





USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 2019 рік

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
БЛІЛ – багатопрофільна лікарня інтенсивного лікування
ВМД – вторинна медична допомога
ВРУ – Верховна Рада України
ГО – госпітальний округ
ГОБ – гендерно орієнтоване бюджетування
ДБ – державний бюджет
Держстат – Державний комітет статистики України
Держпраці – Державна служба України з питань праці
Держгеокадастр – Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру
ДССН – державні соціальні стандарти та нормативи
ЖКП – житлово-комунальні послуги
ЗДО – заклад дошкільної освіти
ЗОЗ – заклад охорони здоров'я
ЗПО – заклад позашкільної освіти
ЗПТО – заклад професійної (професійно-технічної) освіти
КЗПП – Кодекс законів про працю
КМДА – Київська міська державна адміністрація
КМУ – Кабінет Міністрів України
КНП – комунальне некомерційне підприємство
КСУ – Конституційний Суд України
МД – медична допомога
Мінекономрозвитку – Міністерство економічного розвитку та торгівлі України
Мінрегіон – Міністерство розвитку громад та територій України/Міністерство регіонального розвитку України
Мінсоцполітики – Міністерство соціальної політики України
МІС – медична інформаційна система
МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України
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
ОВДП – облігації внутрішньої державної позики
ОДА – обласні державні адміністрації
ОДВ – органи державної влади
ОЗ – охорона здоров'я
ОМС – органи місцевого самоврядування
ООН – Організація об'єднаних націй
ОТГ – об'єднані територіальні громади
Підприємства ТКЕ – підприємства комунальної теплоенергетики
ПКУ – Податковий кодекс України
ПМД – первинна медична допомога
РДА – районні державні адміністрації
РЕМР – Рада європейських муніципалітетів та регіонів
ТМД – третинна медична допомога
ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади
ФОП – фізична особа-підприємець

ВСТУП

Реформа місцевого самоврядування, розпочата у 2014 році, у 2019 році мала б вийти на новий етап свого проходження. Однак 2019 рік не відзначився прийняттям ключових законів, необхідних для завершення реформи, хоча керівництво держави, визнаючи цю реформу як найуспішнішу, підтвердило курс на доведення реформи до логічного завершення не пізніше осені 2020 року. В той же час, у 2019 році посилилася тенденція залежності бюджетів місцевого самоврядування від рішень органів влади обласного рівня.

Про це та інші події в різних галузях діяльності місцевого самоврядування можна дізнатися з щорічного дослідження «Місцеве самоврядування в Україні. 2019 рік».

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

Звіт «Місцеве самоврядування в Україні. 2019 рік» традиційно адресується органам місцевого самоврядування, органам державної влади, науковцям, журналістам, громадськості.

Цьогорічний та попередні Звіти доступні на сайті АМУ www.auc.org.ua у розділі Бібліотека.

ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

План і факт

Незважаючи на те, що реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади мало б бути завершено ще у 2017 році, реалізація зазначеної реформи продовжилася і у 2019 році. На темпи реалізації реформи, у першу чергу, вплинули чергові вибори Президента України та позачергові вибори народних депутатів України. Оскільки політичні сили країни були зайняті виборчим процесом, ухвалення фундаментальних нормативно-правових актів з питань реформи було відкладено. В цілому реалізація основних завдань Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р (далі – Концепція), була загальмована, відтак з 12 основних завдань Концепції виконано 4; частково або в стадії виконання – 5, не виконано – 3 (див. таблицю 1).

Таблиця 1

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

№ п/п	Завдання з реалізації Концепції	Стан виконання на кінець 2019 року
Перший підготовчий етап (2014 рік)		
1	У першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними.	Не виконано
2	Розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування.	Не виконано, профільний Комітет ВРУ не підтримав кілька законопроектів щодо місцевого референдуму. Частково реалізовано через впровадження механізму відкликання місцевих депутатів та голови. В Методичних рекомендаціях по розробленню Статуту громади рекомендовано ОМС самостійно розробити положення про загальні збори та місцеві ініціативи.
3	Створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності.	Виконано. Прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та зміни до нього (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад), постанову КМУ «Про затвердження методики формування спроможних громад» (із змінами від 25.09.2019рр)
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.
6	Здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою.	Не виконано. Перспективні плани не покривають 100 % територій. Перспективні плани не відповідають методиці, зокрема в частині міст обласного значення.

7	Визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування.	Виконано
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
<i>Другий етап реалізації Концепції (2015-2017 роки)</i>		
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. Прийнято низку законів, якими оновлено Закон України «Про адміністративні послуги», передбачено децентралізацію адміністративних послуг з питань містобудування, державної реєстрації бізнесу, нерухомості, місця проживання фізичних осіб тощо. Проте багато питань залишилося невирішеними: запровадження електронних сервісів, оптимізація наявних адміністративних послуг тощо. Залишається багато невирішених питань у сферах соцзахисту і соцдопомоги, освіти, охорони здоров'я. Досі відсутній вартісний компонент та єдиний перелік послуг.
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 місцеві вибори в територіальних громадах, що об'єдналися
12	Удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.	Не виконано.

Об'єднання територіальних громад 2019: рух на завершення чи на згорання

Як відомо у 2015 році розпочався процес об'єднання територіальних громад на добровільній основі. Так, за 5 років на мапі України з'явилися 1029 об'єднані територіальні громади, з них у 980 відбулися перші місцеві вибори, а ще 49 територіальних громад очікують на їх призначення. У 2018 році з внесенням змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" розпочався процес приєднання до міст обласного значення. Станом на кінець 2019 року уже утворено 45 об'єднаних територіальних громад з центрами у містах обласного значення. На закінчення звітного періоду в територіальних громадах, що пройшли шлях об'єднання, проживає 11,7 млн осіб, що становить близько 33 % населення України. 4698 територіальні громади взяли участь у об'єднанні, а це більше 40 % від загальної кількості рад з наявних на початок 2015 року.

Варто відзначити, що 2019 рік не став винятком і протягом року утворено шляхом об'єднання та приєднання 223 територіальні громади. У звітному році також відбулися перші місцеві вибори до 158 об'єднаних територіальних громад, утворених шляхом об'єднання чи приєднання. Негативним моментом стало те, що на відміну від попередніх років, територіальні громади, що об'єдналися в кінці 2019 року, не були переведені на прямі відносини з державним бюджетом.

У звітному періоді спостерігалася позитивна тенденція створення територіальних громад з центрами у містах обласного значення. Так у 2019 році їх утворено 20. Проте, попри загальну

позитивну тенденцію, залишаються області, в яких не має жодної громади з центром у місті обласного значення, зокрема це: Кіровоградська, Луганська, Львівська. Основною проблемою гальмування процесу утворення нових громад з центрами в містах обласного значення є формування перспективних планів з недотриманням Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Урядом, та попри логіку перспективи розвитку міст. Як результат, навколо значної кількості міст обласного значення були утворені громади, в яких вже відбулися вибори, а також були затверджені перспективні плани, які передбачали утворення таких громад.

Рік загальнодержавних виборів також позначився на процесі удосконалення перспективних планів формування спроможних територіальних громад, який дещо сповільнився. Активізація процесу удосконалення перспективних планів відбулася лише наприкінці 2019 року після формування нового складу Уряду. Зокрема лише в грудні 2019 року Урядом затверджено перспективний план формування територій спроможних громад Закарпатської області, відповідно до якого передбачено утворення 57 територіальних громад. На жаль, перспективним планом все ж не охоплюється 100 % території області.

Разом з тим з позитивних моментів слід відмітити позицію Парламенту 9-го скликання та Президента України щодо продовження курсу на реформування місцевого самоврядування. Так, реалізуючи курс з децентралізації, 5 грудня 2019 року Верховна рада України схвалила в другому читанні та в цілому Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)» № 348-IX. Прийнятим законом обласні ради виключено з процесу схвалення перспективних планів формування територіальних громад областей, що має пришвидшити процес удосконалення перспективних планів, позбавивши цей процес політичної складової. Відтак, обласні державні адміністрації наділяються правом внесення проектів змін до перспективних планів відразу до Кабінету Міністрів України.

3 метою врахування інтересів територіальних громад при Мінрегіоні у 2019 році було проведено 4 консультативні наради за участю народних депутатів, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, експертів та ОДА щодо обговорення та оптимізації перспективних планів. Мета такого обговорення – пошук оптимальної конфігурації перспективних планів аби в межах областей залишилось не більше 10 % територіальних громад з низькою спроможністю. За результатами обговорення 11 перспективних планів ОДА мають провести додаткові обговорення перспективних планів в регіонах. Також консультативні наради в обов'язковому порядку будуть продовжені і у 2020 році щоб обговорити всі без виключення перспективні плани.

Отже, слід констатувати, що з ухваленням Закону № 348-IX активізувався процес обговорення перспективних планів областей з метою 100 % охоплення територій перспективними планами і зменшення кількості громад, які не є фінансово спроможними. Також Міністерством розвитку громад та територій розроблено зміни до чинної Методики формування спроможних громад, де окрім нерозривності території, кількості дітей дошкільного та шкільного віку вже з'явилися такі критерії як кількість населення, площа території, індекс податкоспроможності та відсоток власних податків.

Формування законодавчої бази для реалізації інших аспектів реформи

Виборчий кодекс

19 грудня 2019 року Верховна Рада України ухвалила Виборчий кодекс України (далі – Закон № 396-IX), який вступає в дію з 1 січня 2020 року. Цей закон передбачає низку новацій щодо проведення місцевих виборів. Таким чином вибори місцевих рад та голів громад у жовтні 2020 року відбуватимуться за новими правилами.

На виборах депутатів місцевих рад буде застосовуватися дві різні виборчі системи, залежно від типу виборів та величини адміністративно-територіальних одиниць (див. таблицю 2):

– в містах з кількістю виборців до 90 тис осіб: мажоритарна система відносної більшості з голосуванням у багатомандатних виборчих округах – для виборів депутатів сільських, селищних, міських і районних в містах рад, рад відповідних ОТГ, а також районних рад;

– в містах з кількістю виборців 90 тис і більше осіб: пропорційна система з відкритими партійними списками – для виборів депутатів обласних, міських рад і міських ОТГ, а також Верховної

Ради Автономної Республіки Крим. Право на участь у розподілі депутатських мандатів матимуть лише ті місцеві організації партій, які подолають 5-відсотковий виборчий бар'єр у межах єдиного багатомандатного округу

На виборах сільських, селищних, міських голів також будуть застосовуватися дві різні виборчі системи, залежно від величини адміністративно-територіальних одиниць:

– для виборів сільських, селищних, міських голів, а також старост: мажоритарна система відносною більшістю з голосуванням в єдиному одномандатному окрузі;

– для виборів міських голів у містах з кількістю виборців 90 тис і більше осіб мажоритарна система абсолютної більшістю.

Обидві системи є добре знайомими виборцям і використовувалися на останніх чергових місцевих виборах в Україні.

Таблиця 2

Виборчі системи залежно від типу виборів та величини адміністративно-територіальних одиниць

	село, селище, місто (виборців до 90 тис.), район, район у місті	область, місто (виборців більше 90 тис.)
депутат місцевої ради	мажоритарна система відносною більшістю в багатомандатних виборчих округах. В окрузі обирається не менше 2 та не більше 4 депутатів Суб'єкт висування – організація партії або самовисування.	пропорційна виборча система в багатомандатному виборчому окрузі за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій. Суб'єкт висування – організації партій.
	село, селище, місто (виборців до 90 тис.)	місто (виборців більше 90 тис.)
голова	мажоритарна система відносною більшістю в єдиному одномандатному виборчому окрузі Суб'єкт висування – організація партії або самовисування.	мажоритарна система абсолютної більшістю в єдиному окрузі Суб'єкт висування – організація партії або самовисування.
староста	мажоритарна система відносною більшістю в єдиному одномандатному виборчому окрузі (село/селище – старостинський округ)	

Закон № 396-IX визначає кількісний склад депутатів місцевих рад (рис.1).

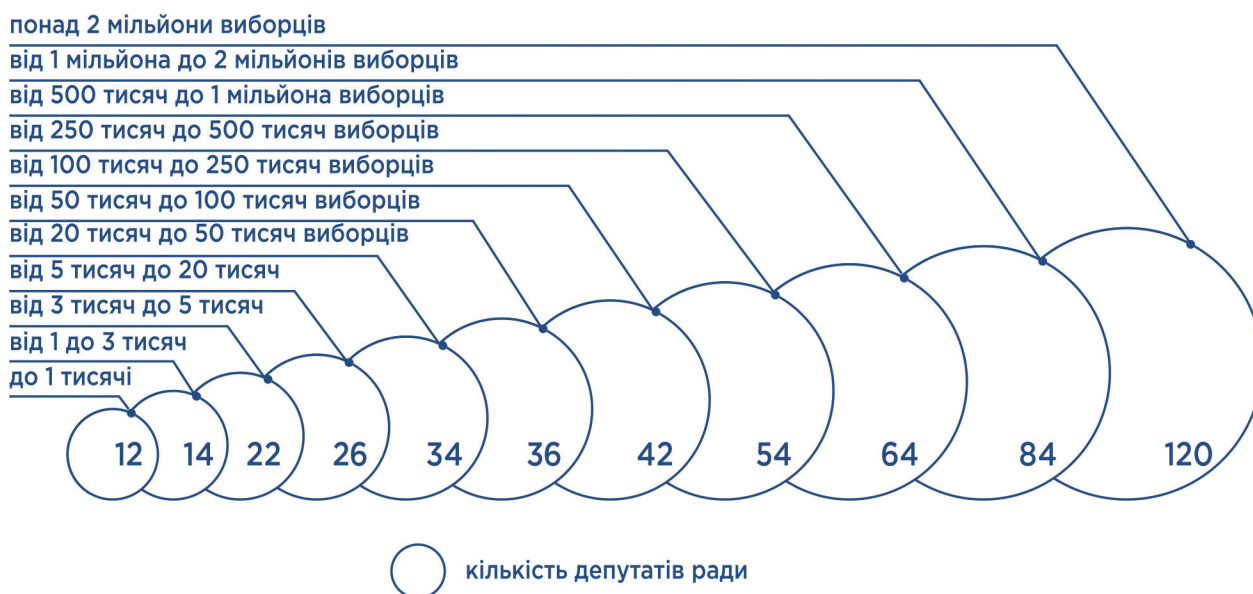


Рис.1. Кількісний склад депутатів місцевих рад¹

¹ За матеріалами сайту громадського руху «Чесно»

Висування кандидатів у депутати місцевих рад (більше 90 тис виборців), формування та затвердження виборчих списків здійснюються партією на її зборах (конференції). Особа може бути висунута кандидатом на відповідних місцевих виборах лише в одному виборчому окрузі й лише від однієї місцевої організації партії. Організація партії може висунути особу, яка є членом цієї політичної партії, або безпартійного громадянина.

Кожна місцева організація партії формує **два типи списків**:

- 1) єдиний виборчий список (обласний, міський чи республіканський в АРК), який не повинен перевищувати кількісний склад депутатів відповідної ради;
- 2) регіональні виборчі списки у кожному багатомандатному виборчому окрузі (повинен включати не менше п'яти і не більше дванадцяти кандидатів у депутати).

Кожен кандидат, включений до єдиного списку партії, обов'язково має бути віднесений до одного з регіональних виборчих списків. При цьому кандидат не може бути включений до єдиного виборчого списку партії більше ніж один раз, а також – одночасно до двох чи більше різних регіональних виборчих списків.

Черговість усіх кандидатів в єдиному виборчому списку і в регіональних списках визначається місцевою організацією партії на своїх зборах. При формуванні списків партії зобов'язані дотримуватися гендерного балансу – у кожній п'ятірці кандидатів не менше двох осіб кожної статі.

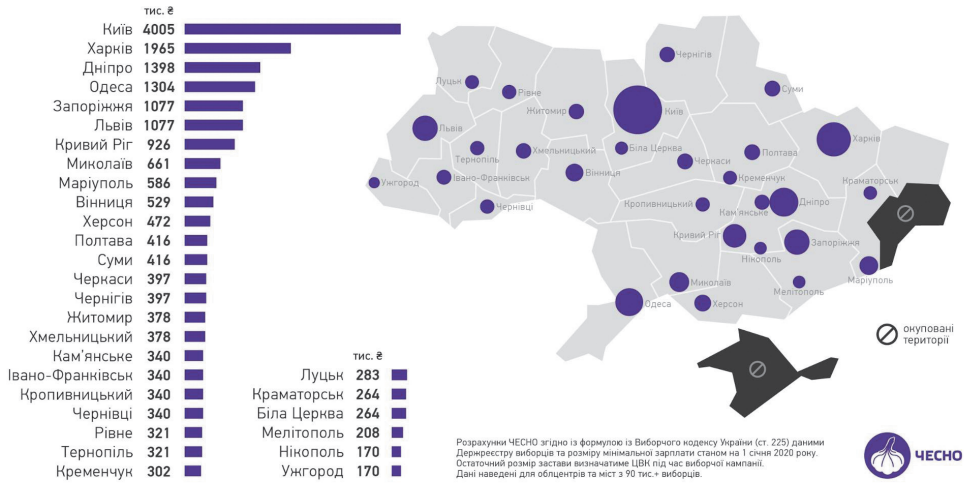
Грошова застава застосовується виключно на місцевих виборах до обласних рад, а також міських рад та міських голів у містах з кількістю виборців більше 90 тис. Для місцевих організацій партій, які висунули виборчий список кандидатів у депутати обласної чи міської ради та кандидата на посаду міського голови, а також для особи, яка висувається кандидатом на посаду міського голови (з кількістю виборців більше 90 тис), грошова застава розраховується як результат множення чотирьох розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на день початку виборчого процесу, на кожні 10 тис виборців. Наприклад, розмір грошової застави для кандидата в міські голови Києва складає 4 млн грн, в той час як застава для кандидата в Президенти України 2,7 млн грн. (рис. 2)

Закон № 396-IX визначає, що область чи місто являє собою єдиний виборчий округ, територія якого поділяється на багатомандатні виборчі округи. Орієнтовна кількість багатомандатних округів визначається як ціла частка від ділення кількісного складу відповідної ради на 10. Разом з тим, Кодекс допускає відхилення від середньої орієнтовної кількості багатомандатних округів – не більше ніж на два округи. Орієнтовна кількість депутатських мандатів у регіональних округах – від 5 до 12 мандатів.

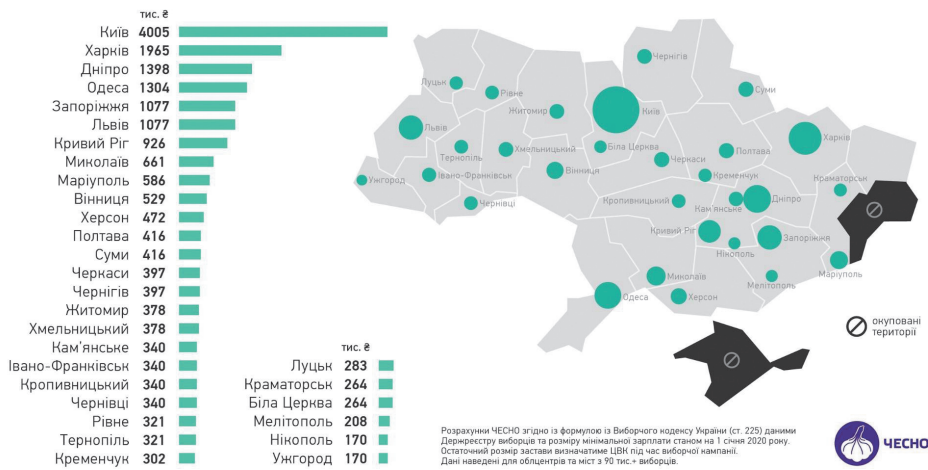
При утворенні багатомандатних виборчих округів з виборів депутатів обласної ради територія району, міста обласного значення не може бути поділена між двома такими округами. Однак на території міста обласного значення може бути утворено більше ніж один багатомандатний округ. Так само при утворенні багатомандатних виборчих округів з виборів депутатів міської ради міста з районним поділом територія району в місті не може бути поділена між двома такими округами. Однак у межах району в місті може бути утворено більше ніж один багатомандатний округ. Таким чином багатомандатні округи можуть об'єднувати в собі кілька цілих адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення, районів міста), але не їх окремі частини. Іншим важливим критерієм при утворенні багатомандатних виборчих округів є дотримання принципу неперервності їх меж (зв'язності територій).

Особливість форми бюлетеня пропорційної системи виборів включає в себе перелік і номери усіх партій, які беруть участь у виборах (розміщуються у порядку, визначеному жеребкуванням) і порожній квадрат праворуч навпроти назви кожної партії. Під назвою кожної партії має розміщуватися перелік прізвищ та номерів кандидатів з регіонального виборчого списку цієї партії (він може нараховувати від п'яти до дванадцяти осіб). У нижній частині бюлетеня великими літерами зазначається текст "Від організації партії, за яку я проголосував (проголосувала), підтримую кандидата у депутати" праворуч від якого розміщується прямокутник, в якому зазначається знак "№" з вільним полем для написання номера кандидата в депутати з регіонального списку.

ГРОШОВА ЗАСТАВА ДЛЯ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ МІСЬКОГО ГОЛОВИ



ГРОШОВА ЗАСТАВА ДЛЯ РЕЄСТРАЦІЇ ПАРТІЙНОГО СПИСКУ В МІСТАХ



ГРОШОВА ЗАСТАВА ДЛЯ РЕЄСТРАЦІЇ ПАРТІЙНОГО СПИСКУ В ОБЛАДАХ

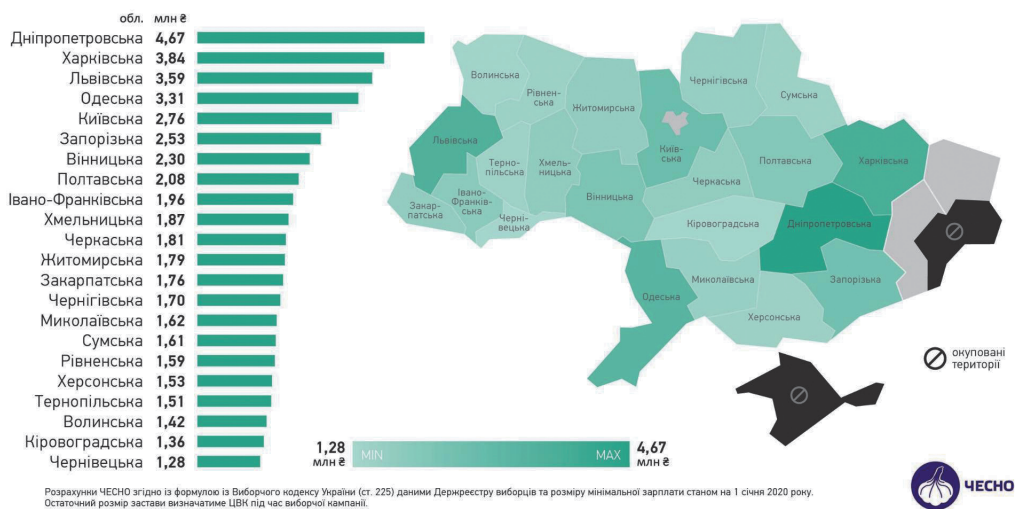


Рис. 2. Розмір грошової застави²

² За матеріалами сайту громадського руху «Чесно»

Без сумніву, запровадження різних виборчих систем для виборів голів та депутатів різних рівнів в залежності від кількості виборців є новелою виборчого законодавства України. Як наслідок таких новел створюються політизовані обласні, районні ради та ради великих міст, що не підтримувалося АМУ, яка виступала за мажоритарну систему виборів на всіх рівнях місцевого самоврядування. Крім цього високий розмір застави для кандидатів призведе до обмеження прав громадян брати участь у виборах, монополізації місцевого самоврядування великими політичними партіями або олігархічними групами, усуне від політичної боротьби місцеві партії.

Зміни до Конституції України

Президент України 13 грудня 2019 року вносить у парламент як першочерговий проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» **№2598**. Цей законопроект відразу наразився на гостру критику з боку місцевого самоврядування та політичної опозиції.

Перший напрямок критики стосувався процедури підготовки і розгляду законопроекту. Його підготовка відбувалася у закритому режимі без залучення органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, експертного середовища, науковців. Було повністю відсутнє публічне обговорення як концепції так і тексту законопроекту. Єдиний офіційний захід, де були присутні представники органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, відбувся 23 жовтня 2019 року. Він був присвячений презентації загальних декларацій про те, що повинно знайти відображення у змінах до Конституції. Проте з презентації неможливо було визначити більшості положень, які пізніше виявилися у офіційному тексті.

Сам текст законопроекту, зареєстрованого 13 грудня 2019 року, став публічно доступним лише 16 грудня 2019 року. Відразу після реєстрації було застосовано неймовірно прискорений темп його розгляду (турборежим). Вже 18 грудня 2019 року законопроект розглянули два парламентські комітети з питань правової політики, з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Це відкривало шлях до швидкого винесення законопроекту на розгляд парламенту для направлення у Конституційний Суд України для отримання висновку. І таке голосування спішно готувалося.

Особливої гостроти розгляду додавало те, що у Регламенті ВРУ відсутня процедура будь-якого доопрацювання законопроекту у парламенті після його реєстрації, а також наявність у статті 158 Конституції України обмеження ВРУ протягом строку своїх повноважень двічі змінювати одні й ті самі положення Конституції України, а у разі відхилення законопроекту – неможливість його подання протягом одного року. А текст законопроекту містив очевидні суперечності та техніко-юридичні недоліки.

Завдяки активній позиції парламентської опозиції, АМУ, а також представників органів місцевого самоврядування, експертів, науковців, які звернулися з відкритим листом до Президента України, спочатку розгляд законопроекту був пригальмований. 27 грудня 2019 року Президент подав до Верховної Ради України оновлений текст проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» №2598 на заміну попереднього тексту.

Другим напрямком критики від муніципальної спільноти став зміст законопроекту №2598 як у редакції від 13 грудня 2019 року так і у редакції 27 грудня 2019 року. Багато критиків побачили у законопроекті явний відхід від ідей децентралізації та згортання місцевого самоврядування, порушення положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

1. Повноваження нових префектів мали ознаки формування підпорядкованості органів місцевого самоврядування центральній владі:

- державний контроль (адміністративний нагляд) за ОМС централізувався в руках префекта; він здійснював це безпосередньо і через місцеві підрозділи центральних органів виконавчої влади;
- префект однаково втручається у власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, оскільки відповідний поділ у Конституції скасовувався;
- передбачалося досудове призупинення (зупинення) актів органів місцевого самоврядування.

2. Законопроект не лише не усував загрози повернення до централізації публічної влади, а й підсилював її:

- пропонувалося й надалі не давати вичерпного переліку повноважень (функцій) префектів, що означало можливість передати їм законом майже всі повноваження ОМС (як це було для МДА);

– на акти префектів поширювалася властивість актів органів місцевого самоврядування бути обов'язковими на певній території; такий префект повинен був бути підпорядкованим та підконтрольним Уряду та Президенту;

– префекти зберігали (порівняно з МДА) поєднання функцій виконавчої влади та контролю за органами місцевого самоврядування, що ставило під сумнів їх неупередженість при забезпеченні законності;

– префекти отримували судове повноваження швидко зупиняти акти ОМС до вирішення справи судом, що відкривало широкі можливості для блокування будь-яких рішень органів місцевого самоврядування та підриву їх репутації;

– Президент отримував право поза судовим порядком зупиняти акти органів місцевого самоврядування та замінювати органи місцевого самоврядування своїми представниками якщо він вважав, що їх акти не відповідають Конституції України та створюють загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці; це відкривало б широкі можливості для довільного тлумачення підстав використання такого права і дуже тривалого блокування діяльності органів місцевого самоврядування через затягування судового процесу; такі пропозиції не враховували наявної системи та можливостей правоохоронних органів, можливостей запровадження військового та надзвичайного стану тощо;

– фактично закладалася першість префектів у боротьбі з порушеннями в органах місцевого самоврядування порівняно з більш виправданими внутрішніми механізмами протидії таким порушенням та громадським контролем.

3. Законопроект відкривав широкі можливості до звуження повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня через невизначеність повноважень окружних рад та їх виконавчих органів:

– нові окружні ради (на заміну районних рад) отримували власні виконавчі органи замість попереднього покладання цих функцій на районні державні адміністрації;

– повна невизначеність повноважень окружних рад, їх виконавчих органів;

– входження у нові округи міст обласного значення чого раніше не було.

4. Законопроект ліквідував конституційний поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані державою, а також гарантію фінансового забезпечення в повному обсязі делегованих повноважень. Це відбувалося шляхом виключення частин третьої, четвертої статті 143 Конституції України. Вказані зміни загострювали проблему глибини та обсягу державного контролю (адміністративного нагляду), оскільки делеговані повноваження на відміну від власних можуть контролюватися у значно більшому обсязі з використанням більш жорстких інструментів.

5. Законопроект послаблював роль головної виборної особи – голови громади (раніше сільського, селищного, міського голови). Такий голова втрачав конституційне повноваження головувати на засіданнях відповідної ради, у а редакції від 13 грудня 2019 ще й очолювати виконавчий орган ради. Це призводило б до необґрунтованого порушення традиційної моделі управління місцевими справами на базовому рівні та розмиттю відповідальності. Під загрозою потрапляло наявне у голови повноваження підписувати та ветоувати рішення ради, що призводило до руйнування одного з важливих механізмів стримування та противаг, внутрішнього контролю на базовому рівні місцевого самоврядування.

6. Законопроект закладав неприйнятну двозначність у використанні основного для місцевого самоврядування терміну "громада". Вказаний термін поширювався на: 1) попередню "територіальну громаду" – сукупність громадян, що проживають на певній території і визнаються носієм права на місцеве самоврядування; 2) адміністративно-територіальну одиницю базового рівня – територію, на яку поширюється компетенція органів місцевого самоврядування базового рівня рад громад, їх виконавчих органів (раніше сільських, селищних, міських ради та їх виконавчих органів). Вказаний недолік суттєво ускладнив би формулювання законів та практику їх використання, призвів би до певного знецінення позначених цим терміном сутностей.

Крім вказаних проблемних положень, які були властиві обом редакціям законопроекту №2598, заслуговують на увагу суперечливі положення редакції від 13 грудня 2019 року, які були

усунені у редакції від 27 грудня 2019 року. По-перше, це необґрунтоване зменшення з 5 до 4 років строку повноважень місцевих рад та голів громад, хоча повноваження Президента та Парламенту залишаються на 5 років. По-друге, це втрата містами Київ та Севастополь особливостей правового регулювання. По-третє, це спроба визнати громади юридичними особами, що явно не відповідає суті цього поняття у цивільному праві та законодавстві.

Реєстрація 27 грудня 2019 року оновленого тексту змін до Конституції України була останньою подією у 2019 році, пов'язаною з цим процесом.

Нова редакція Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ"

13 вересня 2019 року було зареєстровано проект Закону про внесення змін до Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ" №2143. Він виявився першим із 4 альтернативних законопроектів, які передбачають зміни до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (2143, 2143-1, 2143-2, 2143-3). Останній законопроект № 2143-3 був зареєстрований 24 вересня 2019 року. І в прискореному режимі ("турборежимі") ці законопроекти були розглянуті головним комітетом 1 жовтня 2019 року, а вже 3 жовтня 2019 року ВРУ прийняла у першому читанні законопроект «Про місто Київ – столицю України» (№2143-3) і відхилила інші альтернативні законопроекти №2143, №2143-1, №2143-2. Вказаний законопроект розглядався на тлі чуток про проведення позачергових виборів Київської міської ради та Київського міського голови, планів звільнити Київського міського голову з посади голови Київської міської державної адміністрації.

Ключовим недоліком законопроекту №2143-3 називався його протиправний вихід за межі, визначені Конституцією України. Велика кількість положень законопроекту значно відрізнялася від загальних правил, які діють для інших органів місцевого самоврядування. Це питання організації роботи Київської міської ради, запровадження нових посад, стратегічного планування, інформаційних систем, містобудування, особлива виборча система тощо. Це не відповідало ч. 2 ст. 118, ч. 1 ст. 133, ч. 2 ст. 140 Конституції України. Так, Конституція передбачає для міста Києва лише чіткий перелік випадків, коли його правовий статус може відрізнитися від інших міст. Це спеціальний статус у системі адміністративно-територіального устрою, додатковий статус як столиці, особливостей здійснення виконавчої та місцевого самоврядування, які впливають з попередніх обставин. Інші питання потребують однакового регулювання для всіх органів місцевого самоврядування, що відповідає унітарному статусу України. Наявність цього недоліку визнавалася експертами реальною загрозою для правової та інституційної системи держави та місцевого самоврядування.

Іншою проблемою законопроекту стали нові для місцевих державних адміністрацій форми реагування на акти органів місцевого самоврядування, які відтворювали функції старої неретформованої прокуратури. Законопроектом запроваджувався: "припис" – вимога КМДА до органів місцевого самоврядування усунути порушення Конституції України або законів України; "протест" – акт КМДА, що зупиняє нормативний акт органу місцевого самоврядування з підстав його невідповідності Конституції або законам України, з одночасним зверненням до суду. З вказаного проглядалася невідповідність законопроекту ч.1, ч.3 ст.8 Європейської хартії місцевого самоврядування, тобто: «будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених Конституцією або законом»; «адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти». У законопроекті була відсутня формалізація випадків та процедур нагляду, що ставила такий нагляд у залежність від суб'єктивних, політичних, корупційних факторів. З огляду на наявність повноважень адміністративних судів зупиняти акти ОМС, надання відповідної функції КМДА виглядало надмірним. Законопроект не розмежував нагляд за самоврядними (власними) та делегованими державною повноваженнями. Це порушувало ч. 1, 3 ст. 140, ч. 3, 4 ст. 143 Конституції України, що передбачали підконтрольність органів місцевого самоврядування лише з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади.

Як і інші три з чотирьох альтернативних законопроектів законопроект №2143-3 передбачав розділення виконавчих органів Київської міської ради та КМДА. Київська міська рада та Ки-

ївський міський голова отримувала право самостійно утворювати виконавчі органи Київської міської ради та управляти їх діяльністю. КМДА як окремий державний орган позбавлялася всіх управлінських функцій. Це положення відповідало ч.1 ст. 118, п. 1, 2 ч. 1 ст. 119, ч. 3 ст. 140, ч. 2 ст. 141 Конституції України і переважною більшістю зацікавлених осіб підтримувалося.

З огляду на опозиційну, широку громадську та експертну критику для доопрацювання законопроекту №2143-3 до другого читання було сформовано робочу групу із зацікавлених осіб і проведено низку засідань. Проте основну масу недоліків усунуто не було. Станом на кінець 2019 року законопроект очікував розгляду головним Комітетом.

