ДБ виділено майже 967 млн грн для пілотного проекту з реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій **для амбулаторно-поліклінічної вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги** - 2 млрд грн.

Продовжуватиметься перетворення на КНП закладів охорони здоров'я, що надають вторинну медичну допомогу. Та й очевидно, що для подальшої оптимізації мережі ЗОЗ органам місцевого самоврядування необхідно обов'язково враховувати: демографічну ситуацію у тому числі вікової структури населення; показники та структуру захворюваності та інвалідності; географічні особливості та маршрутів пацієнтів; потребу населення у тих чи інших ліжках та можливості адміністративної території (щільність населення, стан доріг, мережу та можливості ЗОЗ).

Слід врахувати, що успіх реформи в першу чергу залежить від фінансування. У процесі формування ДБ, у 2018 році обсяг медсубвенції склав 57,3 млрд грн, у 2019 заплановано 55,7 млрд грн. МОЗ України наприкінці грудня 2018 року підтвердив дані ОМС і зазначив, що дефіцит медичної субвенції у 2019 році становитиме 36,8 млрд грн (40%), та підтримав позицію щодо необхідності належного фінансового забезпечення бюджетних установ.

У 2018 році при зміні підходів до розподілу медичної субвенції залишалася проблемною ситуація із забезпеченням препаратами інсуліну хворих на цукровий діабет, лікуванням хворих на ниркову недостатність та заборгованість по заробітній платі медикам. Слід врахувати, що ОМС залишаються наодинці з



цими проблемами і змушені постійно вишукувати кошти для фінансування цих напрямків. МОЗ України протягом року намагався перекласти відповідальність на міста у питанні забезпечення видатків на заробітну плату працівників закладів охорони здоров'я, цільових видатків на лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет, та для лікування хворих на хронічну ниркову недостатність методом гемодіалізу. Вдалося домогтися, що Урядом за рахунок перерозподілу видатків державного бюджету протягом 2018 року збільшено медичну субвенцію більше, ніж на 5,6 млрд грн.

При цьому під час реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2018 рік залишається ряд питань, які на сьогодні потребують вирішення і ляжуть на плечі органів місцевого самоврядування. Згідно з даними МОЗ, у 70% тих, хто не одразу зміг отримати ліцензію, був відсутній перелік медичного обладнання та виробів медичного призначення, необхідних для надання медичної допомоги в обсязі, передбаченому клінічними протоколами (194 з 254). Також частою перешкодою для отримання ліцензії було те, що заклад не укомплектований медичними працівниками за заявленими спеціальностями, – таких закладів було 45%. Дефіцит лікарів став перешкодою не тільки для отримання ліцензії, а також для підписання декларації. Крім того, відповідно до постанови КМУ від 23.08.2018 №391 «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення», відповідність технічного оснащення закладу ПМД оновленому Примірному табелю матеріально-технічного оснащення, що затверджений МОЗ26.01.2018 №148, є однією з обов'язкових умов, які повинні виконати ЗОЗ для укладання договорів з НСЗУ та переходу на нову систему фінансування медичного закладу. Оскільки акти прийнято на початку року не всі органи управління ЗОЗ змогли передбачити кошти та придбати необхідне медичне обладнання.

### **Які зміни очікують нас наступного року?**

З 1 січня набуває чинності **Закон України «Про застосування трансплантація анатомічних матеріалів людини»**. Закон передбачає, що кожен українець може підписати згоду на трансплантацію своїх органів після смерті, якщо передумав - відкликати документ. Відповідно потребує розробки Єдина державна інформаційна система трансплантації, яка повинна почати працювати у 2019 році, та окремо – придбання реєстру донорів кісткового мозку з можливістю доступу до міжнародної бази даних донорів. Створення ЄДІСТ – це одне із першочергових завдань для запровадження системи трансплантації в Україні з огляду на те, що в Україні пацієнтів, які потребують трансплантації органів від неродинного донора, направляють на лікування за кордон.

Не менш важливим, ніж трансформація високоспеціалізованої медичної допомоги, є прийняття законодавчої бази щодо реформування системи громадського здоров'я. **Проект закону «Про систему громадського здоров'я»** вводить поняття "громадське здоров'я" як сферу знань та організовану діяльність щодо зміцнення здоров'я, запобігання хворобам та збільшення тривалості життя та врегульовує роботу системи на засадах 10 основних функцій громадського здоров'я ВООЗ.

З 2019 року наказом МОЗ України від 31.10.2018 №1977 в ЗОЗ вводяться посади Генерального директора, заступника Генерального директора та медичного директора і відповідно змінюються вимоги до цих посад.

Заклади охорони здоров'я, які не встигли перетворитися в КНП і підписати договори, будуть продовжувати перетворення та підписання договорів з НСЗУ про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги та розпочнуть цю процедуру ЗОЗ, що надають вторинну медичну допомогу.

Із середини 2019 року, згідно з планами МОЗ, буде запроваджено **«Безкоштовну діагностику»** при наданні ВМД: більшість консультацій спеціалістів, найважливіші діагностичні дослідження, а також основні аналізи за направленням сімейного лікаря оплатить НСЗУ. Лікарі зможуть направити пацієнтів на рентген, УЗД, мамографію, ЕХО серця та інші діагностичні процедури в будь-який заклад, який долучиться до реформи, за вибором пацієнта. У разі звернення до вузькопрофільного спеціаліста без направлення, необхідно буде оплатити таку консультацію самостійно. Наразі знаходяться на обговоренні **проекти постанов, якими врегульовується застосування нових механізмів оплати медичних послуг** амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної ВМД (спеціалізованої) в комунальних ЗОЗ Полтавської області та використання коштів, передбачених у державному бюджеті для проведення пілотного проекту з реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій **для амбулаторно-поліклінічної вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги**.

Коли місто, район чи ОТГ приєднуються до реформи, на дверях відповідних поліклінік буде розміщено знаки програми «Безкоштовна діагностика». Упроваджуватимуться електронні картки, направлення до

спеціалістів, рецепти, листки непрацездатності. Перехід на електронні картки передбачає автоматичний збір статистики.

Для оплати діяльності постачальників стаціонарної медичної допомоги у перспективі застосовуватиметься **метод фінансування на основі оплати за пролікований випадок за методом розподілу на діагностично-споріднені групи**, які ще потрібно затвердити. Разом з тим, повинен бути розроблений і прорахований класифікатор та вартість медичних послуг або перелік медичних втручань з надання ВМД (спеціалізованої).

У 2019 році відбуватиметься **розвиток екстреної медичної допомоги** у Вінницькій, Донецькій, Одеській, Полтавській, Тернопільській областях та місті Києві, на що в державний бюджет закладено 1 млрд грн. Трансформація екстреної медичної допомоги передбачає:

- підвищення кваліфікації бригад до рівня світових стандартів;
- підвищення зарплати для фахівців;
- новий, сучасний транспорт, оснащений необхідним обладнанням;
- сучасні диспетчерські служби, об'єднані єдиною електронною системою.

Також планується створення Агенції із закупівель, яка поступово візьме на себе закупівлю медикаментів за стратегічними напрямками – вакцинація (на основі рамкових угод), лікування соціально небезпечних хвороб та інших захворювань.

У наступному році перед ОМС постане три головні завдання. **По-перше**, якнайшвидша реорганізація своїх медичних закладів у КНП. Заклади охорони здоров'я повинні перейти від простого утримання на оплату послуг за договором, укладеним з НСЗУ. Без цього заклади не зможуть приєднатися до реформи. **По-друге**, у 2019 році сімейні лікарі та спеціалісти поліклінік повинні бути на 100% забезпечені комп'ютерною технікою, оскільки у наступному році медична сфера буде активно переходити на електронний документообіг. **По-третє**, мотивація медиків – необхідно створити привабливі умови, обладнати місце роботи й життя.

Підсумовуючи результати 2018 року слід визнати, що він був досить напруженим для охорони здоров'я через початок трансформування системи фінансування при наданні первинної медичної допомоги.

З одного боку у 2018 році було прийнято цілу низку підзаконних актів, що потребували значних зусиль як від ОМС і медичної спільноти, так і від населення. Це пов'язано з тим, що запроваджено нові підходи до:

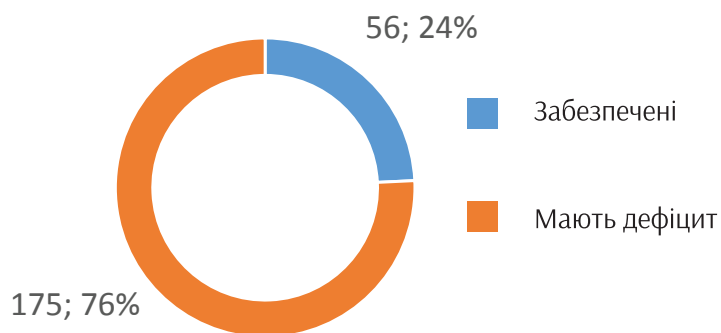
- реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2018 рік та оплати медичних послуг з надання первинної медичної допомоги;
- зміни організаційно-правової форми закладів охорони здоров'я комунальної власності, укладення договорів про медичне обслуговування населення та формування спроможних мереж надання ПМД.
- вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення;
- функціонування електронної системи охорони здоров'я тощо.

З іншого боку всі зміни відбувалися на фоні дефіциту медичної субвенції, яку Уряд протягом 2018 року багаторазово перерозподіляв з державного бюджету місцевим бюджетам. Через такий стан ОМС вимушені були виправляти ситуацію та здійснювати перерозподіл капітальних видатків, зменшуючи обсяги фінансування видатків на соціально-економічний розвиток, будівництво, ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства, спрямовуючи їх на заробітну плату працівників закладів охорони здоров'я, на лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет, і на хронічну ниркову недостатність методом гемодіалізу.

# ОСВІТА

**Ресурсне забезпечення.** Місцеве самоврядування розпочало 2018 бюджетний рік у галузі освіти за новими правилами. Адже було змінено порядок розрахунку освітньої субвенції і затверджено нову формулу її розподілу. Ці державні кошти другий рік поспіль спрямовуються до місцевих бюджетів із метою виключно оплати праці педагогічних працівників шкіл. Уже I квартал 2018 року показав, що формула працює неправильно, оскільки в багатьох громадах учителі недоотримали коштів на заробітну плату. Керівники органів місцевого самоврядування почали вдаватися до непопулярних рішень, щоб освітній процес відбувся без збоїв. Наприклад, заробітна плата виплачувалась із затримкою чи дофінансовувалась із власних ресурсів. Місцева влада, по суті, змушена була виконувати задекларовані Урядом гарантії у сфері оплати праці педагогів, а в окремих випадках максимально їх скорочувати. Так, було зменшено надбавки та доплати, що спричинило в багатьох колективах шкіл соціальне невдоволення, а в окремих громадах навіть страйки.

За інформацією 231 громади про наявний дефіцит освітньої субвенції заявили 76% міст та ОТГ (Мал. 1). Недостатність коштів склала 4,4 млрд. гривень.



## Мал. 1. Стан забезпечення оплати праці вчителів за кошти освітньої субвенції в 2018 році.

Попри наявні у чинному законодавстві норми щодо фінансування з державного бюджету видатків, пов'язаних з оплатою праці вчителів, повністю на місцевий бюджет було перекладено фінансування:

- поділу класів на групи при вивченні окремих предметів (наприклад, для бюджету м. Запоріжжя це склало 90 млн. грн.);
- інклюзивно-ресурсних центрів (зокрема, з бюджету м. Чернігова необхідно було виділити 732,5 тис. грн.);
- груп подовженого дня (наприклад, для м. Тернополя це склало 3,5 млн. грн.);
- годин індивідуального навчання; (зокрема, втрата для бюджету м. Конотопа склала 1,6 млн. грн.) тощо.

Ситуація з формуванням проекту бюджету на 2019 рік та розрахунком обсягів освітньої субвенції нагадала минулорічну: Парламент прийняв Державний бюджет України, а зміни до формули розподілу освітньої субвенції так і не були затверджені. МОН стверджує, що в обсягах освітньої субвенції на 2019 рік було враховано і поділ класів на групи при вивченні окремих предметів, і фінансування інклюзивно-ресурсних центрів, і змінену розрахункову наповнюваність класів для різних адміністративних одиниць. Самі ж зміни до формули так і не були оприлюднені, що свідчить про «ручний режим» розподілу коштів у бюджеті наступного року.

Протягом цього бюджетного року Уряд п'ять разів здійснював перерозподіл обсягу освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, а також здійснював окремим місцевим бюджетам наближення освітньої субвенції з IV кварталу на II-III квартал, щоб забезпечити виплати заробітних плат педагогічним працівникам закладів загальної середньої освіти. В більшості випадків при цьому кошти обласних бюджетів перерозподілялися між бюджетами районів, міст та ОТГ. У результаті перерозподілу ресурси ОТГ та міст були збільшені на 297,7 млн. гривень. Також наприкінці року Кабмін спрямував близько 230 млн. гривень ОДА, щоб вони зробили відповідний перерозподіл між місцевими бюджетами та закрили питання з дефіцитом коштів. При цьому зауважуємо, що під час перерозподілу освітньої субвенції лише окремі голови ОДА врахували лист Міністерства фінансів України № 07010-07-21/24561 від 20.09.2018 року, у якому було зазначено, що «збільшення у поточному році видатків для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад має здійснюватися, в пер-

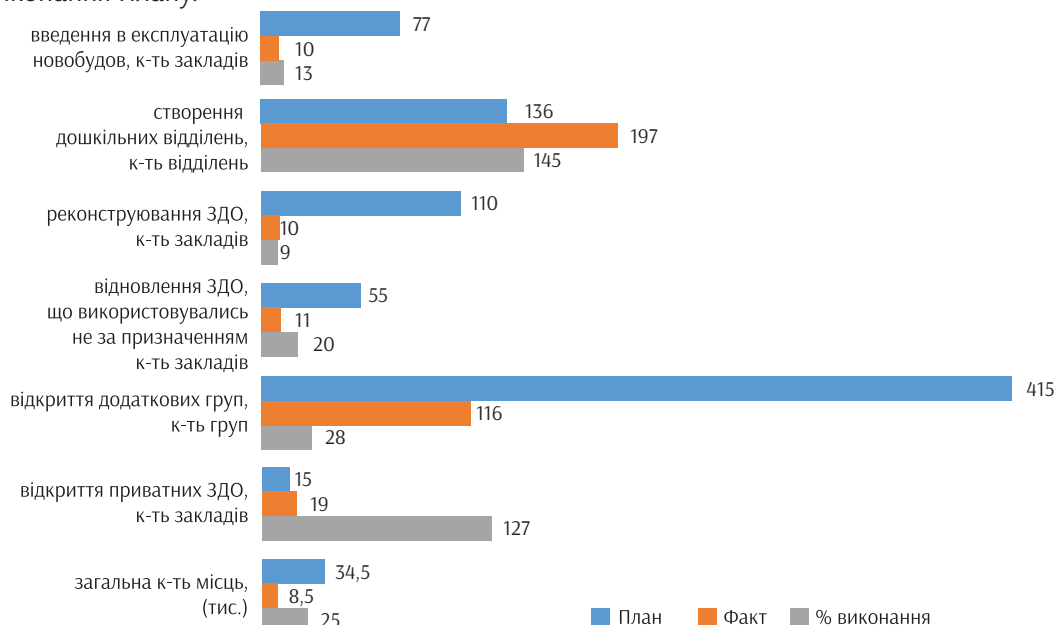


шу чергу, за рахунок зменшення видатків обласного бюджету, а не шляхом зменшення видатків по тим бюджетам, у яких функціонує оптимальна мережа». У той же час не всі ОДА врахували позицію Мінфіну щодо перерозподілу з обласного ресурсу. Так, Чернігівська ОДА, Закарпатська ОДА, Сумська ОДА у розпорядженні № 868-р, а Чернігівська ОДА ще й у розпорядженні № 1018-р порушили цю рекомендацію і забрали кошти місцевих бюджетів у громадах, де було оптимізовано мережу. Таким чином ОДА, забравши кошти в бюджетах міст та ОТГ, демотивували органи місцевого самоврядування надалі проводити оптимізацію закладів. Адже відповідно до БКУ, зекономлені внаслідок оптимізації мережі кошти органи місцевого самоврядування використовуються на оновлення освітнього середовища.