Кроки на усунення адвокатської монополії на представництво інтересів органів місцевого самоврядування у судах

Відповідно до Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" від 2 червня 2016 року № 1401-VIII органи місцевого самоврядування з 01 січня 2020 року втрачали право самостійно брати участь у судовому процесі. Їх представництво в судах повинно було здійснюватися виключно адвокатами. Вказана ситуація загрожувала блокуванню такого представництва в судах через неготовність адвокатської спільноти до надання такого виду та обсягу послуг через відсутність достатньої кількості належно підготовлених фахівців і нерівномірність їх територіального розміщення. У свою чергу місцеві бюджети не могли забезпечити фінансування таких послуг.

Для вирішення цієї проблеми Президент України вніс до Верховної Ради України і визначив як невідкладний законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)» (№1013 від 29.08.2019). Проектом Закону пропонувалося відновити статус адвокатури (який діяв до зміни Конституції Законом №1401-VIII від 02.06.2016), а саме – усунути представництво виключно адвокатом іншої особи в суді у всіх справах (адвокатську монополію). При цьому виключно адвокатами здійснюватиметься захист осіб від кримінального обвинувачення. Вказаний законопроект 3 вересня було спрямовано парламентом у Конституційний Суд України. 31 жовтня 2019 року Конституційний Суд України надав Висновок про його відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України. На кінець 2019 року законопроект очікував на попереднє схвалення парламенту.

У цьому напрямку позитивним для місцевого самоврядування рішенням можна назвати ухвалення ВРУ Закону №390-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення можливостей самопредставництва органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб незалежно від порядку їх створення в суді», який підтримувався АМУ. Даний Закон вніс зміни до процесуальних кодексів України, що дозволить зберегти на службі в ОМС кваліфікованих працівників. Це, насамперед, працівники юридичних служб, які зможуть і надалі представляти інтереси ОМС в судах, що було б не можливо з 01 січня 2020 року без цього Закону.

Інші важливі законодавчі ініціативи

Поряд з законодавчими ініціативами змін до Конституції України, Кабінет Міністрів схвалює проект закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою» та передає його на розгляд парламенту. Законопроект покликаний створити базу для нового адміністративного поділу території України та завершити формування суцільної системи спроможних територіальних громад. Відповідно до концепції самого законопроекту вводиться нова територіальна одиниця – громада, а формування таких громад буде віднесено до повноважень Кабінету Міністрів України.

Варто констатувати відсутність політичної волі Верховної Ради України у питанні ухвалення нового закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». До цього часу чинний застарілий Закон 2001 року, який не відповідає сучасним реаліям служби. Так у 2019 році не було розглянуто законопроект №8369 і той же законопроект, перереєстрований у новому скликанні парламенту за №1223.

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Багатство – це мистецтво не лише заробити сьогодні, а заробляти довгострокові кошти, акумулювати матеріальні цінності, примножувати та збільшувати їх вартість, також розсудливо вкладати такі фінансові ресурси, нести відповідальність перед суспільством і витратити кошти на покращення світу. Місцеві фінанси є "кровоносною системою" добробуту населення, інструментом впливу на соціально-економічні процеси в країні, визначають фінансово-економічну безпеку та сприяють розвитку демократії в суспільстві.

ВВП є показником національного багатства, а місцеві фінанси відіграють роль інструменту за допомогою якого з вартості створеного ВВП виділяються його складові: матеріальні витрати, амортизаційні відрахування, чисті інвестиції тощо; проходить його розподіл та перерозподіл між матеріальною та нематеріальною сферами економіки, між галузями суспільного виробництва, регіонами країни, підприємствами та організаціями. Тому важливо визначити, яку роль у перерозподілі ВВП відіграють місцеві фінанси. Дані свідчать, що протягом 2014–2019 році місцеві бюджети України посилили позиції у перерозподілі ВВП – частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП протягом 2014–2019 років зростала на 2 в.п. із 6,4 відсотків у 2014 році до 8,4 у 2019 році (рис. 1).

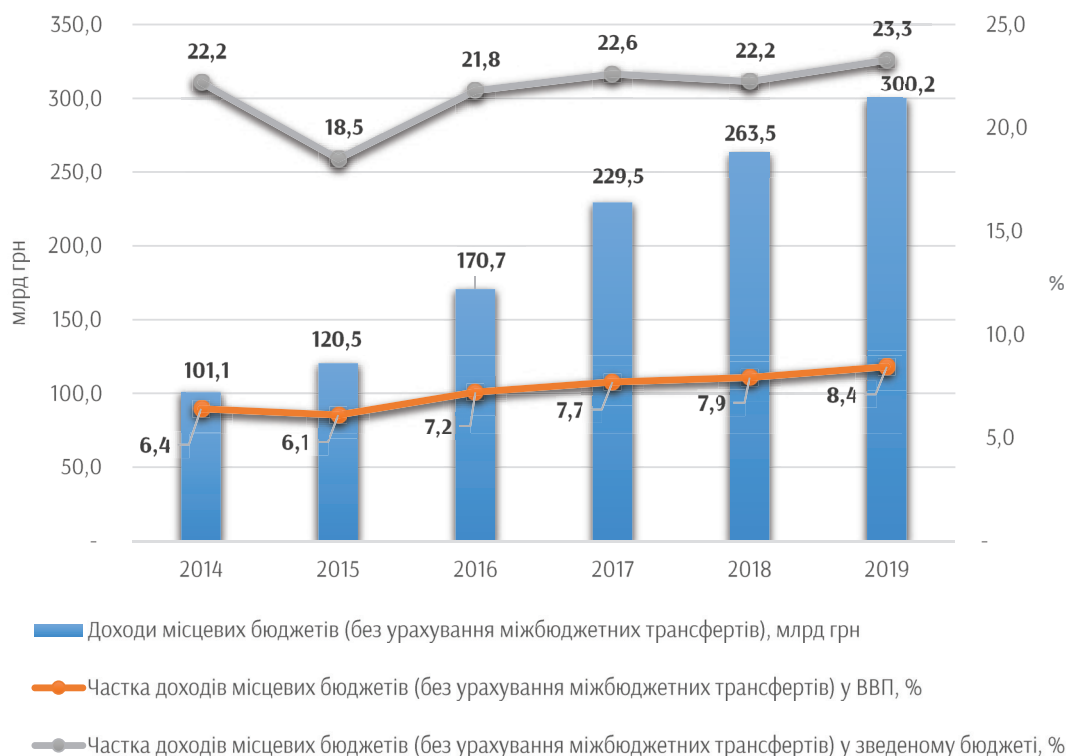


Рис. 1. Динаміка показників бюджетної децентралізації протягом 2014–2019 років

Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України.

Динаміка номінальних показників дохідної складової місцевих бюджетів протягом 2014–2019 року показує (рис.2):

- доходи місцевих бюджетів з урахування трансфертів у 2019 році у порівнянні із 2014 роком зросли **на 328,8 млрд грн** (з 231,7 млрд грн у 2014 році до 560,5 млрд грн у 2019), тобто у 2,4 рази;
- **власні доходи місцевих бюджетів** протягом періоду впровадження децентралізації **зроста-**

ли на 199,1 млрд грн (із 101,1 млрд грн у 2014 році до 300,2 млрд грн у 2019), тобто у 3 рази;
– сповільнення темпів зростання доходів протягом 2017–2019 років.



Рис.2. Динаміка доходів місцевих бюджетів протягом 2014–2019 років³

При цьому, частка трансфертів з державного бюджету в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів залишилася відносно стабільною і протягом 2014–2019 років становить в середньому понад половину надходжень місцевих бюджетів, однак у 2019 році частка трансфертів зменшилась до 46,4 відсотків у зв'язку із змінами фінансових потоків трансфертів між державним та місцевими бюджетами і не обумовлена зростання власних доходів місцевих бюджетів (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка структури загальних доходів місцевих бюджетів протягом 2014–2019 років⁴, %

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

Протягом 2014–2019 років відбулись позитивні зрушення у структурі місцевих бюджетів за показником ротаційності:

- зменшилась частка дотаційних бюджетів із 96,4 у 2014 році до 71,0 відсотків у 2019 році;
- зросла частка бюджетів «донорів» із 3,6 у 2014 році до 17,5 відсотків у 2019 році;
- сформувалась нова підгрупа «збалансованих» місцевих бюджетів, частка якої у 2019 році склала 11,5 відсотків.

Відчутна зміна пропорцій у 2019 році у порівнянні 2014 роком відбулась у зв'язку із запропо-
важеними у 2015 році змінами у системі міжбюджетних відносин:

³ Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України

⁴ Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України

- ліквідовано поняття доходів і видатків, що враховуються, або не враховуються, при визначенні міжбюджетних трансфертів;
- запроваджено трансфери з державного бюджету для вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя;
- встановлено нових нормативів відрахувань податку на доходи фізичних осіб (бюджети міст обласного значення та районів – 60 відсотків, обласні бюджети – 15 відсотків, бюджет м. Києва – 40 відсотків).

Водночас звертаємо увагу на те, що протягом функціонування оновленої системи горизонтального вирівнювання (2015–2019 років) структура місцевих бюджетів за показником дотаційності залишається на відносно сталому рівні (рис.3).

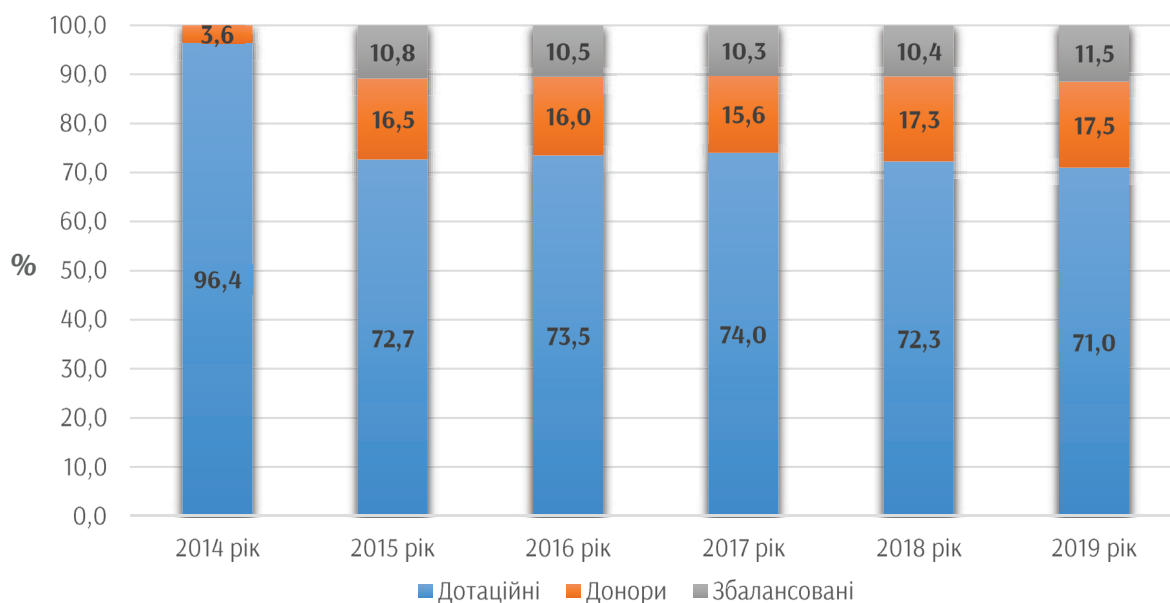


Рис.3. Питома вага дотаційних, донорів та збалансованих місцевих бюджетів у 2014–2019 роках⁵, %

Позитивні зрушення у структурі місцевих бюджетів за показником дотаційності обумовлюються зміною розподілу щодо бюджетів міст обласного значення:

- **зменшення частки дотаційних бюджетів міст обласного значення із 86,9 відсотків у 2014 році до 36,2 у 2019 році;**
- зростання частки бюджетів «донорів» із 13,1 відсотка у 2014 році до 45,0 відсотків у 2019 році;
- утворення збалансованого прошарку бюджетів міст обласного значення (частка у 2019 році 18,8 відсотків) (рис.4).

Протягом 2015–2019 років для обласних бюджетах (як для всіх місцевих бюджетів) простежується відносно стабільна динаміка показників бюджетів, що актуалізує питання необхідності вжиття коригувальних заходів щодо забезпечення ефективності подальшого функціонування системи горизонтального вирівнювання.

⁵ Джерело: розраховано та побудовано на основі даних показників державного бюджету за відповідні роки

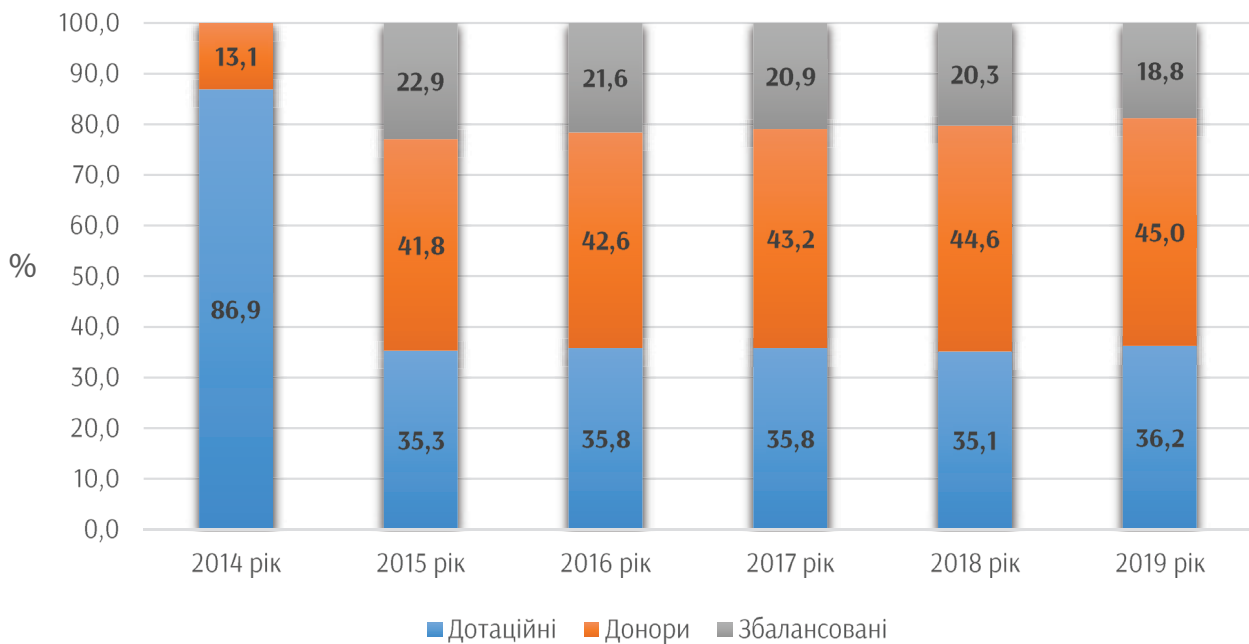


Рис. 4. Питома вага дотаційних, донорів та збалансованих бюджетів міст обласного значення у 2014–2019 роках⁶, %

Аналіз дотаційності бюджетів об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) показує, що понад 70 % бюджетів ОТГ (кількість яких щорічно збільшується) є дотаційними (рис.5). Це в свою чергу підтверджує необхідність подальшого комплексного реформування системи управління державними фінансами, в т.ч. системи фінансового вирівнювання.

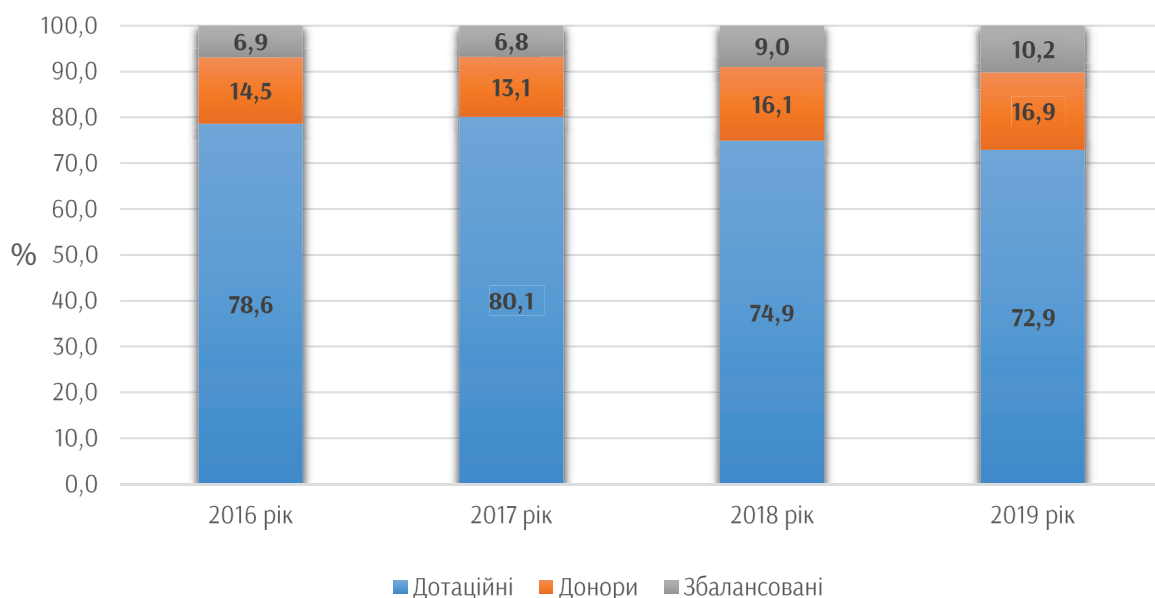


Рис. 5. Питома вага дотаційних, донорів та збалансованих бюджетів ОТГ у 2016–2019 роках⁷, %

⁶ Джерело: розраховано та побудовано на основі даних показників державного бюджету на відповідні роки

⁷ Джерело: розраховано та побудовано на основі даних показників державного бюджету на відповідні роки

Джерела формування місцевих бюджетів у 2015 році зазнали ряду змін – внесено зміни до Податкового кодексу України і відповідно до Бюджетного кодексу України, якими зменшено кількість податків, а деякі податки трансформовані, а саме:

- скасовано збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- скорочено кількість податків шляхом їх об'єднання за відповідною специфікою;
- встановлено нові нормативи відрахувань податку на доходи фізичних осіб (бюджети міст обласного значення та районів – 60 %, обласні бюджети – 15 %, бюджет м. Києва – 40 %);
- передано з державного бюджету до місцевих бюджетів плати за надання інших адміністративних послуг та державного мита;
- запроваджено акцизний податок з кінцевих продажів;
- розширено базу оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна;
- змінено розподіл коштів екологічного податку;
- розширено надходження загального фонду шляхом передачі єдиного та екологічного податків, а також податку на нерухоме майно зі спеціального фонду.
- до акцизного податку додані екологічний податок з палива, збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну і теплову енергію, збір за першу реєстрацію транспортного засобу;
- збори за спеціальне використання водних і лісових ресурсів, води, радіочастотного ресурсу об'єднані у рентну плату;
- плата за землю, податок на нерухоме майно, транспортний податок входять до складу податку на майно;
- фіксований сільськогосподарський податок є складовою частиною єдиного податку.

Основними надходженнями місцевих бюджетів є і залишаються податкові – їх частка у загальному обсязі надходжень бюджетів у 2014–2019 роках в середньому складає 86,7 %, а неподаткових – 12,0 % (рис.6).

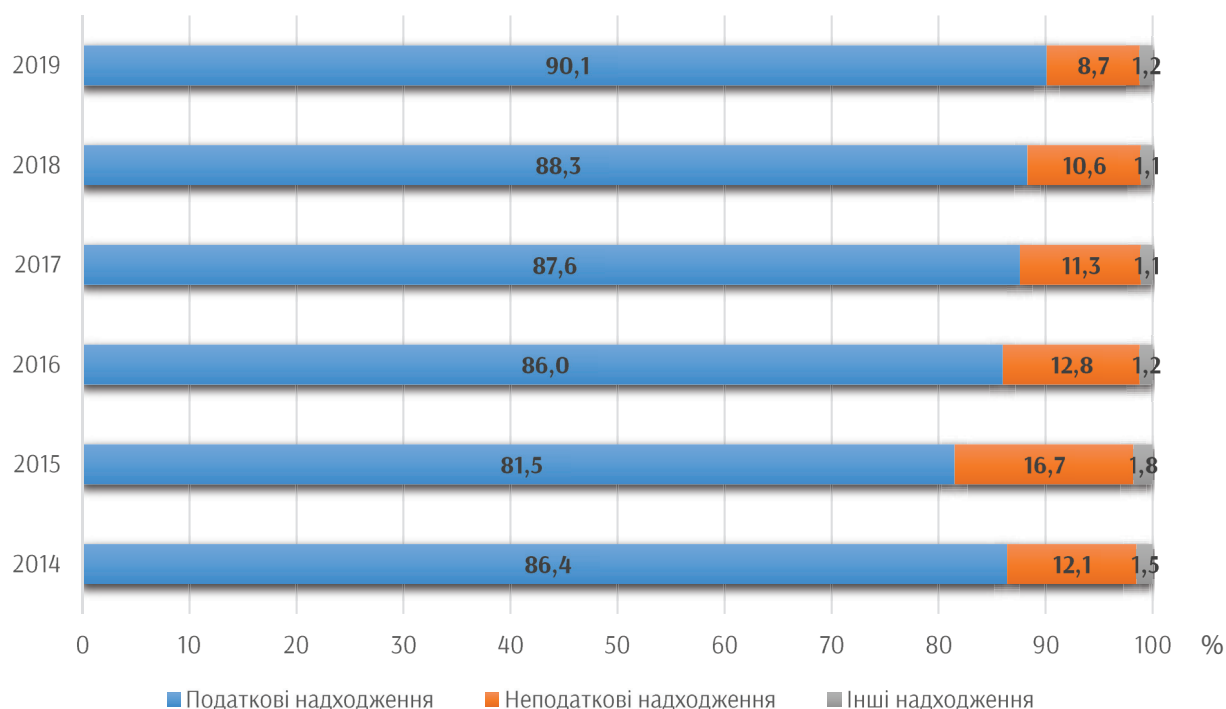


Рис. 6. Структура власних доходів місцевих бюджетів протягом 2014–2019 років⁸, %

⁸ Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України

Обсяг надходжень основного бюджетоутворюючого джерела надходжень місцевих бюджетів – **податку та збору на доходи фізичних осіб** – за січень-грудень 2019 року становить 165,5 млрд грн. У порівнянні із аналогічним періодом 2018 року приріст надходжень становить 27,3 млрд грн (+19,8 %) (табл.2). У порівнянні із 2014 роком надходження податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів зросли на 164,4 %, тобто у 2,6 рази.

Таблиця 2

Динаміка основних бюджетоутворюючих надходжень місцевих бюджетів⁹, млрд грн

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Податок та збір на доходи фізичних осіб	62,6	54,9	78,9	110,7	138,2	165,5
Податок на прибуток підприємства	0,3	4,3	5,9	6,5	9,3	10,2
Рентна плата та плати за використання інших природних ресурсів	2,5	2,1	2,5	2,4	4,8	5,3
Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів	0,2	7,7	11,6	6,0	13,8	13,7
Місцеві податки і збори	8,0	27,0	42,3	52,3	61,0	73,6
Інші податки і збори, в т.ч.	1,3	2,1	5,7	15,7	5,4	2,2
Неподаткові надходження	12,3	20,1	21,9	26,0	28,0	26,1

Протягом 2014–2016 років система оподаткування податком на доходи фізичних осіб змінювалася:

1) починаючи із 2015 року зазначені доходи оподатковувалися за ставкою 15 % бази оподаткування, якщо база оподаткування для місячного оподаткованого доходу не перевищувала 10-ти кратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного податкового року (на 01.01.2015 – 12 180 грн.), якщо база оподаткування перевищувала зазначений розмір, то до суми такого перевищення застосовувалась ставка 20 %;

2) база оподаткування податком на доходи фізичних осіб була розширена завдяки зменшенню розміру єдиного соціального внеску з 41,6 % до 16,6 % (для підприємств, де середня зарплата не менше трьох мінімальних заробітних плат);

3) переглянуто розмір основної ставки податку, зокрема, для доходів у формі заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат, отриманих, починаючи з 01.01.2016;

4) з 2016 року ставка ПДФО становить 18 % бази оподаткування замість 15 та 20 % щодо доходів, нарахованих (виплачених, наданих), у тому числі, але не виключно, у формі: заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат або інших виплат і винагород, які нараховуються (виплачуються, надаються) платнику у зв'язку з трудовими відносинами та за цивільно-правовими договорами.

У 2017–2019 роках зростання надходжень податку на доходи фізичних осіб обумовлено щорічним зростанням середньої зарплати, а також відновленням права органами місцевого самоврядування здійснювати контроль та нагляд за додержанням законодавства про працю.

У процесі реалізації реформи децентралізації виникла побічна проблема – сплата податків підприємствами не по місцезнаходженню, а по місцю реєстрації, що призвела до суттєвого недоотримання коштів до відповідних місцевих бюджетів.

Протягом 2018-2019 років посадовими особами окремих органів місцевого самоврядування обласного та районного рівнів та керівниками підприємств, установ, закладів та організацій відповідної комунальної власності здійснювалось цілеспрямоване та системне розбалансування місцевих бюджетів шляхом зміни місця реєстрації підприємств, установ, закладів та організацій без зміни фактичного місцезнаходження і місця здійснення діяльності. За результатами такої

⁹ Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України

перереєстрації керівники підприємств сплачували податок на доходи фізичних осіб до іншого бюджету, в тому числі і посеред бюджетного року. Це негативно позначилось на ефективності реалізації бюджетного процесу, адже виникало необхідність вносити зміни до відповідних місцевих бюджетів в частині зменшення дохідної складової та перегляду у бік скорочення обсягів і напрямків видатків.

Протягом 2014–2019 року надходження до місцевих бюджетів **податку на прибуток підприємств** збільшились на 9,9 млрд грн. У 2019 році податку на прибуток підприємств надійшло до місцевих бюджетів в обсязі 10,2 млрд грн, що на 930,5 млн грн більше (+10,0 %), ніж за аналогічний період попереднього року. Очікується, що у 2020 році збережеться позитивна динаміка надходжень цього податку, адже Урядом посилено заходи щодо надання державної підтримки малого бізнесу в Україні, спрямованої на розвиток підприємництва, збільшення обсягів виробництва, експорту, імпортозаміщення, високотехнологічного виробництва, енергоефективності, впровадження інновацій.

Обсяг надходжень **рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів** у 2019 році у порівнянні із 2014 роком¹⁰ зріс на 2,8 млрд грн (із 2,5 млрд грн у 2014 році до 5,3 млрд грн у 2019 році), тобто у двічі. За січень-грудень 2019 року надходжень рентної плати до місцевих бюджетів склали 5,3 млрд грн, що на 456,8 млн грн більше (+9,5 %) у порівнянні з аналогічним періодом 2018 року. Зростання обумовлено підвищення ставок рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів.

У 2019 році до місцевих бюджетів надійшло 13,7 млрд грн **акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів**, у тому числі:

- акцизного податку з виробленого в Україні пального та акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального за січень-грудень 2019 році до місцевих бюджетів надійшло в обсязі 7 395,4 млн грн, що на 6,5 % (– 510,0 млн грн) менше у порівнянні із аналогічним періодом попереднього року;

- надходження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі алкогольними та тютюновими виробами за січень-грудень 2019 року склали 6 323,1 млн грн, що на 7,3 % (+431,1 млн грн) більше, ніж у 2018 році.

У 2019 році вдалось відстояти продовження зарахування до місцевих бюджетів надходжень **акцизного податку з роздрібною реалізації пального суб'єктами господарювання**. Також у 2019 році відбулися чергові спроби скасувати **акциз на роздрібний продаж тютюнових виробів**, однак попереджено скасування акцизного податку з реалізації роздрібною торгівлі підакцизних товарів, внаслідок чого у 2020 році уникнено втрат місцевих бюджетів в обсязі 2,5 млрд грн.

Акцизний податок зараховується в повному обсязі до загального фонду бюджетів органів місцевого самоврядування та є їх стабільним джерелом надходжень. Акцизний податок є ваговим джерелом формування місцевих бюджетів і його частка у податкових надходженнях місцевих бюджетів складає понад 5 %. Зменшення цих надходжень негативно позначиться на виконанні органами місцевого самоврядування своїх повноважень. Завдяки коштам роздрібного акцизу органи місцевого самоврядування вперше за багато років суттєво збільшили видатки на оновлення комунальної інфраструктури та змогли виконати значні обсяги робіт з будівництва та ремонту доріг, благоустрою, ремонту будівель, реалізації заходів з енергоефективності, освітлення вулиць, покращення стану ЖКГ та громадського транспорту та інших напрямів. Роздрібний акциз є також і інструментом стимулювання до інтенсифікації місцевого економічного розвитку та об'єднання громад.

Зберігається тенденція зростання ролі місцевих податків та зборів у наповненні місцевих бюджетів: частка місцевих податків і зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів протягом 2014–2019 років зросла на 17,9 % – із 9,3 % у 2014 році до 27,2 % у 2019 році і також вагома у загальному обсязі власних надходжень місцевих бюджетів (табл.3).

¹⁰ Примітка. У 2015 році збори за спеціальне використання водних і лісових ресурсів, води, радіочастотного ресурсу були об'єднані у рентну плату і тому обсяг ренти у 2,5 млрд грн 2014 року розрахований таким чином, що містить у собі усі зазначені збори, а отже є співставним із показниками 2015–2019 років

**Динаміка надходжень місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів України
за 2014–2019 роки¹¹**

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Частка місцевих податків і зборів у податкових надходженнях місцевих бюджетів, %	9,3	27,5	28,8	26,2	26,2	27,2
Частка місцевих податків і зборів у надходженнях місцевих бюджетів, %	8	22,4	24,8	22,9	23,2	24,5

За січень-грудень 2019 року від оподаткування місцевими податками та зборами надійшло 73 575,3 млн грн, що 20,6 % (+12 548,9 млн грн) більше, ніж за аналогічний період попереднього року. Протягом 2014–2019 років надходження місцевих податків та зборів зросли на 65 520,1 млн грн, тобто у 9 разів (табл.4).

**Динаміка надходжень місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів
за 2014–2019 роки¹²**

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

Зростання надходжень місцевих податків і зборів в значній мірі обумовлене збільшенням обсягу надходжень плати за землю та єдиного податку, оскільки частка надходжень плати за землю у надходженнях місцевих податків і зборів протягом 2014–2019 років в середньому складає понад 50 %, а єдиного податку – понад 40 %.

У 2019 році до місцевих бюджетів надійшло 32 835,8 млн грн плати за землю, що на 20 % більше показника 2018 року і у 2,7 рази більше, ніж у 2014 році. У 2015 році було змінено ставки земельного податку. Так, ставка податку за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, встановлюється у розмірі не більше 3 % від їх нормативної грошової оцінки, а для сільськогосподарських угідь – не більше 1 % від їх нормативної грошової оцінки. Ставка податку встановлюється у розмірі не більше 12 % від нормативної грошової оцінки за земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання (крім державної та комунальної форми власності). Змінами також зменшено кількість пільговиків-юридичних осіб. Пізніше у 2018 році також було скасовано пільги зі сплати плати за землю для підприємств залізничного транспорту, місцеві бюджети доотримали від цього 3,8 млрд грн. У 2019 році були невдалі спроби відновити податкові пільги для земель залізниці.

¹¹ Джерело: розраховано та побудовано за даними Державної казначейської служби України

¹² Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України

У 2017 році внесено зміни до Податкового кодексу України і доповнено підрозділ 6 пунктом 9, відповідно до якого встановлено, що індекс споживчих цін за 2017 рік, який використовується для визначення коефіцієнта індексації нормативної грошової оцінки сільськогосподарських угідь, земель населених пунктів та інших земель несільськогосподарського призначення, застосовується із значенням 100 %. У 2018 році такі зміни продовжено до 2024 року. **Через непроведення індексації нормативно-грошової оцінки землі місцеві бюджети щорічно втрачають 2,0 млрд грн.**

Протягом 2019 року до місцевих бюджетів надійшло 35 270,2 млн грн **єдиного податку**, що на 5 706,0 млн грн більше (+16,2 %), ніж за аналогічний період 2018 року, а у порівнянні із 2014 роком це на 27 856,9 млн грн або 78,9 % більше. У структурі надходжень єдиного податку особливе місце займають **надходження єдиного податку з сільськогосподарських товаровиробників**, наявність пільг для яких негативно позначається на місцевих бюджетах. Окрім цього ситуація погіршується тим, що база оподаткування (нормативна грошова оцінка сільськогосподарських угідь) платників єдиного податку IV групи не індексується з 2017 року.

Спостерігається відчутний приріст надходжень **податку на нерухоме майно**, відмінне від земельної ділянки (+1 246,3 млн грн або +34,3 %), плати за землю (приріст +5 514,6 млн грн або +20,2 %), єдиного податку (приріст +5 706,0 млн грн або +19,3 %). Зростання обсягів таких податків є наслідком зусиль місцевої влади з інвентаризації майна, земельних ділянок та залучення до оподаткування нових платників.

Обсяг надходжень **туристичного збору** до місцевих бюджетів у 2019 році склав 196,2 млн грн, що у двічі більше, ніж у 2018 році. Таке зростання відбулося завдяки оновленню у 2018 році механізму оподаткування збором – запроваджено, що розмір туристичного збору для однієї особи за одну добу тимчасового розміщення визначається як відсоток від мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня звітного року. Для внутрішнього туризму ставка встановлюється до 0,5 %, а для візного туризму – до 5 % (рис.7).

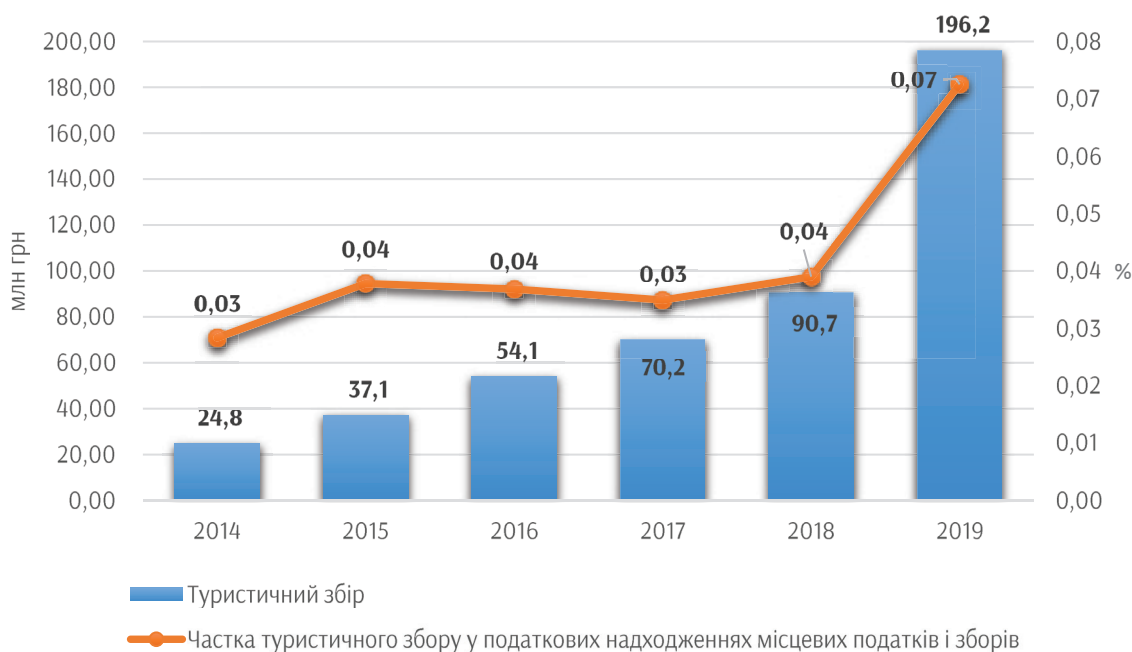


Рис.7. Динаміка надходжень туристичного збору до місцевих бюджетів України у 2014–2019 роках¹³

У 2019 році вдалось відстояти надходження пайових внесків у розвитку інфраструктури населених пунктів до місцевих бюджетів. Таким чином, на 2020 рік було збережено доходи місцевих бюджетів у розмірі 1,2 млрд грн.

¹³ Джерело: розраховано та побудовано за даними Державної казначейської служби України

Так, парламентська більшість зареєструвала та активно просувала законопроект № 1059 від 29.08.2019 р., який передбачав скасування інструменту пайової участі забудовників в інфраструктуру населених пунктів і 20 вересня 2019 року парламентом було ухвалено відповідний закон (№ 132-IX). За втручання АМУ було прийнято компромісне рішення і збережено інструмент пайової участі для громад до 2021 року з новим механізмом нарахування та сплати (рис. 8), який, як передбачається, забезпечить прозорість, спростить умови для ведення бізнесу, сприятиме уникненню появи корупційних ризиків.

Як видно з рис. 8 скасовується норма щодо процедури укладання договору між ОМС і замовником. Незважаючи на це, Цивільним кодексом України передбачена можливість укласти договір, навіть тоді, коли це не передбачено законодавством. Головне, щоб договір був спрямований на виконання норм того чи іншого закону (ст. 6 та ст. 627 Цивільного кодексу України).

Слід підкреслити, що кошти пайових внесків спрямовані на поліпшення інвестиційного клімату в Україні та є важливим джерелом наповнення бюджету розвитку муніципалітетів. За результатами опитування, яке провела АМУ серед 142 міст та 283 ОТГ, було виявлено наступне:

- відсоток покриття місцевих бюджетів пайовими внесками достатньо високий – 92,0% опитаних міст та 34,3 % опитаних ОТГ отримують пайові внески;
- пайові внески складають більше 50,0 % бюджету розвитку чималої кількості міст та ОТГ (42 опитаних міст та 26 ОТГ).

Реальна потреба у коштах на фінансування розвитку інфраструктури громад є значно більшою (42,5 млрд грн), ніж надходження пайових внесків до місцевих бюджетів. Тому їх скасування з 2021 року призведе до значного зниження інвестиційних можливостей громад.

Редакція, яка втратила чинність з 01.01.2020 р.		Редакція, яка набрала чинність з 01.01.2020 р.
<p>Розмір сплати: -від 0% до 4% від кошторисної вартості - для житлових будинків; -від 0% до 10% від кошторисної вартості - для нежитлових будівель</p>	⇒	<p>Розмір сплати: -2% від опосередкованої вартості в розрізі регіонів (визначає Мінрегіон) - для житлових будинків; -4% від кошторисної вартості - для нежитлових будівель</p>
<p>Форма сплати: грошова + зарахування інженерно-транспортною та соціальною інфраструктурою</p>	⇒	<p>Форма сплати: грошова</p>
<p>Укладення договору: передбачається</p>	⇒	<p>Укладення договору: не передбачається</p>
<p>Звільняються від сплати: будівлі і споруди підприємств харчової промисловості</p>	⇒	<p>Звільняються від сплати: всі промислові будівлі та споруди</p>
<p>Процедура нарахування і сплати 1. Розмір пайових визначається протягом 10 робочих днів з дня реєстрації звернення забудовника до ОМС про укладення договору 2. Договір укладається протягом 15 робочих днів з дня реєстрації звернення замовника про його укладання 3. Кошти сплачуються до прийняття об'єкта в експлуатацію 4. Інформація щодо договору про пайову участь зазначається у декларації або акті про готовність об'єкта до експлуатації</p>	⇒	<p>Процедура нарахування і сплати 1. Протягом 10 робочих днів після початку будівництва замовник звертається до ОМС із заявою про визначення розміру пайової участі 2. Протягом 15 робочих днів ОМС з дня отримання документів від замовника надає розрахунок пайової участі 3. Кошти сплачуються до прийняття об'єкта в експлуатацію 4. Інформація щодо сплати пайової участі зазначається у декларації або акті про готовність об'єкта до експлуатації</p>

Рис. 8. Зміна механізму нарахування і сплати пайових внесків у 2020р.

Протягом 2019 року з метою зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування України продовжувався процес реформування системи управління державними фінансами шляхом реалізації фіскальної децентралізації. Однак **щодо місцевих бюджетів у 2019 році було прийнято і ряд суперечливих рішень:**

1. Заборонено до кінця 2019 року розміщувати тимчасово вільні кошти загального фонду місцевих бюджетів на депозитних рахунках

23 січня Уряд прийняв постанову «Про внесення змін до Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках». Постанова позбавила органи місцевого самоврядування права отримувати додаткові надходження до місцевих бюджетів у вигляді відсотків за депозитами, розміщеними за рахунок тимчасово вільних коштів загального фонду.

Передбачалось, що введення заборони сприятиме забезпеченню ефективного та раціонального використання тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів, стабільній фінансовій ситуації, активізації придбання місцевими фінансовими органами державних цінних паперів (збільшенню обсягів реалізації ОВДП). Однак ні задекларованої мети, а ні інших завдань не досягнуто – місцеві фінансові органи як і раніше надають перевагу розміщенню тимчасово вільних коштів на депозитних (вкладних) рахунках. Але тепер вже в більшій мірі коштів спеціального фонду.

2. Необ'єктивний та непропорційний розподіл додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я

16 січня 2019 року Уряд прийняв розпорядження, яким погодив розподіли додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я у всіх областях. У 2018 році такий розподіл здійснювався обласною владою без втручання Уряду. Не зважаючи на додаткове погодження у 2019 році розподілів дотації Урядом, вони залишилися необ'єктивними та непропорційними. Так, 45 % дотації перерозподілено на обласні бюджети, хоча питома вага видатків на освіту і охорону здоров'я загального фонду обласних бюджетів в структурі загального обсягу асигнувань всіх місцевих бюджетів за відповідними галузями складає лише 11 %. А для міст обласного значення, які утримують майже 70 % всієї інфраструктури освіти і охорони здоров'я, передбачено лише 5 % загального обсягу дотації, для об'єднаних територіальних громад, в яких проживає чверть населення нашої держави, – лише 13,5 %. Тенденції несправедливого розподілу цієї дотації збереглися з попередніх років.

Протягом 2019 року було Уряд все таки здійснив в незначних обсягах (в розмірі 204 млн грн) перерозподіли додаткової дотації на користь міст та ОТГ:

– у Запорізькій області: для бюджетів міст обласного значення на 68 млн грн (розпорядження КМУ від 13.03.2019 року №141-р);

– у Черкаській області: для бюджетів міст обласного значення на 10,0 млн грн, для бюджетів ОТГ – на 40 млн грн (розпорядження КМУ від 05.06.2019 року №387-р);

– у Івано-Франківській області: для бюджетів міст обласного значення на 0,4 млн грн, для бюджетів ОТГ – на 1,3 млн грн (розпорядження КМУ від 05.06.2019 року №386-р);

– у Дніпропетровській області: для бюджетів ОТГ на 78,3 млн грн (розпорядження КМУ від 24.07.2019 року №697-р);

– у Кіровоградській області: для бюджетів міст обласного значення на 3,0 млн грн (розпорядження КМУ від 14.08.2019 року №613-р)

– в Чернігівській області: для бюджетів міст обласного значення на 0,1 млн грн (125,8 тис грн), для бюджетів ОТГ – на 2,5 млн грн (розпорядження КМУ від 14.08.2019 року №614-р).

3. Блокування проведення видатків за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій

10 липня Уряд затвердив розподіл частини коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій між місцевими бюджетами, у тому числі за об'єктами (заходами) в обсязі 2,5 млрд грн, в тому числі 1,4

млрд грн на підтримку малих міст та селищ. (розпорядження КМУ від 10 липня 2019 р. № 500-р).

Далі Урядом було призупинено спрямування до громад коштів субвенції. Після певних затримок Держказначейство розпочало перераховувати кошти громадам і станом на 3 вересня до місцевих бюджетів вже надійшло 814 млн грн – 32,6 % від виділеного Урядом обсягу, а вже 10 вересня територіальні органи Держказначейства, посилаючись на доручення Міністерства фінансів, заблокували ці кошти та звернулись до органів місцевого самоврядування з вимогою добровільно надати письмову згоду на їх повернення.

11 вересня на засіданні Уряду було розглянуто питання перерахування громадам коштів субвенції на соціально-економічний розвиток. Було прийнято рішення, щодо проведення до 17 вересня аудиту проектів, на які спрямовуються кошти, згідно з розпорядженням КМУ від 10.07.2019 № 500-р та продовження фінансування об'єктів соціально-важливої інфраструктури. Однак кошти до місцевих бюджетів не були направлені в повному обсязі. І лише наприкінці року все ж таки було частково розблоковано проведення видатків за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, визначених розпорядженнями КМУ від 08.02.2017 № 70-р, від 11.05.2017 № 310-р, від 27.09.2017 № 689-р, від 06.12.2017 № 861-р, від 13.06.2018 № 423-р, від 07.11.2018 № 867-р, від 05.12.2018 № 934-р, від 23.01.2019 № 39-р та від 05.06.2019 № 365-р, крім видатків, які стосуються об'єктів і заходів, визначених розпорядженням КМУ від 10.07.2019 № 500-р. Зволікання із спрямуванням 2,5 млрд грн субвенції негативно позначилось на реалізації заходів соціально-економічного розвитку громад, а 1,7 млрд грн коштів субвенції через політичні суперечки так і не було розподілено.

4. Несправедливий розподіл субвенції на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності

У Державному бюджеті на 2019 рік передбачено субвенцію на утримання автодоріг у розмірі 14,7 млрд грн. Вже другий рік поспіль розподіл такої субвенції обласною владою є упередженим та несправедливим в частині розподілу таких коштів на вулиці та дороги населених пунктів. Так, у 2 областях взагалі не виділено коштів на ці цілі, а у 8 – такий обсяг не перевищує 10 % від загального обсягу, передбаченого на область. В цілому загальний обсяг розподілених коштів субвенції на вулиці та дороги населених пунктів склав 1,5 млрд грн або 11,7 % (проти 1,0 млрд грн та 9,6 % відповідно у 2018 році). Як і у минулому році розпорядниками таких коштів були визначені переважно структурні підрозділи ОДА. Лише у 7 областях розпорядниками такої субвенції в частині коштів на дороги населених пунктів визначені безпосередньо бюджети органів місцевого самоврядування (в повному обсязі розподілених коштів або частково).

Як і у минулому році розпорядниками таких коштів були визначені переважно структурні підрозділи ОДА. Лише у 7 областях розпорядниками такої субвенції в частині коштів на дороги населених пунктів визначені безпосередньо бюджети органів місцевого самоврядування (в повному обсязі розподілених коштів або частково).

Фактично, норма Бюджетного кодексу України в частині отримання місцевими бюджетами коштів субвенції на ремонт доріг комунальної власності у населених пунктах не працює, а реформа «децентралізації доріг» не зачіпає бюджети органів місцевого самоврядування, ресурс знов залишається на рівні обласних бюджетів.

Ситуацію не виправило навіть запровадження Законом України про Держбюджет на 2019 рік норми з погодження розподілу коштів субвенції по областях з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Залишки коштів за цією субвенцією невикористані обласною владою за 2019 рік зросли удвічі у порівнянні з минулорічними показниками. За інформацією Державної казначейської служби України станом на 01.01.2019 року сума залишків складала 0,7 млрд грн або 6,8 % від загального обсягу субвенції на рік (без м.Києва), станом на 01.01.2020 – 1,6 млрд грн або 11,8 % відповідно.

Саме такий обсяг ресурсу недоотримали бюджети ОМС через суб'єктивний розподіл субвенції обласною владою. І саме ці кошти могли би бути вчасно та у повному обсязі використані ОМС на дороги населених пунктів.

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.

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

Запропоновані зміни до бюджетного законодавства які б сприяли вирішенню проблеми на жаль не знаходять підтримки а ні у владних структурах, а ні у парламентарів.

Визначаючи результати децентралізації не слід забувати про іншу не менш вагомому складову бюджету – видаткову, адже реформа передбачає і передачу відповідальності у сфері забезпечення бюджетних видатків до органів місцевого самоврядування, що відповідно супроводжується децентралізацією надання ключових публічних послуг населенню, таких як освіта, охорона здоров'я та соціальне забезпечення. В межах децентралізаційної реформи місцеві органи влади регіонального і місцевого рівнів отримали дедалі більше видаткових повноважень, що спричинило недостатність коштів місцевих бюджетів для виконання всіх переданих у 2016–2018 роках державою повноважень, зокрема, з державного архітектурно-будівельного контролю, з надання адміністративних послуг, з забезпечення соціальних програм держави, забезпечення пільгового перевезення, утримання закладів освіти та охорони здоров'я, виплати заробітної плати непедагогічним працівникам, утримання професійно-технічних училищ.

Протягом 2014–2019 рр. загальний обсяг видатків місцевих бюджетів характеризувався сталою динамікою до зростання. У 2019 році загальна сума видатків місцевих бюджетів склала 557,5 млрд грн, що на 5,7 млрд грн менше, ніж у попередньому році (-1,0 %), однак у порівнянні із 2014 роком видатки зросли на 339,3 млрд грн – із 218,2 млрд грн у 2014 році до 557,5 млрд грн у 2019 році, тобто у 2,6 рази (табл.5).

Таблиця 5

Динаміка фактичних видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією за 2014–2019 роки¹⁴, млрд грн

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Загальнодержавні функції	11,0	14,5	16,2	23,8	28,6	34,9
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,2	0,3	0,4	0,6	1,1	1,3
Економічна діяльність	9,2	19,1	34,8	55,9	77,2	81,9
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	1,5	1,5	2,6	3,0	3,4
Житлово-комунальне господарство	17,7	15,7	17,5	27,2	30,0	34,4
Охорона здоров'я	46,6	59,6	63,0	85,7	93,2	89,8
Духовний та фізичний розвиток	9,0	9,6	11,9	16,4	18,9	21,6
Освіта	71,4	84,0	94,6	136,6	165,7	187,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	57,4	72,6	106,4	141,3	145,5	103,2
Разом	223,5	276,9	346,3	490,1	563,3	557,5

¹⁴ Джерело: розраховано та побудовано за даними Державної казначейської служби України

Аналіз видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією видатків протягом 2014–2019 роках (табл.5) свідчить про:

- суттєве зростання обсягу видатків на освіту на 115,7 млрд грн: із 71,4 млрд грн у 2014 році до 187,1 млрд грн у 2019 році, тобто на 216,8 відсотоків або 3,2 рази;

- інтенсивне зростання обсягу видатків на економічну діяльність: протягом періоду впровадження децентралізації видатки місцевих бюджетів на економічну діяльність зросли на 72,6 млрд грн – із 9,2 млрд грн у 2014 році до 81,9 млрд грн у 2019 році, тобто на 8,9 разів;

- зростання видатків на виконання загальнодержавних функцій (+23,9 млрд грн, тобто у 3,2 рази), охорону навколишнього природного середовища (+2,5 млрд грн, тобто у 3,9 рази), житлово-комунальне господарство (+16,7 млрд грн, тобто у 1,9 рази), охорону здоров'я (+43,2 млрд грн, тобто у 1,9 рази), а також видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення (+45,7 млрд грн, тобто у 1,8 рази).

Основними статтями видатків місцевих бюджетів протягом 2014–2019 рр. були видатки на освіту (в середньому 30,1 % від усіх видатків), соціальний захист та соціальне забезпечення (в середньому 26,0 % від усіх видатків), охорону здоров'я (в середньому 18,4 % від усіх видатків) та на економічну діяльність (в середньому 10,6 % від усіх видатків) (рис. 8).

Аналіз видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією видатків протягом 2014–2019 роках свідчить, що у структурі видатків відбулися такі зміни (рис. 9):

- частка видатків на економічну діяльність у структурі видатків місцевих бюджетів зросла на 10,6 % – із 4,1 % у 2014 році до 14,7 % у 2019 році;

- частка видатків на освіту у структурі видатків місцевих бюджетів зросла на 1,6 % – із 32 % у 2014 році до 33,6 % у 2019 році;

- частка видатків на виконання загальнодержавних функцій у структурі видатків місцевих бюджетів зросла на 1,3 % – із 4,9 % у 2014 році до 6,3 % у 2019 році;

- зменшилась частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення на 7,2 % – із 25,7 % у 2014 році до 18,5 % у 2019 році;

- зменшилась частка видатків на охорону здоров'я на 4,7 % – із 20,8 % у 2014 році до 16,1 % у 2019 році.

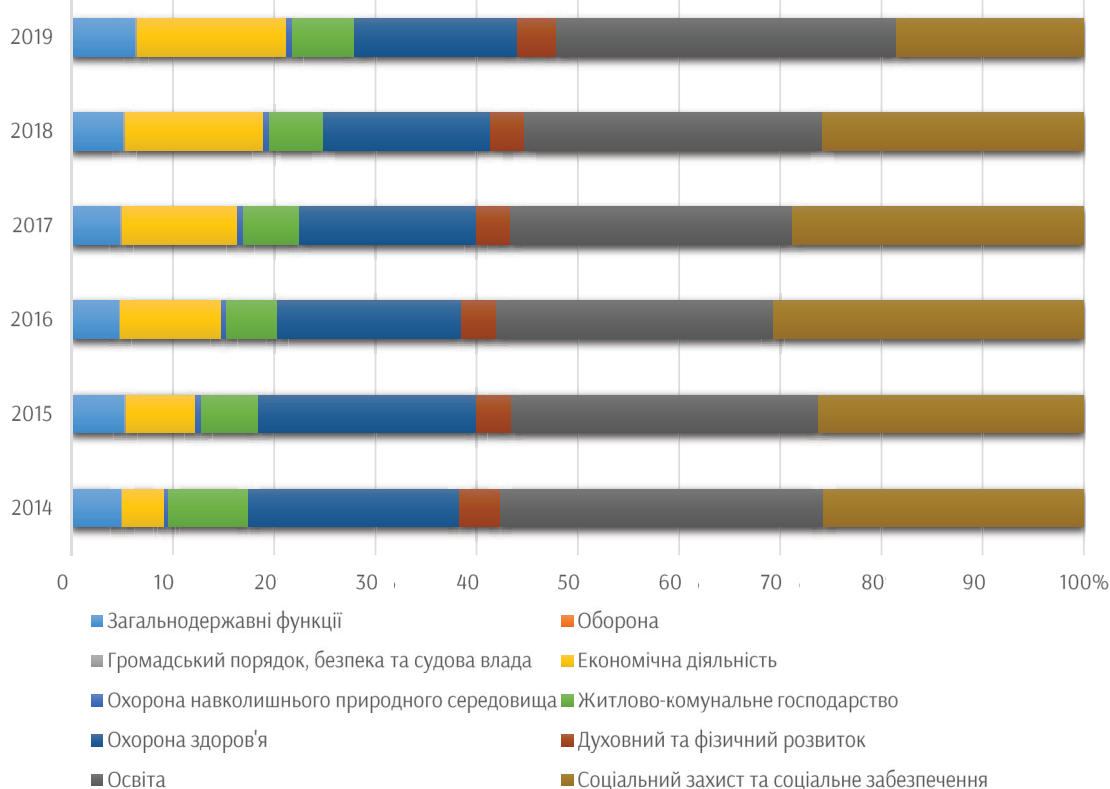


Рис. 9. Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією видатків у 2014–2019 роках¹⁵, %

¹⁵ Джерело: розраховано та побудовано за даними Державної казначейської служби України

В умовах реалізації децентралізаційної реформи особливої уваги потребує аналіз динаміки обсягу видатків за економічною класифікацією: поточних та капітальних видатків за визначенням їх відносного показника у структурі видатків місцевих бюджетів.

Обсяг поточних видатків місцевих бюджетів за 2014–2019 роки зріс на 254,7 млрд грн – із 211,7 млрд грн у 2014 році до 466,4 млрд грн у 2019 році, тобто у 2,2 рази, а обсяг капітальних видатків показав більш інтенсивну динаміку: зростання у 7,2 рази (на 85,9 млрд грн) – із 13,9 млрд грн у 2014 році до 99,8 млрд грн у 2019 році (табл.6).

Таблиця 6

Динаміка видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією за 2014–2019 роки¹⁶, млрд грн

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Поточні видатки	211,7	247,9	297,9	421,7	479,4	466,4
Капітальні видатки	13,9	32,2	52,7	74,3	91,2	99,8
Всього видатків	25,6	280,1	350,6	496,0	570,6	566,2

Аналіз структури видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією за 2014-2019 роки свідчить про відчутні структурні зміни: частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків зросла на 11,5 % – із 6,2 % у 2014 році до 17,6 % у 2019 році (табл. 7).

Таблиця 7

Динаміка структури видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією за 2014–2019 роки¹⁷, %

Показники	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Поточні видатки	93,8	88,5	85,0	85,0	84,0	82,4
Капітальні видатки	6,2	11,5	15,0	15,0	16,0	17,6

Аналіз структури видатків місцевих бюджетів у 2019 році у порівнянні із 2018 роком за економічною класифікацією показує:

- зростання капітальних видатків місцевих бюджетів: у 2019 році у порівнянні із 2018 роком частка капітальних видатків зросла із 16,0 % у 2018 році до 17,6 % у 2019 році. Серед місцевих бюджетів найбільші структурні зрушення відбулись на рівні обласних та районних бюджетів – частка капітальних видатків зросла на 3,0 % та 2,2 % відповідно;

- серед поточних видатків місцевих бюджетів найбільшу частку складають видатки на оплату праці (25 %), поточні трансферти органам державного управління інших рівнів (20 %), субсидії та поточні трансферти підприємствам (12 %), а також видатки на дослідження і розробки, окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм (9,6 %);

- у капітальних видатках місцевих бюджетів вагому частку складають капітальні трансферти підприємствам (35 %), видатки на капітальний ремонт (25 %), видатки на придбання обладнання і предметів довгострокового користування (10 %), а також видатки на реконструкцію та реставрацію (10 %);

- у видатках бюджетів міст обласного значення капітальні видатки складають 20 %;

- у поточних видатках бюджетів міст обласного значення найбільшу частку складають видатки на оплату праці та нарахування на оплату праці (60 %);

- серед капітальних видатків бюджетів міст обласного значення вагому частку складають видатки на капітальний ремонт (40 %), видатки на придбання обладнання і предметів довгострокового користування (25 %), видатки на реконструкцію та реставрацію (13 %), а також видатки на капітальне будівництво (11 %).

За результатами аналізу видаткової складової місцевих бюджетів за 2014–2019 роки можна

¹⁶ Джерело: розраховано та побудовано за даними Державної казначейської служби України

¹⁷ Джерело: розраховано та побудовано за даними Державної казначейської служби України

зробити висновок щодо наявності трансформацій у формуванні видатків місцевих бюджетів у процесі впровадження децентралізації. В подальшому, за умови збільшення обсягів видатків на економічну діяльність та за рахунок збільшення капітальних видатків реальним є створення підґрунтя для сталого соціально-економічного розвитку держави.

За підсумками реалізації децентралізаційної реформи у 2014–2019 роках основні видатки здійснюються у сферах освіти, соціального захисту та соціального забезпечення, охорони здоров'я та на економічну діяльність. Зі значним відривом від зазначених статей видатків відбулося зростання видатків місцевих бюджетів на економічну діяльність.

Підсумовуючи стан місцевих бюджетів за період впровадження децентралізації, можна зробити наступні висновки:

– завдяки децентралізації, що передбачала зменшення кількості податків, трансформацію окремих з них, оновлення системи горизонтального вирівнювання, доходи місцевих бюджетів зросли;

– темпи зростання доходів місцевих бюджетів у 2017–2019 роках сповільнились порівняно з періодом початку реформи (2014-2016 роки);

– трансферти зберегли вагому частку у структурі місцевих бюджетів;

– зменшилась частка дотаційних бюджетів, зросла частка бюджетів «донорів», сформувалась нова підгрупа «збалансованих» місцевих бюджетів, проте система фінансового вирівнювання вичерпала свої можливості і потребує перегляду з метою удосконалення;

– понад 70 % бюджетів ОТГ є дотаційними;

– основними джерелами формування доходів місцевих бюджетів залишаються податок на доходи фізичних осіб, плата за землю, єдиний податок;

– серед місцевих податків і зборів посилив значення у забезпеченні формування місцевих бюджетів туристичний збір, який зріс у 2019 році вдвічі порівняно з попереднім роком;

– потребує удосконалення система оподаткування, усунення недоліків в адмініструванні податків та зборів, що зараховуються до місцевих бюджетів;

– у 2019 році щодо місцевих бюджетів було Урядом та парламентом прийнято ряд суперечливих рішень, що негативно позначились на їх формування та виконанні, зокрема, щодо: заборони розміщення тимчасово вільних коштів загального фонду місцевих бюджетів на депозитних рахунках; дискреційного розподілу додаткової дотації на заклади освіти та охорони здоров'я та субвенції на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг населених пунктів; зменшення обсягів субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; відміна сплати забудовниками пайової участі у розвитку інфраструктури населених пунктів починаючи з 2021 року;

– у структурі видатків місцевих бюджетів зросли обсяги видатків на освіту, економічну діяльність, охорону здоров'я, а також видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення;

– зростала частка капітальних видатків місцевих бюджетів, серед капітальних видатків бюджетів міст обласного значення вагому частку складають видатки на капітальний ремонт.

Успіх децентралізаційної реформи потребує подальших зважених рішень Уряду, парламенту, органів місцевого самоврядування направлених на ефективне та швидке вирішення проблемних питань місцевих фінансів, реформування системи управління державними фінансами в цілому, завершення адміністративно-територіальної реформи, удосконалення системи міжбюджетних відносин для забезпечення сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

ДЕРЖАВНІ СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ, СТАНДАРТИ І НОРМАТИВИ В 2019 РОЦІ: РЕФОРМУВАТИ НЕ МОЖНА ЗАЛИШИТИ

У 2019 році дещо активізувався процес реформування системи державних соціальних стандартів та нормативів (далі – ДССН). З одного боку, це проявилось в через зростання базового соціального стандарту, **мінімальної заробітної плати**, яка з 1 січня 2019 року, з набуттям чинності законом «Про Державний бюджет України на 2019 рік» збільшилася з 3723 до 4173 грн, або на 12 %. Водночас інший базовий стандарт, прожитковий мінімум, залишився незмінним і становив 1921 грн (рис.1).

Протягом 2019 року базові державні соціальні стандарти змінювалися відповідно до закону «Про державний бюджет»:

– з 1 липня **прожитковий мінімум** збільшився з 1921 до 2007 грн, а з 1 грудня – до 2102 грн (річне зростання склало 181 грн або на 9,4 %);

– розмір **мінімальної заробітної плати** у 2019 році залишався незмінним до 1 грудня, коли відбулося його збільшення з 4173 до 4723 грн (на 550 грн або ж на 13,2 %, рис.1).

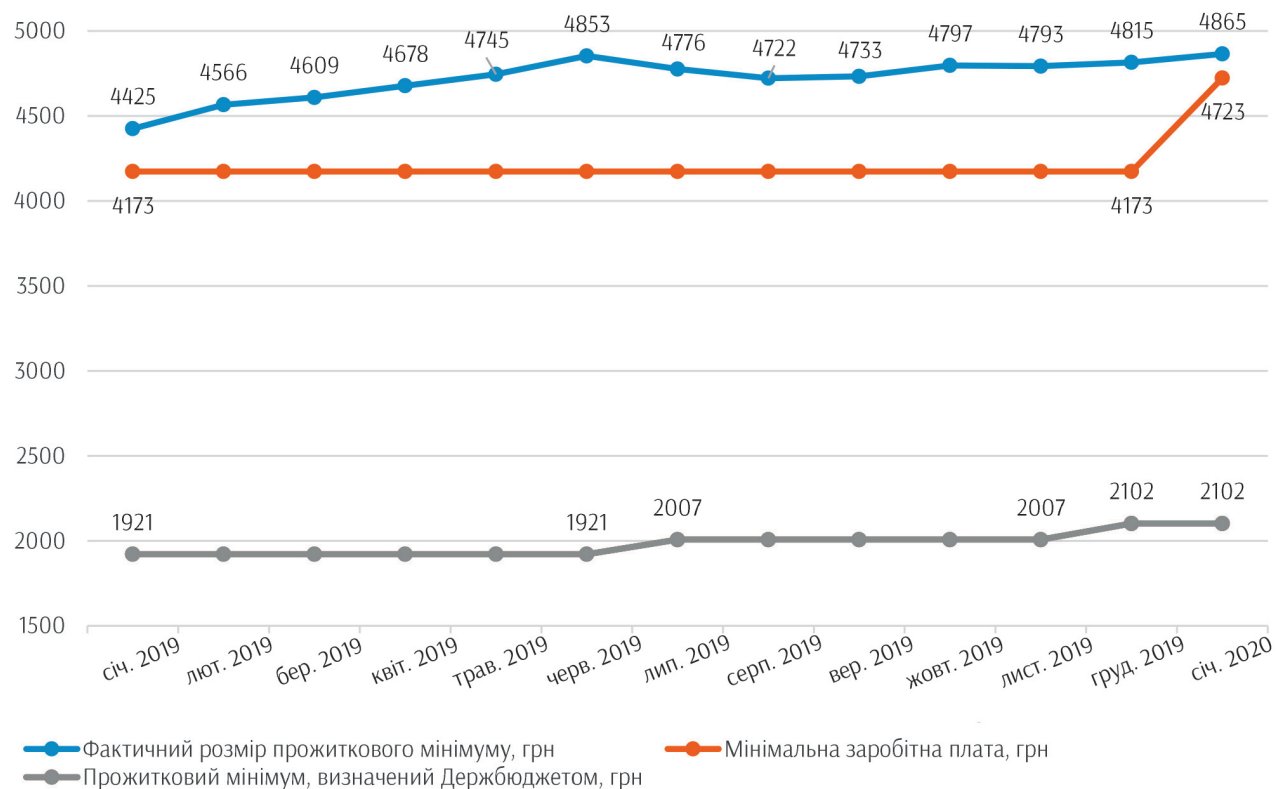


Рис. 1. Зростання базових соціальних стандартів¹⁸ у січні 2019 – січні 2020 рр., грн

Звертає на себе увагу той факт, що основна макроекономічна і соціально-політична проблема – невідповідність між закладеним в бюджет прожитковим мінімумом та фактичним розміром цього показника залишається невирішеною.

На початку 2019 року **фактичний прожитковий мінімум** становив 4425 грн при закладеному в бюджет розмірі 1921 грн, тобто кошти «бюджетного» прожиткового мінімуму покривали 43,4 % від фактичної потреби. До кінця року співвідношення навіть погіршилося: фактичний – 4865 грн, «бюджетний» – 2102 грн, покриття – 41,4 % (рис.1).

¹⁸ Розмір фактичного прожиткового мінімуму визначений за методологією Міжнародної організації праці для працевздатних осіб, розмір прожиткового мінімуму, визначений в Держбюджеті для працевздатних осіб

При цьому мінімальна заробітна плата 4173 грн увесь час залишалася меншою від фактичного розміру прожиткового мінімуму: 4425 грн в січні, 4815 грн в грудні 2019 року. Водночас, збільшення наприкінці року мінімальної заробітної плати на 12 % призвело до зростання видатків місцевих бюджетів на оплату праці, зокрема, в освіті, медицині, культурі, спорті та соцзахисті. Відповідно, протягом усього року гостро стояло проблемне питання покриття фінансових розривів (дефіциту освітньої та медичної субвенцій) під час виконання ОМС делегованих державою повноважень.

Сутність проблеми **фінансового розриву** (дефіциту) по делегованих державою повноваженнях можна простежити, порівнявши співвідношення розрахункового, «бюджетного» розміру прожиткового мінімуму із його фактичними значеннями в 2016-2019 роках (рис.2).

Наприклад, показник бюджетного «покриття» фактичного прожиткового мінімуму станом на початок 2016 року складав 43,6 %, на початок 2017 року – 45,7 %, на початок 2018 року – 43,9 %, на початок 2019 року – 43,4 % (рис. 2).

За підсумками 2019 року покриття фактичного прожиткового мінімуму бюджетними коштами залишилося на тому ж рівні, склавши 43,7 % (рис. 2), що вказує як на фундаментальний характер, так і на невирішеність даної проблеми за рахунок бюджетних ресурсів.

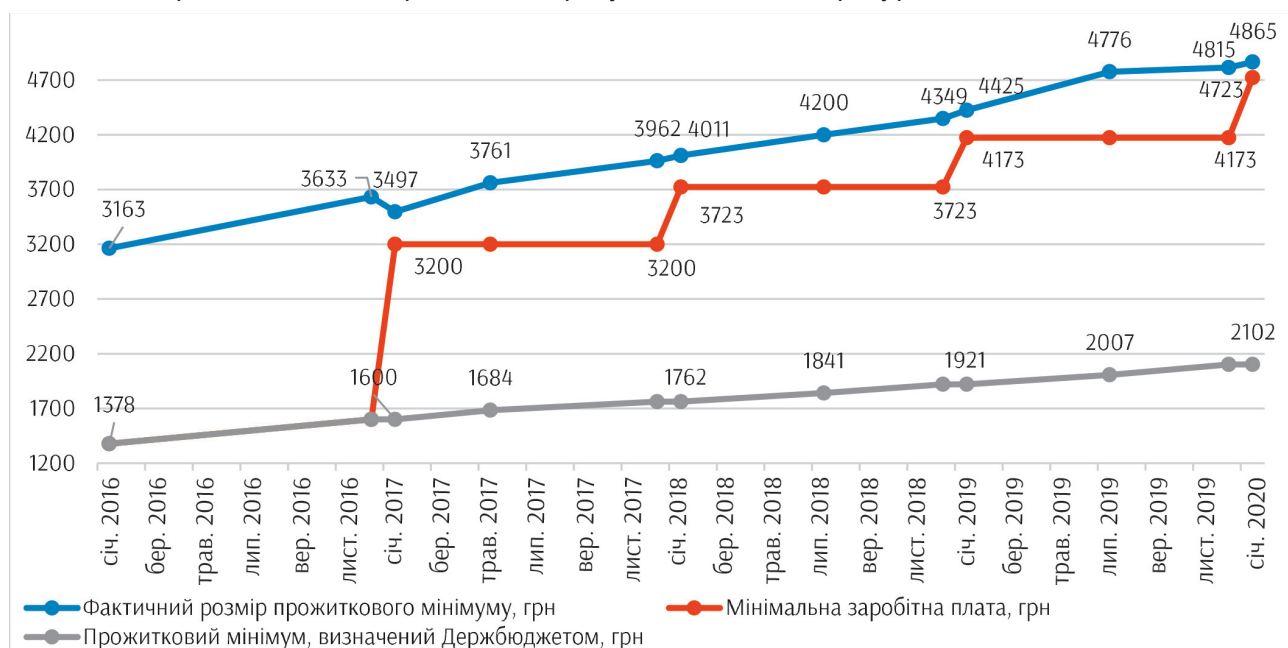


Рис. 2. Зростання базових соціальних стандартів¹⁹ у 2016-2019 рр., грн

З іншого боку, в 2019 році відбулося **скорочення державної підтримки** ОМС на виконання делегованих повноважень. Про це свідчать дані Міністерства фінансів стосовно загального обсягу офіційних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам в 2019 році порівняно із 2018 роком. Зокрема, **загальний обсяг трансфертів зменшився** на 15,4% (рис.3), з 255,6 млрд грн до 216,2 млрд грн, при цьому:

- на 36,7% скоротився обсяг **субвенцій на соцзахист** населення (з 125,3 млрд грн до 79,3 млрд грн);
- на 9,1% зменшився обсяг **медичної субвенції** (з 61,7 млрд грн до 56,1 млрд грн);
- на 16,6% зріс обсяг **освітньої субвенції** (з 60,4 млрд грн до 70,4 млрд грн);
- на 26,8% збільшився обсяг **базової дотації** для фінансово неспроможних громад (з 8,2 млрд грн до 10,4 млрд грн, рис. 3).