У той же час 2018 рік відзначився роком підготовки до старту Нової української школи для всіх першокласників шкіл України. З метою оновлення освітнього середовища, а саме закупівлі шкільного обладнання та меблів, з державного бюджету України вперше було виділено субвенцію на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» у розмірі 1,369 млн. гривень. Умовою використання цієї субвенції було співфінансування закупівлі меблів та обладнання з місцевих бюджетів. Однак, як показав початок нового 2018/2019 навчального року, більшості громад України не вдалось вчасно закупити меблі та шкільне обладнання, а обсяг субвенції було використано лише на 53%. Це насамперед було пов'язано із відсутністю достатньої потужності виробництва у вітчизняних постачальників меблів, зривом тендерних процедур, відмовою постачальників, як перемогли у тендерному конкурсі, виконувати умови договорів.

Подібна ситуація виникла із завезенням підручників для 1, 5 та 10 класів. Хоча вони й друкувались централізовано, потужності друкарень не було достатньо для їх виготовлення. Через це МОН перенесло терміни завезення підручників до шкіл на жовтень-листопад 2018 року.

**Дошкільна освіта.** В Україні, за інформацією МОН, нараховується 19,5 тис. закладів дошкільної освіти, в яких виховується 1,3 млн. дітей. Поряд із тим важливим питанням для місцевого самоврядування у цьому році, як і в попередні роки, було скорочення черги в дитячі садки та розширення мережі цих закладів. Відповідно до Плану дій на 2017-2019 роки поетапного створення додаткових місць у закладах освіти для дітей дошкільного віку (далі – План), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 грудня 2017 р. № 871-р, у 2018 році органи місцевого самоврядування мали створити 34,5 тис. місць у ЗДО, однак станом на серпень 2018 року вдалось відкрити 8,5 тис. місць. Проаналізуємо основні показники стану виконання Плану.



**Мал. 2. Стан виконання Плану Уряду зі створення додаткових місць у ЗДО**

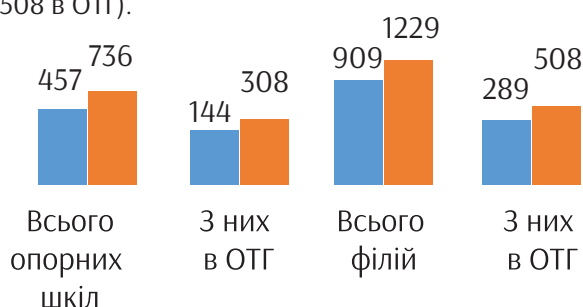
Як бачимо із Мал. 2, найменший відсоток виконання Плану стосується введення в експлуатацію новобудов та реконструювання ЗДО, оскільки в місцевих бюджетах не було достатньо коштів для будівництва дитячих садків. У той же час активно створювались дошкільні відділення в закладах освіти. За інформацією МОН, найбільше створено місць для дітей дошкільного віку в Київській област – 1980 місць, м. Києві – 950 місць та Одеській області – 690 місць. У цілому в 2018 році загальна черга дітей до закладів дошкільної освіти скоротилась на 32,5 тис. місць і становить 46 тис. дітей.

Варто звернути увагу на рівень оплати праці в дошкільні. Низькими порівняно із заробітними платами

вчителів є заробітні плати вихователів ЗДО. Зважаючи на значний дефіцит освітньої субвенції та відтягнення власного ресурсу на зарплати вчителів, органам місцевого самоврядування так і не вдалось у 2018 році підвищити заробітні плати працівникам дитячих садків.

**Загальна середня освіта.** 2018 рік став роком офіційного старту реформи Нової української школи у перших класах усіх ЗЗСО. Специфіка змін полягала у забезпеченні трьох основних складників: 1. Нового змісту освіти (Уряд затвердив новий Державний стандарт початкової освіти, на його основі було розроблено нові програми та підручники). 2. Перепідготовки вчителів (було навчено 40,5 тис. педагогів). 3. Оновленого освітнього середовища (закупівля меблів та навчального обладнання). Попри затримку із завезенням підручників та меблів у всіх перших класах усе ж було вчасно розпочато впровадження НУШ. Усього цьогооріч 448,6 тис. першокласників, що більше на 5,6%, ніж у минулому році.

За інформацією МОН, в Україні функціонує 16,1 тис. ЗЗСО, у яких здобуваються освіту 3,9 млн. дітей. За останній рік оптимізовано близько 900 ЗЗСО, що в основному були реорганізовані у філії опорних шкіл. Станом на листопад 2018 року у громадах (див. Мал. 3) нараховується 736 опорних шкіл (із них 308 в ОТГ), що мають 1229 філій (із них 508 в ОТГ).



**Мал. 3. Динаміка утворення опорних шкіл та філій.**

Як бачимо на Мал. 3, у порівнянні з минулим роком відбулось зростання кількості опорних шкіл та їх філій як у цілому по країні, так і в ОТГ. Поряд із тим, на думку Міністерства фінансів України (лист № 07010-07-21/24561 від 20.09.2018 року), мережа ЗЗСО в Україні потребує і надалі значної оптимізації. Так, наприклад, у Тернопільській області додатково утримується 520 класів, у Вінницькій області 495 класів, у Хмельницькій області – 336 класів, у Черкаській області – 339 класів та ін. В Україні функціонує 282 малокомплектні школи I ступеня, в кожній із яких навчається менше 10 дітей, 483 школи мають від 10 до 19 учнів, 2301 школа, в якій навчається менше 100 дітей. Зважаючи на це, у 246 місцевих бюджетах вартість навчання одного учня значно перевищує середню по Україні (14,9 тис. грн.) і становить від 23 тис. грн. до 36,1 тис. гривень.

Для підвезення дітей до опорних шкіл та додому наявні 863 автобуси. Поряд із тим потреба на закупівлю автобусів складає 312 транспортних засобів. Міста також наголошують на необхідності впровадження державної програми, що на умовах співфінансування з державним бюджетом сприяла б закупівлі автобусів (наразі така програма діє лише для ОТГ та районів). Важливо зауважити, що 7,6 тис. км доріг, якими пролягають маршрути шкільних автобусів, потребують ремонту. Незважаючи на те, що ОМС мали відчутний дефіцит власних ресурсів, до 1 вересня 2018 року було здійснено капітальний ремонт 1724 шкіл, утеплено 780 дахів та 639 стін у ЗЗСО. Також проведено ремонт 1719 котелень. В усіх школах здійснено перевірки стану протипожежної безпеки.

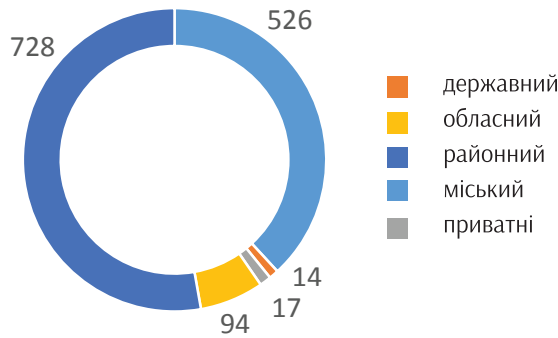
Звертаємо увагу, що у цьому році збільшилась кількість громад, які відчувають нестачу коштів у місцевих бюджетах на будівництво нових закладів освіти, їх термомодернізацію, облаштування навчальних кабінетів, оновлення матеріально-технічної бази закладів освіти, у тому числі комп'ютерного, навчально-методичного та навчально-технічного забезпечення, пожежного оснащення, оплату праці непедагогічних працівників, придбання соціального житла для педагогів.

Позашкільна освіта. Згідно з даними МОН у системі освіти у 2018 році функціонує 1379 позашкільних закладів, з яких 17 державних, 1348 комунальних і 14 приватних. Із зазначеної кількості закладів 97 розміщуються у сільській місцевості (у порівнянні з минулим роком їх стало на 7 закладів більше). Із числа позашкільних закладів системи освіти функціонують заклади профільні та комплексні. За окремими напрямками позашкільної освіти діють 1193 профільні заклади, за кількома напрямками – 186 комплексних закладів.

З державного бюджету фінансуються 17 закладів, із обласних бюджетів – 94, з районних – 728, з міських – 526. 73 заклади позашкільної освіти утримуються ОТГ. Окрім того, 14 закладів фінансуються приватними особами (організаціями) (Див. Мал. 4. Джерела фінансування ЗПО).

Позашкільні заклади системи освіти відвідують майже 1 млн. 240 тис. дітей (у середньому близько 40 % від загальної чисельності дітей шкільного віку). Діти здобувають позашкільну освіту у 76,3 тис. гуртків

(творчих об'єднань, секцій, студій) художньо-естетичного, науково-технічного, еколого-натуралістичного, туристсько-краєзнавчого, фізкультурно-спортивного напрямів.



Мал. 4. Джерела фінансування ЗПО в Україні

У сфері позашкільної освіти у 2018 році проблемним питанням для місцевого самоврядування залишається пошук ресурсів на підвищення заробітних плат педагогічних та непедагогічних працівників. Окрім того, значні видатки із місцевих бюджетів ідуть на утримання закладів.

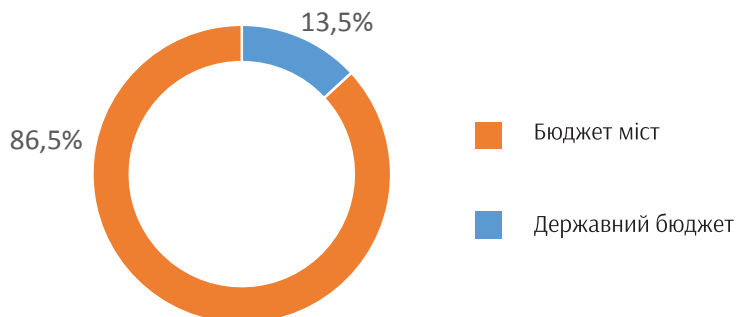
**Професійна (професійно-технічна) освіта.** Згідно з інформацією МОН станом на 1 вересня 2018 року працює 751 ЗПТО, у яких здобувають освіту 262 тис. учнів.

Міста-обласні центри сподівались на продовження розпочатого на початку 2018 року діалогу з МОН щодо передачі ЗПТО до комунальної власності міст. Органи управління освітою обласних центрів отримали кадрові повноваження щодо керівників закладів професійної (професійно-технічної) освіти й очікували, що це стане початком «скресання криги» у сфері професійно-технічної освіти. Однак надалі МОН чітко озвучило позицію щодо передачі ЗПТО виключно до обласної комунальної власності, чим свідомо проігнорувало права міст на повноцінне управління у цій сфері. У випадку не передачі закладів до комунальної власності міста розглядають перспективу передачі фінансування ЗПТО виключно на обласний рівень.

Навчання у ЗПТО відбувається на умовах державного та регіонального замовлення. За професіями загальнодержавного значення навчається 7,9 тис. осіб. Обсяг регіонального замовлення складає близько 114,7 тис. осіб. У той же час міста змушені з власних ресурсів фінансувати підготовку кадрів у ЗПТО, що розташовані на їх території, на умовах регіонального замовлення. При цьому передусім не забезпечуються належним чином власне місцеві потреби у підготовці кадрів, а також підготовка спеціалістів у ЗПТО не відповідає вимогам ринку праці.

Потребує оновлення матеріально-технічна база закладів, і в багатьох випадках бракує коштів на приведення право установчих документів закладів до норм чинного законодавства. Варто звернути увагу, що забезпеченість ЗПТО у твердому паливі на осінньо-зимовий період становить 48% від потреби, що може призвести до призупинення освітнього процесу під час навчального року.

У середньому по Україні ЗПТО у містах-обласних центрах на 86,5% фінансуються з бюджетів міст (Мал. 5). З державного бюджету кошти ідуть у ці заклади на умовах державного замовлення на підготовку робітничих кадрів та на заробітну плату вчителів, які викладають загальноосвітні предмети в обсягах освітньої субвенції. При цьому перевищують цей показник видатки Харківка – 87,6%, Кропивницького – 89,4%, Чернівців – 89,7%, Полтави – 90,4%, Луцька – 90,5%, Миколаєва – 90,6%, Черкас – 91,1%, Чернігова – 91,5%, Львова – 91,9%, Дніпро – 92,4%, Тернополя – 93,3%, Рівного – 93,7%, Ужгорода – 94,1%. У середньому по Україні для 1 міста-обласного центру утримання ЗПТО з місцевого бюджету сягає 111,5 млн. грн. на рік.



Мал. 5. Джерела фінансування закладів професійної (професійно-технічної) освіти у містах-обласних центрах

**Інклюзивне навчання.** Протягом року органи місцевого самоврядування активно створювати інклюзивно-ресурсні центри для забезпечення фахового супроводу освіти дітей із особливими освітніми потребами. Так, станом на серпень 2018 року було створено 322 інклюзивно-ресурсні центри, у яких працює 879 працівників. У закладах дошкільної освіти функціонує 1117 інклюзивних груп, освіту в яких здобувають 1937 дітей із особливими освітніми потребами. У школах функціонує 8212 інклюзивних класів (на 39% більше, ніж у 2017 році), у яких навчається 11914 дітей із особливими освітніми потребами.

Проблемним для місцевого самоврядування залишається питання доступності закладів освіти для навчання дітей із особливими освітніми потребами. За статистичними даними МОН у 2016/2017 н. р. із загальної кількості загальноосвітніх навчальних закладів 16395 доступні лише до першого поверху – 12652 (77,2 %), доступні до другого поверху 69 закладів (0,4 %), доступні до третього поверху – 22 заклади (0,13 %), до четвертого і наступних поверхів доступними є лише 11 будівель загальноосвітніх навчальних закладів. Для прикладу: у місті Києві із 463 загальноосвітніх навчальних закладів доступними до першого поверху є лише 155 (33,4%), у Львівській області з 1339 загальноосвітніх навчальних закладів доступними до першого поверху є лише 577 (43%) у Тернопільській області із 820 загальноосвітніх навчальних закладів доступними до першого поверху є 439 (53,5%).

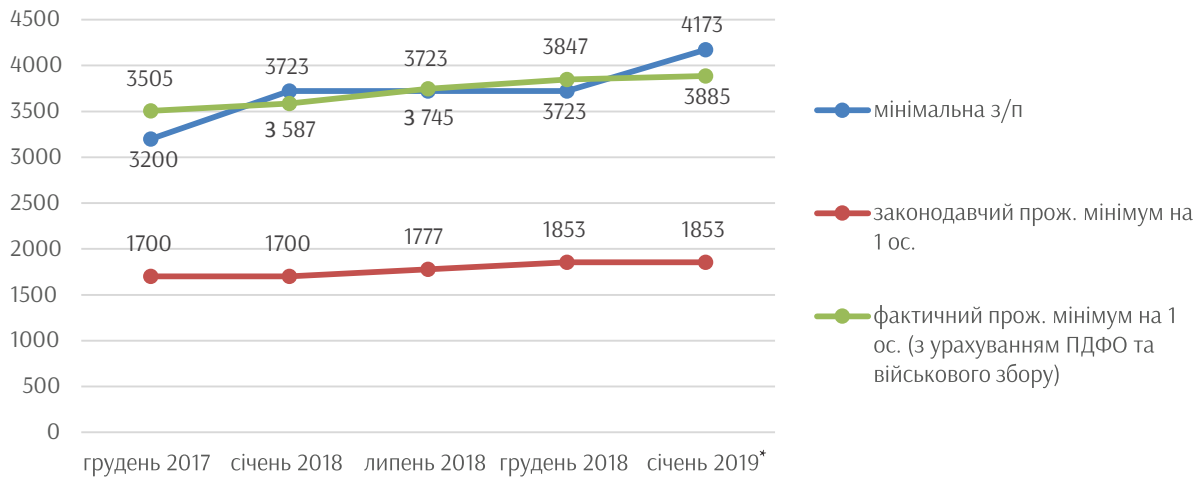
Проведена конструктивна робота щодо доступності навчальних закладів для дітей із особливими освітніми потребами у Хмельницькій області – 99%, закладів є доступними до першого поверху, Чернівецькій – 98,5%, Рівненській області – 97,8%.