¹⁹ Розмір фактичного прожиткового мінімуму визначений за методологією Міжнародної організації праці для працездатних осіб, розмір прожиткового мінімуму, визначений в Держбюджеті для працездатних осіб

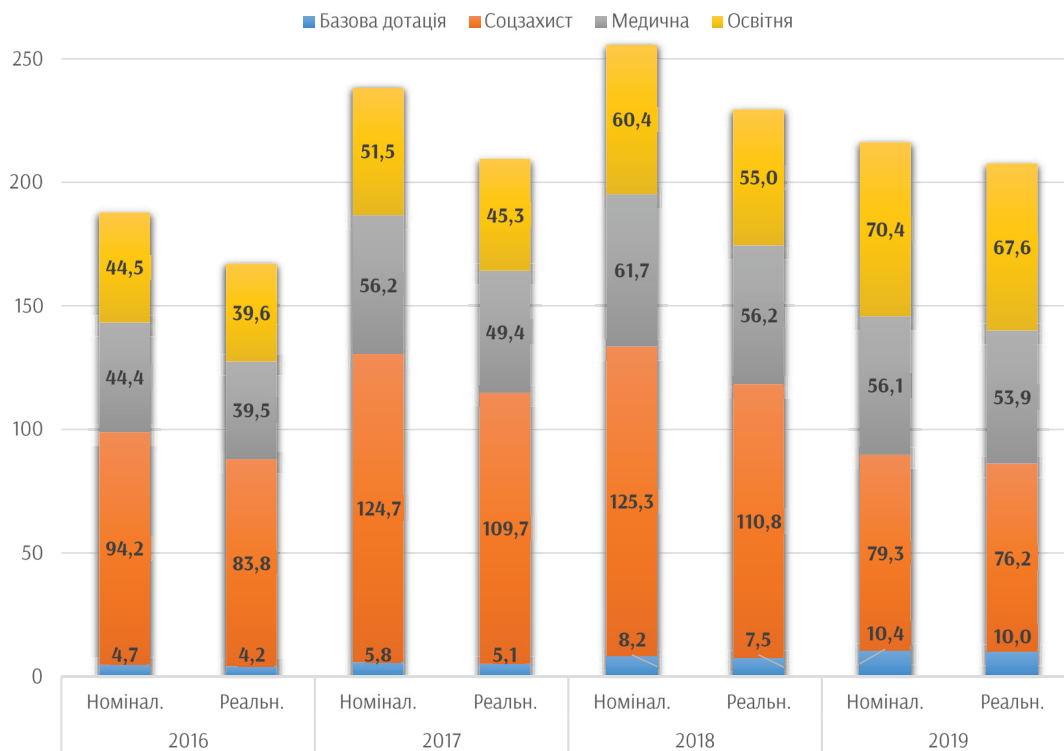


Рис. 3. Обсяги трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання делегованих повноважень в 2016-2019 рр. (в номінальному та реальному²⁰ вимірах), млрд грн

Загальна тенденція державної підтримки ОМС на виконання делегованих повноважень вказує на зростання загального обсягу трансфертів на в 2016-2018 роках на 36,1% із подальшим скороченням в 2019 році (як у номінальному, так і в реальному вимірі, див. рис. 3).

Зважаючи на це, діяльність АМУ була зосереджена на збільшенні обсягів фінансової підтримки місцевих бюджетів при виконанні ними делегованих повноважень при наданні **освітніх та медичної послуг**.

За результатами першого кварталу 2019 року АМУ проаналізувала потреби місцевих бюджетів в коштах освітньої субвенції для виплати заробітної плати вчителям. Аналіз засвідчив, що у 2019 році вдвічі, порівняно із минулим роком, скоротилася кількість громад у яких виникав дефіцит **освітньої субвенції**. Це стало наслідком перегляду методики (формули) розрахунку обсягу освітньої субвенції та збільшення загального обсягу субвенції на 13% порівняно із 2018 роком.

Разом з цим, проблема дефіциту освітньої субвенції у 2019 році для міст та ОТГ не вирішена. За оцінками АМУ цей показник оцінюється складає **більш як 740 млн грн або майже 10% від загального обсягу субвенції**. При цьому ОМС доводилося «дофінансовувати» оплату праці педагогів за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Протягом 2019 року Асоціація постійно виступала на захист інтересів громад від наслідків нововведень Уряду при розрахунку коштів на надання **первинної медичної допомоги**. Схвалення Кабінетом Міністрів постанови №295, якою з 1 квітня 2019 року з розрахунку капітаційної ставки²¹ виключалися пацієнти включені до «червоних списків»²², створило для місцевих бюджетів у II кварталі 2019 року **загрозу недофінансування закладів охорони здоров'я на 360 млн грн**.

Таке значне скорочення фінансування з держбюджету не мало джерел покриття, оскільки не

²⁰ Номінальний обсяг (сума) трансферту – це загальна сума коштів, отримана місцевими бюджетами (за даними Державної казначейської служби України). Реальний обсяг (сума) трансферту – це номінальна сума трансферту, скоригована з урахуванням індексу споживчих цін відповідного року (за даними Держстату України)

²¹ Капітаційна ставка (тариф) – єдиний тариф за надання медичне обслуговування одного пацієнта протягом календарного року.

²² «Червоний список» – це дані про кількість пацієнтів, які не підписали декларації з сімейним лікарем до 01.07.18 р. («зелений список» стосується пацієнтів, що підписали декларації до 01.07.18)

враховувалося ОМС при плануванні видатків на медицину. АМУ звернулася до Прем'єр-міністра України з проханням виключити з тексту постанови КМУ пункт, який погіршував фінансовий стан ОМС, проте проблему дефіциту коштів на надання первинної медичної допомоги мешканцям громад вирішити в такий спосіб не вдалося. МОЗ, посилаючись на дані НСЗУ, відмовилося врахувати пропозицію ОМС аргументуючи це тим, що «...скасування фінансування за «червоним списком» не впливає на доступ пацієнтів до медичної допомоги на первинному рівні». Пропозиції про виділення з державного бюджету коштів на компенсацію 360 млн грн втрат місцевих бюджетів внаслідок ухвалення без погодження з ОМС рішення Уряду були проігноровані МОЗ.

Отже, в 2019 році чинні підходи до розрахунку обсягів державної допомоги по делегованих повноваженнях не забезпечували ні необхідної кількості ресурсів, ані збалансованого розподілу освітньої та медичної субвенцій між бюджетами. Відповідно, Міністерству фінансів доводилося використовувати механізм «вторинного» перерозподілу коштів субвенцій окремими рішеннями Кабінету Міністрів України.

Так, за активної участі АМУ відбулося виділення державою належних обсягів фінансових ресурсів, передбачених для місцевих бюджетів в законі «Про Державний бюджет України на 2019 рік», зокрема:

- частково вирішено проблему дефіциту коштів освітньої субвенції в ОТГ Житомирської, Полтавської, Харківської, Херсонської, Черкаської областей на своєчасну виплату заробітної плати освітянам шляхом **перерозподілу 12 млн грн «резервів»** субвенції, не використаних районами;

- бюджети ОТГ Дніпропетровської області **отримали 78,2 млн грн** для своєчасної виплати заробітної плати працівникам закладів освіти та охорони здоров'я за рахунок перерозподілу залишку додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків;

- також вдалося **на 1 млрд грн збільшити** в 2019 році фінансування місцевим бюджетам видатків на оплату праці лікарів первинної медичної допомоги шляхом перерозподілу видатків на пілотний проект з реалізації державних гарантій медичного обслуговування.

В 2019 році у сфері ДССН окремі зміни носили епізодичний та часто суперечливий характер. Зокрема, «політичними» засобами **державна** намагалася вирішити проблему **незабезпеченості державних соціальних гарантій**, але – **коштом місцевих бюджетів**.

Наприклад, 6 лютого 2019 року Уряд без обговорення з ОМС ухвалив розроблену Мінкультури постанову №72 «Про затвердження Державних соціальних нормативів забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні». Наслідком прийняття постанови стало виникнення у 2019 році в ОМС **дефіциту видатків на утримання бібліотек в обсязі близько 0,4 млрд грн**.

Додаткові ризики недотримання ДССН у 2019 роках генерувалися рішеннями Уряду, які ухвалювалися в односторонньому порядку без обговорення з ОМС, зокрема:

- 10 липня Уряд затвердив розпорядження, яким розподілені 2,5 млрд грн коштів субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій між місцевими бюджетами, однак, не зважаючи на неодноразові звернення ОМС та АМУ до ЦОВВ, виділення цих коштів було заблоковане Мінфіном, що призвело до масового призупинення реалізації проектів будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів соціальної та економічної інфраструктури в громадах;

- постанови №695 щодо підвищення з 1 вересня 2019 року на 10% окладів педагогів дошкільної, позашкільної, професійно-технічної освіти, а також №822, яка, починаючи з 2020 року, передбачає щорічне поетапне збільшення розмірів посадових окладів педагогічних працівників потребуватимуть додатково **майже 120 млрд грн** коштів з місцевих бюджетів;

- прийнята 14 серпня 2019 року постанова №755, якою збільшуються посадові оклади тренерів-викладачів ДЮСШ вимагатиме в 2020 році додаткового фінансування виділити на ці потреби **677 млн грн**.

Початок роботи нового Уряду у вересні 2019 року виглядав як перезавантаження теми ДССН у контексті децентралізаційної реформи. Ініціатором чергової хвилі реформування ДССН у сфері публічних послуг виступив Президент України, що для української політики виглядає досить

незвично. **4 вересня 2019 року Президент України підписав** Указ № 647/2019 «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг».

Програмний документ визначив низку завдань та заходів, які мають на меті забезпечення належної реалізації прав громадян у сфері надання публічних, у тому числі адміністративних, послуг, створення сучасної інфраструктури для надання таких послуг.

При цьому Кабінету Міністрів доручено забезпечити визначення та впровадження єдиних вимог до надання публічних послуг, упровадження дієвого механізму контролю за наданням публічних послуг, спрощення процедур надання та отримання послуг, забезпечення їх доступності.

Завдання, визначені Президентом були відображені в **Програмі діяльності Уряду**, зокрема, стосовно пріоритетів реформування системи **державних гарантій та ДССН публічних послуг**:

– у секторі **освіти** щодо охоплення дітей 4-6 років різними формами дошкільної освіти, розробки сучасних державних освітніх стандартів, методик оцінювання (чисельності учнів, навантаження педагогів, доступності, інклюзивності), створення шкільної мережі, спроможної надавати якісну освіту усім дітям незалежно від місця проживання;

– у секторі **охорони здоров'я** щодо забезпечення доступу громадянам до гарантованого пакета медичних послуг, доступності гарантованого державою пакету ліків, безоплатних та безпечних пологів, цілодобового надання екстреної медичної допомоги, отримання ветеранами додаткового гарантованого пакета медпослуг;

– у секторі **соцзахисту та соцзабезпечення** щодо розширення переліку послуг, впровадження системи стандартів та протоколів надання послуг, монетизації соціальних пільг, забезпечення доступності всіх адміністративних будівель;

– у секторі **культури, фізкультури та спорту** щодо доступності читання, мистецької освіти, творчості та мистецтв через центри культурних послуг та молодіжних центрів, фізкультурних та рекреаційних послуг через мережі створених державою та ОМС стадіонів, парків, рекреаційних зон;

– у секторі **безпеки та захисту** щодо гарантування цілодобової доступності допомоги служб цивільного захисту та поліції, своєчасності сповіщення, доступності укриттів, а також надання допомоги у надзвичайній ситуації;

Разом з цими завданнями до пріоритетних цілей Уряду було віднесено **створення нової системи надання послуг** в межах адміністративних, госпітальних, безпекових, судових, міжмуниципальних округів шляхом упорядкування повноважень ОМС та ОДВ із наступною передачею ОМС більшості повноважень з секторальних питань таким чином, щоби для мешканця будь-якої

громади гарантовано забезпечувався Стандарт доступності публічних сервісів та послуг.

З огляду на складність практичного суміщення задекларованих «політичних» цілей Уряду та жорсткістю фінансово-бюджетних обмежень, плани Уряду по реформуванню ДССН дають підстави для оцінки їхньої реалістичності та перегляду окремих цілей, завдань та показників залежно від успішності впро-

«Прожитковий мінімум, який задекларований на папері, не відповідає реальності. Очевидно, що за ці гроші людина не може нормально, достойно прожити. Тому цей мінімум буде переглянутий. Людина повинна бути забезпечена прожитковим мінімумом.»

Прем'єр-міністр України Олександр Гончарук під час під час зустрічі з керівництвом Верховної Ради України, 2 вересня 2019 р.

вадження в 2019 році задекларованої Програми дій.

На початку каденції, у вересні 2019 року новий Прем'єр-міністр України О.Гончарук чітко задекларував наміри Уряду переглянути базові ДССН. Проте реальних кроків, спрямованих на розв'язання **проблеми фінансового розриву** між задекларованим та фактичним розмірами ДССН, Уряд не зробив.

Так, під час розгляду та затвердження Держбюджету на 2020 рік АМУ сприяла закріпленню серед інших завдань Уряду задачі щодо підвищення базових ДССН. Зокрема, пункт 8 Прикінце-

«Уряд схвалив законопроект, який дозволить у подальшому підвищити прожитковий мінімум... до 4200 грн на місяць.

Подолати бідність - це наша задача на 5 років. Перший крок - це відв'язати від прожиткового мінімуму платежі, показники, штрафи, зарплати.

Скасування цієї архаїчної радянської норми дозволить нарешті розпочати справжню боротьбу з бідністю в Україні.»

виступ Прем'єр-міністра України

Олексія Гончарука

під час засідання Уряду 11 грудня 2019 р.

вих положень закону про Державний бюджет на 2020 рік зобов'язує КМУ здійснити заходи щодо наближення у 2020 році розміру прожиткового мінімуму до його фактичної величини. З іншого боку, до кінця року механізм такого «наближення» так і не був конкретизований.

В юридичній площині важливим стало рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 21 листопада 2019 року, який **визнав протиправними дії КМУ з встановлення прожиткового мінімуму на 2019 рік** без проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчу-

вання, продовольчих продуктів і послуг. Також суд визнав протиправними дії Уряду із розробки та схвалення проекту Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік» від 15.09.2019 №9000, його подання до ВРУ із порушенням порядку встановлення розміру прожиткового мінімуму та інших соціальних стандартів і гарантій. Відповідно, Окружний адмінсуд зобов'язав Кабмін встановити прожитковий мінімум відповідно до положень Законів України «Про прожитковий мінімум» та «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

Разом з тим, новий Уряд не відмовилися від хибної практики «вирішення» проблем забезпечення ДССН за рахунок ресурсів ОМС. Наприклад, в листопаді 2019 року Мінсоцполітики намагалася «протягти» через Уряд без погодження з ОМС законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», яким пропонувалося надати КМУ повноваження встановлювати ДССН, зокрема, **розмірів прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії, соціальної допомоги** та прив'язаних до них платежів: адміністративних зборів, штрафів, пені тощо. Зважаючи на численні зауваження стосовно грубого порушення цим проектом положень Конституції, КЗПП, Бюджетного кодексу, законів «Про оплату праці», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» законопроект був знятий з розгляду та відправлений на доопрацювання.

Таким чином, за підсумками 2019 року можна виділити дві основні тенденції у сфері реформування ДССН. По-перше, планомірне підвищення базових ДССН відбувається в рамках бюджетного процесу із дотриманням досить жорстких фіскальних обмежень. Це неоднозначно впливає на стан місцевих бюджетів: з одного боку, зміцнює фіскальну базу за рахунок зростання надходжень від ПДФО, проте з іншого суттєвим чином збільшує видатки місцевих бюджетів на оплату праці. Зазначена проблема особливо гостро проявляє себе у секторах, де гарантовані державою послуги надаються ОМС за рахунок трансфертів з держбюджету – в освіті та медицині.

По-друге, в 2019 році жодному з Урядів так і не вдалося завершити хоча б перший етап реформування ДССН унаслідок браку політичної волі. Зокрема, не виконані передбачені Бюджетним кодексом та Програмою діяльності Уряду завдання стосовно проведення інвентаризації та стану нормативно-правової бази, розробки та затвердження ДССН в описовому та вартісному вигляді за делегованими ОМС повноваженнями. Аналогічні «результати» – щодо завдань, передбачених розпорядженням КМУ від 23.01.2019 №77-р стосовно розроблення та подання профільними міністерствами до 1 січня 2020 року проектів НПА щодо затвердження ДССН та до 10 квітня 2020 року – здійснення ЦОВВ розрахунків вартості надання публічних послуг у відповідності до ДССН за кожним із делегованих державою повноважень. Всі визначені законодавством завдання у сфері реформування ДССН є чинними, а от питання про їхнє виконання Урядом в 2020 році залишається відкритим.

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ 2019 – ПОСТУПОВЕ ПРОДОВЖЕННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЗРІЛИХ РЕФОРМ

Соціальні гарантії у Державному бюджеті 2019 року

У Державному бюджеті 2019 року Парламент передбачив подальше збільшення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму. Це, відповідно, вплинуло і на підвищення усіх державних соціальних виплат, які прикріплені до величини прожиткового мінімуму. Мінімальна заробітна плата у 2019 році зросла до 4173 грн, тобто на 12%, порівнюючи з 2018 роком (рис.1). Це дозволило перегнати інфляцію 2018 року, яка становила 9,8%. До речі, у 2018 році мінімальна зарплата зросла на 16,3% порівнюючи з 2017 при інфляції 13,7%.

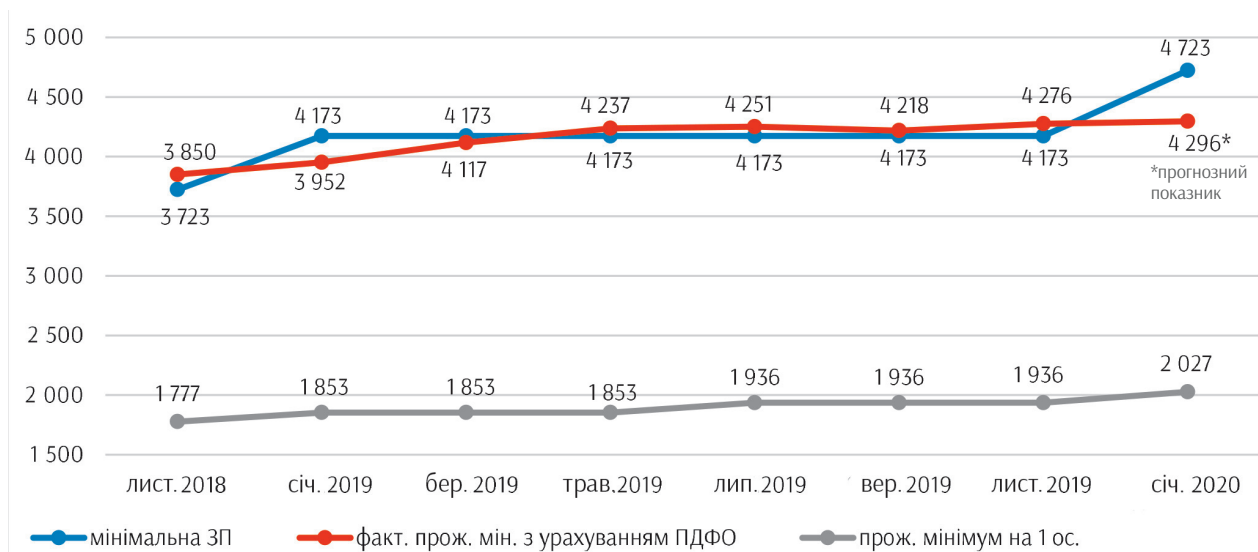


Рис. 1. Прожитковий мінімум та мінімальна зарплата у 2018-2020 роках

Що стосується фактичного прожиткового мінімуму (з урахуванням загальнодержавних податків), то він уже перегнав мінімальну заробітну плату у квітні 2019 року. Проте, в цілому у березні-грудні 2019 року різниця розмірів «мінімалки» та фактичного прожиткового мінімуму не перевищувала 150 грн.

Законодавчий прожитковий мінімум з 1 січня 2019 року зріс до 1853 грн, тобто на 9%, порівнюючи з 1 січнем 2018 року, і майже наздогнав інфляцію 2018 року (9,8%). Нагадуємо, що у минулому році прожитковий мінімум зріс на 10% порівнюючи з 2017 роком при інфляції 13,7%.

У 2019 році держава вдосконалила державні соціальні програми, які надавались громадянам через органи місцевого самоврядування:

- програму забезпечення житлом для дітей-сиріт розширено і на дітей, позбавлених батьківського піклування;
- введено нову державну виплату – для сімей, у яких три і більше дитини;
- введено нову субвенцію на купівлю та будівництво житла для постраждалих учасників Революції Гідності;

Соціальний бюджет 2019

млн грн

Субвенція/програма	Бюджет 2019 р.	Порівняння з 2018 р.	
Державна допомога статусним дітям, прийомним сім'ям, дитячим будинкам сімейного типу, патронатним вихователям	997	926	+8%
Державна допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим, на догляд, особам, які не мають право на пенсію	63 000	59 872	+5%
Надання пільг та житлових субсидій населенню	55 096	70 993	-22%
Придбання твердого та рідкого палива, газу	2 952	2 715	+9%
Будівництво, придбання житла для розвитку сімейних форм виховання та забезпечення житлом дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування (додано у 2019) та осіб з їх числа	718	518	+39%
Будівництво ЦНАПів в форматі «Прозорий офіс»	150	150	-
Купівля та будівництво житла для	– сімей загиблих учасників бойових дій з числа АТО	305	330
	– учасників бойових дій з числа АТО, які отримали інвалідність I або II групи		
	– сімей загиблих учасників бойових дій на території інших держав	200	200
	– учасників бойових дій на території інших держав, які отримали інвалідність I або II групи		
внутрішньо переміщених осіб з числа учасників бойових дій (АТО/ООС), які отримали інвалідність III групи	25	25	
для осіб, які отримали інвалідність I-II групи під час участі у Революції Гідності	25	-	

Контроль за додержанням законодавства про працю – боротьба за права робітників

У 2019 році органи місцевого самоврядування продовжували активну боротьбу з тіньовою зайнятістю. До того ж, з 2019 року штрафи, накладені ними, зараховувались у відповідний місцевий бюджет. Хоча, як показала практика, основне для громад – це детінізація зайнятості, оскільки за весь 2019 рік було накладено штрафів на суму 25 млн грн. Як і в 2018 році, за громадами залишили право здійснювати контроль з трьох питань:

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

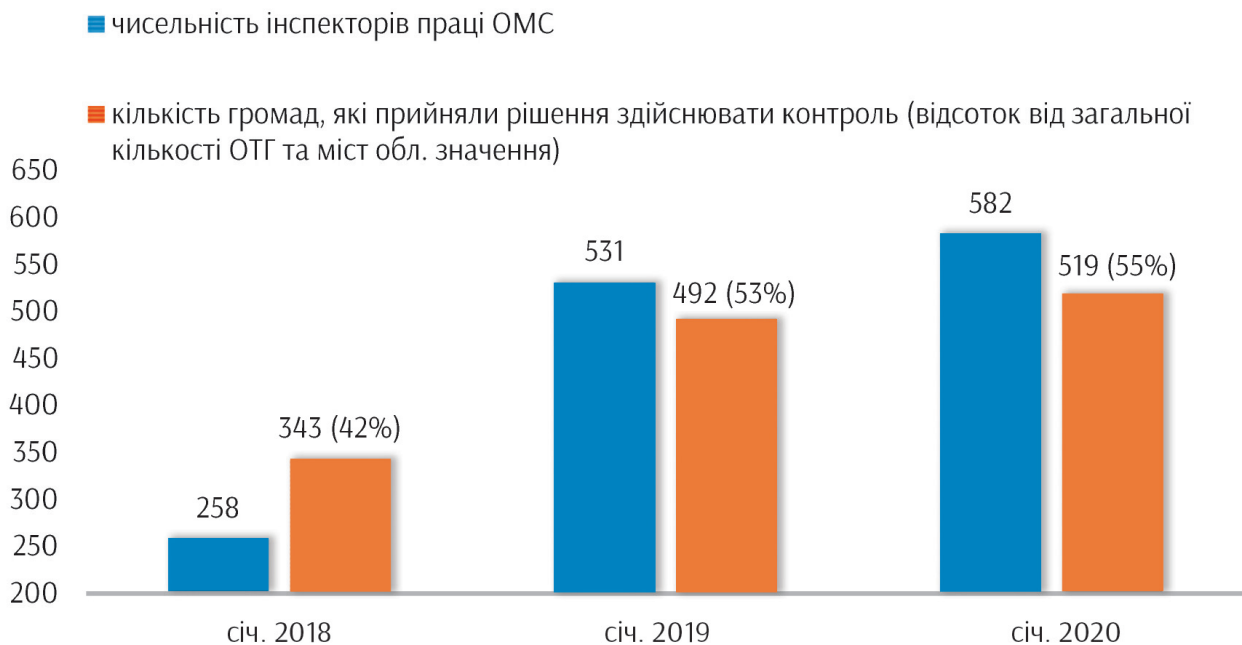


Рис.2. Кількість органів місцевого самоврядування, які здійснюють контроль за додержанням законодавства про працю та кількість інспекторів праці в ОМС

Наприкінці 2019 року 123 міста обласного значення (87% від загальної чисельності) та 396 об'єднаних територіальних громад (48% від загальної чисельності) взяли на себе повноваження з контролю (рис. 2). У них працювало 582 інспектори праці. Порівнюючи з кінцем 2018 року кількість органів місцевого самоврядування, які взяли на себе повноваження, збільшилась на 27 одиниць, а чисельність місцевих інспекторів – на 51 особу. Такий невеликий приріст, на нашу думку, пов'язаний із тим, що:

- основний «бум» місцевого контролю припав на 2018 рік;
- загроза позбавлення органів місцевого самоврядування права контролю нікуди не зникла (так, відповідний законопроект № 6489, який прийнято в першому читанні у 2017 році, успішно перекочував в новий Парламент (№ 0958) і знаходить підтримку серед окремих груп народних депутатів. Розгляд законопроекту перенесено на 2020 рік);

- у травні суд визнав нечинним Порядок здійснення контролю за додержанням законодавства про працю (Апеляційний суд м. Києва 14 травня 2019 року визнав нечинною постанову Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 року № 295 «Про деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ця постанова затверджувала Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю та Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю. Наслідком такого рішення Суду стало призупинення контролю органів місцевого самоврядування за працею. Оскільки Суд визнав постанову тільки нечинною, а не незаконною (як цього просив позивач), попередньо накладені штрафи не втрачали свою законність. Більше того, по тих інспекційних відвідуваннях, де постанови або протоколи були вже складені, органи місцевого самоврядування доводили справи до логічного завершення).

З метою якнайшвидшого відновлення права контролю ОМС та органів Держпраці (вони також частково втратили право здійснювати контроль), Кабінет Міністрів України затверджує новий Порядок здійснення контролю за додержанням законодавства про працю (від 21.08.2019 № 823). Фактично, з 1 вересня органи місцевого самоврядування відновили інспекційні відвідування. Проте, у зв'язку з тим, що, в тому числі, органи місцевого самоврядування у травні-серпні не могли здійснювати контроль, кількість найманих (застрахованих) працівників суттєво знизилась. Так, за травень-серпень 2019 року через відсутність контролю кількість найманих працівників зменшилась на 279 тис осіб (на 2,6 %), хоча починаючи з січня 2019 року вона зростала. Зазначимо, що у відповідний період 2018 року кількість зайнятих працівників зростала (рис.3).

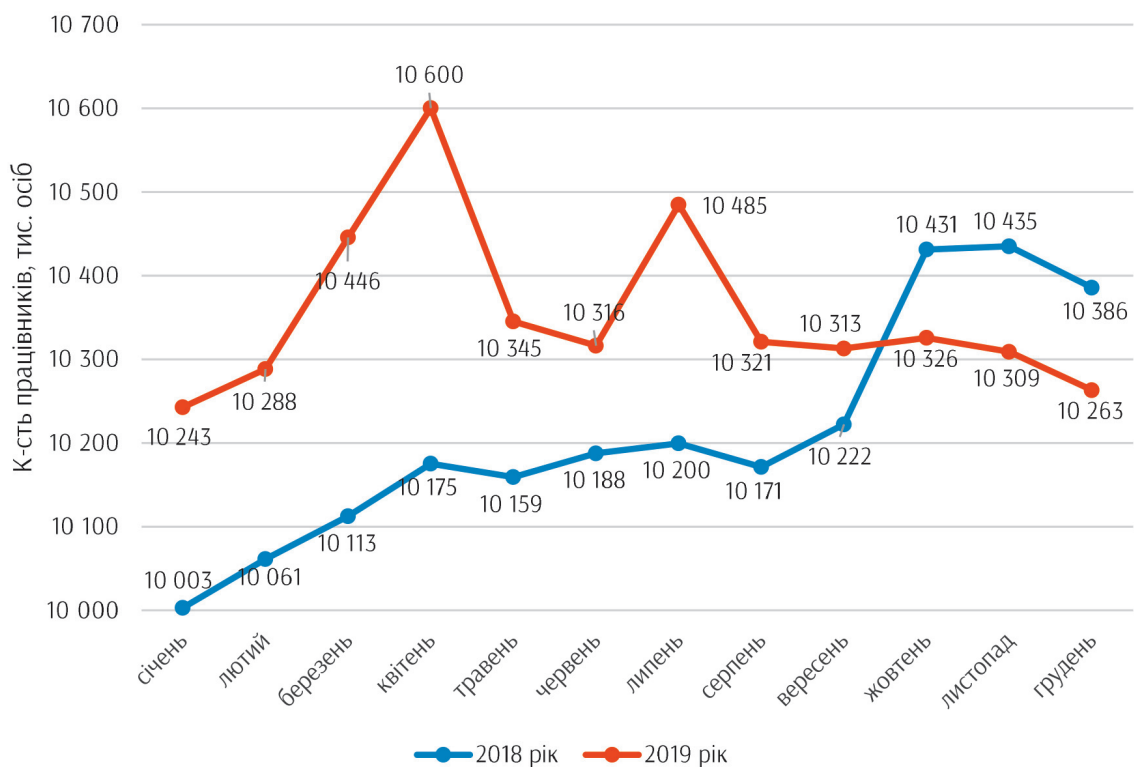


Рис.3. Кількість найманих (застрахованих) працівників у 2018-2019 роках

Загалом за 2019 рік інспекторами праці органів місцевого самоврядування проведено 1481 інспекційних відвідувань та 136 невиїзних інспектувань. В ході проведених заходів контролю порушення законодавства про працю виявлено у 867 роботодавців (56% перевірених роботодавців). З метою усунення виявлених правопорушень:

- внесено 850 приписів;
- складено та передано до суду 366 протоколів про адміністративні правопорушення;
- направлено 13 матеріалів до правоохоронних органів для вирішення питання про порушення кримінальної справи;
- внесено 9 подань щодо притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності;
- винесено 537 постанов про накладення фінансових санкцій на суму 25,7 млн грн.

Остаточна монетизація субсидії та пільг на житлово-комунальні послуги

З 1 січня в Україні почалась глобальна монетизація субсидії. Уряд визначив, що субсидія може приходити тільки у двох формах: готівкової та безготівкової. Безготівкова форма, фактично, нічого не змінила для громадян. Вона означає лише, що наприкінці опалювального періоду домогосподарство може зняти весь розмір зекономленої субсидії (а не близько 700 грн як було раніше). Готівкова форма передбачала повну монетизацію: люди отримували гроші «на руки» і самі повністю розплачувались за житлово-комунальні послуги (ЖКП). З березня 2019 року Уряд розпочав виплату субсидій готівкою тим громадянам, яким субсидію призначено у 2018 році. Першими «живі» кошти для оплати комунальних рахунків за лютий отримали пенсіонери, які отримують пенсію 4 березня. Вони отримали її разом з пенсією на ту ж банківську картку. Інші громадяни повинні були надати органам соцзахисту виплатні рахунки, на які надходитиме субсидія. Окрім того, було запроваджено декілька інших нововведень:

– **У платіжках перестала відображатись субсидія.** Комунальні рахунки за лютий 2019 року субсидіантам надійшли без відображення субсидії. Її у березні видали грошима. Тому, громадянин повинен сам повністю розрахуватись за ЖКП, а гроші, які залишаться після оплати комуналки, домогосподарство може використати на власні потреби. Проте у зв'язку з не високою обізнаністю громадян це призвело до деякої плутанини. Наприклад, частина пенсіонерів просто

подумали, що їм підняли пенсію і вони не сплатили за ЖКП. А це, в свою чергу, призвело до підвищення заборгованості населення перед надавачами послуг.

– **Не пенсіонери субсидію могли отримувати тільки через відділення Ощадбанку.** На початку 2019 року монетизовану субсидію можна було отримати або через пошту, або на банківську картку виключно Ощадбанку (не стосувалось пенсіонерів). Для цього кожен громадянин повинен був звернутись у відділення банку і відкрити рахунок. Це у березні-квітні призвело до великих черг в Ощадбанку та масового невдоволення людей. Наприкінці 2019 року Уряд дозволив отримувати субсидію (а потім і монетизовану пільгу) у відділенні будь-якого відповідно акредитованого банку.

– **Плутанина з СМС повідомленнями.** Фактично, після зарахування субсидії на карткові рахунки, громадянам мали приходити відповідні СМС. Проте, через електронні плутанини та бюрократичні процедури СМС повідомлення приходили не усім. Це також призвело до часткового підвищення соціального невдоволення.

– **ОТГ отримали право обстежувати матеріально-побутові умови сімей.** З метою розвантаження РДА та залучення ОТГ до діяльності у сфері соцзахисту, на початку січня Уряд надав ОТГ повноваження складати акти обстеження матеріально-побутових умов сім'ї. Це обстеження необхідне, зокрема, і для призначення субсидії деяким категоріям громадян.

У квітні Уряд прийняв рішення також монетизувати пільги на ЖКП. Ця норма застосовувалась з жовтня 2019 року. Таким чином, Кабмін дав Мінсоцполітики час інформаційно підготувати людей до монетизації. Різниця між пільгою на ЖКП та субсидією суттєва. В той час як субсидія розраховується як різниця між вартістю ЖКП та обов'язковим платежем людини, пільга – це гарантований державою відсоток знижки на комунальні послуги. Більше ніж 100 тис громадян мали 100% знижку на оплату ЖКП. Тобто, за них держава сама сплачувала за комунальні послуги без їх участі. З 1 жовтня, якщо громадяни вибирали грошову готівкову форму, вони повинні були платити власноруч за послуги. У зв'язку з низькою інформаційною кампанією починаючи з вересня усі органи соцзахисту працювали в «авральному» режимі, надаючи роз'яснення та приймаючи дані громадян. Хоча, наприкінці року ситуація в цілому стабілізувалась.

Порівнюючи з 2018 роком, у 2019 в Держбюджеті закладено на 22% менше коштів на оплату пільг та субсидій (всього 55 млрд грн). Проте, цих коштів, фактично, вистачило на цілий рік. Це пов'язано, із оптимізацією кількості отримувачів субсидій ще у наприкінці 2018 року. Так, у травні 2018 субсидії отримували 0,6 млн домогосподарств (4% від загальної кількості), що майже в 4 рази менше, ніж отримували у травні 2017 (2,2 млн домогосподарств, або 15,3% від загальної кількості). В цілому зміни 2018 року скоротили кількість отримувачів субсидії вдвічі. (рис.4)

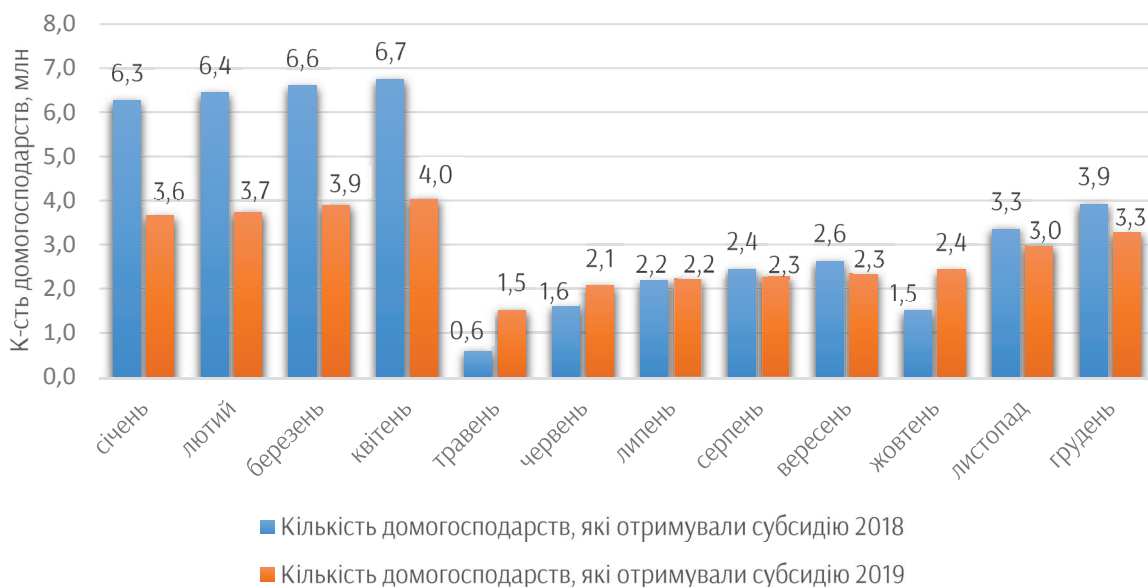


Рис.4. Кількість домогосподарств, які отримують субсидію (млн господарств)

Аналізуючи 2019 рік, то в опалювальному сезоні кількість домогосподарств, які отримували субсидію, скоротилась на 32%. Ми не беремо в розрахунок жовтень, оскільки у жовтні 2018 через процедурні моменти громадяни просто не змогли оформити субсидію (їм вона прийшла у листопаді). У 2020 році Уряд ще більше скоротив видатки держави на пільги та субсидії, передбачивши на 7,5 млрд грн менше.

Новий Закон «Про соціальні послуги»: страх і незнання майбутнього

У січня 2019 року Верховна Рада України прийняла новий Закон України «Про соціальні послуги» № 2671, дія якого починалась з 1 січня 2020 року. Цей Закон ще задовго до його прийняття охрестили революційним в сфері соціального забезпечення. Дійсно, він вводить безліч нововведень як в системі організації, так і в системі надання послуг. Зокрема:

1) розподіляються повноваження між органами державної влади та місцевого самоврядування – законом визначено 3 рівня відповідальних органів: державний (Мінсоцполітики, Державна соціальна служба), регіональний (обласний, м. Київ та Севастополь), місцевий (місто обласного значення, район, ОТГ).

2) вводяться базові соціальні послуги – 17 соціальних послуг, отримання яких гарантується на місцевому рівні кожному громадянину;

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

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

5) запускається Реєстр отримувачів і надавачів соціальних послуг – автоматизована система, яка полегшить організацію роботи щодо надання соціальних послуг;

6) створюється класифікатор соціальних послуг – нормативно-правовий акт Мінсоцполітики, який визначає перелік соціальних послуг, що надаються відповідно до Закону.

Президент підписав Закон у березні 2019, тобто Уряд мав 9 місяців для підготовки нормативно-правових актів. Але... Останній квартал 2019 року поставив органи місцевого самоврядування в ступор: майже всі нормативно-правові акти, необхідні для виконання Закону з 1 січня 2020 року, відсутні. ОМС навіть не могли розрахувати в місцевому бюджеті необхідні видатки на соціальне забезпечення, не говорячи вже про елементарну підготовку до застосування нових підходів. На місцях склалась така ситуація, що виконувати Закон «Про соціальні послуги», не порушуючи інше законодавство, у тому числі бюджетне (за порушення якого передбачена кримінальна відповідальність), неможливо. Зокрема, з 1 січня:

- ОМС не прийматимуть на обслуговування нових громадян, оскільки неможливо визначити чи платно вони будуть отримувати соціальні послуги, чи ні;

- фактично всі надавачі соціальних послуг опиняються поза законом, оскільки відсутні критерії діяльності надавачів та відповідний Державний реєстр;

- неможливо призначити нових керівників комунальних установ, які надають соціальні послуги, оскільки відсутній відповідний Порядок;

- неможливо виплачувати компенсацію фізичним особам, які надають соціальні послуги, оскільки старий Порядок суперечить Закону «Про соціальні послуги», а новий – не затверджено;

- неможливо залучити неурядові організації до соціального замовлення, оскільки відсутній необхідний Порядок.

В цілому сукупна відсутність підзаконних нормативно-правових актів (більше 10 постанов КМУ та наказів Мінсоцполітики) ставить під загрозу повноцінне введення в дію Закону «Про соціальні послуги». Асоціація міст України розробила рекомендації, які показують варіанти виконання Закону без підзаконних актів. На жаль, зазначені рекомендації актуальні ще в першому кварталі 2020 року і ними користуються органи місцевого самоврядування, щоб мінімізувати порушення чинного законодавства.

ДУМАЙ – ПОТІМ ДІЙ: РЕФОРМА ОСВІТИ ЧИ ЕКСПЕРИМЕНТ ТРИВАЮТЬ...

Ресурсне забезпечення

Місцеве самоврядування у 2019 році знаходилось у стані турбулентності, коли зміна політичної влади спричинила зміну окремих курсів реформи освіти, обраних попередньою владою.

Ідеться про прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 року № 822 «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки», якою передбачалось підвищення заробітних плат освітянам з 1 січня 2020 року. Педагоги закладів освіти розраховували на суттєве підвищення заробітної плати в той час, як Мінфін визначив необхідним скоротити 44 тис освітян, а також ліквідувати малокомплектні школи в селах на забезпечення виконання цієї постанови. Крім того, порашувавши можливості державного бюджету та місцевих бюджетів, Мінфін визнав, що додатково взяти державному бюджету 27 млрд грн та місцевим бюджетам 14 млрд грн ніде. Оновлений Кабінет Міністрів України, зваживши на ризики та наслідки від впровадження постанови № 822, зупинив її дію до 31 грудня 2020 року, тобто запланував підвищення заробітних плат освітянам із 1 січня 2021 року.

Більш забезпеченими у 2019 році, ніж у 2018 році, стали видатки на заробітну плату вчителів закладів загальної середньої освіти. У цілому порівняно з минулим роком майже вдвічі зменшилися відсоток громад, у яких був дефіцит освітньої субвенції. Це передусім пов'язано з переглядом її формульного розрахунку (постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 року № 65 «Про внесення змін до формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами») та збільшенням обсягів освітньої субвенції у 2019 році відповідно до попереднього бюджетного періоду на 13%.

Згідно з поданою до АМУ інформацією 52% органів місцевого самоврядування підтвердили повну забезпеченість освітньою субвенцією. Зменшення дефіциту освітньої субвенції було пов'язане із змінами у формулу її розрахунку, які передбачали:

- зменшення розрахункової наповнюваності класів для шкіл у сільських населених пунктах, що входять до складу міських рад міст обласного значення;
- забезпечення фінансування поділу класів на групи при вивченні окремих предметів;
- розрахунок коштів для оплати праці працівників інклюзивно-ресурсних центрів;
- введення поняття «фінансовий норматив бюджетної забезпеченості»;
- збільшення кількості ставок асистентів учителя для забезпечення інклюзивної освіти;
- розрахунок субвенції для здобуття загальної середньої освіти у закладах професійної (професійно-технічної) освіти та закладах вищої освіти I-II рівнів акредитації.

При цьому з них 19,6% органів місцевого самоврядування зауважили, що з метою покриття всієї потреби у 2019 році на виплату заробітних плат у власних бюджетах заклали кошти. З тих громад, хто підтвердив наявність дефіциту освітньої субвенції у 2019 році, 14% також додатково передбачили кошти у місцевих бюджетах у розмірі 169,3 млн грн, однак повністю покрити потребу у коштах з власного ресурсу вони не могли.

Така ситуація зумовлена, з одного боку, недостатньою з об'єктивних причин оптимізацією мережі, а з іншого, недосконалістю формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами (далі :: Формула), затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1088.

Під час опитування міста та ОТГ зазначили такі основні недоліки Формули:

- Формула не враховує години індивідуального навчання (наказ Міністерства освіти і науки України від 12.01.2016 № 8 «Про затвердження Положення про індивідуальну форму навчання в загальноосвітніх навчальних закладах»).
- Формула не враховує видатки на заміну тимчасово відсутніх працівників. Наслідком цього

стає запровадження негативної практики «безкоштовних замін» або інтенсифікації навчальних годин тих уроків, з яких відпустили учнів, наприклад, через хворобу вчителя. Така ситуація певним чином погіршує якість освіти.

– При розрахунку не враховано реальний контингент учнів та його збільшення в окремих громадах. Також не враховується динаміка збільшення контингенту учнів в інклюзивних класах. Як наслідок, Формула не враховує реальної потреби збільшення одиниць педагогічного персоналу. Тому важливим є врахування контингенту учнів станом на 1 вересня року, що передує плановому бюджетному періоду.

– Формула не враховує реальну потребу на оплату праці вихователів груп подовженого дня (1 ставки на 1 заклад недостатньо).

– Формула для міських ОТГ, на території яких є сільські населені пункти, розрахована як для міст обласного значення та не враховує розрахункову наповнюваність класів для сільської території.

Окрім того, в доведеному обсязі освітньої субвенції не була врахована повна сума надбавки за престижність педагогічним працівникам, граничний обсяг якої може сягати 30% посадового окладу.

Звертаємо увагу, що Уряд наприкінці року (розпорядження КМУ від 23.10.2019 року № 993-р, від 27.11.2019 року № 1107-р) знову здійснив перерозподіл обсягів освітньої субвенції місцевим бюджетам, що свідчить про недосконалість формули розподілу освітньої субвенції та необ'єктивний розподіл державних коштів між громадами. Отже, робота над формулою та ресурсним забезпеченням освіти триває.

Несправедливим залишився й стан розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я між місцевими бюджетами. При цьому 70% освітніх та медичних послуг населенню надаються у містах. Так, відповідно до розпорядження КМУ від 16.01.2019 року № 14-р «Про розподіл додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я між місцевими бюджетами у 2019 році» на міста та ОТГ спрямовано всього 18,5% всього обсягу дотації (рис. 1).

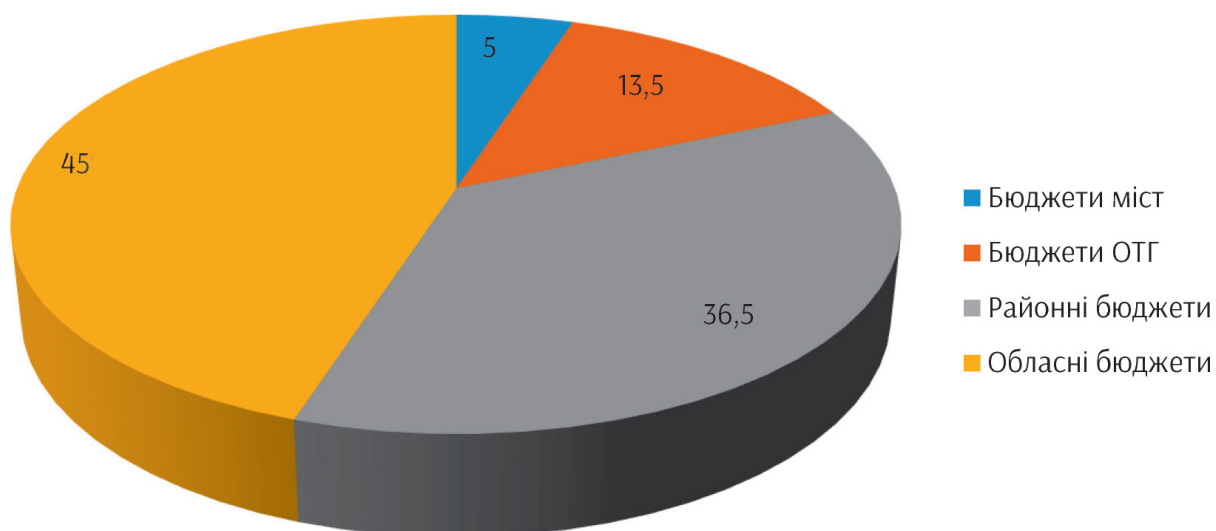


Рис. 1. Розподіл додаткової дотації у розрізі бюджетів у 2019 році, %

Як бачимо, повне утримання закладів дошкільної, позашкільної, професійної (професійно-технічної) (для міст-обласних центрів) освіти й педагогів цих закладів лягло на плечі місцевого самоврядування.

Дошкільна освіта

У 2019 році органи місцевого самоврядування спрямували зусилля на забезпечення громад доступними послугами дошкільної освіти. У той же час найбільш критичною ситуація виникла у містах районного підпорядкування. Відповідно до підпункту «а» пункту 2 частини першої статті 89 Бюджетного кодексу України видатки на дошкільну освіту здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад. АМУ у січні 2019 року провела опитування міст та селищ, ЗДО яких мають утримуватись за кошти районних бюджетів. Так, було проаналізовано стан фінансування закладів освіти в 138 містах та селищах 22 областей України (крім Дніпропетровської та Хмельницької областей). Лише 18% районів (25 громад) виконують такі повноваження, що на 100% фінансуються з районного бюджету (див. рис. 2).

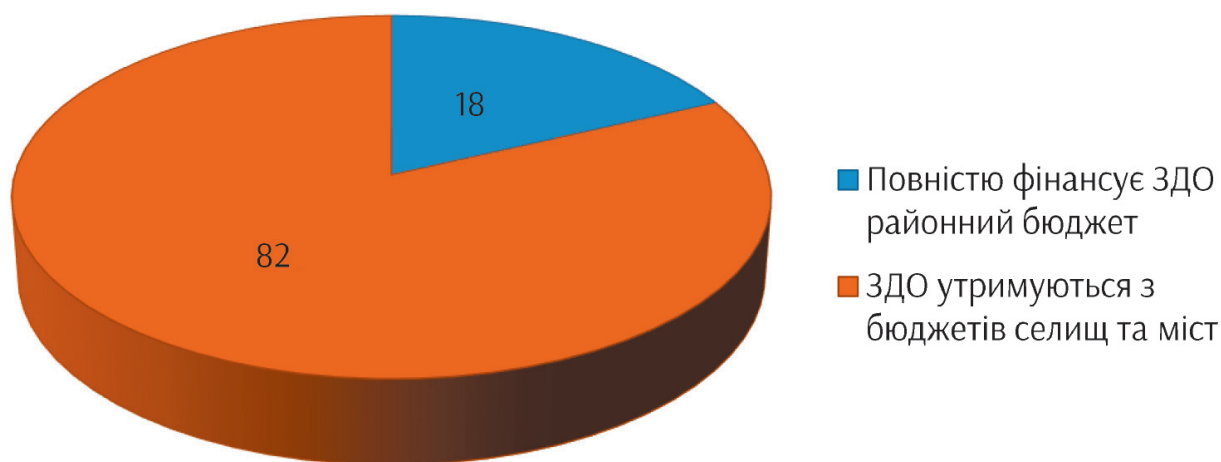


Рис. 2. Стан фінансування дошкільної освіти у містах районного значення

В інших 82% громад повноваження з утримання закладів дошкільної освіти виконують міста районного значення і селища. При цьому вони розраховують на належне фінансування з боку районних рад і районних державних адміністрацій відповідно до норм Бюджетного кодексу України. Однак наразі відсутнє належне виконання норм Бюджетного кодексу України районними радами та районними державними адміністраціями, а отже, заклади дошкільної освіти не одержують достатньої кількості коштів. У 25% (34 громадах) ЗДО утримуються на 30-69% за рахунок районного бюджету, у 6% (8 громадах) таке фінансування з районного бюджету ЗДО не перевищує 29%, 1% (2 громади) повністю утримує ЗДО за кошти власного ресурсу (сміт Новгородка Кіровоградської області, сміт Есмань Сумської області). У цілому міста районного значення та селища відволікають понад 16% власних ресурсів на повноваження, закріплені законодавством за районним рівнем.

Звертаємо увагу, що в окремих громадах навіть стає практикою відсутність протягом останніх років належного фінансування ЗДО з районних бюджетів. При цьому вільні залишки бюджетних коштів міст та селищ за попередній рік не дозволяють покрити всі потреби сфери дошкільної освіти.

Окрім того, нове політичне керівництво у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 року № 849, одними із цілей реформування сфери визначили зростання щорічного показника охоплення дітей 3-5 років дошкільною освітою у міській та сільській місцевості; зростання частки 5-6 (7)-річних дітей, які здобувають дошкільну освіту в закладах дошкільної освіти; а також запровадження оцінки якості дошкільної освіти за шкалами дослідження ECERS (Early Childhood Environment Rating Scale). Останнє, по суті, визначило новації у цій сфері.

Загальна середня освіта

Реформа Нової української школи у 2019 році була спрямована на покращення матеріально-технічного стану закладів загальної середньої освіти та забезпечення місцевих бюджетів певним ресурсом.

Так, проблемою в багатьох громадах України залишається відсутність внутрішніх шкільних туалетів. Із метою створення нормальних умов перебування дітей у закладах освіти наказом Міністерства освіти і науки України від 28.01.2019 року № 81 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо використання коштів освітньої субвенції» врегульовано питання придбання засобів навчання, навчального обладнання та забезпечення належних санітарно-гігієнічних умов у приміщеннях закладів загальної середньої освіти за напрямами, визначеними розпорядженням КМУ від 18 грудня 2018 року № 1012.

Окрім того, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.07.2019 року № 493 р «Про затвердження розподілу обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на створення та ремонт існуючих спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів у 2019 році» затверджено розподіл обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на створення та ремонт існуючих спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів у 2019 році. Всього розподілено 150 млн грн, із яких 113,3 млн грн спрямовано до бюджетів міст та ОТГ, що складає 76% усього обсягу субвенції (інші 24% субвенції спрямовано в обласні та районні бюджети). Це дозволило забезпечити створення та ремонт 59 спортивних комплексів при закладах загальної середньої освіти у містах та ОТГ.

Традиційним ресурсом фінансування освіти залишились у 2019 році також субвенція на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» та субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами.

Також Уряд продовжив кроки щодо забезпечення інклюзивності освіти. Так, набули чинності Державні будівельні норми В.2.2-40:2018 «Будинки і споруди. Інклюзивність будівель і споруд. Основні положення». В нових нормах не тільки посилено обов'язковість влаштування елементів безбар'єрності, а й наведені всі технічні характеристики та конкретні наочні приклади такого впровадження, враховуючи існуючий зарубіжний досвід. Зокрема, щодо проектування: пандусів, спеціальних підйомників та інших засобів доступності для людей з порушеннями опорно-рухового апарату; тактильних та візуальних елементів доступності: тактильної підлогової плитки, інформаційних таблиць та позначень шрифтом Брайля, аудіопоказчиків для людей з порушеннями зору; іншого візуального інформування, дублювання важливої звукової інформації текстами, організації сурдоперекладу, використання систем звукопідсилення для людей з порушеннями слуху та інші важливі зміни.

З набуттям чинності Закону України «Про внесення змін до статті 80 Закону України «Про освіту» щодо забезпечення освітнього процесу належними умовами для праці та здобуття освіти» № 2661-VIII від 20 грудня 2018 року урегульовано процедури оренди закладів освіти з метою надання послуг, які не можуть бути забезпечені безпосередньо закладами освіти та пов'язані із забезпеченням освітнього процесу або обслуговуванням учасників освітнього процесу. Це дозволило органам місцевого самоврядування, як засновникам закладів освіти, ефективніше управляти комунальним майном.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 року № 849, визначено також місце і реформі НУШ. Зокрема, нова влада пропонує забезпечити підвищення місця України у міжнародному дослідженні якості освіти PISA шляхом покращення результатів з читачької, математичної, природничо-наукової грамотності; зменшити різницю у навчальних досягненнях випускників шкіл у сільській та міській місцевості за рахунок підвищення якості навчання у сільській місцевості, а також сприяти покращенню рівня вмотивованості учнів у навчанні.

Позашкільна освіта

За інформацією МОН, органи місцевого самоврядування утримували власним ресурсом у 2019 році 3958 закладів позашкільної освіти, що мають різне підпорядкування: освіті, культурі та спорту.

Позашкільна освіта виконує три основні функції: освітню, соціокультурну й економічну. Щороку кількість дітей, які залучаються до позашкільної освіти, збільшується. Зараз у закладах позашкільної освіти навчаються понад 2 млн дітей. А до різних форм позашкільної освіти залучено понад 5 млн дітей. При цьому тільки в системі освіти функціонує 1382 закладів позашкільної освіти і понад 77 тис гуртків, груп та творчих об'єднань.

За інформацією Мінфіну, органи місцевого самоврядування щорічно збільшують видатки на позашкільну освіту (Див. рис. 3).

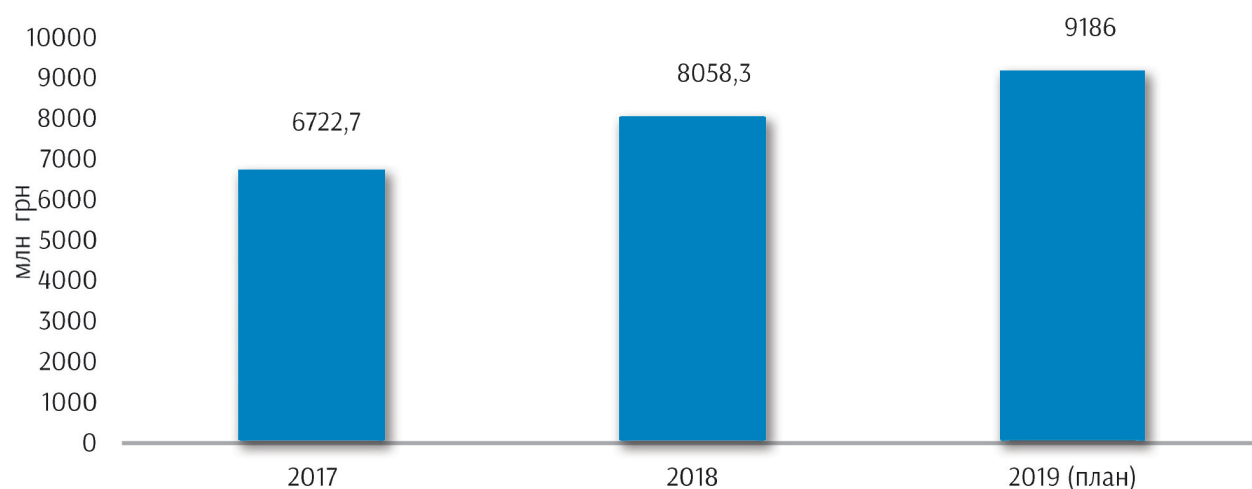


Рис. 3. Видатки загального фонду місцевих бюджетів на позашкільну освіту, млн грн

Водночас варто зауважити, що утворення нових ОТГ, збільшення повноважень ОМС, наявна спроможність їх бюджетів прогнозують такі виклики у сфері позашкільної освіти: забезпечення територіальної доступності до ЗПО та модернізація (оптимізація) мережі цих закладів.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 року № 849, питанню позашкільної освіти не приділено увагу.

Професійна (професійно-технічна) освіта

12 червня 2019 року Уряд прийняв розпорядження Кабінету Міністрів України № 419-р «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року». Акт передбачає реформування системи професійної (професійно-технічної) освіти, зокрема інформує про зміну механізмів її фінансування. Так, пропонується здійснення поетапного переходу до фінансування закладів профтехосвіти, які розташовані на території міст обласного значення, з обласних бюджетів.

З цією метою МОН наприкінці 2019 року запропонувало визначити Вінницьку, Одеську та Сумську області пілотними в частині управління та фінансування ЗПТО, розташованих на території міст-обласних центрів. У той же час міста Вінниця, Одеса та Суми мають прийняти рішення про передачу власних коштів на здійснення таких видатків обласній раді в обсягах, що визначаються пропорційно кількості учнів, місцем реєстрації яких є відповідне місто. Звертаємо увагу, що при передачі ЗПТО у 2016 році на утримання з бюджетів міст обласного значення державою не було

передано відповідного ресурсного забезпечення. Пропозиції МОН щодо пілотного проекту подані на розгляд Уряду.

У 2019 році також держава підтримала модернізацію ЗПТО. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2019 року № 302 «Деякі питання використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів у 2019 році» шляхом прямого міжбюджетного трансферту з державного бюджету бюджетам міст-обласних центрів на оновлення матеріально-технічної бази закладів професійної (професійно-технічної) освіти. Це дозволило забезпечити більш справедливий механізм розподілу 50 млн грн, оскільки 42 % коштів отримали міста.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 року № 849, визначено показники ефективності сфери професійної освіти: зростання відсотка випускників шкіл, які обирають професійну (професійно-технічну та фахову передвищу) освіту після школи, щонайменше до 45%; та зростання відсотка випускників закладів професійної (професійно-технічної та фахової передвищої) освіти, працевлаштованих в Україні через 6 місяців та 1 рік після закінчення навчання, у тому числі за професією (спеціальністю).

Висновки

Як бачимо, у зв'язку зі зміною політичної влади реформа освіти має продовження у частині впровадження Нової української школи та професійної (професійно-технічної) освіти. Однак окремі положення стратегічних цілей попередньої влади переглядаються та оновлюються, або ж, як свідчить призупинення постанови № 822, їх впровадження відтермінується. Одночасно обрано новий курс, спрямований на забезпечення якості та доступності дошкільної освіти. При цьому бачення МОН щодо змін у сфері позашкільної освіти у стратегічних документах Уряду відсутнє.

ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я: ДРУГИЙ РІК ТУРБОРЕЖИМУ

Охорона здоров'я населення завжди мала і матиме першочергове значення, оскільки людський ресурс є найціннішим з усіх. Але, не дивлячись на його цінність, в країні продовжує поглиблюватися демографічна криза, смертність перевищує народжуваність у 2 рази (рис.1). 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.

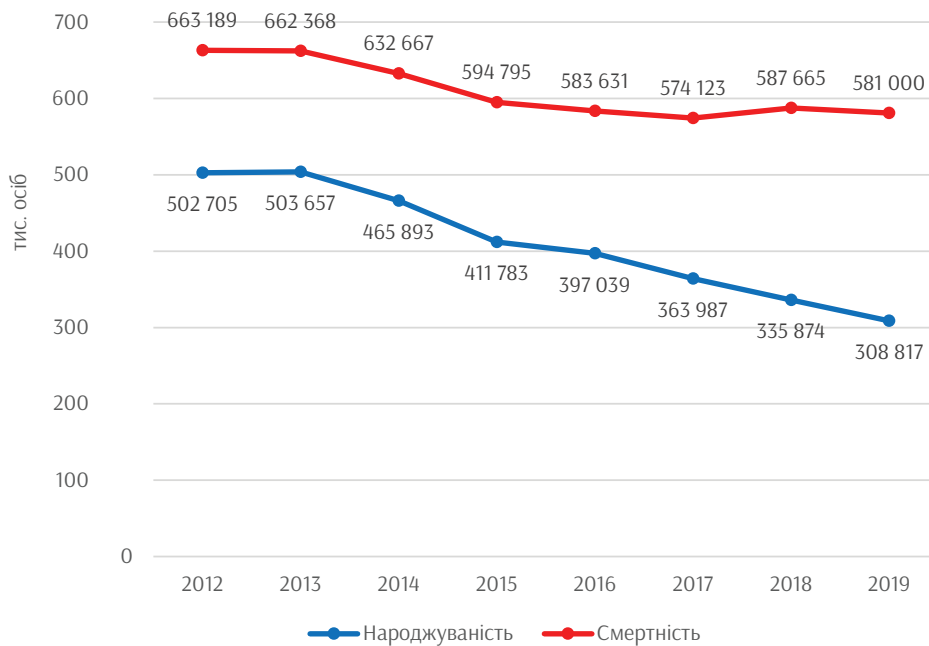


Рис. 1. Динаміка народжуваності та смертності, 2012-2019 роки²³

Ціль 3 «Гарне здоров'я» Глобальних Цілей Сталого Розвитку, які були проголошені на саміті ООН з питань сталого розвитку у 2015 році та підтримані Указом Президента України у 2019 році, передбачає, зокрема загальне охоплення послугами охорони здоров'я, у тому числі захист від фінансових ризиків, доступ до якісних основних медико-санітарних послуг і до безпечних, ефективних, якісних і недорогих основних лікарських засобів і вакцин для всіх.

Головною метою держави в галузі охорони здоров'я є забезпечення умов для досягнення максимальної тривалості життя, високої якості духовного й фізичного здоров'я, ефективної репродукції здорової нації. Держава захищає громадян та оточує їх середовище шляхом створення розвиненої законодавчої й нормативно-правової бази, виходячи з положень Конституції України, міжнародних конвенцій та інших угод про захист прав, здоров'я та гідності людини.

Галузь охорони здоров'я повинна ефективно функціонувати як у звичайних, так і в надзвичайних умовах; мати чітку структуру і функціональне розмежування повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. І тому, важливим є виявлення загроз для життєдіяльності і вжиття адекватних заходів щодо їх відвернення та нейтралізації, захист здоров'я громадян. Особливо актуально постає питання підтримки нормального функціонування системи охорони здоров'я в умовах реформування системи охорони здоров'я на фоні викликів, що постають перед країною у вигляді епідемій інфекційних та неінфекційних захворювань міжнародного на державного значення.

²³ За даними Державної служби статистики України, без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м.Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях

У 2019 році на систему охорони здоров'я з місцевих бюджетів виділено близько 2,5%, у 2018 р. цей показник становив 2,8% внутрішнього валового продукту (ВВП) (рис. 2).



Рис.2. Динаміка видатків на охорону здоров'я протягом 2014-2019 років

Слід звернути увагу, що у з місцевих бюджетів на охорону здоров'я витрачається 89,8 млрд грн, з яких 62,7 млрд грн або більш ніж 70% на надання вторинної та третинної медичної допомоги (рис.3). Варто зазначити, що у 2019 році всі субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на охорону здоров'я склали лише 58,1 млрд грн. Тобто територіальні громади дофінансували державні гарантії, встановлені статтею 49 Конституцією України, на 31,1 млрд грн.



Рис.3. Структура видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я залежно від типу медичних закладів у 2019 році, %

Слід врахувати, що останні три роки змінилася структура видатків державного бюджету на охорону здоров'я в бік зростання видатків на надання первинної медичної допомоги.

З'явилася нова бюджетна програма «Реалізація програми державних гарантій медичного обслуговування населення», яка у 2018 та 2019 роках була спрямована лише на надання первинної медичної допомоги, а з квітня 2020 року буде фінансувати всі види надання медичної допомоги. 2018 та 2019 роки супроводжувалися дефіцитом коштів на заробітну плату медичним працівникам, матеріально-технічну базу та лікування хворих на цукровий діабет, хронічну ниркову недостатність тощо. У 2020 році медична субвенція передбачена лише на I квартал, обсяг якої залишається на рівні 2019 року за відповідний період часу. Отже збережеться тенденція до дефіциту коштів та перекидання фінансового навантаження на місцеві бюджети та пацієнтів.