Отже, у 2018 рік відзначився значним дисбалансом у місцевих бюджетах, що, зокрема, був спричинений «латанням дірок» у виплатах заробітної плати вчителям шкіл, стартом «Нової української школи», а також пошуком способів скорочення черг до дитячих садків та ресурсів на оновлення освітнього середовища в закладах освіти та створення умов для дітей із особливими освітніми потребами.

# СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ

## Державний бюджет 2018: підвищення соціальних гарантій, впровадження додаткових програм

В Державному бюджеті України на 2019 рік продовжено політику щодо суттєвого підвищення мінімальних гарантій. Так, мінімальна зарплата з 1 січня 2018 року зросла до 3 723 грн, тобто на 16,3 % порівнюючи з 2017 роком, при цьому інфляція у 2017 році складала 13,7 %.



\*прогнозні показники

### Мал. 1. Співвідношення прожиткового мінімуму та мінімальної зарплати в 2017-2019 р.р., грн

Також, мінімальна зарплата у січні-березні 2018 року стала вищою за фактичний прожитковий мінімум. Лише у квітні фактичний прожитковий мінімум «обігнав» мінімалку і сягнув 3 764 грн. До речі, у 2017 році мінімальна зарплата була вище фактичного прожиткового мінімуму лише 2 місяці. Це є хорошою тенденцією, яка позитивно впливає на глобальні процеси зміцнення платоспроможності громадян України. У грудні 2018 року мінімальна зарплата була менша від фактичного прожиткового мінімуму на 4 % (у 2017 році цей показник становив 10 %).

Щодо прожиткового мінімуму, то він зріс на 10 % порівнюючи з 2017 роком та на 1 січня 2018 року становив 1700 гривень. На жаль, таке підвищення не відповідало підвищенню мінімальної зарплати (на 16,3 %) та не перекрило інфляцію у 2017 році. (Мал.1)

У 2018 році в державному бюджеті введено дві нові субвенції соціального захисту населення по виплаті грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення (купівля житла):

- внутрішньо переміщеним особам, які брали безпосередню участь в АТО та визнані особами з інвалідністю внаслідок війни III групи або учасниками бойових дій;
- учасникам бойових дій на території інших держав, визнаних особами з інвалідністю I-II групи, та членів сімей загиблих таких осіб.

Дві нові додаткові субвенції доповнили третю, введenu минулого року, по забезпеченню житлом учасників АТО з інвалідністю I-II групи та членів сімей загиблих таких осіб. Всього у 2018 році за цими програмами було забезпечено житлом 660 сімей.

Також у державному бюджеті на 2018 рік збільшено на 86 % субвенцію на будівництво та придбання житла для розвитку сімейних форм виховання та забезпечення житлом дітей-сиріт, осіб з їх числа до 518 млн грн.



## Соціальний Бюджет 2018 (млн грн)

Субвенція		Бюджет 2018 р.	Порівняння з 2017 р.	
державна допомога на статусних дітей, прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, патронат		926	773	+20%
державна допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим, на догляд, особам, які не мають право на пенсію		59 872	53 930	+11%
Надання пільг та житлових субсидій населенню		70 993	68 794	+3%
Придбання твердого та рідкого палива, газу		2 715	2 482	+9%
Будівництво, придбання житла для розвитку сімейних форм виховання та забезпечення житлом дітей-сиріт, осіб з їх числа		518	278	+86%
Будівництво ЦНАПів в форматі «Прозорий офіс»		150	114	+32%
Купівля та будівництво житла для	• сімей загиблих учасників бойових дій з числа АТО • учасників бойових дій з числа АТО, які отримали інвалідність I або II групи	330	330	+68%
	• сімей загиблих учасників бойових дій на території інших держав • учасників бойових дій на території інших держав, які отримали інвалідність I або II групи	200	-	
	внутрішньо переміщених осіб з числа учасників бойових дій (АТО), які отримали інвалідність III групи	25	-	

**Контроль за додержанням законодавства про працю**

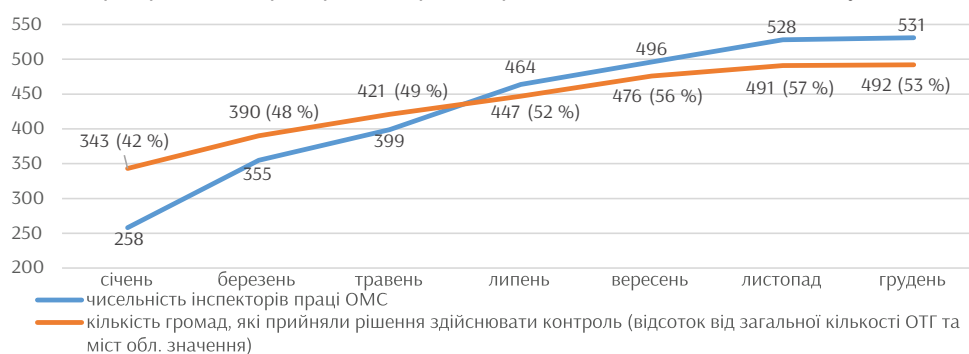
З 1 січня 2017 року Парламент надав право органам місцевого самоврядування здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю. Проте, реальну можливість здійснювати цей контроль вони отримали лише з 1 січня 2018 року. Так, протягом 2017 року допрацьовувались підзаконні акти, зокрема прийнято за участі Асоціації міст України порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства про працю та скасований мораторій для органів місцевого самоврядування на здійснення контролю.

Тобто, з 1 січня 2018 року виконавчі органи міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад отримали право контролювати:

- своєчасність та повний обсяг оплати праці;
- додержання мінімальних гарантій в оплаті праці;
- оформлення трудових відносин.

Сам процес впровадження органами місцевого самоврядування інструментів контролю проходив повільно. Оскільки Держпраці також повноцінно почало здійснювати контроль з 1 січня, практичні навчання інспекторів ОМС проводилися також з початку року.

У січні 2018 року лише 343 міста обласного значення та ОТГ (42% від загальної чисельності) взяли на себе повноваження здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю. В той же час, не в усіх цих громадах було навіть по одному інспектору праці. Лише в червні кількість інспекторів перевищила кількість ОМС (Мал. 2). У березні 2018 Державна служба України з питань праці провела ряд семінарів щодо здійснення інспекторами праці державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю за участі регіональних відділень Асоціації міст України. Всього Держпраці та її територіальні органи провели більше 7000 тисяч консультацій-навчань для ОМС.



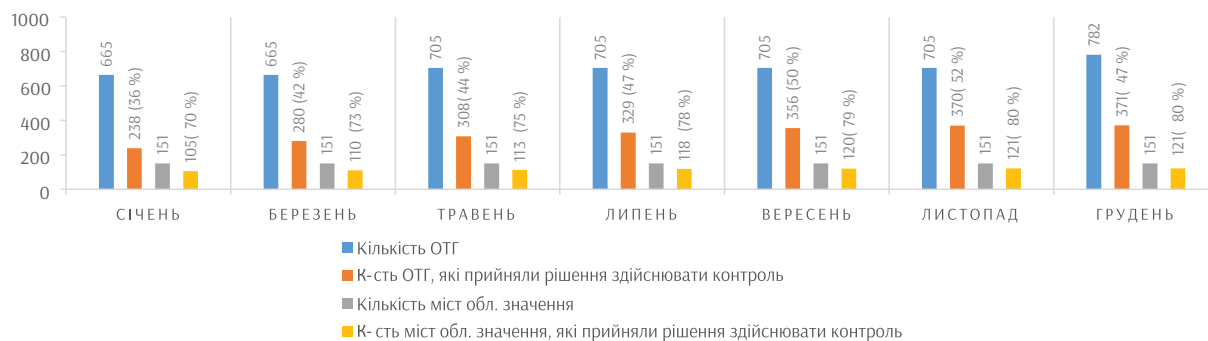
**Мал. 2 Тенденції набуття ОМС повноважень здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю<sup>14</sup>.**

14 За інформацією Державної служби України з питань праці. Не враховано тимчасово окуповану частину України. Під ОТГ маються на увазі ті, в яких пройшли перші вибори.

2018 рік був лише стартовим у боротьбі з порушниками трудового законодавства. ОМС здійснили близько 400 інспекційних відвідувань, проте провели більше 4 тисяч роз'яснень роботодавцям про найбільш ефективні способи дотримання законодавства про працю. Тобто органи місцевого самоврядування отримали не батіг, а пряник для бізнесу: основна мета діяльності стала не покарати, а навчити як не порушувати закон.

В той же час, не всі залишились задоволеними наданням права ОМС здійснювати такий контроль за додержанням законодавства про працю. Законопроект № 6489 від 23.05.2017, який прийнято в першому читанні у липні 2017 року, націлений на позбавлення права ОМС здійснювати контроль. На робочих групах профільного Парламентського Комітету досі точаться дискусії щодо цієї норми. На сьогодні законопроект допрацьовується в Комітеті ВРУ.

Вже на кінець 2018 року кількість органів місцевого самоврядування, які взяли на себе повноваження здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю становила - 492 (53%): 121 місто обласного значення (80 %) та 371 ОТГ (48%). Всього у грудні 2018 працювало 531 інспектор праці ОМС (Мал. 3).



Мал. 3. Органи місцевого самоврядування, які здійснюють контроль<sup>15</sup>

Однією з причин, чому ОМС не масово брали на себе повноваження та не вводили інспекторів праці, було те, що накладені за порушення законодавства про працю штрафи зараховувались до державного бюджету. Тому, з метою стимулювання ОМС здійснювати заходи з детінізації, Верховна Рада України внесла зміни до Бюджетного кодексу України (№ 2621 від 22.11.2018). Цими змінами передбачено, що штрафи за порушення законодавства про працю, що накладаються виконавчими органами місцевих рад, зараховуються до відповідних місцевих бюджетів. Зазначені зміни вступають в силу з 1 січня 2019 року.

Робота ОМС із контролю за працею показала надзвичайно хороші результати:

– Рівень безробіття населення працездатного віку у III кварталі 2018 року становив лише 8,3% (1,4 млн громадян) та досягнув найнижчого показника, починаючи з 2014 року (у 2014 – 9,7%). Порівняно з III кварталом 2017 року він зменшився на 1%.

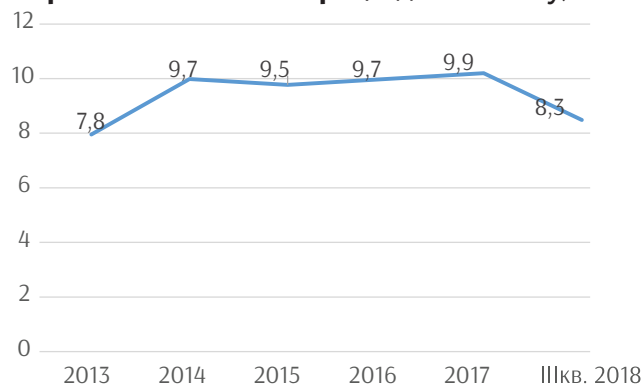
– Рівень зайнятого населення працездатного віку у III кварталі 2018 року становив 67,3% (16 млн громадян) та досягнув найвищого показника, починаючи з 2014 року (у 2014 – 64,5%). Порівняно з III кварталом 2017 року він зріс на 2,8%. Більше того, рівень зайнятості населення зрівнявся із показником 2013 року – 67,3%. (Мал. 4)

Хоч це не лише заслуга ОМС, детінізація в більшості випадків здійснювалась, на думку Асоціації міст України, завдяки діям місцевих інспекторів праці. Також ОМС здійснювали заходи контролю ефективно, оскільки відсутні навіть мінімальні показники скарг на діяльність місцевих інспекторів праці від бізнесу.

#### Зайняте населення працездатного віку, %



#### Безробітне населення працездатного віку, %



Мал. 4. Рівень зайнятості населення та безробіття

<sup>15</sup> За інформацією Державної служби України з питань праці. Не враховано тимчасово окуповану частину України. Під ОТГ маються на увазі ті, в яких пройшли перші вибори.

## Субсидії

У 2018 році система надання житлових субсидій населенню зазнала суттєвих змін та пережила дві монетизації.

По-перше, з січня 2018 року запрацювала монетизація житлових субсидій на рівні надавачів послуг: скасовувались клірингові (безгрошові) розрахунки і планувалось, що комунальні підприємства отримають «на руки» живі гроші. Проте, у зв'язку з недосконалістю постанови, яка регулювала цю монетизацію, зміна системи затягнулась. Уряд також встановив обмеження на використання монетизованої субсидії для підприємств, чим дещо нівелював ідею отримання «живих» грошей. Також великого навантаження зазнали органи соцзахисту та фінансові органи місцевого самоврядування: зміни в системі передбачили нові документи та розрахунки, які повинні здійснювати виконавчі органи міських рад міст обласного значення та райдержадміністрації.

В цілому впровадження монетизації на рівні надавачів послуг ліквідувало проблему, коли деякі монополісти, зокрема НАК «Нафтогаз», не підписував документи та блокував проходження клірингових розрахунків. З 1 січня рух коштів уже не залежив від бажання учасників розрахунків. Проте, в цілому, зміна не принесла очікуваних результатів через відсутність коштів у Державному бюджеті України: у першому кварталі 2018 року середня заборгованість державного бюджету перед надавачами послуг за пільги та субсидії складала 28,9 млрд грн. У 2018 року заборгованість складала 27,1 млрд грн. (Мал. 5)



Мал. 5. Заборгованість державного бюджету перед надавачами послуг, млрд грн

Наприкінці 2017 року Парламент прийняв нову редакцію Закону України «Про житлово-комунальні послуги». Законом чітко передбачалось, що пільги та субсидії на оплату житлово-комунальних послуг виплачуються споживачу в грошовій формі з 1 січня 2019 року. Цим Парламент зобов'язав Уряд поглибити монетизацію.

В той же час, оскільки система надання субсидій була не досконалою та коштів у державному бюджеті на монетизацію не вистачало, з 1 травня Кабмін повністю змінив порядок призначення житлових субсидій.

Зокрема, введено революційні норми, наприклад:

- в дохід домогосподарства враховувались доходи усіх членів сім'ї не залежно від проживання;
- для отримання субсидій обов'язковим є сплата ЄСВ;
- у випадку наявності авто, якому нема 5 років, субсидія не призначається;
- субсидія не призначається на квартири, площа яких становить більше 120 кв. м., або будинки з площею більше 200 кв. м.;
- рішення про отримання субсидії майже половини субсидіантів здійснюватиметься комісійно;
- часткове обмеження в отриманні субсидій у зв'язку з перебуванням члена сім'ї за кордоном.
- управління соцзахисту зобов'язувалось повідомляти громадян про рішення щодо призначення/непризначення субсидій гарантованим поштовим відправленням.
- інші суттєві зміни (більше детально про зміни на сайті АМУ у розділі «соціальний захист» <http://www.auc.org.ua/galuz/socialnyy-zahyst>).

Це суттєво змінило критерії отримання субсидії, та скоротило кількість субсидіантів. Так, у травні субсидії отримували 0,6 млн домогосподарств (4% від загальної кількості), що майже в 4 рази менше, ніж у

травні 2017 (2,2 млн домогосподарств, або 15,3% від загальної кількості) (Мал. 6). Це зменшення також пов'язане із процедурними аспектами: Мінсоцполітики лише 11 травня розповсюдило нові форми заяви та декларації на отримання субсидії і деякі громадяни не встигли її оформити, а управління соцзахисту через надзвичайно великий потік людей не встигли їх опрацювати. В цілому зазначені зміни скоротили кількість отримувачів субсидії вдвічі.