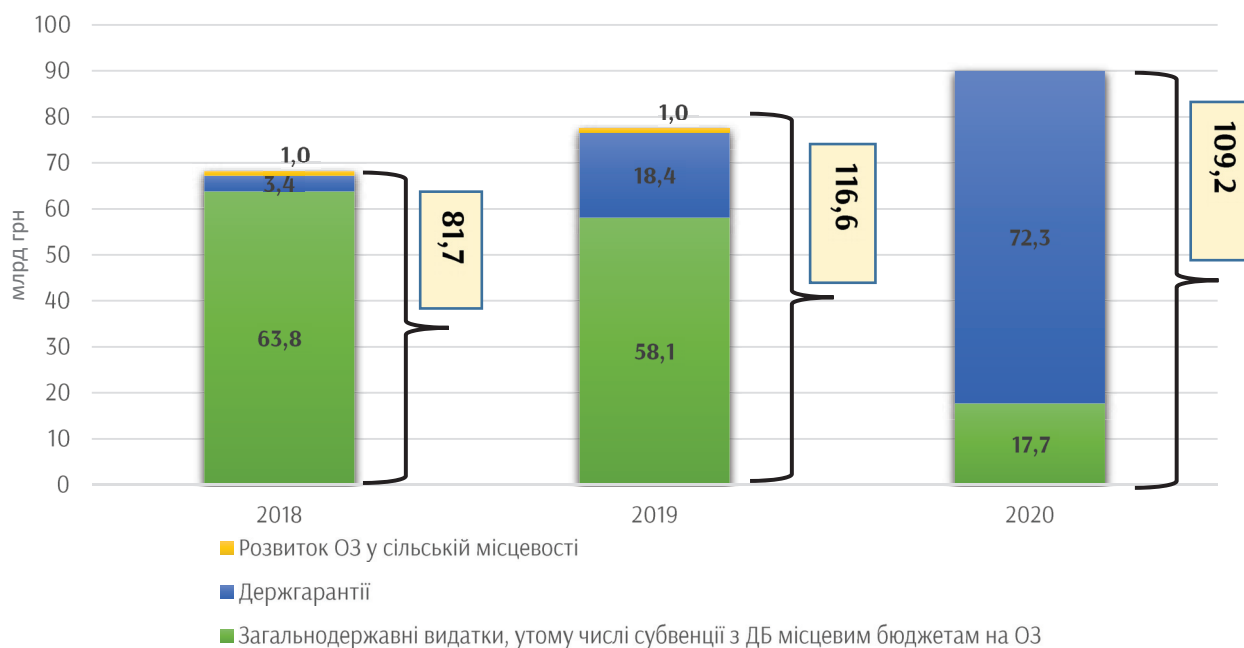


Рис.4. Обсяг видатків на охорону здоров'я протягом 2018-2020 років, млрд грн

Уявне збільшення видатків на охорону здоров'я (рис.4) далеке від задекларованих законодавством, зокрема Основами законодавства про охорону здоров'я та Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», що обсяг коштів Державного бюджету України, які спрямовуються на реалізацію програми медичних гарантій, щорічно визначається в Законі України про Державний бюджет України як частка валового внутрішнього продукту у розмірі не менше 5 % валового внутрішнього продукту України. Важливо звернути увагу, що програма медичних гарантій повинна щорічно затверджуватися Законом України про Державний бюджет України. Натомість цим законом на 2020 рік затверджена норма, яка передбачає визначення обсягу коштів у порядку та розмірах, що встановлені Кабінетом Міністрів України з урахуванням наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів.

З викладеного можна зробити висновок, що наявний обсяг коштів у державному бюджеті на реалізацію програми медичних гарантій не дозволить забезпечити населенню доступність задекларованої МОЗ та НСЗУ Програми медичних гарантій. Знову ж таки суттєвим тягарем на місцеві бюджети ляже виконання делегованих державою повноважень у частині забезпечення доступності і безоплатності медичного обслуговування, розвитку всіх видів медичного обслуговування та розвитку і вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності, що повинно бути забезпечено державним бюджетом.

Фінансування Програми державних гарантій медичного обслуговування населення

Доведеного обсягу у 2019 році не вистачало для надання первинної медичної допомоги 29,4 млн громадянам, які підписали з лікарями декларації. Потреба у коштах для надання первинної медичної допомоги 29,4 млн громадянам з урахуванням коригувальних коефіцієнтів становила майже 24 млрд грн при доведених 15,2 млрд грн. З урахуванням показника індексу інфляції на 2018 рік, який становив 9,8%, розмір капітаційної ставки у 2019 році мав би бути збільшений. Але у 2019 році така ставка для пацієнтів з зеленого списку стала 370 грн (у 2018 році - 375 грн), а для пацієнтів з червоного списку до 1 квітня – 120 грн, а з 1 квітня 2019 року відмінена взагалі. Протягом 2019 року НСЗУ автоматично деактивувала з різних причин окремі записи про укладені декларації між лікарем та пацієнтом в центральній базі даних електронної системи охорони здоров'я. Це призвело до відмови в оплаті значної кількості декларацій за договором з НСЗУ за результатами верифікації даних в електронній системі. Наприклад, НСЗУ у травні 2019 року деактивувала 10 тис декларацій пацієнтів міста Ірпінь.

У Державному бюджеті 2019 року через дефіцит фінансування Програми державних гарантій медичного обслуговування населення для надання первинної медичної допомоги Уряд перерозподілив для первинної медичної допомоги 2 млрд грн, передбачених на пілотний проект для амбулаторно-поліклінічної вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги «Безкоштовна діагностика» і 360 млн грн, що були заплановані у державному бюджеті для фінансування «червоного списку». У свою чергу пілотний проект для амбулаторно-поліклінічної вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги «Безкоштовна діагностика» так і не розпочався у 2019 році.

Як передбачалося Концепцією реформи фінансування системи охорони здоров'я, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 №1013-р, запропонована модернізація існуючої системи фінансування медичної галузі начебто є радикальною і відмінною від існуючої. Але при цьому слід зазначити, що новий принцип фінансування «гроші йдуть за пацієнтом» передбачає фінансування лише визначеного переліку послуг з надання первинної медичної допомоги для пацієнтів, які підписали декларацію з лікарем. Також Урядом обмежив перелік медичних послуг державного гарантованого пакета, надання яких буде повністю забезпечуватися за рахунок коштів державного бюджету. Отже оплата інших медичних послуг, що не входять до визначеного переліку, буде здійснюватися коштом населення або за рахунок місцевих бюджетів.

Концепцією визначено, що запровадження нової моделі фінансування системи охорони здоров'я збереже повноваження органів місцевого самоврядування у цьому секторі і створить можливість для їх повноцінного виконання. Передусім це повинно бути досягнуто шляхом чіткого та прозорого розмежування фінансової відповідальності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Наразі органи місцевого самоврядування стикаються з рядом перешкод для ефективного здійснення власних та делегованих державою повноважень у сфері охорони здоров'я. Виділення значних коштів з місцевих бюджетів на фінансування медицини вимушено спрямовується на співплату поточних видатків для надання базових медичних послуг, а не на розвиток комунальних закладів охорони здоров'я та їх персоналу.

Слід зазначити, що вкрай недостатній рівень фінансування не дозволяє органам місцевого самоврядування виконувати делеговані державою повноваження на забезпечення доступності і безоплатності медобслуговування на відповідній території; забезпечення розвитку всіх видів медобслуговування та розвиток і вдосконалення мережі закладів охорони здоров'я. Отже, не виконується стаття 143 Конституції України, згідно з якою держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України.

Первинна медична допомога

Починаючи з 1 січня 2019 року громадяни почали активно підписувати декларації з лікарями, що виявилось дещо неочікувано для національного замовника медичних послуг – НСЗУ.

Наразі вже 1 500 медичних закладів працює з Національною службою здоров'я, з них 167 – приватні клініки, 248 – ФОПи, де сімейні лікарі, педіатри і терапевти обслуговують понад 29,4 мільйона громадян.

Задля цього органи місцевого самоврядування своїми рішеннями здійснили автономізацію закладів охорони здоров'я, перетворили їх у комунальні некомерційні підприємства, забезпечили комп'ютерною та іншою необхідною медичною технікою. Медичні заклади отримали ліцензію на провадження медичної практики, у статусі комунальних некомерційних підприємств уклали договори з НСЗУ та почали отримувати пряму оплату з державного бюджету за надані послуги. Замість роботи тільки в межах Бюджетного кодексу вони отримали ширші можливості здійснювати діяльність на підставі Господарського кодексу.

Постановою КМУ від 18.12.2018 року №1117 було затверджено базові тарифи, що застосовуються у 2019 році – 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. Однак розмір капітаційної ставки став меншим ніж у 2018 році і не враховує зростання мінімальної заробітної плати у 2019 році.

У квітні 2019 року Уряд схвалив постанову №295 та знову змінив правила гри медичного обслуговування під час надання первинної медичної допомоги. Внесеними змінами з квітня 2019 року виключається з розрахунку капітаційної ставки кількість пацієнтів, включених до червоних списків. У II кварталі 2019 року НСЗУ скоротила фінансування медичних закладів на 360 млн грн. Відповідно це спричинило необхідність внесення змін до фінансових планів комунальних некомерційних підприємств. Такі фінансові втрати медичних закладів потребували від органів місцевого самоврядування виділення додаткових коштів для медичних закладів, що надають первинну медичну допомогу.

З причини кадрового дефіциту введена норма, за якою сімейні лікарі, терапевти та педіатри можуть набирати більше встановленого ліміту пацієнтів. 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%, наприклад у разі обслуговування сімейним лікарем більш ніж 2200 осіб, то застосовуються понижувальні коефіцієнти і без застосування вікових коефіцієнтів.

З одного боку, це може частково вирішити проблему доступності первинної медичної допомоги, а з іншого боку, це безперечно вплине на її якість.

Виник цілий ряд питань, що стосується послуг, які повинні входити в перелік послуг надання первинної медичної допомоги, і не оплачуються НСЗУ, і населення потребує їх. Наприклад, це профілактичні медичні огляди у військоматах, профілактичні медичні огляди працівників бюджетної сфери, констатація смерті в неробочий час, проведення туберкулінодіагностики тощо.

З 1 квітня 2019 року розпочато запровадження електронних інструментів обміну медичними, фінансовими та статистичними даними, що необхідні для функціонування єдиного загальнонаціонального медичного простору (електронні реєстри, протоколи обміну даними, системи кодування діагнозів та процедур тощо); здійснюється документообіг, пов'язаний з укладенням, зміною та припиненням договору про реімбурсацію лікарських засобів через електронну систему охорони здоров'я та виключно за електронними рецептами. Зокрема, постановою КМУ №134 від 27 лютого 2019 р. внесено зміни до ряду постанов: №410 від 24.04.2018, №117 від 23.04.2014, №1548 від 25.02.1996 у частині спрощення порядку укладання договорів на медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій. Зокрема скорочується список електронних

документів, що подаються до НСЗУ, зменшується кількість додатків, запроваджується попередня оплата спеціалізованої медичної допомоги, знеособлюються дані, які публікує на своєму сайті НСЗУ тощо.

Програма «Доступні ліки»

Один із важливих інструментів доступності медичної допомоги населенню – це забезпечення населення лікарськими засобами. Уже третій рік поспіль працює програма «Доступні ліки» 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 двічі на рік своїми наказами оновлює Реєстр препаратів програми «Доступні ліки». До оновленого реєстру ліків у 2019 році увійшов 261 препарат, 59 з яких для пацієнта є повністю безоплатними, який протягом року двічі оновлювався. Препарати видають понад 7 800 аптек з позначкою «Доступні ліки» – це кожна третя аптека країни.

У медичних закладів постійно виникали проблеми зі здійсненням платежів лікарнями аптекам за рахунок коштів субвенції з державного бюджету за лікарські засоби через органи Державного казначейства України. Врешті на початку року вирішено цю проблему і прийнятою постановою КМУ від 27 лютого 2019 р. №141 запроваджено новий порядок відшкодування коштів НСЗУ на пряму аптекам з 1 квітня, які заключили договори з НСЗУ, за виписаними в закладах охорони здоров'я лікарські засоби для лікування окремих захворювань.

Постановою КМУ від 27 лютого 2019 р. №135 запроваджено з 1 квітня 2019 р. реімбурсацію лікарських засобів виключно за електронними рецептами, виписаними через електронну систему охорони здоров'я, а постановою КМУ від 27 лютого 2019 р. №136 затверджено порядок укладання, зміни та припинення договору про реімбурсацію і типову форму договору про реімбурсацію.

Медичне обслуговування сільського населення

Приблизно 14 мільйонів українців живе у сільській місцевості, яка потребує комплексного підходу до розв'язання проблем розвитку, в тому числі у сфері охорони здоров'я.

На сьогодні мережа медичних закладів – це близько 14 тис лікарень, амбулаторій, фельдшерсько-акушерських пунктів, у більшості з яких десятки років не проводився капітальний ремонт і не оновлювалося медичне обладнання, а укомплектованість штатних посад лікарів у середньому становить менше 70 %. Крім того, заклади охорони здоров'я у сільській місцевості розміщені нерівномірно, неможливо вчасно дістатися до них через нестачу транспорту і відсутність доріг, обмежено доступ лікарів до новітніх досліджень у сфері охорони здоров'я через відсутність достатньої кількості комп'ютерної техніки та можливості використання телемедицини. З урахуванням зазначеного одним із пріоритетних напрямів державної політики у сферах охорони здоров'я та регіонального розвитку законодавством визначено підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості.

У рамках реалізації Закону України від 14.11.2017 № 2206 «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування сільського населення» на реформування сільської медицини Мінрегіону було затверджено такі бюджетні призначення:

- 2017 рік – 4000,0 млн грн за спеціальним фондом;
- 2018 рік – 1000,0 млн грн за загальним фондом;
- 2019 рік – 1000,0 млн грн за загальним фондом (як видатки розвитку).

Із запланованих 561 нової амбулаторії будівництвом на кінець 2019 року завершено 94, з них введено в експлуатацію 55 об'єктів. Із 312 і 1020 діючих амбулаторій, що потребують відповідно реконструкції та капітального ремонту, роботи на жодному об'єкті за рахунок коштів субвенції не планувалися, не фінансувалися та не здійснювалися. Медичне обладнання, придбане у 2018 році і протягом січня – липня 2019 року за рахунок коштів субвенції, через незавершення будівництва більшості запланованих амбулаторій тривалий час не використовується. Із передбачених до при-

дбання 979 службових автомобілів за цей період придбано 527. Із запланованих 2 497 комплектів телемедичного обладнання для діючих амбулаторій придбано всього 43. За інформацією МОЗ, надання телемедичних послуг запроваджено лише у п'яти пілотних областях (Дніпропетровській, Кіровоградській, Одеській, Полтавській та Харківській). Водночас телемедичне обладнання, яке придбано в межах кошторисної вартості будівництва амбулаторій, не змонтовано і не використовується через неготовність об'єктів будівництва, а також через відсутність у амбулаторій широко-смугового доступу до Інтернету.

Станом на 01.08.2019 залишок на рахунках місцевих бюджетів невикористаних коштів субвенції (призначення 2017–2018 років) склав 3 061,0 млн грн (61% відкритих бюджетних асигнувань) (дані звіту Рахункової палати від 12.11.19 №32-1). Урядом унесено зміни до Порядку надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості, зокрема залишки субвенції, наданої у 2017 році та у 2018 і 2019 роках зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів для здійснення відповідних витрат у 2020 році з урахуванням їх цільового призначення (постанова КМУ від 24.01.2020 №983).

Вторинна медична допомога

У 2019 році розпочато другий етап медичної реформи.

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. Для цього у Державному бюджеті виділено майже 1 млрд грн. Також для пілотного проекту з реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для амбулаторно-поліклінічної вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги передбачено 2 млрд грн.

3 квітня 2019 року стартував пілотний проект з реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги у Полтавській області, що ухвалений постановою КМУ від 27 лютого 2019 р. №131. Він передбачає нові механізми медичних гарантій для вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, тобто змінюються умови стаціонарного лікування. Було змінено принципи фінансування системи охорони здоров'я: 56 медичних закладів Полтавської області фінансувалися за принципом «гроші йдуть за пацієнтом», тобто оплата здійснювалася НСЗУ за пролікований випадок.

У першу чергу сімейний лікар надавав направлення на стаціонарне лікування. У пацієнтів, завдяки реформі, з'явилося можливість обирати медичний заклад для цього. Тобто, як і з вибором сімейного лікаря, місце реєстрації вже не має значення. А у медзакладів з'явилася зацікавленість у більшій кількості пацієнтів, адже гроші надходять на їх рахунок за конкретний випадок лікування. Як наслідок відбувається реорганізація закладів охорони здоров'я та зменшення кількості відділень і ліжок-місць. Деяким лікарям для збереження місця роботи довелося перекваліфікуватися. Одна з причин реорганізацій – недостатня завантаженість відділень в окремих населених пунктах.

У рамках пілотного проекту заклади охорони здоров'я отримали комп'ютерне оснащення та їх було підключено до мережі оперативного направлення карти пролікованого в стаціонарі пацієнта. Ця інформація надходить до інформаційно-аналітичного центру НСЗУ і комунальні некомерційні підприємства отримують гроші по факту лікування хворого, а не наперед, як було раніше.

60% коштів лікарня отримує в якості глобального бюджету, 40% – залежно від кількості та характеристики випадків госпіталізації. НСЗУ на підставі звітів лікарень здійснює виплату коштів. Разом із пілотом лікарні отримали можливість самостійно управляти наявними ресурсами. Лікарня сама визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року, а

медики отримують зарплату за кількість пролікованих пацієнтів. Слід зазначити, що не справдилися очікування високої заробітної плати медичних працівників в медичних закладах, що надають вторинну та третинну медичну допомогу.

МОЗ запланувало запровадження у 2019 році проекту «Безкоштовна діагностика» при наданні ВМД: консультації спеціалістів, найважливіші діагностичні дослідження, а також основні аналізи за направленням сімейного лікаря. Однак цей проект не був реалізований.

На нашу думку, доцільно було б спочатку оцінити впровадження пілотного проекту для вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги у Полтавській області, а потім запроваджувати нові підходи до фінансування вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги поетапно в інших регіонах. У першу чергу хоча б через те, що як визначено Концепцією реформи фінансування системи охорони здоров'я, вторинна (спеціалізована) допомога на етапі впровадження буде фінансуватися шляхом поступового переходу на укладення договорів з єдиним національним замовником медичних послуг у межах державного гарантованого пакета медичної допомоги за принципом оплати за пролікований випадок за методом розподілу на діагностично-споріднені групи. Слід звернути увагу, що в Полтавській області оплата здійснювалася за пролікований випадок, а не за методом розподілу на діагностично-споріднені групи як заплановано на 2020 рік.

У 2019 році автономізуються заклади охорони здоров'я по Україні, які надають вторинну, третинну та паліативну медичну допомогу, адже з лютого 2020 року вони мають подати заявки на підписання договорів медичних закладів з НСЗУ (рис.5). Вони стають комунальними некомерційними підприємствами. За досвідом медичних закладів, що надають первинну медичну допомогу, тепер у керівника закладу має бути більше свободи, влади і більше відповідальності. Вчасність отримання статусу комунального некомерційного підприємства дозволить укласти договір з НСЗУ та з 1 квітня 2020 року напряму отримувати оплату такому закладу з державного бюджету від НСЗУ. Важливим є те, що медичний заклад повинен бути комп'ютеризований, мати медичну інформаційну систему, та підключений до електронної системи охорони здоров'я, мати ліцензію, фінансовий план та стратегічний план розвитку, а також має бути підписано колективний договір.

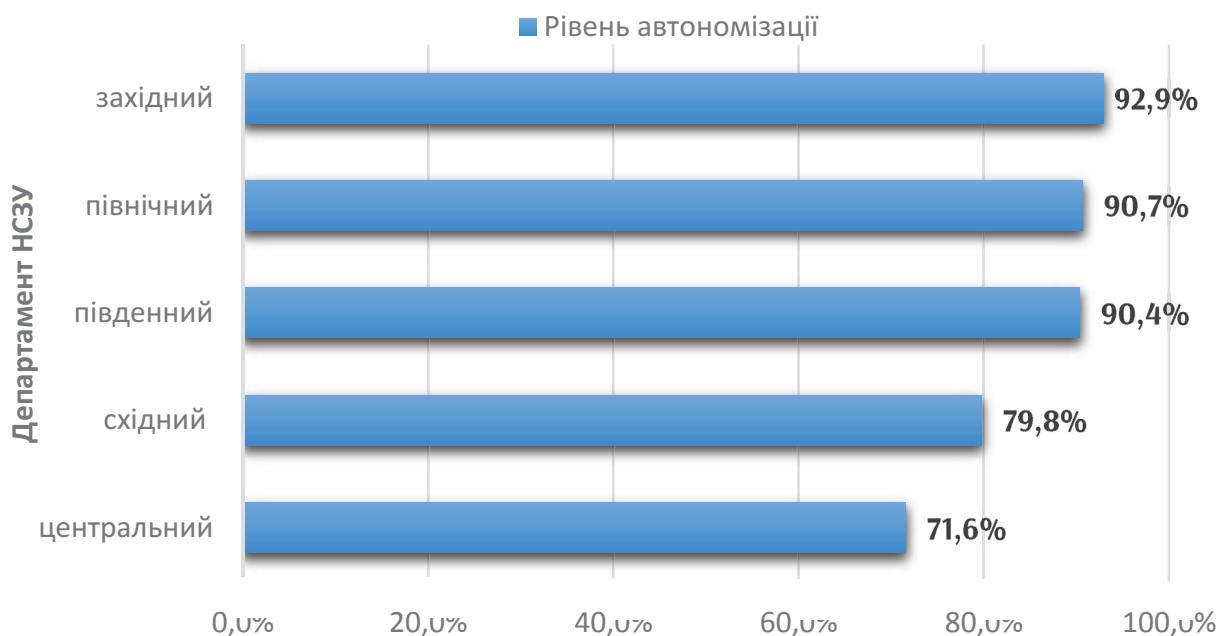


Рис.5. Динаміка автономізації закладів охорони здоров'я, які надають МД, крім ПМД, станом на грудень 2019 року²⁴

²⁴ За даними Національної служби здоров'я України

Слід звернути увагу, що ВРУ було запровадила спрощений режим автономізації медичних закладів, який діяв протягом 2018 року. Це означає, що кредитори державних та комунальних закладів охорони здоров'я, що реорганізуються, не вправі вимагати від них виконання незабезпечених зобов'язань, припинення або дострокового виконання зобов'язання або забезпечення виконання зобов'язання. Згода кредитора на заміну боржника у зобов'язанні у такому разі не вимагається; обов'язкова оцінка майна не застосовується. Однак у 2019 році ці процедури були ускладнені, оскільки такого як у 2018 році пільгового періоду не було, і тільки 20 грудня 2019 року Парламентом було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів у сфері охорони здоров'я» №421, яким передбачено продовження пільгового періоду до 31 грудня 2020 року.

Основами законодавства про охорону здоров'я визначено, що держава згідно з Конституцією України гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у сфері охорони здоров'я шляхом створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я. У свою чергу, до делегованих державою повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать, зокрема забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування на відповідній території та розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності.

Як обіцяє Програма діяльності Уряду, прийнята восени 2019 року, доступність закладів охорони здоров'я буде забезпечено при досягненні наступних критеріїв:

- сімейний лікар або фельдшер – не далі, ніж за 7 км;
- досяжність закладів вторинної та третинної медичної допомоги та лікарень інтенсивного лікування (лікарні, амбулаторна та стаціонарна допомога) 60 км або 60 хвилин. Можливість отримати безкоштовну медичну допомогу у разі інфаркту, інсульту та пологів;
- час прибуття екстреної медичної допомоги: у місті до 10 хвилин, поза межами міст – до 20 хвилин.

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, здійснювалася через госпітальні округи останні три роки.

Майже в усіх областях було створено 94 госпітальні округи (від одного до семи в області), крім Закарпатської області (не створено жодного), відповідно до постанови КМУ від 30.11.2016 №932 та наказу МОЗ України від 20.02.2017 №165. Згідно з вище зазначеною постановою до складу госпітального округу повинно входити не менше однієї багатoproфільної лікарні інтенсивного лікування першого (має обслуговувати не менше 120 тис осіб) та/або другого рівня (не менше 200 тис осіб) та інші заклади охорони здоров'я. Зона обслуговування госпітального округу визначається своєчасністю прибуття до багатoproфільних лікарень інтенсивного лікування, що не повинно перевищувати 60 хвилин, та повинна бути еквівалентна радіусу зони обслуговування 60 кілометрів за умови наявності доріг з твердим покриттям. Значну кількість медичних закладів було перетворено в БЛІЛ першого та другого рівня згідно з вимогами наказу МОЗ України від 19.10.2018 №1881. Ці медичні заклади повинні забезпечити визначений Міністерством об'єм надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги.

Протягом майже двох років органам місцевого самоврядування доводилося переконувати МОЗ у своєму баченні на потребу територіальних громад створити саме таку кількість ГО. Нагальність визначення подальшої ролі ЗОЗ, що надають ВМД в регіоні потребувала прийняття колегіальних рішень від Госпітальних рад, членами якої були представники міст обласного значення, районів, ОТГ. Госпітальна рада розробляла План розвитку госпітального округу на період від трьох до п'яти років, що затверджується рішенням місцевих рад. План розвитку ГО мав би бути програмним документом для оптимізації мережі закладів охорони здоров'я в регіоні. Але недосконалість формули визначення складу Госпітальної ради госпітальних округів призвела до того, що представники нечисельних громад (3000-5000 мешканців) склали більшість такої ради. А центри госпітальних округів, які представляють більше половини мешканців округу, опинилися в меншості представництва в госпітальній раді. Це призвело до дисбалансу у складі Госпітальної ради і неефективності її роботи.

Попри всю попередню роботу створення госпітальних округів, постановою КМУ від 27.11.2019 №1074 кардинально змінено правила гри стосовно порядку створення госпітальних округів та госпітальних рад. А саме, у кінці 2019 року створюється один госпітальний округ на область, а Рада міністрів Автономної Республіки Крим, ОДА надають МОЗ пропозиції щодо визначення опорних закладів охорони здоров'я на відповідний період.

Важливо зауважити, що оцінка медичних закладів за визначеними критеріями проводилася та рішення приймалося ОДА одноосібно без урахування позиції органів місцевого самоврядування. Наразі відсутні затверджені критерії вимог до опорного закладу з оцінкою в балах і тому не зрозуміло, яким чином здійснювався відбір.

На жаль, сподівання, що перший крок до оптимізації мережі ЗОЗ, що надають спеціалізовану медичну допомогу, зроблено, не справдилися.

Важливо звернути увагу на те, що всім медичним закладам, що надають вторинну, третинну, паліативну медичну допомогу обов'язково необхідно дотриматися умов:

- автономізації закладу (перетворення в комунальне некомерційне/казенне підприємство);
- комп'ютеризації закладу (встановлення комп'ютерів або інших технічних засобів, наприклад планшетів, смартфонів, тощо);
- підключення закладу до Центральної бази даних «Електронна система охорони здоров'я» через обрані медичні інформаційні системи (МІС);
- наявність у закладу діючої ліцензії на провадження господарської діяльності з медичної практики.

Для отримання ліцензії необхідно мати матеріально-технічне оснащення, що відповідає Табелям оснащення. З огляду на це варто зазначити, що для придбання комп'ютерів, МІС, відповідного медичного обладнання та технічного обслуговування органам місцевого самоврядування необхідно передбачити значні фінансові ресурси.

Більшість медичних закладів, турбуючись про необхідність забезпечення громад доступною медичною допомогою, змогли виконати всі зазначені умови. Але залишаються ще такі заклади, що не в змозі отримати ліцензію на медичну практику або забезпечити комп'ютерною технікою чи медичним обладнанням. З одного боку, це значні фінансові ресурси, з іншого – це вже запущені тендерні процедури, що потребують певного часу. Наразі, готовність закладів до заключення договорів з НСЗУ наведена на рис.6.

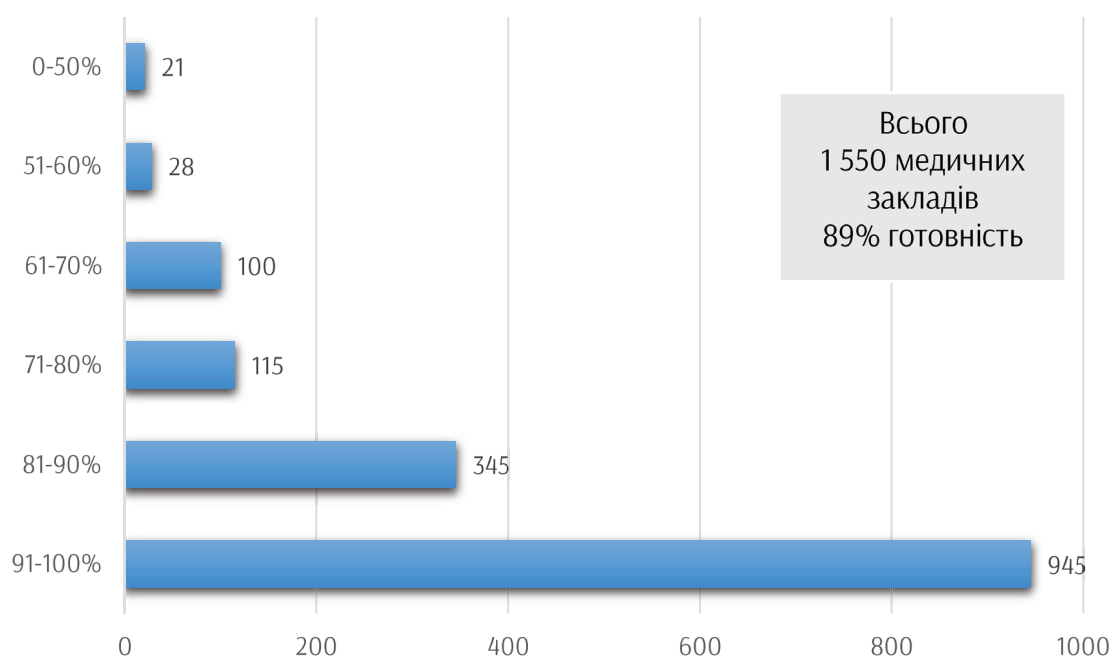


Рис.6. Стан готовності медичних закладів, що надають ВМД та ТМД до контракування з НСЗУ²⁵

²⁵ За даними Національної служби здоров'я України

У 2020 році продовжуватиметься перетворення на КНП закладів охорони здоров'я, що надають вторинну медичну допомогу. Та й очевидно, що подальша трансформації в системі фінансування охорони здоров'я вимагатиме від органів місцевого самоврядування оптимізації мережі ЗОЗ і потребуватиме обов'язкового врахування: демографічної ситуації у тому числі вікової структури населення; показників та структури захворюваності та інвалідності; географічних особливостей та маршрутів пацієнтів; потреби населення у тих чи інших профільних ліжках та можливостей адміністративної території (щільність населення, стан доріг, мережу та можливості ЗОЗ).

Ураховуючи той факт, що протягом тривалого часу охорона здоров'я фінансувалася за остаточною принципом, матеріально-технічна база прийшла в занепад, почався відтік кадрових ресурсів через низьку заробітну плату. Це в свою чергу вплинуло на доступність та якість медичної допомоги. Та, в основному кращий кадровий та матеріальний потенціал сконцентрувався у великих містах.

Медична субвенція

Зберігається тенденція щодо низького рівня забезпеченості медичною субвенцією у 2019 році (55,7 млрд грн), який залишається майже на рівні 2018 року (2018 р. – 57,3 млрд грн), і складає у середньому 68% потреби на оплату поточних видатків закладів охорони здоров'я, не враховуючи видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Органи місцевого самоврядування додатково фінансували у середньому 15% від потреби поточних видатків медичних закладів за рахунок власних надходжень місцевих бюджетів. При цьому слід звернути увагу, що загальний дефіцит медичної субвенції за даними опитаних громад у середньому складає 32%. У ряді міст медична субвенція використовується виключно на виплату заробітної плати і вже виникла кредиторська заборгованість по заробітній платі медичним працівникам.

З 1 січня 2019 року збільшено розмір мінімальної заробітної плати до 4 173 грн за місяць та у погодинному розмірі – 25,13 грн а обсяг медичної субвенції залишився на рівні 2018 року.

Протягом 2019 року знову залишалася невирішеною проблема із забезпеченням препаратами інсуліну хворих на цукровий діабет, фінансуванням на лікування хворих на ниркову недостатність та виплатою заробітної плати медичним працівникам.

МОЗ протягом року перекладало відповідальність на ОМС 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. АМУ вдалося домогтися, що Урядом лише в кінці 2019 року за рахунок перерозподілу видатків державного бюджету збільшено медичну субвенцію більш ніж на 1,1 млрд грн.

Постійне спрямування коштів на вирішення поточних проблем унеможливорює розвиток та підтримку комунальних закладів охорони здоров'я особливо в умовах змін, що запроваджуються.

Особливості контракування та оплати праці медичних працівників

Успішним може бути медичний заклад, якщо його очолює ефективний керівник та працюють в ньому кваліфіковані кадри. Керівником закладу охорони здоров'я може бути призначено лише особу, яка відповідає єдиним кваліфікаційним вимогам, що були затверджені наказом МОЗ України від 31.10.2018 року №1977, зокрема це Генеральний директор закладу охорони здоров'я, заступник Генерального директора, медичний директор.

Протягом останніх двох років керівники державних, комунальних закладів охорони здоров'я призначалися на конкурсній основі шляхом укладання з ними контракту на строк від трьох до п'яти років (постанова КМУ від 27.12.2017 №1094). Уповноважені виконавчі органи управління власника ЗОЗ визначають особливості конкурсу для призначення керівників закладів, які провадять діяльність з надання первинної медичної допомоги.

Протягом 2019 року уповноважені органи стикнулися з проблемою: хто призначає керівників ЗОЗ, голова чи виконавчий орган? Постановою КМУ від 21 серпня 2019 р. № 792 «Про затвер-

дження Порядку укладення контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я та типових форм контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я» було врегульовано це питання. А саме, призначення на посаду керівника закладу здійснюється відповідно до законодавства за рішенням обласної, районної ради чи сільським, селищним, міським головою. Зазначеною постановою затверджено Типову форму контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я, що діє в організаційно-правовій формі казенного або комунального некомерційного підприємства, якою, серед іншого враховано нарахування керівнику заробітної плати в межах фонду оплати праці виходячи з установленого посадового окладу. Також контрактом визначено встановлення премії, надбавок, гарантійних і компенсаційних виплат, передбачених законодавством.

Вперше система оплата праці визначалася колективним договором або положенням про оплату праці/преміювання в КНП. Є перші результати, що медичні працівники в КНП, в яких надається первинна медична допомога, отримали значно вищу заробітну плату ніж в інших ЗОЗ. Автономізований заклад став більш самостійним у вирішенні питань оплати праці, придбання обладнання або автотранспорту тощо.

Під час реалізації у життя державних гарантій медичного обслуговування залишаються питання, які на сьогодні потребують вирішення. Це і кадровий дефіцит, і застаріла матеріально-технічна база, і недостатнє фінансування медичного забезпечення, крім передбаченого Програмою медичних гарантій.

Кардинальні зміни очікують охорону здоров'я у 2020 році. Програма медичних гарантій продовжуватиметься для первинної та запроваджується з 1 квітня 2020 року для вторинної, третинної, екстреної, паліативної медичної допомоги та медичної реабілітації. Також Програма медичних гарантій для населення діятиме для реімбурсації ліків при серцево-судинних захворюваннях, бронхіальній астмі та цукровому діабеті II типу. Держава фінансуватиме такі послуги через НСЗУ. На Програму медичних гарантій на 2020 рік виділено 72 млрд грн. З 1 квітня 2020 року медичні послуги з лікування пацієнтів методом екстракорпорального гемодіалізу в амбулаторних умовах оплачуватимуться через НСЗУ. Вже з лютого 2020 року заклади охорони здоров'я розпочнуть укладати договори з Національною службою здоров'я.