**Мал. 6. Кількість домогосподарств, які отримували субсидію, млн. домогосподарств.**

В той же час, великого соціально-економічного буму у зв'язку зі скороченням отримувачів не відбулось. Це можна пояснити наступним:

- правильний підхід Уряду по виборі «кого» і «як» оптимізувати;
- скорочення здійснено у неопалювальний сезон, тому воно не таке відчутне.

Проте, ці зміни мали і ряд юридичних неточностей та правових колізій. Тому перед опалювальним сезоном Кабмін вніс ще одні зміни до Порядку призначення субсидій, якими в основному, врегульовані законодавчі упущення попередніх змін. Основні зміни:

- розширено перелік осіб, яким може бути збільшена норма житла;
- уточнено питання несплати ЄСВ з вини роботодавця;
- розширено повноваження комісій по призначенню субсидій;
- надано право отримувати субсидію у випадку перебування осіб за кордоном легально;
- скасовано надсилання листів гарантованим поштовим відправленням.

Ці зміни дещо врегулювали діяльність місцевих управлінь соцзахисту та унеможливили наростання соціально-економічного буму. В той же час, кількість отримувачів субсидій порівнюючи з 2017 роком скоротилась вдвічі та становила у листопаді 2018 року 3,3 млн домогосподарств (22,9% від загальної чисельності).

Останнім ключовим кроком Уряду у звітному році була підготовка і прийняття порядку монетизації субсидій. В той же час, розроблений проект нормативно-правового акту не означає повну монетизацію та отримання громадянами «живих грошей». Монетизація передбачає отримання в кінці опалювального сезону всіх зекономлених грошей на руки, а не лише до 700 грн. Також монетизація, яка застосовується з 1 січня, спрощує діяльність органів місцевого самоврядування – кошти направлятимуться не через управління соцзахисту надавачам послуг, а через Ощадбанк. Постанова щодо монетизації прийнята на засіданні Кабміну 27 грудня 2018 року із дводенним доопрацюванням. В цілому це призведе до економії громадянами енергоресурсів та значно більших видатків державного бюджету. Так, у 2016 році до держбюджету повернено 15 млрд грн невикористаної субсидії, у 2017 – 8 млрд грн, у 2018 – приблизно 5 млрд грн. Наступного року вся невикористана субсидія не повернеться до держбюджету, а буде роздана громадянам. В той же час, прийнята монетизація, на думку Асоціації міст України, є лише черговим етапом реформування системи. Остаточна монетизація буде прийнята у 2020-2021 роках та передбачатиме повне отримання субсидії громадянами на руки.

### **Пільговий проїзд: монетизація**

14 березня 2018 року на засіданні Уряду прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання пільг у готівковій формі з оплати проїзду усіма видами транспорту загального користування на міських, приміських та міжміських маршрутах».

Постанова підготовлена на виконання Закону України від 06.12.2016 № 1774 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», яким визначено, що пільги з оплати проїзду, які передбачені законами України, можуть надаватися у готівковій формі в порядку та розмірах, установлених Кабінетом Міністрів України.

Документом затверджується Порядок надання пільг у готівковій формі з оплати проїзду усіма видами транспорту загального користування на міських, приміських та міжміських маршрутах, яким передбачається надання замість пільг компенсації, розмір якої щорічно буде визначатись обласними, Київською міською державними адміністраціями на відповідний рік.

Прийняття рішення про надання пільг у готівковій формі (монетизація) не є обов'язковим. Кожен орган місцевого самоврядування приймає рішення окремо. Це пов'язано у тому числі з тим, що монетизація здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів.

В той же час, міста не поспішають запроваджувати монетизацію і для цього існує декілька причин. По-перше, компенсація за пільгове перевезення громадян перевізникам дешевша за впровадження монетизації. ОМС підтримують функціонування громадського транспорту: грошова підтримка включає в себе також вищезазначену компенсацію. Якщо роздати людям гроші «на руки», вони не повернуться в комунальний транспорт і ОМС ще раз повинні дотувати комунальні підприємства транспорту. Тобто, коштів з місцевого бюджету піде значно більше.

По-друге, постановою Кабміну передбачено надання компенсації лише тим громадянам, які мають пільгу відповідно до законів. Проте, на сьогодні Уряд досі не скасував постанови, які надають право пільгового проїзду пенсіонерам за віком та особам з інвалідністю III групи. Хоч і ОМС можуть не перевозити безкоштовно ці категорії (пільга повинна гарантуватись виключно законом), це більше політичне питання. Тому в частині територіальних громад пільговий проїзд пенсіонерам за віком та особам з інвалідністю III групи залишився. Монетизація для цих категорій громадян буде коштувати надзвичайно дорого.

По-третє, монетизація повністю суперечить впровадженню електронного квитка. На сьогодні деякі міста вже впровадили цю систему, відповідно до якої пільговики отримують спеціальні картки із безкоштовним проїздом. Оскільки ідея електронного квитка полягала, у тому числі, в підрахунку реальної кількості пільгових перевезень і компенсації перевізникам коштів по факту, це повністю нівелює ідею монетизації.

У 2019 році ситуація також скоріш за все не зміниться: органи місцевого самоврядування не будуть впроваджувати монетизацію пільгового проїзду.

### Ініціатива ЮНІСЕФ «Громада, дружня до дітей та молоді»

Ініціатива ЮНІСЕФ «Громада, дружня до дітей та молоді» – це глобальний рух, який об'єднує місцеву владу, громадянське суспільство та бізнес у досягненні консенсусу в ключових напрямках розвитку добробуту всіх дітей та молоді. Вона була започаткована 1996 року як практичне втілення резолюції, що була прийнята на Другій Конференції ООН з населених пунктів. Нині ініціатива поширюється в усьому світі, її підтримали вже понад 3000 муніципальних округів у 38 країнах на п'яти континентах. Сьогодні ініціативою «Громада, дружня до дітей та молоді» охоплено понад 30 мільйонів дітей.

У 2018 році Україна повноцінно включилась в цю ініціативу та підписала відповідний меморандум з ЮНІСЕФ. Так, 29 березня в Будинку Уряду України відбулося урочисте підписання меморандуму «Громада, дружня до дітей та молоді» між Кабінетом Міністрів України, Дитячим фондом ООН (ЮНІСЕФ), Фондом ООН у галузі народонаселення (ЮНФПА), Асоціацією міст України, рядом громадських організацій.

Україна – це перша країна, яка на державному рівні підтримала Ініціативу ЮНІСЕФ «Громада, дружня до дітей та молоді», що передбачає захист 5 базових прав дитини (Мал.7)

– Право на дитинство  
– Право на безпеку  
– Право на охорону здоров'я, освіту та соціальний захист

– Право бути почутим  
– Право на визнання, повагу та справедливе ставлення



Мал. 7. 5 базових прав дитини.



Для того, щоб орган місцевого самоврядування приєднався до ініціативи необхідно:

- ухвалити рішення про приєднання до ініціативи та підписати відповідний Меморандум з Дитячим фондом ООН (ЮНІСЕФ);
- проаналізувати ситуацію з правами дітей та молоді в муніципалітеті;
- обрати мінімум 3 з 5 напрямів роботи ініціативи, за якими працюватиме муніципалітет;
- скласти План дій та бюджет для його втілення в найближчі роки, затвердити їх на сесії сільської, селищної, міської ради.

Бажання приєднатись до ініціативи виявили близько 150 територіальних громад України. ЮНІСЕФ обрав з них 22 перші громади, яким допомагав із аналізом ситуації з правами дітей, підготовкою плану дій та бюджету для його втілення. Громади, які не доучились до ініціативи можуть це зробити в будь який час.

Після затвердження радою плану дій та бюджету ЮНІСЕФ урочисто надав територіальним громадам статус громади-кандидата в учасники ініціативи. У 2018 році цей статус отримали 12 громад України. Після реалізації плану дій ці громади зможуть отримати від ЮНІСЕФ статус громади, дружньої до дітей та молоді.

Отримання цього статусу означатиме для громади те, що вона створила комфортне середовище для життя дітей та молоді. Це, в свою чергу, сприятиме залученню міжнародних інвестицій та підніме рейтинг громади в міжнародному середовищі.

# МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ НА ШЛЯХУ ДО РІВНИХ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ

У 2018 році тема забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків стала частіше обговорюватися на теренах нашої та інших держав. Тема зачіпає різні сфери життя жінок і чоловіків, дівчат і хлопців різного віку. Соціальні дослідження доводять високий рівень поширення домашнього насильства, дискримінації, гендерних стереотипів, сексизму, які все ще існують в країні. Але позитивні тенденції 2018 року дозволяють сподіватися, що Україна стане країною рівних можливостей для всіх:

- Рада Європи прийняла План дій для України на 2018-2021 роки та Стратегію гендерної рівності на 2018-2023 роки;

- на державному рівні в Україні прийнято важливі нормативно-правові акти, що стосуються забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

- в Україні діють програми та проекти міжнародної технічної допомоги, які допомагають органам державної влади та місцевого самоврядування вдосконалювати роботу у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

- місцеві ради приймають Європейську Хартію рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад;

- місцеві ради навчаються гендерно орієнтованому бюджетуванню та апробуюють цей метод на прикладі окремих бюджетних програм;

- місцеві ради спільно з громадськими організаціями реалізують пілотні проекти для підвищення участі жінок у місцевому економічному розвитку та політичному житті громад;

- представники/представниці місцевих рад беруть участь у всеукраїнських та всесвітніх заходах, присвячених питанням рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, вивчають досвід інших та діляться своїм.

Найбільш помітною подією 2018 року у сфері місцевого самоврядування України та забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків можна назвати те, що більше 50 міських, селищних та сільських громад прийняли рішення про підписання Європейської Хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад (далі - Хартія). Більшість з них вже підписала Хартію. Інші громади вивчають це питання і готуються до підписання.

Хартію ухвалила Рада європейських муніципалітетів та регіонів (РЕМР) у 2006 році. Її підписало більше 1700 громад різних європейських країн, а в Україні прикладом для всіх стало місто Вінниця, яке підписало її у 2017 році, а в 2018 році активно ділилося досвідом з іншими громадами та презентувало свій кейс про процес підписання Хартії та розробку плану її реалізації.

Наступними Хартію підписали ще два міста – Житомир й Ірпінь. А з серпня 2018 року за рекомендацією Асоціації міст України та за прикладом «першопрохідців» Хартію почали підписувати й інші громади. Координує процес Асоціація міст України (АМУ), яка перебуває у складі РЕМР з 2002 року.

6 грудня 2018 року спільно з проектом Уряду Канади ПРОМІС АМУ організувала Перший всеукраїнський форум міст-підписантів Європейської Хартії рівності, де представники та представниці місцевого самоврядування поділилися досвідом та обговорили основні методи та інструменти впровадження засад Хартії. Адже ті, хто підписали Хартію, розпочали розробляти плани дій для її реалізації.

Процес підписання Хартії є своєрідним маркером розуміння важливості теми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків як у середовищі службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, так і в суспільстві. Адже в одних громадах підготовка до підписання Хартії тривала кілька років шляхом впровадження пілотних проектів, проведення навчання, роз'яснень, опитувань тощо. В інших громадах – порівняно «швидко». Але, в будь-якому разі, із залученням представників місцевої влади та громади. Також були випадки протидії з боку окремих активістів та їхніх об'єднань. В одній міській раді вони були успішно вирішені шляхом роз'яснювальної роботи і рада проголосувала за підписання Хартії.

В Україні все ще відчувається нерозуміння проблеми гендерної нерівності, не вистачає кадрів в органах місцевого самоврядування, які б спеціалізувалися на питаннях гендерної рівності, та й в цілому є потреба у навчанні як очільників громад, так працівників виконкомів і місцевих депутатів. Адже це наскрізна тема діяльності органів місцевого самоврядування, і важливо, щоб її розуміли всі, від кого залежить життя та розвиток громад.

Більш прогресивні громади шукають можливості навчання і беруть участь у навчальних заходах, що їх проводять проекти міжнародної технічної допомоги. Цього року навчання з тематики гендерної рівності проводили й центри підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. 10 травня

2018 року Кабінет Міністрів України затвердив розпорядження №342-р з Планом заходів щодо реалізації Концепції формування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, яким передбачено розроблення програм спеціальних короткострокових навчальних курсів, семінарів, тренінгів, модулів до професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, зокрема, і з питань гендерної політики. Отож, очікуємо, що наступного року такі заходи проводитимуться частіше.

Наприкінці року представники місцевого самоврядування також пройшли дистанційне навчання в рамках безкоштовного онлайн-курсу «Гендерно орієнтоване бюджетування для розвитку громад», ініційованого Асоціацією міст України, розробленого на її замовлення та розміщеного на навчальній платформі «Прометеус» ([https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:AMU+GOB101+2018\\_T3/about](https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:AMU+GOB101+2018_T3/about)). Матеріали курсу та можливість отримати електронний сертифікат доступні постійно. Курс розроблений в межах проекту USAID «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС), який впроваджує Асоціація міст України, та проекту «Гендерне бюджетування в Україні» (ГОб), що фінансується Швецією.

Тема навчання є актуальною, адже протягом 2018 року цей підхід до бюджетного процесу опробувало Міністерство фінансів України, Міністерство соціальної політики України, державні органи влади та органи місцевого самоврядування. Наприклад, завдяки співпраці з проектом ГОб були внесені зміни до 60 паспортів програм, що фінансуються з місцевих бюджетів 14 областей України та м. Київ. Це дозволило ефективніше оперувати коштами місцевих бюджетів.

Зараз гендерно орієнтоване бюджетування не є обов'язковим в Україні, але позитивні результати, отримані там, де використовувався цей метод, і відгуки представників міністерств свідчать про те, що він має всі шанси стати обов'язковим у найближчі роки. Крім того, найближчим часом Міністерство фінансів України планує видати наказ про затвердження методичних рекомендацій щодо інтеграції гендерно орієнтованого підходу у бюджетний процес<sup>16</sup>.

Крім проектів з гендерно орієнтованого бюджетування, органи місцевого самоврядування спільно з громадськими організаціями реалізували проекти для сприяння жіночому підприємництву, розробці «гендерних паспортів», жіночому лідерству, подоланню жіночого безробіття, збільшенню представництва жінок у прийнятті рішень на місцевому рівні, підвищенню фахової підготовки жінок в галузі інформаційних технологій (ІТ), підвищенню фінансової грамотності тощо.

Протягом року представники місцевого самоврядування відвідали знакові події, участь у яких також взяли високопосадовці, представники міністерств, політичних партій, громадських діячів різних країн: Kyiv Global Summit «Жінки. Мир. Безпека», Другий Український Жіночий Конгрес, Міжнародна конференція з питань гендерно орієнтованого бюджетування, Стратегічна сесія Ради Європи з впровадження Стратегії гендерної рівності Ради Європи до 2023 року та інших. А у листопаді 2018 року українська делегація представників місцевого самоврядування взяла участь у Всесвітньому форумі демократії-2018, присвяченому питанням гендерної рівності, який провела Рада Європи у Страсбурзі (Франція).

Водночас, слід згадати, що крім позитивних рухів до забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, з новою силою активізувався «антигендерний рух». Тому більше уваги наступного року буде приділятися роз'яснювальній роботі як серед представників влади, так і серед громадськості, для руйнування міфів, що поширюються на теренах нашої держави.

---

<sup>16</sup> на момент підготовки видання, Мінфін наказом № 1 від 2 січня 2019 року затвердив Методичні рекомендації щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі

# МІСТОБУДУВАННЯ ТА ЕКОЛОГІЯ

Містобудівне регулювання на законодавчому рівні зазвичай виглядає досить відсторонений від насущних потреб так званої звичайної людини та громад в цілому, але тільки не в цьому році. Нововведення 2018 року стосуються проблем паркування, прибудинкової території, спортивних майданчиків, шкіл, дитсадків, екології й безпеки тощо. Нижче розглянемо лише ті зміни, що вже прийняті, тобто ті, які з 1 січня 2019 року можуть в буквальному сенсі змінити наше з вами життя.

20 березня Верховна Рада України ухвалила **Закон України №2354-VIII «Про стратегічну екологічну оцінку»** (далі – Закон), який вступив у дію з **12 жовтня 2018 року**. Закон встановлює в Україні механізм стратегічної екологічної оцінки (СЕО), який діє в країнах Європейського Союзу, та передбачає, що всі важливі документи, зокрема, державні або місцеві програми, повинні, у першу чергу, проходити стратегічну екологічну оцінку з урахуванням необхідних імовірних ризиків від тих чи інших дій для довкілля.

Закон регулює відносини у сфері оцінки наслідків для довкілля, у тому числі для здоров'я населення, виконання документів планування на державному та місцевому рівнях та поширюється на діяльність у сферах сільського, лісового, рибного господарства, енергетики, промисловості, транспорту, поводження з відходами, використання водних ресурсів, охорони довкілля, телекомунікацій, туризму, містобудування або землеустрою (схеми). **Завдяки процедурі СЕО виявляються усі можливі негативні наслідки під час реалізації документа планування на державному та місцевому рівнях для виконавчих органів та ОМС**, попереджається їх настання та не допускаються великі бюджетні витрати для їх ліквідації, знаходяться найкращі варіанти досягнення цілей документа державного планування із дотриманням принципів сталого розвитку, виявляються недоліки прийнятих документів, які перешкоджають досягненню поставлених цілей та гарантується внесення змін до них. Усе це відбувається з метою якнайповніше забезпечити принцип сталого розвитку громад.

Важливими стали **зміни до статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»**, **внесені у березні 2018 року**. Оформлення прав на земельні ділянки під збудованими об'єктами нерухомого майна відбувалося виключно після розробки проектної містобудівної документації. В даному випадку розробка такої проектної документації була невиправданою, потребувала часу та коштів. Верховна Рада України 01.03.2018 року прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення деяких аспектів нафтогазової галузі» № 2314-VIII. Цим законом внесені зміни до статті 24 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Тепер заборона надання земельних ділянок без розроблення містобудівної документації не поширюється на земельні ділянки під збудованими об'єктами нерухомого майна.

Значною подією у містобудівній діяльності стало те, що вперше за історію існування незалежної України Державні будівельні норми **«Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень ДБН 360-92\*\*»**, якими керувались у містобудівній діяльності, затверджених ще 17.04.1992 року, 29 травня 2018 року Мінрегіоном було замінено новими державними будівельними нормами, які покликані врегулювати планування і забудову територій населених пунктів, проектування та будівництво нових вулиць і доріг, а також проектування, реконструкцію та створення нових закладів освіти:

**ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій».**

**ДБН В.2.3-5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів».**

**ДБН В.2.2-3:2018 «Будинки і споруди. Заклади освіти».**

Державні будівельні норми – це обов'язкові до виконання нормативні документи, які використовуються під час проектування нових та реконструкції існуючих будівель, кварталів, мікрорайонів, відповідно до їх призначення.

Прийняті ДБН вводять нові містобудівні терміни, які мають на меті не тільки підвищити якість забудови, але і зробити населені пункти безпечнішими та комфортнішими для проживання («блакитні лінії», «зелені лінії», «жовті лінії», «зона регулювання забудови», «пішохідна зона»). Також з метою впорядкування багатопверхової забудови ДБН Б.2.2-12:2018 встановлює граничні параметри забудови земельної ділянки у відношенні до висоти будівлі та максимальні параметри щільності забудови. А також вводить заборону паркування всередині житлових кварталів та зобов'язує забудовників забезпечувати безбар'єрний доступ маломобільних груп населення до будівель, приміщень тощо. Вводились зазначені ДБН поступово, з наданням перехідного періоду 6 місяців, для врегулювання діючих норм.

Запровадження таких державних будівельних норм зобов'язує громади повністю переглянути свою містобудівну документацію. І на це потрібно час та додаткові фінансові ресурси.

Оскільки на сучасному етапі всі об'єкти будівництва мають бути енергоефективними, то новими ДБН

враховано і передбачено ряд заходів, зокрема обов'язкова енергомодернізація будівель навчальних закладів. У майже 50% шкіл середня температура в приміщеннях взимку не перевищує 16 градусів. Завдяки новим нормам щодо енергоефективності температура в школах стане комфортною. Крім цього, проведення сучасних енергоефективних заходів дозволить економити до 50% на опаленні та подовжити строк експлуатації будівель на 15-20 років.

Окрім того, вводиться проектування класів з можливістю групового та індивідуального навчання та збільшення площі класу на 1 учня з 2 до 3 м<sup>2</sup> - це можливість для створення відкритого креативного простору в школах, що теж визначено новими змінами.

Звертаємо увагу, що Мінрегіоном введено обов'язкове проектування велосипедних доріжок і смуг під час нового будівництва та реконструкції доріг. Відповідна норма міститься у нових ДБН В.2.3-5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів». Передбачено також створення безбар'єрного проїзду для осіб з інвалідністю (зниження в окремих місцях бордюрів для заїзду і зїзду, доріжки для інвалідних колясок), острівців безпеки на нерегульованих пішохідних переходах, огороження відбійниками зупинок громадського транспорту, заборону автопарковок на дорогах і тротуарах.

Позитивним стали зміни, прийняті Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі» від 01.03.2018 р. № 2314-VIII, яким також урегульовано певні питання, що стосуються містобудівної діяльності.

Зокрема, нафтові та газові свердловини й об'єкти їх влаштування виключено з переліку об'єктів будівництва. Це обґрунтовано специфікою спорудження об'єктів нафтогазової галузі, переважним розташуванням їх за межами населених пунктів і відсутністю впливу на забудову населених пунктів. Так, щоб збудувати свердловину, не потрібно отримувати дозвіл на будівельні роботи, а після завершення будівництва – реєструвати свердловину як об'єкт нерухомості та присвоювати поштову адресу.

Отже, законодавчі зміни торкаються майже всіх сфер діяльності ОМС, починаючи від формування і затвердження стратегічних документів до формування нового архітектурного середовища, нових правил забудови.

В нових Державних будівельних нормах закладено базові положення щодо здійснення забудови території населених пунктів та інших територій на державному, регіональному та місцевому рівнях.



# УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

Соціально – економічна ситуація в Україні вимагає кардинального прискорення проведення реформування економіки, удосконалення управління комунальною власністю, застосування новітніх підходів у цій сфері. Затримка з приватизацією об'єктів комунальної власності призводить до їх подальшого руйнування, зниження інвестиційної привабливості. Відсутність джерел, потрібних для модернізації таких об'єктів, та складний процес залучення інвестицій впливають на ефективність управління і призводять до недоотримання доходів у місцеві бюджети.

7 березня 2018 року набув чинності Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» № 2269-VIII від 18.01.2018р (далі – Закон), який встановлює нові правила приватизації.

Законом визначено нову термінологію, принципи приватизації, об'єкти та суб'єкти приватизації, ознаки об'єктів, що не підлягають приватизації.

Законом встановлюється нова спрощена класифікація об'єктів приватизації: об'єкти малої приватизації та об'єкти великої приватизації, вимоги до покупців об'єктів приватизації та обмеження щодо їх участі у приватизації, відповідальність за недостовірність, неповноту поданих документів, розширено коло об'єктів, які можуть підлягати приватизації.

З метою раціонального та ефективного застосування способів приватизації об'єкти приватизації поділено на об'єкти малої приватизації та об'єкти великої приватизації.

Законом встановлюється чіткий порядок приватизації, вимоги до формування та затвердження переліків об'єктів, які підлягають приватизації, порядок прийняття рішення про приватизацію. Ініціювати приватизацію об'єктів зможуть державні органи приватизації, уповноважені органи управління, інші суб'єкти управління об'єктами державної та комунальної власності або покупці.

Встановлюються вимоги до уповноважених органів управління об'єктами комунальної та державної власності в частині подання пропозицій стосовно включення об'єктів права до переліку об'єктів, що підлягають приватизації; визначаються виключні випадки відмови у включенні до переліку об'єктів, що підлягають приватизації.

З метою спрощення процедур та підвищення інвестиційної привабливості об'єкти приватизації будуть продаватися без земельних ділянок.

Приватизація державного майна згідно з Законом здійснюватиметься шляхом продажу об'єктів права власності на аукціоні, у тому числі: аукціоні з умовами, аукціоні без умов, аукціоні із зниженням стартової ціни, аукціон за методом покрокового зниження стартової ціни та подальшого подання цінкових пропозицій, аукціоні за методом вивчення цінкових пропозицій, та викупу об'єктів приватизації.

**Продаж об'єктів малої приватизації здійснюється на електронних аукціонах.** Законом встановлюються вимоги до проведення аукціонів об'єктів малої та великої приватизації. Для продажу об'єкта приватизації на аукціоні державними органами приватизації створюватиметься аукціонна комісія, яка розроблятиме умови продажу.

Встановлюються особливості приватизації об'єктів великої приватизації. Вони підлягають продажу на аукціоні з умовами. Умови продажу об'єктів великої приватизації, затверджуються Кабінетом Міністрів України в установленому ним порядку з урахуванням вимог цього Закону.

Підготовка до приватизації та продаж об'єктів великої приватизації здійснюється із залученням на конкурсних засадах радників у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку, окрім випадків передбачених цим законом. Конкурсний відбір радників здійснюється з дотриманням принципів конкурентності, рівноправності, загальнодоступності, гласності та прозорості, незалежності членів конкурсної комісії. Кабінетом Міністрів України встановлюватимуться критерії для відбору радників.

Законом також передбачено вимоги до оформлення угод приватизації. Під час приватизації об'єкта комунальної чи державної власності шляхом його продажу на аукціоні, викупу між продавцем і покупцем укладатиметься відповідний договір купівлі-продажу.

Право власності на об'єкт приватизації переходить до покупця після сплати в повному обсязі ціни продажу об'єкта, крім випадків переходу права власності. Передбачається порядок здійснення контролю за виконанням зобов'язань, визначених у договорі купівлі-продажу. Звертаємо увагу, що на вимогу однієї із сторін договір купівлі-продажу може бути розірвано в разі невиконання іншою стороною зобов'язань, передбачених договором купівлі-продажу, у визначені строки або визнано недійсним за рішенням суду.

У разі розірвання в судовому порядку договору купівлі-продажу у зв'язку з невиконанням покупцем договірних зобов'язань приватизований об'єкт підлягає поверненню у державну власність.

Порядок повернення в комунальну та державну власність об'єктів приватизації в разі розірвання або визнання недійсними договорів купівлі-продажу таких об'єктів затверджується Фондом державного майна України.

В порівнянні з попередньою процедурою новим Законом скорочуються терміни проведення приватизації, зокрема:

- відміняється передприватизаційна підготовка (скорочення процесу приватизації на 6-12 місяців);
- відсутні норми щодо розроблення та затвердження планів приватизації, створення комісії з приватизації (скорочення на 2-3 місяці);
- продаж об'єктів на аукціоні (скорочення на 1 місяць);
- відмінено пільговий продаж пакетів акцій (скорочення на 2-3 місяці);
- уніфіковано процедури продажу різних типів об'єктів тощо.

**Які ж зміни відбулись для ОМС, які нові алгоритм та порядок?** Приватизація комунального майна здійснюється органами місцевого самоврядування. Суб'єктами приватизації є місцеві ради (сільські, селищні, міські ради), органи приватизації територіальних громад.

Визначений Законом порядок приватизації державного і комунального майна передбачає: формування та затвердження переліку об'єктів комунальної власності, що підлягають приватизації; публікацію даного переліку на офіційному сайті міської ради та в електронній торговій системі (протягом 5 робочих днів); прийняття рішення про приватизацію об'єкта комунальної власності; проведення інвентаризації і оцінки; прийняття рішення про завершення приватизації (завершення відбувається з моменту продажу об'єкта нерухомого майна та відповідно реєстрації права власності на покупця і оформлюється Наказом відповідного органу приватизації).

Ініціювати приватизацію об'єктів комунальної власності можуть: органи приватизації, уповноважені органи управління майном та покупці.

Перелік об'єктів, що підлягають приватизації, ухвалюється місцевою радою. У разі необхідності включення нових об'єктів до переліку, таке включення відбувається шляхом прийняття окремих рішень по кожному об'єкту майна.

**Приватизація об'єктів комунальної власності**, переданих в оренду, теж відбувається за новими правилами. Орендар одержує право на викуп орендованого майна (будівлі, споруди, нежитлового приміщення) за ціною, визначеною за результатами незалежної оцінки. Порядок надання згоди орендодавця на здійснення невід'ємних поліпшень визначається місцевою радою. Орендар, який виконав умови, має право на приватизацію об'єкта шляхом викупу.

Закон визначає, що обов'язковому оприлюдненню підлягають переліки об'єктів, які підлягають приватизації, та інформації про об'єкти, щодо яких прийнято рішення про приватизацію.

Законодавчим документом також визначено основні вимоги до інформації. Інформація про результати продажу об'єкта комунальної власності (дані про покупця: для фізичної особи - прізвище, ім'я, по батькові; для юридичної особи – назва; ціна, за якою придбано об'єкт приватизації) підлягає опублікуванню в додатку до «Державного інформаційного бюлетеня про приватизацію» - газеті «Відомості приватизації», а також на офіційному веб-сайті Фонду державного майна України, в електронній торговій системі після затвердження державним органом приватизації результатів продажу.

Фінансові відносини щодо приватизації теж врегульовано за новими правилами. Покупець, який підписав договір купівлі-продажу сплачує ціну не пізніше, ніж протягом 30 днів з дня підписання договору. За несплату коштів протягом 30 днів нараховується неустойка. Несплата коштів протягом 60 днів з дня укладання договору купівлі-продажу, є підставою для розірвання такого договору.

Кошти, одержані від продажу об'єктів комунального майна, зараховуються до місцевого бюджету. У разі ухвалення ОМС рішення про делегування власних повноважень державним органам приватизації, частина коштів, що надійшли від приватизації майна, яке перебуває у комунальній власності, перераховується на рахунки державних органів приватизації з відповідного місцевого бюджету за визначеними органами місцевого самоврядування нормативами у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, для спрямування на фінансування витрат, пов'язаних з реалізацією комунального майна. Контроль за виконанням умов договору купівлі-продажу, укладеного з переможцем аукціону, та викупу об'єктів приватизації здійснює орган приватизації місцевої ради.

Після прийняття Закону Фондом державного майна України було прийнято ряд важливих Наказів, що удосконалюють певні процедури і дії Закону для державних органів та ОМС. А саме Накази ФДМУ:

- №487 від 06.04.2018 «Про затвердження форми акта про недопуск до проведення перевірки дотри-

мання умов договору купівлі-продажу державного та комунального майна»;

– №495 від 10.04.2018 «Про затвердження форми аукціонної пропозиції щодо стартової ціни об'єктів великої приватизації»;

– №592 від 02.05.2018 «Про затвердження Типового договору про продаж об'єкта малої приватизації між організатором аукціону та оператором електронного майданчика»;

– №658 від 05.06.2018 «Про затвердження Порядку ведення єдиної бази даних звітів про оцінку»;

– №672 від 21.05.2018 «Про затвердження Порядку надання потенційними покупцями об'єктів великої приватизації коментарів та пропозицій до проекту договору купівлі-продажу» і інші.