На 2020 рік задекларовано, що змінюється оплата на основі капітаційної ставки на одного громадянина, а саме – розрахункова капітаційна ставка складатиме 600 грн, але коригувальні коефіцієнти знижено, і тому оплата за кожен вікову групу залишиться на рівні 2019 року.

Специфікації та умови закупівлі пакетів медичних послуг у 2020 році здійснюватиметься за 27 напрямками.

Не зрозуміло, яким чином здійснюватиметься відшкодування вартості інсулінів для лікування цукрового діабету та лікарських засобів для лікування нецукрового діабету у 2020 році.

З 2020 року запроваджуються нові бюджетні програми:

- Громадське здоров'я та заходи боротьби з епідеміями;
- Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров'я.

Законом України «Про Державний бюджет на 2020 рік» та змінами до Бюджетного кодексу внесено зміни до Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» та Основ законодавства про охорону здоров'я, якими на 2020 рік відмінено положення про необхідний обсяг коштів державного бюджету на охорону здоров'я як частку валового внутрішнього продукту (у відсотках), а застосовуються вони у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України з урахуванням наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів.

Підсумовуючи результати 2019 року слід підкреслити, що він був не менш складний ніж попередній для охорони здоров'я через зміни у системі фінансування. Зокрема було запроваджено:

- реалізацію державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медич-

них гарантій для первинної медичної допомоги та оплати таких медичних послуг НСЗУ;

- пілотний проект стосовно медичного обслуговування за програмою медичних гарантій для вторинної медичної допомоги у Полтавській області;

- норму, за якою сімейні лікарі, терапевти та педіатри можуть набирати більше встановленого ліміту пацієнтів. У разі перевищення ліміту кількості декларацій на 10% застосовувалися понижувальні коефіцієнти;

- електронні інструменти обміну медичними, фінансовими та статистичними даними, що необхідні для функціонування єдиного загальнонаціонального медичного простору (електронні реєстри, протоколи обміну даними, системи кодування діагнозів та процедур тощо);

- новий порядок оплати праці медичних працівників, які надають первинну медичну допомогу;

- реімбурсацію лікарських засобів виключно за електронними рецептами, виписаними через електронну систему охорони здоров'я;

- відшкодування Національною службою здоров'я України аптекам напряду коштів, які заключили договір з НСЗУ;

- кодування діагнозів та медичних інтервенцій в електронній системі охорони здоров'я згідно з новими класифікаторами хвороб та споріднених проблем охорони здоров'я; класифікаторами медичних інтервенцій тощо.

Завершився Етап впровадження (середньостроковий етап, 2018-2019 роки) реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я охорони здоров'я, який передбачав введення в дію державного гарантованого пакета медичної допомоги на всіх рівнях медичної допомоги та започаткування його фінансування через єдиного національного замовника медичних послуг. Наразі державний гарантований пакет медичної допомоги введено тільки для первинної медичної допомоги.

Органам місцевого самоврядування постійно приходилося працювати в умовах дефіциту медичної субвенції, перелаштовуватися під нові змінні «правила гри».

На завершення слід зазначити, що не виникало би більшості проблемних питань, якби органи державної влади частіше прислухалися до органів місцевого самоврядування, а не перекладали відповідальність. Правильно було б:

- поетапно впроваджувати реформу вторинної медичної допомоги починаючи з амбулаторно-поліклінічної у 2020 році та спеціалізованої медичної допомоги у 2021 році з попереднім проведенням заходів з підготовки нормативно-правової бази; покращання матеріально-технічної бази (вимагатиме значних коштів з місцевих та державного бюджетів), оптимізації кадрових ресурсів та створення спроможної мережі закладів охорони здоров'я;

- проводити виважену та правдиву інформаційну політику та забезпечувати якісні комунікації з громадами щодо подальших кроків реформування надання вторинної, третинної, екстреної, паліативної медичної допомоги та медичної реабілітації;

- розробити та затвердити рекомендації стосовно критеріїв відбору медичних закладів до мережі опорних закладів охорони здоров'я у рамках госпітальних округів обов'язково з урахуванням потреб громад;

- збільшити видатки на охорону здоров'я.

Потрібно постійно робити висновки, аналізувати проблеми, передбачати ризики та враховувати потреби як на національному, регіональному та місцевому рівнях.

ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО: РІК НЕВИПРАВДАНИХ НАДІЙ

Залишена в спадок від СРСР сфера житлово-комунального господарства, не зважаючи на окремі спроби її оновити, протягом тривалого часу залишалася пострадянською. На жаль, за роки незалежності України не знайшлося достатньо політичної волі, фінансової спроможності, економічного та наукового потенціалу, а також кадрового ресурсу, для формування нової моделі сфери. Такої моделі, яка б дозволила забезпечити надання споживачам житлово-комунальних послуг на якісно новому рівні, при здоровій та цивілізованій конкуренції, за мінімальної бюджетної підтримки підприємств, та за умови ненав'язливого контролю державних органів. Розуміючи життєву необхідність реформування сфери житлово-комунального господарства, протягом 2014-2017 року державою, шляхом прийняття низки законів, було здійснено спробу сформувати нове законодавче поле. Основними підвалинами законодавчого фундаменту реформи стало ухвалення Законів України «Про житлово-комунальні послуги», «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», «Про ринок електричної енергії», «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку». При цьому, до вказаних законів ще напрацьовувалися та ухвалювалися підзаконні нормативно-правові акти. Як показала практика, окремі положення новоприйнятих законів потребували доопрацювання та уточнення, а передбачені строки вступу в дію законів або їх окремих частин постійно переносилися.

Яскравим прикладом такого перенесення строків можуть слугувати Закони України «Про житлово-комунальні послуги», «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання». Так відсутність підзаконної нормативно-правової бази до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» слугувала підставою для перенесення Парламентом України вступу в дію цього Закону у частині надання комунальних послуг з 9 червня 2018 року на 1 травня 2019 року. В частині надання житлової послуги Закон також не запрацював своєчасно, оскільки необхідні підзаконні нормативно-правові акти приймалися уже після його вступу в дію. У свою чергу застосування штрафних санкцій, передбачених Законом України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» за надання комунальних послуг без забезпечення їх комерційного обліку, було відтерміновано на два роки. Причиною цього стало вкрай незадовільне фінансово-економічне становище підприємств, їх неспроможність забезпечити встановлення необхідної кількості приладів комерційного обліку. Глибинна криза галузі за умови відсутності реального джерела фінансування заходів з встановлення будинкових лічильників, призвела до необхідності перенесення строків застосування штрафних санкцій. Зазначені приклади є типовими і вони характеризують недосконалість процесу правового регулювання реформування сфери, наслідком чого стало його затягування.

Але найбільший негативний вплив у 2019 році на завершення формування нового правового поля сфери спричинив політичний фактор, пов'язаний з проведенням виборів Президента України та позачергових виборів до ВРУ. На цьому факторі та його впливі на реформу сфери потрібно зупинитися детальніше. Так після вступу в дію Закону України «Про житлово-комунальні послуги» в повному обсязі виникла необхідність удосконалити цілий ряд його положень. Відповідна необхідність була викликана виявленими під час підготовки підзаконних нормативно-правових актів окремими неузгодженостями та недоліками, які не давали можливості розпочати активне впровадження передбачених законом новацій. Зокрема, з 01.05.2019 року змінилися назви комунальних послуг, які надавали підприємства тепло-та водопостачання, відповідні зміни назв послуг були внесені і до інших законів. При цьому споживачам зазначеним Законом було надано можливість до 01.05.2020 року самостійно обирати одну з чотирьох моделей отримання кому-

нальних послуг підприємств тепло-та водопостачання, користуючись до такого терміну послугами за діючими договорами (які передбачали надання послуг за старими їх назвами та змістом). Таким чином у період з 01.05.2019 року до 01.05.2020 року діюче законодавство не передбачає підстав для перегляду чи коригування як НКРЕКП, так і ОМС тарифів за діючими договорами на послуги тепло- та водопостачання. За умови постійної зміни вартості енергоносіїв та паливно-мастильних матеріалів, зростання заробітної плати працівників тарифи на ці послуги ставали збитковими. Таким чином, виникла необхідність тимчасово, до моменту обрання співвласниками багатоквартирних будинків моделі отримання послуг, надати НКРЕКП та ОМС право на коригування тарифів на комунальні послуги за діючими договорами. Уряду необхідно було також додатково врегулювати інші питання, зокрема уточнити порядок укладання договорів на технічне обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання в багатоквартирних будинках, механізм відшкодування витрат з управлінням багатоквартирним будинком мешканцями будинків і гуртожитків, які не є співвласниками багатоквартирного будинку тощо. Саме з метою якнайшвидшого вирішення цих проблем, протягом першого кварталу 2019 року Мінрегіоном за активної участі народних депутатів України та експертного середовища був розроблений законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг». Після доопрацювання в Комітеті ВРУ з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства цей законопроект був зареєстрований народними депутатами України – членами профільного комітету у ВРУ 12.04.2019 р. за № 10228. Законопроект повинен був вирішити самі нагальні проблеми перехідного періоду Закону України «Про житлово-комунальні послуги»: забезпечення можливості спрощеного та одномоментного переходу споживачів та виконавців комунальних послуг на нові договори у тому випадку, якщо співвласники багатоквартирного будинку не прийняли рішення щодо обрання однієї з моделей організації договірних відносин; надання ОМС та НКРЕКП тимчасових повноважень з перегляду тарифів по діючих старих договорах; удосконалення норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині повноважень ОМС у сфері поводження з побутовими відходами; врегулювання питання технічного обслуговування внутрішньобудинкових систем газопостачання в житлових будинках. Враховуючи важливість та терміновість прийняття цього законопроекту, уже 23.04.2019 р. Комітет ВРУ з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства на своєму засіданні прийняв рішення рекомендувати ВРУ законопроект № 10228 включити до Порядку денного десятої сесії та за результатами розгляду у першому читанні прийняти за основу та в цілому як закон. Однак незважаючи на існування політичної домовленості в парламенті України щодо необхідності ухвалення законопроекту, під час неодноразового голосування про включення його до порядку денного засідання ВРУ, так і не було отримано достатньої кількості голосів. І тут у звичайний законотворчий процес втрутився політичний фактор. Вибори Президента України, дострокове припинення повноважень ВРУ та призначення позачергових виборів повністю заблокувало прийняття такого важливого для сфери ЖКГ законопроекту. Політичний фактор також не дав можливості розглянути у парламенті України спрямовані на реформування сфери ЖКГ законопроекти «Про внесення змін до деяких Законів України щодо регулювання діяльності підприємств у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення» (№ 9424 від 19.12.2018) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» (№ 7083 від 06.09.2017). Таким чином, політична нестабільність в державі не дала змоги ВРУ восьмого скликання ухвалити законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг» (№ 10228 від 12.04.2019) та інші не менш важливі законопроекти, спрямовані на завершення створення правового поля для реформування сфери ЖКГ.

Але проблеми, які повинен був вирішити законопроект № 10228 виявилися настільки важливими, що фактично відразу після початку роботи ВРУ дев'ятого скликання Комітет ВРУ з питань

енергетики та житлово-комунальних послуг створив робочу групу для його доопрацювання та винесення на розгляд парламенту України. Необхідно відзначити, що робочою групою окремі положення законопроекту були суттєво удосконалені. Так замість пропозиції надати ОМС та НКРЕКП тимчасові повноваження по встановленню тарифів за раніше укладеними та діючими договорами про надання комунальних послуг було запропоновано передбачити можливість укладення публічних договорів на надання послуг. Ця новація була запропонована у зв'язку з тим, що тимчасові повноваження з перегляду чи коригування тарифів, передбачені законопроектом № 10228, фактично втратили свою актуальність. А запропонована новація суттєво скорочує вартість самого укладення договору, час на таке укладення, і відповідно зменшує додаткове навантаження як на надавачів послуг, так і на кінцевих споживачів. Окрім того, за результатами довгих переговорів та компромісів, представники підприємств газопостачання, споживачів, управителів житла та ОСББ досягли згоди щодо механізму обслуговування внутрішньобудинкових газових мереж. На жаль, як і у попередньому законопроекті, ОМС не було надано можливості проводити конкурси на призначення управителя багатоквартирних будинків за власною ініціативою. Як свідчить статистика 2019 року (рис.1), на сьогодні залишається значна кількість багатоквартирних будинків, які не визначилися з формою управління.



Рис.1. Структура управління багатоквартирними будинками, %

Діюча норма Закону України «Про житлово-комунальні послуги» передбачає, що ОМС можуть провести такий конкурс лише у разі звернення співвласників багатоквартирного будинку. Таким чином, держава спробувала спонукати співвласників багатоквартирних будинків, які не хотіли самостійно здійснювати управління своїм майном, до передачі повноважень з проведення конкурсу ОМС. Але більшість співвласників багатоквартирних будинків, які переймалися проблемами управління власними будинками, вже визначилися з формою управління ними, створивши ОСББ. Як показує проведений Мінрегіоном аналіз ситуації (рис.2), не зважаючи на активну матеріальну та інформаційну підтримку створення та діяльності ОСББ як ОМС, так і органами державної влади, швидкість зростання їх кількості є недостатньою – лише на кілька відсотків щороку. Не поспішають співвласники реалізувати своє право на інші форми управління спільним майном. Таким чином є малоімовірним самостійне визначення найближчим часом співвласниками форми управління 43 % багатоквартирних житлових будинків, які обслуговуються за ста-

рими договорами на утримання будинків і споруд та прибудинкових територій переважно дотаційними комунальними підприємствами з низькою якістю надаваних послуг. Та обставина, що за наслідками обрання співвласниками управителя вартість якіснішої житлової послуги зростає, також не сприяє визначенню форми управління багатоквартирним будинком. За таких обставин, надання ОМС права на проведення конкурсів могло б суттєво поліпшити ситуацію, та на жаль ця пропозиція протягом 2019 року не знайшла підтримки у законодавців.

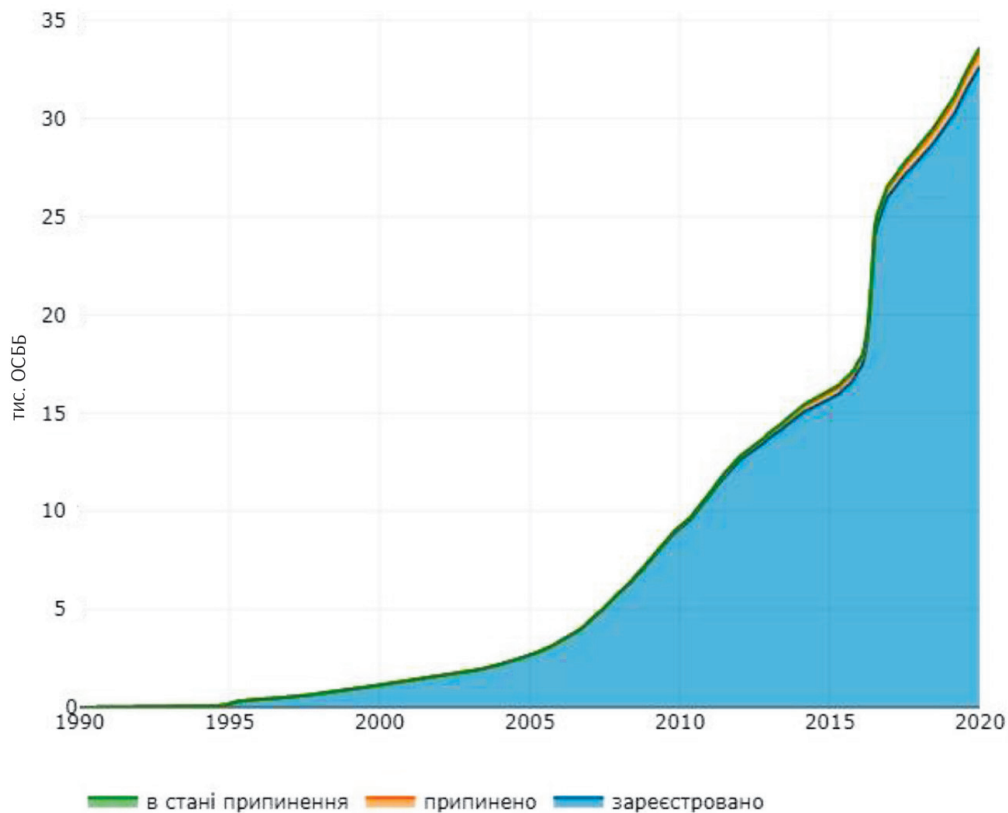


Рис.2. Кількість ОСББ за датою реєстрації та припинення, тис. ОСББ

Узагальнюючи кроки щодо удосконалення Закону України «Про житлово-комунальні послуги» потрібно відзначити, що протягом вересня-жовтня 2019 року робочою групою при Комітеті ВРУ з питань енергетики та житлово-комунальних послуг законопроект був остаточно допрацьований, та 15.11.2019 зареєстрований у ВРУ групою народних депутатів-членів профільного Комітету ВРУ за №2458. Рішенням Комітету ВРУ з питань енергетики та житлово-комунальних послуг від 29.11.2019 законопроект був рекомендований ВРУ для ухвалення за основу, а у грудні 2019 року був включений до порядку денного ВРУ. На жаль, він так і не був розглянутий ВРУ, як не були проголосовані і інші, не менш важливі законопроекти «Про внесення змін до деяких Законів України щодо регулювання діяльності підприємств у сферах тепlopостачання, централізованого водopостачання та водовідведення» (№ 9424 від 19.12.2018) та «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання заборгованості тепlopостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водopостачання і водовідведення за спожиті енергoносії» (№ 7083 від 06.09.2017).

Таким чином, не зважаючи на всі зусилля, які були докладені як профільним міністерством, народними депутатами України ВРУ восьмого та дев'ятого скликання, ОМС та Асоціацією міст України, профільними асоціаціями сфери ЖКГ та експертним середовищем, політична турбулентність в країні відсунула на задній план завершення реформування сфери ЖКГ.

Необхідно відзначити і той факт, що політичний фактор не лише унеможлилював протягом 2019 року прийняття необхідних нормативно-правових актів, а й ініціював прийняття відверто

політичних актів, які дестабілізували роботу окремих галузей. Серед таких актів потрібно звернути увагу на постанову КМУ «Деякі питання захисту прав споживачів житлово-комунальних послуг» № 560 від 26.06.2019. Цим актом передбачалося встановлення на опалювальний сезон 2019/2020 року граничних тарифів для населення на послугу з постачання теплової енергії та послугу з гарячого водопостачання. Встановлення граничного рівня тарифів стосувалося лише надавачів послуг в містах обласного значення та м. Київ, яким тарифи встановлюють ОМС. Таким чином Уряд України застосував вибірковий принцип по відношенню до підприємств теплопостачання. Адже він не розповсюджував свою дію на ліцензіатів НКРЕКП, та мав лише рекомендаційний характер для надавачів послуг в районних центрах, містах районного значення, а також селищах. Відзначимо, що середні тарифи по державі на зазначені послуги, які встановлювалися на той момент як НКРЕКП, так і ОМС, були вищими приблизно на 30%. Оскільки постанова не передбачала джерел відшкодування втрат для надавачів послуг, підприємства ставали перед вибором: або припиняти надавати послуги, або просити додаткової фінансової підтримки в ОМС (які і так постійно виділяють значні кошти на підтримку комунальних підприємств сфери). Саме тому ОМС, підприємства ТКЕ, а також їх асоціації категорично не підтримали ухвалений акт, і звернулися з вимогою щодо його скасування. А окремі підприємства ТКЕ звернулися Окружного адміністративного суду Києва з позовом про скасування зазначеної постанови. Після парламентських виборів 2019 року та призначення нового КМУ, до нього почали повторно надходити звернення ОМС та підприємств ТКЕ щодо необґрунтованості прийняття постанови КМУ «Деякі питання захисту прав споживачів житлово-комунальних послуг» № 560 від 26.06.2019. Наслідком цього стало скасування 15.11.2019 проблемної постанови. Та вже 24.12.2019 на засіданні Уряду було схвалено постанову «Деякі питання нарахування (визначення) плати за теплову енергію та послуги з централізованого опалення, централізованого постачання гарячої води для споживачів у зв'язку із зміною ціни природного газу». Зазначена постанова передбачила обов'язок підприємств ТКЕ здійснити перерахунок вартості комунальних послуг з теплопостачання та гарячого водопостачання у тому випадку, якщо вартість природного газу, який використаний для надання послуг, є нижчою закладеною в тарифі на відповідні послуги. Таким чином, при заблокованому механізмі перегляду тарифів, підприємства ТКЕ не мали можливість відкоригувати зростання заробітної плати працівників, інших складових тарифу, при цьому повинні були зменшити нарахування у зв'язку з зменшенням вартості природного газу. Окрім того, зазначене рішення Уряду прямо суперечить нормативно-правовим актам, які визначають принципи формування та встановлення тарифів, а також визначення нарахування плати за надану комунальну послугу. Наслідком застосування цієї постанови стане збільшення дотування галузі ТКЕ з місцевих бюджетів або погіршення якості надаваних послуг. Підсумовуючи, необхідно зазначити, що скасувавши одне політичне рішення у сфері теплопостачання, Уряд ухвалив інше, таке ж політичне. Це означає, що і в майбутньому діяльність сфери ЖКГ під загрозою вручення державних органів всупереч існуючій системі нормативно-правових актів та принципу збалансованості інтересів.

У 2019 році також не було вирішено питання передачі повноважень від НКРЕКП до ОМС з встановлення тарифів для підприємств тепло- та водопостачання. На жаль, незалежний державний колегіальний орган, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання в т. ч. у галузі тепло- та водопостачання, не зміг досягнути поставлених перед ним цілей. Політична складова у роботі цього органу постійно впливала на процес встановлення тарифів, внаслідок чого вони заниженими, встановлювалися з значним запізненням. Наслідком такої неефективної діяльності стала консолідована позиція ОМС, Мінрегіону, переважної більшості підприємств галузі тепло- та водопостачання щодо необхідності передачі на рівень ОМС повноважень з встановлення тарифів всім без виключення надавачам відповідних послуг. Така законодавча ініціатива була реалізована в законопроекті «Про внесення змін до деяких Законів України щодо регулювання діяльності підприємств у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення» (№ 9424), який був зареєстрований групою

народних депутатів 19.12.2018 року. На жаль, згадувана вже політична турбулентність, пов'язана з виборами Президента України та до ВРУ не дала можливість парламенту України попереднього скликання розглянути та ухвалити цей законопроект. Однак новий склад Уряду 30 вересня 2019 року оприлюднив Програму дій, яка визначає цілі та пріоритети діяльності протягом наступних п'яти років. Серед цих напрямів – передача від НКРЕКП до ОМС повноважень з встановлення тарифів на послуги тепло- та водопостачання (ціль 10.5. «Українці отримують якісні комунальні послуги»). На кінець 2019 року Мінрегіон завершує розробку нового законопроекту, який повинен забезпечити передачу відповідних повноважень на місцевий рівень. Таким чином, існує можливість остаточного вирішення цієї проблеми вже найближчим часом.

Не зважаючи на всі зусилля зацікавлених сторін, не були вирішені також у 2019 році проблеми заборгованості підприємств тепло- та водопостачання за спожиті енергоносії, нарахованих на цю заборгованість штрафних санкцій, та погашення державою заборгованості з різниці в тарифах. Необхідно відзначити, що ухвалений ВРУ Закон України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості тепlopостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» (від 03.11.2016 № 1730-VIII) лише частково вирішив перераховані вище проблеми. Зокрема, за передбаченими ним механізмами не була остаточно погашена зафіксована станом на 01.01.2016 р. заборгованість з різниці в тарифах перед підприємствами тепlopостачання на загальну суму 1 млрд грн. Фактично взагалі не була погашена заборгованість з різниці в тарифах перед підприємствами водопостачання на суму 3.4 млрд грн. На відміну від 2017 та 2018 років, у ДБ на 2019 рік коштів на погашення цієї заборгованості не було передбачено взагалі. Окрім того, не був визначений механізм погашення заборгованості з різниці в тарифах, яка виникла починаючи з 01.01.2016 року, і за попередніми підрахунками склала близько 15 млрд грн. Таким чином, підприємства тепло- і водопостачання не отримали достатній фінансовий ресурс, який би дав можливість забезпечити розрахунки з постачальниками енергоресурсів. Зареєстрований групою народних депутатів України ще 06.09.2017 р. у парламенті України законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання заборгованості тепlopостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії», спрямований на часткове вирішення проблем з заборгованістю підприємств галузі за енергоносії, ВРУ 8-го скликання так і не був розглянутий. У 2019 році Мінрегіон напрацював законопроекти, спрямовані на комплексне вирішення проблем погашення заборгованості з різниці в тарифах, розрахунків за енергоносії та списання штрафних санкцій. Зараз законопроекти проходять експертне обговорення, і вже найближчим часом планується початок їх офіційного погодження з ЦОВВ та іншими зацікавленими сторонами.

Підсумовуючи стан місцевого самоврядування у сфері ЖКГ за 2019 рік потрібно відзначити, що політичні процеси досить серйозно втрутилися в діяльність сфери, розбалансовуючи і так досить ненадійну систему взаємовідносин між суб'єктами. Прийняття відверто політично заангажованих рішень, ігнорування необхідності прийняття конче необхідних законів призвело до того, що замість зробити крок вперед у реформуванні сфери ЖКГ, вона знаходиться між стоянням на місці та кроком назад.

ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ

2019 рік став у земельній сфері для муніципалітетів не менш важливим аніж 2018 рік. Одним із важливих аспектів є продовження передачі земельних ділянок за межами населених пунктів сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад.

Таку можливість громадам надано нормами ст. 117 Земельного кодексу України, **розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.01.18 р. № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільгосппризначення державної власності у комунальну власність ОТГ»** та ст. 36 Закону України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні».

Процес передачі розпочинався у 2018-2019 роках з укладання меморандумів про співпрацю між обласними управліннями Держгеокадастру та ОТГ при передачі земель. Процес передачі досі не завершено. Для цього Держгеокадастр проводить інвентаризацію, формує земельні ділянки (це потребує часу та коштів), а громади продовжують об'єднуватись задля спроможності. Усі процедури з оформлення ділянок за меморандумами перед передачею до ОТГ здійснювались за рахунок держбюджету.

Нагадаємо, що у 2018 році 650 ОТГ отримали у комунальну власність за межами населених пунктів близько 1,46 млн га земельних ділянок. Цей процес продовжився і у 2019 році. Всього за 2018-2019 роки 785 ОТГ отримали з державної у комунальну власність майже 1,7 млн га земель сільськогосподарського призначення.

З 1 січня 2019 року вступив в дію Закон України №2628-VIII від 23.11.2018 року «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів»

Законом встановили 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 передує бюджетному періоду, в якому буде застосовуватиметься така оцінка. Однак нормативна грошова оцінка земельних ділянок, розташованих за межами населених пунктів, проводиться одночасно з наданням земельної ділянки в оренду і укладанням договору оренди. Прийняття цієї норми спричинить відтермінування набуття прав на оренду земельних ділянок в часі щонайменше на півроку. Нажаль, це може призвести до втрат місцевих бюджетів від недоотримання плати за землю, погіршення інвестиційного клімату через подовження терміну набуття прав оренди на земельні ділянки (ст. 271.2 ПКУ). 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%). Нормативна грошова оцінка земель під лісами не проведена, тому розмір податку встановлюється за спеціальною процедурою (ст. 277.1 ПКУ). Законом законодавчо обмежується застосування коефіцієнтів інфляції (індексу споживчих цін) до бази оподаткування платою за землю – нормативної грошової оцінки земель. Такі норми призводять до втрат місцевих бюджетів в сумі близько 2 млрд грн. Встановлюються особливості оподаткування земель в межах населених пунктів, у випадках, коли нормативна грошова оцінка не проведена (ст. 277.1 ПКУ). Також змінами до Податкового кодексу скасовано пільги зі сплати плати за землю для земель під залізницями (ст. 274.4 ПКУ).

19 березня набула чинності постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2018 року №710 «Про внесення змін до Порядку ведення Державного земельного кадастру». Внесені зміни до Порядку ведення Державного земельного кадастру дозволяють реєструвати земельні ділянки онлайн. Тепер фізичні і юридичні особи, які бажають зареєструвати земельну ділянку, можуть подати відповідну заяву та необхідну документацію через розробника такої документації, тобто сертифікованого інженера-землевпорядника. А він цю заяву про проведення державної реєстрації земельної ділянки подає в електронній формі з використанням особистого електронного

цифрового підпису. Будь-яка фізична або юридична особа за умови ідентифікації з використанням ЕЦП або іншого альтернативного засобу ідентифікації може отримувати вкопіювання з картографічної основи Державного земельного кадастру в режимі онлайн з можливістю її друку на своєму комп'ютері для подальшого використання при підготовці землепорядної документації. 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. Водночас залишається можливість подання відповідних документів щодо внесення відомостей до Державного земельного кадастру до Державного кадастрового реєстратора. Постанова деталізує підстави для відмови у внесенні відомостей до Державного земельного кадастру. 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 заявнику можливість контролювати стан готовності необхідних документів та отримувати актуальну інформацію про можливість їх одержання у відповідному Центрі надання адміністративних послуг.

5 червня 2019 року Уряд прийняв постанову № 476 «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України». Документ схвалено на виконання прийнятого 10 липня 2018 року Закону 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» №2498-VIII. Так, виникла потреба внесення змін до Порядку ведення Державного земельного кадастру, покращення його взаємодії з Державним реєстром речових прав, внесення змін до пілотних проектів з погодження документації із землеустрою, проведення електронних земельних торгів і удосконалення процедури проведення інвентаризації земель (формування масивів). Новим Порядком встановлюється алгоритм проведення інвентаризації земель під час здійснення землеустрою та складання за її результатами технічної документації із землеустрою щодо проведення інвентаризації земель, що стає результатом наповнення Державного земельного кадастру інформацією про земельні ділянки.

19 червня 2019 року Кабінет Міністрів постановою №522 вніс зміни до своєї постанови від 19 квітня 1993 р. № 284 «Про Порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам». Постановою надано додаткові повноваження виконавчим органам сільських, селищних, міських рад на територіях районів створювати спеціальні комісії та розглядати питання визначення та відшкодування збитків. До цього такі повноваження були лише у органів місцевого самоврядування міст обласного значення та районних державних адміністраціях. Тепер органи місцевого самоврядування отримали додатковий інструмент самоврядного контролю за використанням та охороною земель, який забезпечить отримання додаткових надходжень до місцевих бюджетів у вигляді відшкодування збитків (неодержані доходи).

Конституційний Суд України ухвалив Рішення у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» від 7 червня 2017 року № 413 зі змінами (далі – Постанова № 413), визнавши її такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною). Постановою № 413, зокрема, затвердже-

но Стратегію удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними (далі – Стратегія). У Рішенні КСУ зазначається, що положеннями Стратегії запроваджено додатковий, не передбачений Земельним Кодексом України чи іншими законами України, механізм визначення за певною формулою площі земельних ділянок, які належить передавати безоплатно на території відповідної області у власність громадянам. Крім того, Стратегією установлено додаткові особливості проведення земельних торгів, укладення, продовження строку дії та розірвання договорів оренди земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в користування (оренда, емфітевзис), що не передбачено ні Кодексом, ні іншими законами. Конституційний Суд України дійшов висновку, що Кабінет Міністрів України, затвердивши Стратегію, зокрема в частині положень її розділу «Система організації процесу виконання Стратегії», врегулював на підзаконному рівні умови та порядок набуття права власності та користування землею, які мають визначатися виключно законами України, і тим самим вийшов за межі своїх повноважень, встановлених Конституцією України. Отже, на думку КСУ, Стратегія, зокрема її розділ «Система організації процесу виконання Стратегії», не відповідає вимогам частини другої статті 6, частини другої статті 8, частин першої, другої, четвертої статті 13, статті 14, частини другої статті 19, частини третьої статті 41, пункту 7 частини першої статті 92, частини третьої статті 113, частини першої статті 117 Конституції України. Таким чином, КСУ прийшов до висновку, що невідповідність Конституції України положень розділу «Система організації процесу виконання Стратегії» Стратегії є підставою для визнання Постанови № 413 такою, що суперечить Конституції України. Рішення КСУ є обов'язковим, остаточним і таким, що не може бути оскаржене.

Зміни до Земельного кодексу України від 09.08.2019 року, внесені Законом України «Про фахову передвищу освіту» №2745-VIII. 9 серпня 2019 року вступив у силу Закон України «Про фахову передвищу освіту» №2745-VIII, яким, зокрема, внесено зміни та доповнення до Земельного кодексу України. Пунктом 2 статті 65 Закону визначається, що **земельні ділянки передаються закладам фахової передвищої освіти незалежно від форми власності у постійне користування.** Якщо зазначений заклад є приватним, то він також має право отримати земельну ділянку на праві постійного користування. Прикінцевими та Перехідними положеннями Закону доповнюється перелік земельних ділянок державної власності, які **не можуть передаватись у приватну власність**, а саме, доповнено статтю 84 Земельного кодексу України пунктами:

«ж-1) **земельні ділянки, закріплені за державними закладами фахової передвищої освіти»**

«з-1) **земельні ділянки, закріплені за державними закладами вищої освіти».**

Отже, землі закладів фахової передвищої освіти та вищої освіти не можуть бути передані у приватну власність. Метою Закону №2745 є визначення ключових засад, на яких має ґрунтуватися державна політика щодо фахової передвищої освіти. Забезпечуються можливості ефективного функціонування закладів фахової передвищої освіти, визначається їх статус, структура, права і обов'язки, джерела фінансування та можливості зрівняти права користування землями всіх закладів освіти.

УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ

03 жовтня 2019 року прийнято Закон України «Про оренду державного та комунального майна» №157. Ключові моменти, які впроваджуються Законом:

1. З'являється єдина загальнонаціональна система інформації про вакантне майно, належне державі і громадам – Електронна торгова система.

2. Орендодавець (чи будь хто інший) не отримує інформацію про осіб, які стають бажаючими прийняти участь у аукціоні та отримати майно.

3. Змінюються цільове призначення і додаткові умови: скасовуються цільові призначення для усіх типів майна, окрім освітнього, медичного, культурного, спортивного і майна, в якому розміщені держустанови. Встановлюється вичерпний перелік додаткових умов і документів, які можна вимагати для підтвердження вимог.

4. Змінюється процедура допуску до участі в конкурсі. Скасовується попередня кваліфікація, документи оцінюються лише після конкурсу, забороняється вимагати інші документи, окрім вицягу із реєстру про бенефіціарних власників.