На виконання прийнятого Закону Кабінетом Міністрів України було прийнято ряд важливих постанов, які врегулювали:

– Порядок проведення електронних аукціонів для продажу об'єктів малої приватизації та визначення додаткових умов продажу (постанова №432 від 10.05.2018);

– Порядок відбору операторів електронних майданчиків для організації проведення електронних аукціонів з продажу об'єктів малої приватизації, авторизації електронних майданчиків та визначення адміністратора електронної торгової системи (постанова №433 від 10.05.2018);

– Порядок продажу об'єктів великої приватизації державної власності (постанова №386 від 10.05.2018),

– Порядок затвердження місцевими радами умов продажу об'єктів великої приватизації комунальної власності (постанова №950 від 14.11.2018).

**Протягом всього року Асоціація міст України активно долучалась до підготовки кожного із вищезазначених документів.** Результатом такої діяльності є удосконалення таких актів на користь місцевих рад. Наприклад, під час підготовки наказу ФДМУ №658 від 05.06.2018, яким передбачалось реєстрацію всіх звітів про експертну оцінку майна на платних електронних майданчиках (510,00грн. за один об'єкт), в тому числі комунального, які складаються для обчислення податків від проведення деяких цивільно-правових угод, **АМУ зверталась до уповноваженого органу щодо виключення комунальних об'єктів з цього переліку.** Така реєстрація призвела б до суттєвих затрат місцевих рад, які є замовниками такої оцінки майна. За результатами звернення, узгоджено порядок та виключено об'єкти оцінки комунальної власності з такого переліку. Тепер норми наказу ФДМУ №658 від 05.06.2018 «Про затвердження Порядку ведення єдиної бази даних звітів про оцінку» не поширюються на випадки проведення оцінки майна, що перебувають у комунальній власності.

Отже, Закон України «Про приватизацію державного майна» спрямовано на вирішення проблемних питань, які перешкоджали раніше прискоренню процесів приватизації, спрощення процедури приватизації об'єктів комунальної і державної власності та скорочення термінів її проведення, можливість визначення ціни об'єктів приватизації платоспроможним попитом, посилення захисту прав інвесторів. Такі зміни необхідні для прискорення економічного зростання, залучення іноземних та внутрішніх інвестицій для громад. А також, зменшення частки державної або комунальної власності в структурі економіки країни шляхом продажу об'єктів ефективним власникам.

Ще одним важливим правовим документом у сфері розпорядження комунальним майном може стати **Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій захисту державою права власності»** (№9311 від 21.11.2018 року), розроблений з метою посилення гарантій захисту законних прав та інтересів громадян. Законопроектом запропоновано внести зміни до ряду законодавчих актів у сфері цивільних, корпоративних відносин, направлених на забезпечення максимальних гарантій захисту державною права власності, зокрема до Земельного та Цивільного кодексів України та Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

У Земельному кодексі України та Законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» пропонується:

– залишати без розгляду заяву про реєстрацію права на нерухоме майно, якщо кадастровий номер земельної ділянки відсутній у Державному земельному кадастрі (у такому разі заява не приймається);

– виключити з суб'єктів державної реєстрації прав акредитовані державні та комунальні підприємства.

По рішенню Уряду суб'єктом може бути визначено виключно державне підприємство і лише в частині розгляду заяв в електронній формі з накладенням кваліфікованого електронного підпису;

– запровадити обов'язкове підвищення кваліфікації для державних реєстраторів;

– встановити можливість продовження дії договору оренди земельної ділянки на такий самий строк і на таких самих умовах в автоматичному режимі реєстром, якщо договір оренди землі має умову про його автоматичне поновлення та орендована земельна ділянка не належить до земель державної або комунальної власності – інформація про автоматичне поновлення правочинів обов'язково вноситься до Дер-

жавного реєстру речових прав на нерухоме майно під час проведення державної реєстрації такого права;

- вносити до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно відомості про ціну (вартість) нерухомого майна та речових прав на нього за відповідними правочинами;

- здійснювати перевірку цивільної правоздатності та дієздатності фізичної особи здійснюється шляхом отримання відомостей про таку особу з Державного реєстру актів цивільного стану громадян, перевірка дійсності та змісту довіреності в Єдиному реєстрі довіреності;

- встановити механізм виконання рішень про скасування державної реєстрації прав чи скасування документів, на підставі яких проводиться реєстрація – шляхом застосування не процедури скасування записів, а шляхом внесення запису про належного власника;

- запровадити механізму реєстрації прав на підставі рішень судів шляхом обов'язкового отримання примірника рішення в електронному вигляді з кваліфікованим підписом судді в порядку взаємодії з Єдиним державним реєстром судових рішень. Це унеможливить реєстрацію на підставі підроблених судових рішень;

У Цивільному кодексі України пропонується:

- обов'язкове нотаріальне посвідчення договорів, предметом яких є частка у статутному (складеному) капіталі товариства. Водночас запропоновано альтернативу – укладення таких договорів в електронній формі з максимальним ступенем захисту – підписання його сторонами з використанням кваліфікованого електронного підпису;

- надати право власнику нерухомого майна встановити «Вимогу нотаріального посвідчення правочинів» (нове поняття) щодо свого майна. Така вимога буде вноситися до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, і у разі надходження до державного реєстратора договору без нотаріального посвідчення, законодавством у вказаній сфері передбачатиметься прийняття рішення про відмову в державній реєстрації прав;

- удосконалити інститут спільної власності шляхом запровадження нотаріального посвідчення договору про визначення часток у праві спільної власності не за принципом їх рівності.

Крім цього для органів місцевого самоврядування визначається порядок допуску до професії на посадах, безпосередньо пов'язаних з державним регулюванням, контролем і здійснення повноважень посадовою особою, яка вчиняє нотаріальні дії, визначені статтею 37 Закону «Про нотаріат».

Прийняті нормативно-правові та підзаконні акти удосконалюють процедури при проведенні приватизації. Так, перехід до електронних сервісів спрощує паперову роботу ОМС та виключає корупційну складову при проведенні аукціонів. 2018 рік – став роком змін у розпорядженні комунальною власністю, комунальними землями та розвитку просторового планування територій.

# АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ТА ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ

Протягом 2018 року у державі продовжився курс на покращення надання адміністративних послуг. Важлива роль у цьому процесі відводиться органам місцевого самоврядування. Все більше об'єднаних територіальних громад створюють сучасні Центри надання адміністративних послуг, запроваджують віддалені робочі місця, залучають державні органи до надання публічних послуг у віддалених куточках громад, а також все більше використовують електронні сервіси та все частіше запроваджують електронне врядування.

2018 рік не відзначився великою кількістю прийнятих нормативно-правових актів з питань адміністративних послуг, проте було декілька напрацювань, вартих уваги.

## **Новація: запровадження декларативного принципу реєстрації місця проживання**

У жовтні зареєстровано законопроект №9218 «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», яким пропонується запровадити новий для України декларативний принцип реєстрації місця проживання. Це можливість реєструватися за будь-якою адресою без підтвердження права власності або користування житлом. Автори законопроекту вбачають, що його прийняття значно покращить стан справ у сфері реєстрації місця проживання та обліку міграції населення, скоротить кількість документів, які необхідно подавати для реєстрації місця проживання особи та строк надання відповідних адміністративних послуг.

Поряд із новаторським підходом і фактичним зменшенням навантаження на органи реєстрації місця проживання такий проект потребує значного доопрацювання. Зокрема, щодо захисту власників житла від реєстрації за їх адресою сторонніх людей, до того ж саме власнику житла доведеться звертатися до органу реєстрації місця проживання і доводити, що особа, яка зареєструвалася ніколи за даною адресою не проживала і лише після проведення перевірки орган реєстру самостійно може зняти таку особу з реєстрації (ст. 13, ч. 1 ст. 25). Також є питання щодо порядку повідомлення власника про те, що за адресою належного йому житла хтось зареєстрований.

На цьому та ряді інших невідповідностей наголосило у своєму висновку Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України і дало узагальнюючий висновок, що за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно відхилити. Законопроект №9218 в порядок денний Верховної ради України у 2018 році включений так і не був.

## **Реєстрація актів цивільного стану**

У 2018 році до Закону України «Про реєстрацію актів цивільного стану» не вносилися зміни і концептуально мало що змінилося у цій царині. Проте зі збільшенням кількості міст обласного значення, які приєднали до себе сільські та селищні територіальні громади, постав новий виклик. Так, відповідно до пункту 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про реєстрацію актів цивільного стану» органами державно реєстрації актів цивільного стану є виконавчі органи сільських, селищних і міських (крім міст обласного значення) рад. Після приєднання виконавчі органи сільських, селищних рад реорганізуються і всі повноваження переходять до виконавчих органів міської ради (міста обласного значення). А отже, із завершенням процедури приєднання у сільських та селищних радах не можуть надаватися послуги реєстрації актів цивільного стану. Тобто за отриманням послуг у сфері реєстрації актів цивільного стану жителі сільських та селищних населених пунктів мають звертатися до РАЦСу, який може бути розташований за десятки кілометрів. І саме такі випадки використовуються противниками децентралізаційної реформи, як порушення одного з принципів Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а саме - збереження якості та доступності публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді на рівні не нижчому, ніж до об'єднання.

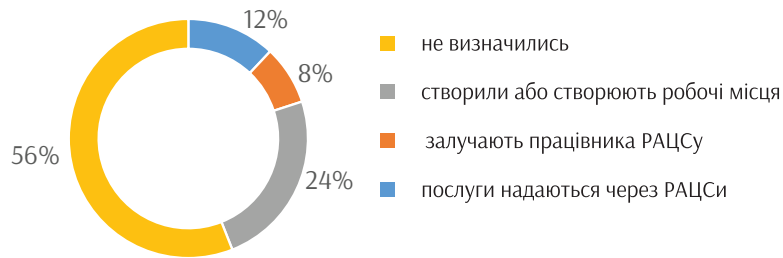
29 серпня 2018 року набрав чинності наказ Міністерства юстиції «Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану», що надав можливість реєстраторам ЦНАПів приймати документи, необхідні для реєстрації актів цивільного стану – виконувати функції фронт офісу і передавати їх до РАЦСу

Також цим наказом визначено адміністративні послуги, які можуть надаватися через ЦНАП: реєстрація/розірвання шлюбу, внесення змін до актових записів, їх поновлення, анулювання, зміна імені, реєстрація народження та смерті. Також є ряд вимог, зокрема, що ЦНАП повинен бути створеним відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги», а щоб розпочати роботу у сфері реєстрації актів цивільного стану необхідно звернутися до Міністерства юстиції для внесення до переліку. Проте у наказі також зазначено, що запровадження надання адміністративних послуг, визначених цим наказом, через центри надання адміністративних послуг має розпочатися з 1 жовтня 2018 року, але не раніше впровадження доопрацьованого програмного



забезпечення Державного реєстру актів цивільного стану громадян в промислову експлуатацію.

Даний наказ об'єктивно ситуацію не змінив і з 25 міст обласного значення, які пройшли процедуру приєднання, кожне по-своєму вирішує питання з наданням таких послуг (рис 1).



**Мал. 1 Організація реєстрації актів цивільного стану в громадах міст обласного значення, які приєднали сусідні сільські, селищні громади.**

Багато хто покладав надію на прийняття проекту закону №6150 «Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію актів цивільного стану" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та наближення до громадян адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану», який мав би забезпечити доступність та належну якість надання адміністративних послуг шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами децентралізації. Так, проектом пропонується серед іншого надати виконавчим органам сільських, селищних та міських рад повноваження у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, а також спростити порядок державної реєстрації актів цивільного стану.

У 2018 році Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування рекомендував Верховній Раді прийняти за основу даний законопроект. Проте слід відмітити, що у 2017 році Головне науково-експертне управління ВРУ у своєму висновку надало ряд зауважень та пропозицій до законопроекту та запропонувало за результатами розгляду в першому читанні повернути законопроект суб'єкту законодавчої ініціативи на доопрацювання. А комітет парламенту з питань бюджету дійшов висновку, що даний законопроект дасть змогу збільшити надходження до місцевих бюджетів, але потрібно буде і виділення додаткових коштів на виконання нових повноважень.

Проте проект так і не був поставлений на голосування у 2018 році.

### **Адміністративні процедури**

У 2018 році відбулася чергова спроба створити універсальний законопроект, який би вирішив усі питання адміністративної процедури. Варто відзначити, що такі спроби ведуться з 1998 року. Якщо раніше це був цілий кодекс, то у цьому році мав з'явитися базовий закон, до розробки якого долучили значну кількість експертів, в тому числі і міжнародних. Як наслідок, законопроект вийшов погано структурованим, складним і багатоаспектним.

Міністр Кабінету Міністрів України Олександр Саєнко зазначив: *"Головне завдання цього документа - це гарантія й захист прав і свобод, інтересів громадян. Як це можна зробити? Впровадити чітку процедуру дій державного службовця, державних органів по відношенню до громадян для того, щоб усі були рівні перед законом, щоб не було свавілля чиновника на місцях, й для того, щоб суд мав чітку можливість скасувати або визначити законність того чи іншого рішення державного органу у разі порушення цієї процедури"*. Даний проект підтримано урядом в грудні цього року, але в порядок денний Верховної Ради він так і не потрапив.

Проект закону стосується процедури прийняття та оформлення органами місцевого самоврядування у всіх сферах їх діяльності рішень індивідуальної дії, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (адміністративних актів). Під визначення адміністративних актів потрапляє частина актів органів місцевого самоврядування (рішення, розпорядження), які приймаються на підставі заяв фізичних або юридичних осіб.

Запропонований проект закону не враховує той факт, що адміністративні процедури є різними за своєю суттю і підвести їх під один шаблон досить складно. Використані підходи не враховують особливостей адміністративних процедур, які мають надаватися в день звернення чи надаються колегіальним органом місцевого самоврядування (рада чи виконком). Копіювання процедурних питань, які вирішуються у судовому порядку не завжди є доречним, а в ряді статей є зовсім зайвим і необґрунтованим.

Проект Закону містить низку перспективних положень щодо принципів адміністративних проваджень, обчислення строків, оформлення та чинності адміністративних актів, надання права органам місцево-

го самоврядування безпосередньо витребувати необхідні документи тощо. Однак, у цілому він виглядає складним для сприйняття, породжує низку питань та концептуальних зауважень.

Суттєвою проблемою є те, що закладається розпорощення процедурних положень між різними законами. Зокрема, з огляду на наявність Закону України «Про адміністративні послуги», який регулює подібні правовідносини.

### **Нормативне врегулювання електронних довірчих послуг**

7 листопада 2018 року набув чинності Закон України «Про електронні довірчі послуги», яким визначено правові та організаційні засади надання електронних довірчих послуг, у тому числі транскордонних, права та обов'язки суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг, порядок здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, а також правові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації. Головна мета - врегулювати відносини у сферах надання електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації.

Міністр юстиції Павло Петренко відзначив, що даний закон дасть можливість запровадити в Україні сучасні електронні методи ідентифікації особи, серед яких MobileID (розпізнавання через мобільний телефон). Також українці отримають сучасні інструменти електронної комерції та комунікації з партнерами і державою. Щоб скористатися послугою MobileID, треба звернутися до вашого мобільного оператора та оформити за допомогою паспорту й ідентифікаційного коду SIM-карту нового покоління. На неї буде записаний індивідуальний цифровий підпис. А як наслідок, збільшиться і кількість державних послуг, які може отримати кожен українець, не виходячи з дому. При цьому забезпечується конфіденційність та повний захист персональних даних. Фактично це імплементація України в електронний цифровий простір ЄС.

Також цього дня набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання електронних довірчих послуг в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях державної форми власності», яка визначає вимоги щодо використання, у тому числі отримання, кваліфікованих електронних довірчих послуг в державних установах (в розумінні даної постанови це не лише органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації державної форми власності) із використанням працівниками державних установ засобів кваліфікованого електронного підпису. Використання електронної позначки часу під час накладання кваліфікованого електронного підпису чи печатки є обов'язковим.

Види кваліфікованих електронних довірчих послуг:

- створення, проведення перевірки та підтвердження кваліфікованого електронного підпису чи печатки;
- формування, проведення перевірки та підтвердження чинності кваліфікованого сертифіката електронного підпису чи печатки;
- формування, проведення перевірки та підтвердження чинності кваліфікованого сертифіката автентифікації веб-сайту;
- формування, проведення перевірки та підтвердження кваліфікованої електронної позначки часу;
- здійснення реєстрованої електронної доставки;
- зберігання кваліфікованих електронних підписів, печаток, позначок часу та сертифікатів, пов'язаних з цими послугами.

Також 7 листопада 2018 року Уряд прийняв постанову «Про затвердження Вимог у сфері електронних довірчих послуг та Порядку перевірки дотримання вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг». Ця постанова набирає чинності з дня її опублікування, крім пунктів 68–72 переліку стандартів, що застосовуються кваліфікованими надавачами електронних довірчих послуг під час надання кваліфікованих електронних довірчих послуг, який додається до затверджених цією постановою вимог у сфері електронних довірчих послуг. Зазначені пункти набирають чинності з 1 січня 2019 року. Ця постанова визначає організаційно-методологічні, технічні та технологічні умови, яких повинні дотримуватись кваліфіковані надавачі електронних довірчих послуг, їх відокремлені пункти реєстрації та центральний засвідчувальний орган під час надання кваліфікованих електронних довірчих послуг їх користувачам.

### **Покращення якості публічних сервісів через електронне урядування**

Розвиток електронного урядування має відбуватись не лише на загальнонаціональному та обласному рівнях, але й в містах, селах та селищах, з урахуванням локальних проблем та викликів.

20 серпня 2018 року Кабінет Міністрів України затвердив План заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні від 20 вересня 2017, яка має за мету - визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективної системи електронного урядування в Україні. Для органів місцевої влади у Плані визначено 10 невідкладних заходів, які направлені на розвиток електронних послуг та е-урядування загалом. На сьогоднішні поточними пріоритетами реалізації Концепції є розвиток відкритих даних, засобів електронної ідентифікації та е-взаємодії, впровадження електронного документообігу, дотримання дизайн-коду та стандартів під час розробки електронних сервісів, можливості інтеграції е-ресурсів за принципом «єдиного вікна».

# ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО

2018 рік для сфери ЖКГ був непростим, як і попередні роки. Необхідно констатувати, що поряд з системними проблемами минулих років, сфера зіштовхнулася з новими, шляхи подолання яких ще напружуються. У той-же час, деякі проблеми, притаманні попереднім рокам, вже вирішено, або майже вирішено.

Що ж зупиняло реформування сфери ЖКГ, заважаючи перейти їй на сучасні, економічно обґрунтовані принципи діяльності? На жаль, такими чинниками залишилися:

- заборгованість держави з різниці в тарифах за надані житлово-комунальні послуги;
- несвоєчасний розрахунок за надані споживачам пільги та субсидії,
- неефективний механізм тарифоутворення;
- диктат монополістів – постачальників енергоресурсів;
- відсутність ефективного механізму стягнення заборгованості за житлово-комунальні послуги;
- затримка з розробкою та прийняттям підзаконних нормативно-правових актів.

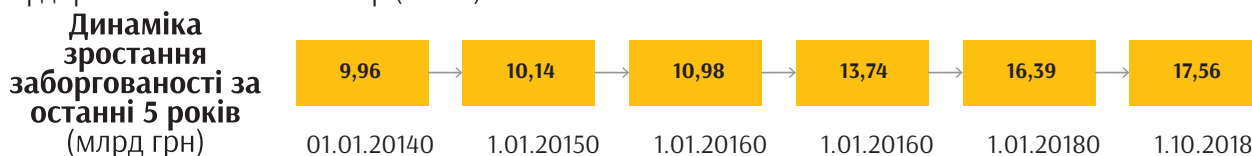
Як не прикро, але основними джерелами таких проблем є небажання/неможливість держави розраховуватися за взятими на себе фінансовими зобов'язаннями та неефективна нормативно-правова діяльність.

Так, однією з основних фінансових проблем підприємств тепло- та водопостачання на сьогодні залишається погашення заборгованості держави з різниці в тарифах. Більше того, проблема не лише не вирішується, вона лише загострюється. Так, якщо на 1 січня 2016 року така заборгованість складала 5 млрд грн, то на сьогодні загальна сума заборгованості з різниці в тарифах складає вже 19 млрд грн. При цьому, держава не докладає зусиль для погашення відповідної заборгованості. Так для погашення заборгованості з різниці в тарифах протягом 2016 - 2018 років не було прийнято всіх необхідних нормативно-правових актів, внаслідок чого 3,4 млрд грн. заборгованості залишилися непогашеними. При цьому, якщо на такі цілі у Державному бюджеті на 2017 рік було передбачено 5 млрд грн, у 2018 році 1 млрд грн, то у 2019 році на погашення заборгованості з різниці в тарифах коштів у Державному бюджеті України не передбачено взагалі.

Ще однією проблемою, яка суттєво впливала на фінансово-економічний стан підприємств сфери ЖКГ протягом року, був стан розрахунків держави за надані пільги та субсидії. Держава систематично несвоєчасно відшкодовує надавачам послуг відповідні кошти, особливо критичним в цьому плані є місяці закінчення опалювального сезону, коли така заборгованість досягає 30 млрд грн. Відсутність коштів у Державному бюджеті України на 2018 рік для повного та своєчасного відшкодування наданих пільг та субсидій ускладнилася ще однією обставиною. У 2017 році, Урядом ухвалено постанову від 08.11.2017 № 951 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України», якою був початий процес монетизації субсидій на рівні надавачів послуг. Та наслідком прийняття розробленого Мінфіном неякісного, з окремими правовими прогалинами, документу стало те, що протягом січня-лютого 2018 року окремі категорії надавачів послуг не мали можливість отримати або використати кошти субвенції з державного бюджету. Це призвело до чергового зростання заборгованості за надані пільги та субсидії перед надавачами послуг, виникнення у них заборгованості з оплати енергоносіїв та виплати заробітної плати. Проблемні питання були врегульовані лише з прийняттям Урядом постанови від 21.02.2018 р. № 114 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». Необхідно відзначити, що 27.12.2018 Урядом ухвалено ще одну постанову (на момент підготовки звіту офіційно не оприлюднена), якою встановлюється механізм монетизації житлових субсидій вже на рівні їх отримувачів. За передбаченим постановою механізмом, з 1 січня 2019 року до 1 жовтня 2019 року буде забезпечена повна монетизація субсидій на рівні споживачів послуг. Актом передбачається також, що перерахунок коштів субсидії буде здійснюватися АТ «Ощадбанк» на підставі перерахованих Мінсоцполітики коштів та переданих ним реєстрів отримувачів субсидій. Таким чином, змінюється порядок перерахування коштів житлової субсидії та головний розпорядник цих коштів. Окрім того, протягом 2018 року Урядом була продовжена робота із скорочення кількості споживачів, які отримували житлову субсидію безпідставно. Наслідком цього стало суттєве зменшення кількості отримувачів субсидій, а відповідно і витрат державного бюджету на виплату житлової субсидії. Так, якщо у 2018 році на виплату житлових субсидій передбачено 71 млрд грн, то у Державному бюджеті на 2019 рік на такі цілі передбачено лише 55 млрд грн. Підводячи ризик під питанням пільг та субсидій, можна зробити наступний висновок: скорочення кількості пільгови-

ків та субсидіантів, удосконалення системи виплати житлової субсидії покращить стан розрахунків держави з надавачами послуг у 2019 році, але призведе до суттєвого зростання заборгованості споживачів за отримані житлово-комунальні послуги.

Отже, ще однією проблемою, яка суттєво вплинула на стан сфери ЖКГ протягом року, стало значне зростання заборгованості споживачів за надані житлово-комунальні послуги. Результати моніторингу, який був здійснений Мінрегіоном, свідчать про зростання такої заборгованості (без врахування природного газу та електроенергії) за останні 5 років майже в два рази, з 9,96 млрд грн на 01.01.2014 р. до 17,56 млрд грн станом на 01.10.2018 р. (Мал.1).



**Мал. 1. Динаміка зростання заборгованості за житлово-комунальні послуги**

Таким чином, лише за 10 місяців 2018 року така заборгованість зросла на 7% (1,17 млрд грн). Необхідно також враховувати тенденцію до накопичення заборгованості споживачів в опалювальний період (на 01.04.2018 р. така заборгованість склала 20,97 млрд грн), та її зменшення в міжопалювальний період (17,56 млрд грн на 01.10.2018 р.). З врахуванням цієї обставини, а також скорочення кількості отримувачів житлової субсидії, можна прогнозувати збільшення заборгованості за житлово-комунальні послуги (без врахування природного газу та електроенергії) на початок 2019 року до 20 млрд грн.

Відзначимо, що надавачі житлово-комунальних послуг суттєво обмежені у здійсненні заходів впливу на боржників. Навіть стягнення заборгованості за рішенням суду є вкрай неефективним інструментом. Як свідчить проведений Мінрегіоном аналіз стану виконання у 2018 році судових рішень (Мал.2), переданих у органи державної виконавчої служби, з 138,1 тисяч виконавчих документів на суму 922 млн грн, було виконано лише 28 тисяч документів на загальну суму 146,2 млн грн.

Період	На примусовому виконанні	Завершено державними виконавцями	Фактично виконано
2016 р. (9 міс.)	<b>516,4</b> тис. вик. Документів (на <b>3,0</b> млрд грн)	<b>265,5</b> тис. вик. Документів (на <b>1,2</b> млрд грн)	<b>67</b> тис. вик. Документів (на <b>300,0</b> млн грн)
2018 рік (10 міс.)	<b>138,1</b> тис. вик. Документів (на <b>922,5</b> млн грн)	<b>88,6</b> тис. вик. Документів (на <b>599,5</b> млн грн)	<b>28,2</b> тис. вик. Документів (на <b>146,2</b> млн грн)

**Мал.2. Стан виконання судових рішень по стягненню заборгованості за житлово-комунальні послуги**

Недостатньо ефективним заходом, який спрямований на забезпечення своєчасного розрахунку за спожиті житлово-комунальні послуги, прогнозується також застосування з 01.05.2019 р. передбаченої Законом України «Про житлово-комунальних послуг» пені у розмірі 0,01% за кожен день прострочення сплати. Розмір такої пені за рік може максимально скласти лише 3,65% від суми заборгованості, відповідно її застосування являється заходом більше психологічного впливу. Таким чином, підприємства сфери ЖКГ позбавлені ефективних методів впливу на боржників за спожиті послуги, що за умови постійного зростання заборгованості прогнозовано приведе до значного погіршення їх фінансово-економічного стану.

Наслідком заборгованості держави з різниці в тарифах, несвоєчасного відшкодування державою наданих пільг та субсидій, заборгованості з оплати споживачами житлово-комунальних послуг стала значна заборгованість підприємств сфери ЖКГ за енергоносії, частина якої є нараховані штрафні санкції. Зокрема, на початок жовтня 2018 підприємства теплопостачання заборгували НАК «Нафтогаз України» за спожитий природний газ 23,9 млрд грн, у т.ч. за 2018 рік – 8,9 млрд грн. У свою чергу, заборгованість підприємств водопровідно-каналізаційного господарства за спожиту електроенергію склала на початок жовтня 5,85 млрд грн. Зрозуміло, що наявність такої заборгованості поставила під загрозу можливість постачання енергоносіїв надавачам послуг, особливо актуально ця проблема постає кожного року для виробників теплової енергії перед початком опалювального сезону. Так, на початку опалювального сезону 2018/2019 років, НАК «Нафтогаз України» відмовився постачати природний газ 11 підприємствам теплопостачання, більшість з яких які перебувають в управлінні держави. Загальна заборгованість цих підприємств перед НАК «Нафтогаз України» склала більше 3 млрд грн, з них лише Криворізька ТЕЦ - більше 1 млрд грн. Лише завдяки прямому втручанням Прем'єр-міністра України шляхом прийняття окремих рішень, проблема



була тимчасово вирішена, і було розпочате опалення міст та окремих районів міст. Зважаючи на сталість проблем, які спричиняють виникнення заборгованості підприємств теплопостачання, проблеми з початком опалювального сезону можуть повторитися і у наступному році.

В кінці 2018 року на сферу ЖКГ суттєво вплинуло набуття чинності окремими нормами Закону України «Про ринок електричної енергії», якими було передбачено запровадження роздрібного ринку електричної енергії. Відповідні норми Закону передбачали, що промислові споживачі електричної енергії, у тому числі й комунальні підприємства, повинні до 11 грудня 2018 року обрати нового постачальника послуг на роздрібному ринку електричної енергії. Враховуючи значні об'єми електроенергії, які потрібні підприємствам тепло- та водопостачання, а також міського електротранспорту для забезпечення своєї діяльності, визначення постачальника електроенергії повинно відбуватися через відкриті торги. Та, враховуючи вкрай незадовільне фінансово-економічне становище підприємств житлово-комунального господарства, наявність постійної заборгованості за спожиті енергоносії, постачальники електроенергії вкрай неохоче укладають з ними відповідні договори. Так Асоціація «Укрводоканалекнологія» проаналізувала оголошені підприємствами централізованого водопостачання та водовідведення у 2018 році відкриті закупівлі електричної енергії. За результатами дослідження - 54,7% відкритих торгів не відбулося, 43,4% відкритих торгів перебуває в стадії збору пропозицій, а на залишок у 2% припадають завершені торги, скасовані торги, кваліфікація (перекваліфікація). Наслідком цього стало те, що 80 % підприємств централізованого водопостачання та водовідведення на 07.12.2018 р. не мали договорів на постачання електроенергії.

Закон передбачав, що у випадку неукладення договорів на постачання електричної енергії до 11 грудня 2018 року, таке постачання повинен здійснювати постачальник «останньої надії», який визначається Кабінетом Міністрів України за результатами конкурсу. Станом на 14 грудня відповідні підзаконні акти не були прийняті, відповідно постачальник «останньої надії» не був визначений.

Враховуючи критичність ситуації, 23.11.2018 р. парламентом України були ухвалені зміни до Закону України «Про ринок електричної енергії», які відтермінували введення роздрібного ринку електричної енергії до 01.01.2019 р., а також спростили механізм постачання електричної енергії для невеликих (до 50 кВт) її споживачів. При цьому для великих споживачів залишилася невирішеною проблема джерел покриття додаткових витрат на оплату послуг постачальника «останньої надії» за ціною 486,06 грн/МВт-год (без ПДВ). Окрім того, визначений наприкінці року постачальник «останньої надії» - ДПЗД «Укрінтеренерго», у розісланих комерційних пропозиціях вимагає 100% попередньої оплати електроенергії та передбачив штрафні санкції за перевищення заявлених лімітів її споживання. Джерела коштів для забезпечення таких вимог постачальника «останньої надії» у житлово-комунальних підприємств також не передбачені структурою тарифів. Що стосується невеликих споживачів електричної енергії, які її отримують від постачальника універсальних послуг, то окрім проблеми з необхідністю авансової оплати електричної енергії вони стикнулися з відсутністю затверджених національним регулятором за зонами доби тарифів на електроенергію. Відповідно, розраховані з урахуванням двозонних або тризонних лічильників тарифи на комунальні послуги перестали бути економічно обґрунтованими. Підсумовуючи результати запровадження роздрібного ринку електроенергії необхідно констатувати той факт, що постачальники енергоресурсів своїм втручанням в діяльність сфери ЖКГ в черговий раз ставлять її на межу виживання.

Необхідно відзначити, що негативний вплив попередніх проблем на сферу можна було б суттєво зменшити за умови більш ефективної та гнучкої системи тарифоутворення. Та, на жаль, система тарифоутворення є на сьогодні занадто ускладненою в часі та по суті. Так не є виправданим як кількаразове оприлюднення проектів тарифів та уже встановлених тарифів на житлово-комунальні послуги, так і тривалий строк розгляду таких тарифів уповноваженим органом. Наслідком цього є те, що після зміни, наприклад, регульованої на рівні держави вартості енергоносіїв або мінімальної заробітної плати, тариф починає застосовуватися у кращому випадку через півтора місяці (у разі встановлення його НКРЕКП) та через два місяці (у разі встановлення його ОМС). Ще однією проблемою тарифоутворення є складові тарифу та встановлення їх рівня. Наприклад, запроваджена монетизація субсидій на рівні споживача передбачає, необхідність оплати надавачами житлово-комунальних послуг АТ «Ощадбанк» за здійснення операцій по перерахунку коштів з рахунків субсидіантів на їх рахунки. При цьому джерела покриття таких витрат у тарифі не передбачені, таким чином надавачі послуг в черговий раз зіштовхуються з проблемою необхідністю здійснення додаткових витрат, джерела відшкодування яких не передбачені. Наслідком неефективної системи тарифоутворення є виникнення різниці в тарифах при відсутності джерел її погашення.

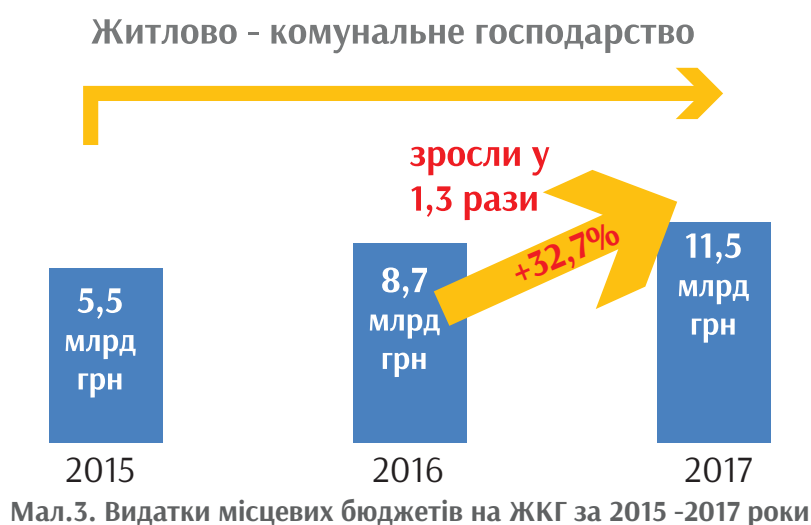
Суттєвою проблемою для сфери ЖКГ є неналежне нормативно-правове регулювання не лише в частині тарифоутворення, а і у цілому.

Зокрема, не були своєчасно розроблені та прийняті у повному об'ємі нормативно-правові акти до Законів України «Про житлово-комунальні послуги» та «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання». Відсутність підзаконної нормативно-правової бази до Закону України «Про житлово-ко-



мунальні послуги» спричинила неможливість його вступу в дію повністю у визначений термін, а саме з 9 червня 2018 року, та спонукала Парламент України до перенесення такого строку у частині надання комунальних послуг на 1 травня 2019 року. Таким чином, Закон запрацював у визначений строк лише в частині надання житлової послуги, і навіть для забезпечення її надання окремі акти приймалися вже після 9 червня 2018 року. Що стосується Закону України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», то відсутність прийнятих у повному обсязі нормативно-правових актів унеможливила накопичення підприємствами тепло- та водопостачання у визначений цим Законом спосіб коштів для забезпечення 100% комерційного обліку наданих комунальних послуг. При цьому, зазначеним Законом були передбачені штрафні санкції за відсутність такого обліку. Таким чином склалася ситуація, коли підприємства тепло- та водопостачання, могли бути притягнуті до відповідальності при відсутності інструментів вирішення проблеми. Для врегулювання цієї проблеми, 07.06.2018 р. парламентом України було ухвалено рішення про відтермінування до 01.08.2019 р. положень, які передбачали притягнення надавачів послуг до відповідальності за відсутність комерційного обліку наданих послуг. Ситуація з несвоєчасним ухвалення підзаконної нормативно-правової бази до зазначених вище Законів є яскравим прикладом відсутності досконалого нормативно-правового регулювання сфери ЖКГ.

Наслідком активного впливу цих чинників на сферу ЖКГ протягом 2018 року стало не лише уповільнення темпу її реформування. Як і в попередні роки, для компенсації такого негативного впливу, органи місцевого самоврядування були змушені збільшувати додаткове фінансування сфери ЖКГ в цілому, та комунальних підприємств – надавачів послуг, зокрема. При чому, таке фінансування здебільшого спрямовувалося не на розвиток підприємств через впровадження сучасних та енергоефективних технологій, а на підтримку їх статутної діяльності, зокрема на погашення заборгованості за використані енергоносії та заробітну плату. Так, за результатами аналізу зібраної Мінфіном інформації про використання бюджетних коштів ОМС протягом останніх років вбачається, що видатки на сферу ЖКГ у минулому році порівняно позаминулим зросли майже на 33 % (Мал. 3). Це дещо менший темп, ніж у 2016 порівняно з 2015, але також досить високий. За нашими прогнозами, динаміка зростання таких видатків буде збережена і за результатами 2018 року.



Але минулий рік відзначався не лише загостренням проблемних питань, були протягом року і позитивні здобутки.

Так 15.05.2018 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони звернення стягнення та накладення арешту на кошти суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проектів (заходів) в Україні». Таким чином було вирішено досить серйозну проблему вилучення інвестиційних коштів, отриманих підприємствами сфери ЖКГ від міжнародних фінансових організацій, іноземних державних установ, чи відповідно до міжурядових договорів, або коштів, залучених під місцеві або державні гарантії. Непоодинок практикою вилучення таких коштів Державною виконавчою службою України за судовими рішеннями ставила під загрозу можливість залучення коштів іноземних інвесторів для здійснення енергоефективних заходів та оновлення основних фондів у сфері ЖКГ.

Ухвалення 07.06.2018 р. Закону України «Про внесення змін до розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» щодо термінів за-

стосування фінансових санкцій за порушення законодавства у сфері комерційного обліку теплової енергії та водопостачання та до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про житлово-комунальні послуги» щодо уточнення порядку введення в дію Закону» дало можливість відтермінувати введення в дію окремих положень вже зазначених Законів України. Таким чином вдалося запобігти правовому колапсу у сфері надання комунальних послуг та уникнути безпідставного накладення штрафних санкцій на надавачів комунальних послуг.

Ще одним вагомим позитивним досягненням 2018 року є вирішення проблеми надання ОМС фінансової допомоги комунальним підприємствам – надавачам комунальних послуг. Проблема полягала в тому, що Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» суттєво ускладнював у часі та за процедурою надання з місцевих бюджетів підтримки комунальним підприємствам, які забезпечували надання житлово-комунальних послуг споживачам. При цьому, як зазначалося вище, фінансово-економічний стан підприємств сфери ЖКГ не давав можливість забезпечувати надання ними послуг споживачам за рахунок лише власних ресурсів. Підтримка з місцевих бюджетів для вирішення нагальних потреб комунальних підприємств або на здійснення ними енергоефективних заходів чи оновлення основних засобів є невід'ємною складовою діяльності сфери ЖКГ. Таким чином, прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 №1141 «Про внесення зміни до переліку послуг, що становлять загальний економічний інтерес», якою зі сфери дії Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» виключено комунальні підприємства, які забезпечують надання споживачам комунальних послуг, має суттєвий позитивний вплив на сферу ЖКГ.

Підсумовуючи наслідки 2018 року для сфери ЖКГ, потрібно визнати, що він був досить складним. Відсутність послідовної державної політики, невиконання державою взятих на себе фінансових зобов'язань, окремі прорахунки в процесі нормативно-правової діяльності не дали повною мірою продовжити ефективне реформування сфери ЖКГ. Та не зважаючи на труднощі, завдяки продовженню процесів децентралізації, при активній фінансовій підтримці комунальних підприємств як органами місцевого самоврядування, так і міжнародними фінансовими організаціями та установами, у 2018 році були продовжені незворотні процеси структурної перебудови, спрямовані на побудову сучасної, ефективної моделі сфери ЖКГ.

# ПІДСУМКИ 2018 РОКУ

**1.** Протягом звітного року до процесу консолідації територіальних громад долучилися міста обласного значення. 25 міст приєднали до себе 55 сусідніх сільських, селищних громад. Кількість об'єднаних територіальних громад, в яких сформовані органи місцевого самоврядування, на кінець року становить 782.

**2.** Протягом року основні зусилля Мінрегіону були зосереджені на удосконаленні перспективних планів формування територій громад областей (далі перспективні плани). На кінець звітного року вони охопили 8846 територіальні громади з тих 10967, що існували на початок 2015 року, а це складає 82% території України.

**3.** Динаміка доходів місцевих бюджетів України протягом 2014–2018 років свідчить про стабільне зростання фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування. Доходи з 2014 по 2018 роки зросли з 231,7 до 564,6 млрд грн, тобто майже у 2,5 рази, а приріст надходжень місцевих бюджетів в середньому за цей період становить 19,26%. Однак, зростаючі доходи місцевих бюджетів спрямовувалися на покриття дефіциту освітньої та медичної субвенцій.

**4.** Держава продовжує практику створення окремим галузям економіки пільгових умов за рахунок місцевих бюджетів, зокрема з плати за землю.

**5.** Звітний рік відзначився суб'єктивним розподілом обласною владою державних субсидій та дотацій для органів місцевого самоврядування на освіту, охорону здоров'я, ремонт та утримання доріг. Державні субвенції та дотації спрямовувалися містам та об'єднаним територіальним громадам за залишковим принципом.

**6.** Загалом за цей рік 650 ОТГ отримали з державної у комунальну власність близько 1,46 млн га земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Розширено повноваження сільських, селищних, міських рад щодо затвердження нормативної грошової оцінки земель за межами населених пунктів.

**7.** Запрацював новий закон «Про приватизацію державного та комунального майна» та вся необхідна підзаконна база.

**8.** З 1 січня 2018 року органи місцевого самоврядування отримали реальні повноваження здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю. 53% ОМС взяли на себе такі повноваження. Результатами діяльності, у тому числі ОМС, щодо детінізації стало зниження рівня безробіття та підвищення рівня зайнятості населення.

**9.** У 2018 році запрацювала монетизація житлових субсидій на рівні надавачів послуг. Однак держава протягом всього року постійно боргувала перед надавачами послуг з виплат за пільгами та субсидіями.

**10.** У 2018 році стартувала реформа системи охорони здоров'я. З 1 січня 2018 року розпочато реалізацію державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги. За результатами «двох хвиль» реорганізацій (у червні і серпні 2018 року) 623 заклади охорони здоров'я з 1 229 розпочали працювати з НСЗУ. Таким чином перерозподіляються потоки фінансування закладів охорони здоров'я на центральний рівень.

**11.** Змінено порядок розрахунку освітньої субвенції і затверджено нову формулу її розподілу. Через недоліки цієї формули Уряд протягом року п'ять разів здійснював перерозподіл обсягу освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, а також здійснював окремим місцевим бюджетам наближення освітньої субвенції з IV кварталу на II-III квартал, щоб забезпечити виплати заробітних плат педагогічним працівникам закладів загальної середньої освіти.

**12.** Погіршується фінансово-економічний стан комунальних підприємств тепlopостачання, водopостачання та водовідведення. Органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства неспроможні самотужки вирішити проблеми з боргами за енергоносії. В 11 містах відбувається зрив опалювального сезону через заборгованість за природний газ. У більшості підприємств водopостачання та водовідведення не відбулися закупівлі електричної енергії на ринку. Підприємства змушені укладати договори на постачання електричної енергії з постачальником «останньої надії», тариф у якого на 25% більший за ринковий.

**13.** Помітні позитивні кроки в сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Більше 50 міських, селищних та сільських громад України прийняли рішення про підписання Європейської хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад та розпочали розробляти плани її реалізації. Представники місцевого самоврядування беруть участь у навчальних заходах, апробують метод гендерно орієнтованого бюджетування, реалізують проекти, поширюють свій досвід, звертають увагу на необхідність вирішення проблем домашнього насильства, дискримінації тощо.

**14.** Законодавча складова реформи системи державних соціальних стандартів і нормативів (ДССН) і далі відставала від нагальних потреб ОМС щодо нормативного та регуляторного забезпечення державою задекларованих нею соціальних гарантій. Як і в попередні роки, ЦОВВ не виконали передбачених законодавством завдань щодо перегляду та затвердження оновлених ДССН за делегованими органам місцевого самоврядування повноваженнями.

# ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**1.** Остаточне прийняття змін до Конституції України, що мають забезпечити нові засади місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави. Розробка та прийняття закону України «Про місцеве самоврядування» на новій конституційній основі.

**2.** Завершення реформування базового рівня місцевого самоврядування у суцільну систему спроможних територіальних громад. Забезпечення надання державою та ефективне використання утвореними спроможними громадами державної підтримки на формування необхідної інфраструктури. Забезпечення сталого розвитку територіальних громад, у тому числі на основі галузевих стратегій, схвалених Правлінням АМУ у грудні 2016 року.

**3.** Досягнення стану, в якому органи місцевого самоврядування матимуть достатні власні ресурси для забезпечення якісного виконання самоврядних повноважень. Приведення обсягу галузевих субвенцій місцевим бюджетам на виконання делегованих державою повноважень до реальних потреб на основі соціальних стандартів послуг та реальних нормативів їхньої вартості.

**4.** Впровадження ефективної системи регулярного підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування на базі схваленої Урядом Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Ефективна консультативна підтримка новоутворюваних органів місцевого самоврядування об'єднаних громад.

**5.** Стабілізація економічного стану функціонування системи надання житлово-комунальних послуг на рівні, на якому забезпечуються належні розрахунки між надавачами та споживачами послуг, державою, постачальниками енергоресурсів, а також достатні ресурси для розвитку ЖКГ. Повна монетизація пільг та субсидій за рахунок коштів Держбюджету.

**6.** Забезпечення повсюдності місцевого самоврядування – передача у власність спроможних територіальних громад земель державної власності, поширення юрисдикції рад спроможних громад на всі землі у їхніх адміністративних межах.

**7.** Прийняття та впровадження нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Забезпечення конкурентоздатності ОМС на ринку праці кваліфікованих працівників.

**8.** Суцільне охоплення територіальних громад наданням адміністративних послуг через ЦНАПи, розвиток електронних сервісів та SMART-CITY.



# СЕРІЯ ВИДАНЬ «МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ», ЩО ВИДАВАЛИСЯ АСОЦІАЦІЄЮ МІСТ УКРАЇНИ В 2010-2017 РОКАХ



Електронні версії видань доступні на сайті АМУ [www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua) у розділі Бібліотека.

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	<b>3</b>
<b>ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	<b>4</b>
<b>БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ПІДСУМКИ 2014–2018 РОКІВ ТА ПЕРСПЕКТИВИ НА 2019 РІК</b> .....	<b>11</b>
<b>ТЕНДЕНЦІЇ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	<b>20</b>
<b>ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ</b> .....	<b>23</b>
<b>ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я</b> .....	<b>27</b>
<b>ОСВІТА</b> .....	<b>35</b>
<b>СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ</b> .....	<b>40</b>
<b>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ НА ШЛЯХУ ДО РІВНИХ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ</b> .....	<b>47</b>
<b>МІСТОБУДУВАННЯ ТА ЕКОЛОГІЯ</b> .....	<b>49</b>
<b>УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ</b> .....	<b>51</b>
<b>АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ТА ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ</b> .....	<b>55</b>
<b>ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО</b> .....	<b>58</b>
<b>ПІДСУМКИ 2018 РОКУ</b> .....	<b>63</b>
<b>ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ</b> .....	<b>65</b>

**Авторський колектив:**

*Гарник О.В.*

*Лазаренко Н.П.*

*Медвецька Т.В.*

*Миколюк Н.М.*

*Мозгова Л.А.*

*Мягкоход В.М.*

*Осташко С.І.*

*Палійчук Т.В.*

*Пархоменко В.Г.*

*Скляр І.В.*

*Рабошук Я.О.*

За редакцією *Слобожана О.В.*

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

Підписано до друку 25.01.2019 р.