5. Змінюється визначення стартової ціни:

– Зберігається лише для оренди без конкурсу (без аукціону);

– Балансоутримувачі зобов'язані самостійно переоцінити об'єкт, якщо він амортизований;

– В решті випадків – стартова ціна без оцінки;

– Інновативні механізми спонукають учасників до подачі найбільш наближеної до ринкової ціни ще до початку аукціону;

6. Змінено величину гарантійного платежу (2 місяці від стартової ціни, яка обраховується від балансової вартості), але натомість запроваджені авансовий платіж (2 місяці) і забезпечувальний депозит (2 місяці), які сплачують перед укладанням договору. Депозит повертається лише після закінчення договору.

7. Змінюється порядок продовження договорів:

– Усі договори продовжуються автоматично;

– Друге продовження виключно через аукціон;

– Орендар має переважне право на продовження і право на компенсацію витрат на поліпшення об'єкту оренди за рахунок переможця аукціону;

– Конкуренти чинного орендаря сплачують потрібний розмір авансового платежу (6 місяців).

8. Невід'ємні поліпшення з подальшим викупом без конкурсу. Тобто, невід'ємні поліпшення не даватимуть права на викуп та будівельна експертиза і звіт оцінювача замість аудиторського висновку.

9. Міняється строк оренди, який стає 5 років без нотаріального посвідчення, якщо такий договір укладено на Прозорро. Чинні договори орендарі можуть переоформити існуючі короткострокові на 5-річні за умови нотарізації.

10. Порядок зміни умов договору за новими правилами:

– Зменшення орендної плати не допускається;

– Зміна цільового призначення не допускається у більшості випадків;

– Зміна площі допускається у окремих випадках;

– Заміна сторони не допускається.

27 березня 2019 року Кабінет Міністрів України ухвалив комплексну постанову №367 "Деякі питання дерегуляції господарської діяльності". Постанова була розроблена Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Постанова встановила *Тимчасовий порядок реалізації експериментального Проекту з присвоєння адрес об'єктам будівництва та об'єктам*

нерухомого майна, який вступив в дію з 1 липня 2019 року. Раніше наданням поштових адрес займалися органи місцевої влади відповідно до порядків, встановлених відповідними сільськими, селищними, міськими радами. Відповідно до Урядового Порядку, рішення про присвоєння або зміну адреси об'єкта будівництва, об'єкта нерухомого майна приймає уповноважений орган містобудування та архітектури (**уповноважений орган з присвоєння адреси**).

Уповноваженим органом з присвоєння адреси може бути:

- виконавчий орган сільської, селищної, міської ради – якщо об'єкт розташований у межах території, на яку поширюються повноваження сільської, селищної, міської ради;
- районні в м. Києві державні адміністрації – якщо об'єкт розташований у межах території, на яку поширюються повноваження районної у м. Києві державної адміністрації;
- місцева державна адміністрація – якщо об'єкт розташований у межах території, на яку не поширюються повноваження сільської, селищної, міської ради або районних у м. Києві державних адміністрацій.

Термін надання такого рішення про присвоєння адреси становить 5 робочих днів. Тобто, органу місцевого самоврядування потрібно заздалегідь подбати про створення такого уповноваженого органу (якщо він відсутній) для вчасного надання такої адміністративної послуги.

Прийнятим Порядком також визначається, що:

– адреса об'єкта будівництва, адреса об'єкта нерухомого майна – унікальна структурована сукупність реквізитів, яка використовується для ідентифікації об'єкта та визначення місця його розташування на місцевості.

– адреса об'єкта будівництва присвоюється під час надання будівельного паспорта забудови земельної ділянки або містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки.

– адреса об'єкта будівництва, об'єкта нерухомого майна не присвоюється тимчасовим спорудам, а також лінійними об'єктами інженерно-транспортної інфраструктури, перелік яких визначається Мінрегіоном.

– за присвоєння адреси об'єкта будівництва, об'єкта нерухомого майна плата не стягується.

– з дати прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта присвоєна відповідно до цього Порядку адреса об'єкта будівництва автоматично вважається адресою об'єкта нерухомого майна та не потребує прийняття додаткових розпорядчих документів відповідними уповноваженими органами з присвоєння адреси.

Підставами для зміни адреси об'єкта нерухомого майна є:

- зміни в адміністративно-територіальному устрої;
- зміна назви адміністративно-територіальної автономії у складі України, області, району, населеного пункту, вулиці або поіменованого об'єкта;
- об'єднання та поділ вулиць;
- об'єднання, поділ об'єкта нерухомого майна, виділення частки з об'єкта нерухомого майна;
- впорядкування нумерації об'єктів нерухомого майна.

Якщо замовнику будівництва надано будівельний паспорт або містобудівні умови та обмеження до набрання чинності Постанови №367, такий замовник може звернутися до відповідного уповноваженого органу з присвоєння адреси із заявою про присвоєння адреси:

- об'єкту будівництва (до прийняття закінченого будівництвом об'єкта в експлуатацію);
- об'єкту нерухомого майна (після прийняття об'єкта в експлуатацію).

Індивідуальні (садибні) житлові будинки, садові, дачні будинки, які будуються (збудовані) на земельній ділянці, право власності на яку зареєстровано в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та яким не присвоєно адресу об'єкта будівництва під час надання будівельного паспорта або містобудівних умов та обмежень у порядку, **не потребують прийняття рішення про присвоєння адреси.**

Адресою такого об'єкта вважається місце розташування земельної ділянки, на якій споруджено відповідний будинок згідно з документом, який посвідчує право власності на земельну ділянку.

Постановою №367 доручено Мінрегіону розробити до 1 липня 2019 року Порядок визначення реквізитів адреси об'єкта будівництва та об'єкта нерухомого майна.

16 липня 2019 року почав діяти Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України №137 «Про перелік об'єктів будівництва та нерухомого майна, яким не присвоюється адреса об'єкта будівництва, об'єкта нерухомого майна» (схвалений 21 червня 2019 року).

Чіткій перелік об'єктів, яким не присвоюється поштова адреса розроблений для того, щоб уникнути проблем з управління лініями об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, складові яких часто можуть розташовуватися у межах декількох населених пунктів і адміністративно-територіальних центрів чи можуть належати декільком одразу.

До розробленого переліку увійшли:

- земельні ділянки;
- автомобільні дороги та вулиці;
- залізниця;
- злітно-посадкові смуги;
- мости, естакади, тунелі та метро;
- порти, канали, греблі та інші водні споруди;
- магістральні та місцеві трубопроводи, комунікації та лінії електропередач.

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

2019 рік став важливим для впровадження гендерно орієнтованого бюджетування (ГОБ) в Україні. Цей інструмент передбачений в Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 – 2020 роки для подальшого розвитку програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Використання ГОБ спрямоване на підвищення ефективності та якості надання послуг населенню з урахуванням потреб різних соціальних груп жінок і чоловіків, дівчат та хлопців, а також дозволить посилити підзвітність розпорядників бюджетних коштів та прозорість бюджету.

У 2019 році Міністерство фінансів України видало накази, що стосуються ГОБ або окремих його складових:

– Наказ № 1 від 2 січня 2019 року «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі».

– Наказ № 130 від 29 березня 2019 року «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо складання у 2019 році місцевих бюджетів на середньостроковий період», в якому зазначено, що за рішенням органу, що складає прогноз витрат, за результатами гендерного аналізу бюджетних програм може зазначатись інформація щодо врахування при прогнозуванні гендерних аспектів з метою зменшення гендерних розривів, послаблення негативних та посилення позитивних тенденцій у відповідній сфері/галузі з точки зору забезпечення гендерних потреб та задоволення гендерних інтересів.

– Нова редакція Наказу № 1536 від 10 грудня 2010 року «Про результативні показники бюджетної програми», затверджена Наказом Мінфіну № 145 від 08 квітня 2019 року, передбачає, що результативні показники бюджетних програм мають давати можливість оцінити вплив на економічний та соціальний розвиток, ефективність надання публічних послуг, ступінь забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.

– Наказ № 446 від 23 жовтня 2019 року «Про огляди витрат державного бюджету» передбачає врахування в оглядах витрат результатів гендерного аналізу бюджетних програм, підготовку висновків про ефективність надання публічних послуг за рахунок бюджетних коштів, рівень забезпечення потреб, задоволення інтересів отримувачів/користувачів і надавачів публічних послуг, у тому числі за ознакою статі та іншими ознаками.

Поки метод ГОБ має рекомендаційний характер державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування ознайомлюються з цим інструментом, випробовують його на практиці у процесі планування, виконання та звітування про виконання бюджетних програм.

У 2019 році відбулася низка навчань з ГОБ в межах різних проектів міжнародної технічної допомоги. Наприклад, Проект ГОБ провів навчання представників/-ць Мінфіну, Державної аудиторської служби України, головних розпорядників коштів державного бюджету, Четверту школу тренерів з ГОБ, а також тренінги для 568 представників/-ць обласного, районного та місцевого рівнів, в тому числі 343 ОТГ (з них – 309 ОТГ у співпраці з Проектом U-LEAD). Також навчання для представників/-ць місцевого самоврядування проводили Проект Уряду Канади «Партнерство для розвитку міст» (ПРОМІС) та Проект USAID «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС) та інші.

У рамках співпраці Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) та Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу з Представництвом Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні та Проектом ГОБ відбулася низка тренінгів для тренерів щодо запровадження тематики ГОБ до системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації

державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

За минулий рік **більше 8000 осіб зареєструвалися на безкоштовний онлайн-курс «Гендерно орієнтоване бюджетування для розвитку громад»** на платформі «Прометеус» (https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:AMU+GOB101+2018_T3/about). Цей курс ініційований Асоціацією міст України (АМУ) та розроблений у 2018 році в межах Проекту ПУЛЬС, що його впроваджує АМУ, та Проекту ГОБ. Крім того, до розробки курсу були залучені Національний демократичний інститут (NDI) (в межах програми USAID ДОБРЕ) та ООН Жінки. Міністерство соціальної політики України рекомендувало розпорядникам бюджетних коштів усіх рівнів пройти цей курс. **Сертифікати про успішне навчання вже отримали більше 6000 осіб.** Матеріали курсу та можливість отримати електронний сертифікат доступні постійно, реєструватися та навчатися можуть всі охочі.

Міністерство розвитку громад та територій України у вересні 2019 року затвердило Стратегію гендерної рівності на 2019-2021 роки. У ній закладені інституційні аспекти гендерної рівності на рівні міністерства, а також аспекти гендерної рівності в децентралізації. Серед інструментів реалізації Стратегії є гендерно орієнтоване бюджетування в громадах, розробка гендерних профілів громад, проведення гендерного аудиту доступності послуг різним групам населення.

У 2019 році у співпраці з ООН Жінки розроблено гендерні профілі 24 областей України та міста Київ²⁶. Кожен такий профіль містить інформацію про населення області, середній вік жінок і чоловіків, економічну активність, зайнятість та безробіття населення за місцем проживання, середньомісячну заробітну плату жінок та чоловіків тощо. Гендерні профілі містять шість основних блоків, серед яких: гендерна статистика, діючі регіональні документи, які стосуються гендерної тематики, інституційне та ресурсне забезпечення реалізації гендерної політики в області, оцінка та моніторинг реалізації гендерної політики на місцях, а також інформація про координацію дій, інформування та співпрацю з громадським сектором. Інформація, зібрана у профілях, може бути корисна для стратегічного планування, інформаційних та адвокаційних кампаній у сфері забезпечення гендерної рівності, проведенні моніторингу та оцінки діяльності.

Досвід розробки гендерних портретів/профілів вже мають територіальні громади України (Вінниця, Житомир, Харків, Кривий Ріг та інші), в тому числі завдяки співпраці АМУ з проектами Уряду Канади, а також завдяки роботі інших проектів міжнародної технічної допомоги. У 2019 році у співпраці з ООН Жінки гендерні профілі почали розробляти у 12 громадах Волинської, Чернівецької, Сумської та Херсонської областей. Крім того, у співпраці з АМУ та проектом ПРОМІС над своїм гендерним паспортом працювало місто Кропивницький.

В цілому, слід зазначити, що Україна має достатній досвід для того, щоб ділитися ним з представниками інших країн. Так, у грудні 2019 року Україну відвідала делегація²⁷ країн Вірменії, Грузії та Азербайджану для вивчення досвіду застосування гендерного підходу в бюджетному процесі. АМУ теж мала честь приймати цю делегацію у виконавчій дирекції в Києві та поділилася досвідом громад, що входять до складу АМУ.

Наприкінці 2019 року відбулася церемонія нагородження переможців рейтингу бюджетної прозорості «Кришталь року»²⁸ серед об'єднаних територіальних громад (ОТГ) України. Одна з номінацій була присвячена гендерно орієнтованому бюджетуванню. Звання найкращої громади в цій сфері у 2019 році отримала Чмирівська ОТГ в Луганській області.

Для успішного впровадження ГОБ необхідні гендерно розрізнені статистичні дані. Адже відсутність та/або складність збору таких даних, особливо на рівні міських, селищних та сільських громад, в тому числі ОТГ, значно ускладнюють проведення якісного гендерного аналізу. Наразі питання збору гендерної статистики не вирішене в повній мірі, але певні кроки були зроблені.

²⁶ <https://eu-ua.org/genderni-profilii-25-oblastey-ukrayiny?fbclid=IwAR0xS4eba-NgX61q3HQuBrAAoJbFR9z05I94gAva170jULTJ6WWgCvUuzc>

²⁷ На запрошення Проекту ГОБ в партнерстві з Офісом Південного Кавказу Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ)

²⁸ Премія «Кришталь року» та оцінка бюджетної прозорості року – це партнерська робота Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) через консорціум виконавців програми USAID DOBRE, Представництва Європейського Союзу, Проекту ПРОМІС, Фонду Східна Європа, Міжнародного фонду «Відродження», громадського партнерства «За прозорі місцеві бюджети!», а також інших міжнародних організацій і їхніх партнерів. Індекс прозорості місцевих бюджетів та методологія його оцінки розроблені Фондом Східна Європа спільно з громадським партнерством «За прозорі місцеві бюджети!» у співпраці з Асоціацією міст України за фінансової підтримки Європейського Союзу

27 лютого 2019 року КМУ ухвалив розроблену Мінекономрозвитку разом із Держстат Програму розвитку державної статистики до 2023 року. Вона передбачає модернізацію державної статистики через імплементацію міжнародних стандартів та регламентів ЄС, впровадження інформаційних технологій, а також моніторинг індикаторів Цілей сталого розвитку ООН (ЦСР) до 2030 року (включно з Ціллю 5 щодо досягнення гендерної рівності). Перелік індикаторів, у розрізі яких здійснюється збір даних для моніторингу реалізації ЦСР, затверджено Розпорядженням КМУ № 686-р від 21 серпня 2019 року. Серед них є і розрізнені за статтю.

У 2019 році Держстат створив міжвідомчу робочу групу з питань гармонізації національних показників гендерної рівності до міжнародних стандартів на виконання завдань та заходів, покладених у ключових документах з питань реалізації гендерної політики. Важливим напрацюванням групи став проект розпорядження Кабінету Міністрів України щодо питань збору даних для моніторингу гендерної рівності (з переліком показників). Очікується, що урядове розпорядження буде видане у 2020 році.

У вересні 2019 року проект ООН Жінки спільно з іншими проектами, представниками міністерств, асоціацій органів місцевого самоврядування та представниками територіальних громад розпочав роботу над переліком показників, розподілених за статтю, віком та іншими характеристиками для підготовки рекомендацій до наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 75 від 30 березня 2016 року «Методичні рекомендації щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади», спрямовані на врахування гендерного підходу та підходу, заснованому на правах людини, в процесі стратегічного планування.

В грудні 2019 року **Міжфракційне депутатське об'єднання «Рівні можливості» Верховної Ради України** розпочало низку консультаційних зустрічей з представниками міжнародних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги та АМУ з питань подальшого впровадження ГОБ в Україні.

Разом з іншими питаннями гендерної рівності, про важливість та необхідність застосування ГОБ на місцевому та регіональному рівні згадується також в **Європейській Хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад (далі – Хартія)**, ухваленій РЄМР.

Офіційно координує процес підписання Хартії в Україні Асоціація міст України, яка перебуває у складі РЄМР з 2002 року.

У березні 2019 року АМУ спільно з Проектом Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи²⁹ провела **опитування територіальних громад-членів АМУ щодо впровадження гендерної політики на місцевому рівні та Європейської Хартії рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад.** Участь в опитуванні взяли представники/-ці 284 територіальних громад, що входять до складу АМУ. 94% опитаних вважають, що гендерну політику слід впроваджувати та регулювати на національному рівні; 58% зазначили, що впроваджують гендерну політику в своїй діяльності; 30,1% зазначили, що елементи гендерної політики включено в стратегічний план дій на місцевому рівні.

12,5% респондентів зазначили, що прийняття Хартії перебуває на стадії розробки підготовчих документів; 14,6% респондентів стверджують, що Хартія обговорюється з метою найскорішого прийняття; 15% зазначили, що Хартія вже прийнята, а 47,9% респондентів – що Хартія перебуває на стадії обговорення доцільності її прийняття. 6,5% респондентів зазначили, що громада прийняла план дій щодо імплементації Хартії.

На запитання, чи є труднощі та перешкоди у процесі прийняття Хартії, 81,7% членів АМУ відповіли «ні», але 18,3% респондентів зазначили, що такі труднощі та перешкоди існують.

Серед найбільш поширених причин, що гальмують процес прийняття Хартії, були названі:

- нестача інформації про «гендер» та розуміння цього поняття на рівні працівників органів місцевого самоврядування – 41,7%;

²⁹ Проект «Посилення демократії та довіри на місцевому рівні в Україні», який реалізується Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи спільно з АМУ у рамках Плану дій Ради Європи на 2018-2021 роки

- кілька об'єднань, груп, активістів виступають проти прийняття Хартії – 30%;
- відсутність політичної волі з цього приводу – 13,3%;
- опір з боку депутатів місцевих рад – 6,7%.

У 2019 році кількість місцевих рад в Україні, які прийняли рішення про підписання Хартії, збільшилася до 63. За процесом підписання Хартії можна стежити на сторінці у Facebook: “Європейська хартія рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад-UA”. АМУ спільно з проектом ПРОМІС розробила «дорожню карту»³⁰ щодо розробки плану дій після підписання Хартії.

12 грудня 2019 року АМУ з Проектом ПРОМІС організували Другий всеукраїнський форум міст-підписантів Хартії, де представники/-ці місцевого самоврядування України та Канади поділилися досвідом врахування потреб жінок і чоловіків, які проживають в громадах, та обговорили основні методи та інструменти впровадження засад Хартії.

У 2019 році NDI в межах Програми USAID ДОБРЕ розробив Інструментарій гендерної рівності. Це методика, за допомогою якої громади можуть самостійно оцінити стан гендерної рівності та скласти план дій щодо його покращення. Апробація інструментарію розпочалася навесні 2019 року. Зараз ним користуються у 51 ОТГ. Розробники зазначають, що він може стати в нагоді як тим громадам, що планують підписати Європейську Хартію рівності, так і тим, хто хоче краще зрозуміти проблеми в сфері забезпечення гендерної рівності в громаді.

Для розвитку громад, і країни в цілому, важливо, щоб участь у прийнятті рішень на місцевому, регіональному та національному рівні брали і жінки, і чоловіки – в ідеалі – 50% жінок та 50% чоловіків.

У 2019 році після виборів помітно збільшилася кількість жінок в Парламенті України (з 12,5% до 20,52%). В новому Уряді України з 17 міністрів – вперше 6 жінок-міністерок, тобто 35,29%. Це вплинуло на те, що за минулий рік Україна піднялася на шість позицій за Індексом глобального гендерного розриву³¹ і посіла 59-е місце з 153 країн. Щорічне дослідження цього Індексу проводить Світовий економічний форум.

Важливою подією 2019 року стало прийняття Верховною Радою України нового Виборчого кодексу України, який передбачає 40% «гендерну квоту», тобто під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків партії повинні забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі). Кодекс набирає чинності з 1 січня 2020 року. «Гендерна квота» має радше декларативний характер, адже кодекс не передбачає механізму заміни кандидата у депутати кандидатом такої ж статі у разі скасування реєстрації кандидата у депутати за зверненням партії (організації партії), яка висунула такого кандидата, а також не передбачає санкцій за недотримання чи заохочень за дотримання цієї квоти. Проте, сподіваємося, що після наступних місцевих та парламентських виборів кількість жінок-депутаток зросте.

Важливо згадати, що у 2019 році посилилася увага до питань домашнього насильства, гендерно зумовленого насильства та торгівлі людьми. На виконання нормативно-правових актів України органи місцевого самоврядування почали розробляти, затверджувати та втілювати програми та плани із запобігання і протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та торгівлі людьми.

Багато територіальних громад долучилися до акції «16 днів активізму проти гендерного насильства». Це всесвітня акція, ініційована Центром Жіночого Глобального лідерства у 1991 році з метою привернення уваги до проблем гендерно зумовленого насильства, а також активізації діяльності державних структур і громадських організацій з метою захисту прав жінок та формування ненасильницької ідеології в суспільстві. Вона проходить щороку з 25 листопада по 10 грудня.

³⁰ http://pledgdg.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Dorozhnya_karta_2019.pdf

³¹ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

Протягом 2019 року в Україні відбулася низка заходів, де розглядалися питання гендерної рівності. Серед них: Третій Жіночий Конгрес, Kyiv Global Summit «Жінки.Мир.Безпека», XV Український муніципальний форум, регіональні заходи та акції, тематичні тижні на місцевому рівні («She Week для розвитку демократії», м. Житомир тощо). Участь у заходах взяли представники/-ці різних країн, що свідчить про важливість цієї тематики на міжнародному рівні. Наприклад, в рамках співпраці з Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи та проектом ПРОМІС XV Український муніципальний форум відвідали представники/-ці європейських та канадських міст, які успішно впроваджують політику гендерної рівності та використовують гендерно орієнтоване бюджетування.

Протягом року територіальні громади, які входять до складу Асоціації міст України, в рамках співпраці з проектом ПРОМІС реалізували короткострокові ініціативи, спрямовані на підвищення участі жінок у розвитку громад.

В цій статті ми зупинилися на окремих питаннях гендерної рівності та заходах, організованих в країні протягом року. У липні 2019 року відбулася також презентація Звіту³² з реалізації державної політики гендерної рівності Віце-прем'єр-міністерки з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Іванни Климпуш-Цинцадзе за час її роботи в Уряді, а у вересні 2019 року – проекту Звіту про результати Функціонального аналізу обсягу та розподілу повноважень на загальнодержавному, регіональному та місцевому інституційних рівнях для реалізації гендерної політики³³. Крім того, відбулася презентація Національного огляду³⁴ виконання Україною Пекінської декларації та Платформи дій (за 2014-2019 рр.), підготовленого Мінсоцполітики України у співпраці з іншими центральними органами виконавчої влади, а також Національного паралельного звіту³⁵ з виконання Пекінської декларації та Платформи дій, підготовленого спільними зусиллями понад 40 жіночих, феміністичних та дослідницьких організацій, щоб представити незалежний погляд на ситуацію із забезпеченням і захистом прав жінок та дівчат в Україні.

У серпні 2019 року Віце-прем'єр-міністром з питань європейської та євроатлантичної інтеграції став Дмитро Кулеба. Він висловив розуміння важливості питань гендерної рівності і готовність співпрацювати з усіма стейкхолдерами задля забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, адже вони пов'язані зі сталим розвитком нашої країни.

2020 рік буде знаковим як для світу, так і для України в контексті досягнення гендерної рівності, адже відзначатиметься 25-та річниця Пекінської декларації та Платформи дій, 5-та річниця Цілей Сталого Розвитку, 20-та річниця резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека». Це буде останній рік дії Національного плану дій України з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека». Також продовжиться реалізація Плану дій для України на 2018-2021 роки та Стратегії гендерної рівності на 2018-2023 роки, прийнятими Радою Європи. Тому очікуємо більше заходів на виконання цих та інших документів.

³² <https://eu-ua.org/genderni-profil-25-oblastey-ukrayiny>

³³ https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/gender_final1.pdf

³⁴ http://www.msp.gov.ua/files/gend_pol/UKR-Beijing%202019%20Ukraine.docx

³⁵ <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/15878.pdf>

ПІДСУМКИ 2019 РОКУ

1. Основні заходи із завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні залишилися не виконаними, не зважаючи на плани її завершити ще в 2017 році.

2. У кінці 2019 року розпочався процес внесення змін до Конституції України та прийняття нової редакції Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ". Цей початок засвідчив надзвичайний поспіх у їх розробленні та розгляді, відсутність належного вивчення та врахування громадської, експертної думки, вкрай незадовільну якість текстів законопроектів, велику кількість критичних правових суперечностей.

3. В країні активно продовжився процес добровільного об'єднання територіальних громад. Протягом року утворено шляхом об'єднання чи приєднання 223 територіальні громади. У звітному році також відбулися перші місцеві вибори до 158 територіальних громад, утворених шляхом об'єднання чи приєднання. Негативним моментом стало те, що на відміну від попередніх років, територіальні громади, що об'єдналися в кінці 2019 року, не були переведені на прямі відносини з державним бюджетом.

4. 19 грудня 2019 року Верховна Рада України ухвалила Виборчий кодекс України, який вступив в дію з 1 січня 2020 року. На виборах депутатів місцевих рад буде застосовуватися мажоритарна та пропорційна виборчі системи залежно від типу виборів та величини адміністративно-територіальних одиниць. Виборчим кодексом встановлюється високий розмір застави для кандидатів до обласних рад, а також міських рад та міських голів у містах з кількістю виборців більше 90 тис, що призведе до обмеження громадян брати участь у виборах, монополізації місцевого самоврядування великими політичними партіями або олігархічними групами, усуне від політичної боротьби місцеві партії.

5. Доходи місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів у 2019 році склали 300,2 млрд грн, що на 13,9% більше, ніж у попередньому році. Водночас, видатки місцевих бюджетів зросли на 1% до 557,5 млрд грн, а обсяг міжбюджетних трансфертів зменшився на 13% – із 298,6 млрд грн у 2018 році до 260,3 млрд грн у 2019 році.

6. У 2019 році продовжилась тенденція зростання ролі місцевих податків та зборів у наповненні місцевих бюджетів: частка місцевих податків і зборів у загальному обсязі власних надходжень місцевих бюджетів зросла до 24,5 %. В той же час роль трансфертів у наповненні місцевих бюджетів зменшилась до 46,4 % у зв'язку із змінами фінансових потоків трансфертів між державним та місцевими бюджетами.

7. У 2019 році Урядом та парламентом було прийнято низку суперечливих рішень, що негативно позначились на формуванні та виконанні місцевих бюджетів, зокрема, щодо: заборони розміщення тимчасово вільних коштів загального фонду місцевих бюджетів на депозитних рахунках; дискреційного розподілу додаткової дотації на заклади освіти та охорони здоров'я та субвенції на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг населених пунктів; зменшення обсягів субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; відміна сплати забудовниками пайової участі у розвитку інфраструктури населених пунктів починаючи з 2021 року.

8. Завдяки оновленому механізму оподаткування туристичним збором обсяг надходжень туристичного збору до місцевих бюджетів у 2019 році склав 196,2 млн грн, що вдвічі більше, ніж у 2018 році.

9. Реформа системи державних соціальних стандартів і нормативів протягом року так і не зрушила з місця. Окремі позитивні законодавчі ініціативи КМУ та Президента так і не були імплементовані. Уряд не зробив жодних практичних кроків до впровадження переліків, єдиних вимог до якості та доступності, а також механізму контролю за наданням публічних послуг за делегованими ОМС повноваженнями. Подальше відставання законодавчої складової від реальних

потреб ОМС в умовах завершення децентралізаційної реформи погіршує ситуацію із забезпеченням державою на місцевому рівні задекларованих нею ДССН під час надання публічних послуг для громадян.

10. У звітному році держава повністю монетизувала субсидії та пільги на житлово-комунальні послуги. Проте, громадянам надали право обирати монетизований вигляд субсидії та пільги: готівковий вигляд (держава перераховувала гроші «на руки» громадянам) та безготівковий вигляд (держава перераховувала гроші надавачам послуг без участі громадян). Монетизація, по-перше, мотивує громадян економити енергоресурси, а, по-друге, унеможлиблює накопичення заборгованості держави перед органами місцевого самоврядування за надані пільги та субсидії.

11. Звітний рік відзначився нестабільністю законодавства у сфері контролю за додержанням законодавства про працю. У травні суд визнав нечинним Порядок здійснення контролю працею, чим призупинив право органів місцевого самоврядування здійснювати відповідний контроль. У серпні Уряд прийняв новий Порядок контролю та відновив право органів місцевого самоврядування. Вищезазначене у 2019 році призвело до зменшення заходів з контролю за працею та збільшення тінізації зайнятості. Це, в свою чергу, спричинило зменшення доходів місцевих бюджетів від податку на доходи місцевих бюджетів.

12. У січні Парламент прийняв новий Закон про соціальні послуги, який ввів ряд суттєвих нововведень у діяльність органів місцевого самоврядування. Зокрема, Законом: чітко розподілено повноваження між органами державної влади та місцевого самоврядування; введені 17 базових соціальних послуг, надання яких гарантується на місцевому рівні райдержадміністраціями, виконавчими органами міських міст обласного значення рад та рад об'єднаних територіальних громад; організація надання соціальних послуг визначено як власні повноваження органів місцевого самоврядування. Проте, навіть на початок 2020 року Уряд не затвердив необхідні для виконання Закону підзаконні нормативно-правові акти. У зв'язку з цим органи місцевого самоврядування не можуть надавати соціальні послуги потребуючим громадянам, не порушуючи чинне законодавство.

13. Уряд змінив формулу розподілу освітньої субвенції. Це дозволило учетверо зменшити порівняно з 2018 роком дефіцит освітньої субвенції, але не повністю його закрити. Однак формула і надалі залишається недосконалою, і тому Уряд наприкінці року знову змушений був перерозподілити освітню субвенцію місцевим бюджетам поза формулою.

14. Уряд в кінці року відтермінує підвищення заробітних плат освітянам, заплановане з 1 січня 2020 року, через відсутність коштів у Державному бюджеті України і неготовність до скорочення 44 тис учителів (призупинка дії постанови № 802)

15. Критичної ваги набула проблема фінансування закладів дошкільної освіти у містах районного значення та окремих селищах. Так, наразі відсутнє належне виконання норм Бюджетного кодексу України районними радами та районними державними адміністраціями, а видатки на утримання частково або повністю перекладаються на бюджети міст районного значення, селищ та сіл. Назріває крайня необхідність розроблення Базового фінансового нормативу з фінансування дошкільної освіти.

16. Реформа Нової української школи отримала позитивні відгуки здобувачів освіти та їхніх батьків. Спільними зусиллями органів місцевого самоврядування, державної влади та освітян із 1.09.2019 року було продовжено її реалізацію у 2-х класах та пілотування Держстандарту у 3-х класах початкової школи.

17. Уряд запровадив поетапний перехід до фінансування закладів профтехосвіти, які розташовані на території міст обласного значення, з обласних бюджетів у рамках реформи системи професійної (професійно-технічної) освіти. З цією метою МОН наприкінці 2019 року визначило Вінницьку, Одеську та Сумську області пілотними в частині управління та фінансування закладів, розташованих на території міст-обласних центрів. Однак міста Вінниця, Одеса та Суми мають прийняти рішення про передачу власних коштів на здійснення таких видатків обласній раді в обсягах, що визначаються пропорційно кількості учнів, місцем реєстрації яких є відповідне місто.

18. Уряд продовжив кроки щодо забезпечення інклюзивності освіти. Так, набули чинності Державні будівельні норми В.2.2-40:2018 «Будинки і споруди. Інклюзивність будівель і споруд. Основні положення». В нових нормах не тільки посилено обов'язковість влаштування елементів безбар'єрності, а й наведені всі технічні характеристики та конкретні наочні приклади такого впровадження, враховуючи існуючий зарубіжний досвід. У той же час прийняття цього документа є викликом для органів місцевого самоврядування, які передовсім власними ресурсами мають забезпечити їх дотримання.

19. У 2019 році продовжено реалізацію державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги. На кінець року вже 1 500 медичних закладів працює з Національною службою здоров'я, де сімейні лікарі, педіатри і терапевти обслуговують понад 29,4 мільйона громадян. Стартував пілотний проект з реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги у Полтавській області. Органи місцевого самоврядування розпочали автономізацію та перетворення у комунальні некомерційні підприємства закладів охорони здоров'я, що надають первинну, вторинну, третинну, паліативну медичну допомогу та медичну реабілітацію. Майже не змінене фінансування галузі охорони здоров'я стало значним навантаженням на місцеві бюджети.

20. Звітний рік продовжив тенденції попереднього року щодо передачі земель сільськогосподарського призначення державної власності за межами населеного пункту до комунальної власності громад. Так, за 2019 рік територіальні громади, які об'єдналися, отримали з державної у комунальну власність близько 240 тис гектар земель. Також, у 2019 році територіальні громади отримали у розпорядження землі колективної власності (колишніх і діючих КСП). Такі дії надали можливість ОМС самостійно проводити інвентаризацію таких земель, розпоряджатись невитребуваними та нерозподіленими частками (паями), передавати без аукціонів в оренду польові дороги, лісосмуги, укладати договори сервітутного користування для меліоративних потреб. З червня 2019 року сільські та селищні ради отримали повноваження щодо можливості стягнення збитків як недоотриманого доходу від плати на землю (раніше такі повноваження мали виключно міста обласного значення та РДА).

21. Важливі зміни відбулись і з прийняттям нового Закону «Про оренду державного та комунального майна», який кардинально змінив підхід до роботи з орендою майна та запровадив електронні торгові системи (ЕТС). З'являється єдина загальнонаціональна система інформації про вакантне майно, належне державі і громадам.

22. У 2019 року так і не було завершено формування нормативно-правового поля, яке б забезпечило докорінну зміну сфери житлово-комунального господарства. Не були також усунуті виявлені неузгодженості та прорахунки в уже ухвалених нормативно-правових актах. Таким чином, реформування цієї сфери було фактично поставлено на паузу посередині шляху.

23. У минулому році держава продовжила втручатися у взаємовідносини між надавачами та споживачами комунальних послуг, приймаючи рішення поза межами правового поля, зокрема через обмеження розміру тарифів, зміни механізму їх корегування без економічної обґрунтованості. Фінансовий тягар спрямованих на соціальний захист споживачів комунальних послуг був перекладений виключно на органи місцевого самоврядування та їх комунальні підприємства.

Серія видань «Місцеве самоврядування в Україні», що видавалися Асоціацією міст України в 2010–2018 роках



Електронні версії видань доступні на сайті АМУ www.auc.org.ua у розділі Бібліотека.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
ПЕРЕБІГ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ	4
МІСЦЕВІ ФІНАНСИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	14
ДЕРЖАВНІ СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ, СТАНДАРТИ І НОРМАТИВИ В 2019 РОЦІ: РЕФОРМУВАТИ НЕ МОЖНА ЗАЛИШИТИ	30
СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ 2019 – ПОСТУПОВЕ ПРОДОВЖЕННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЗРІЛИХ РЕФОРМ	36
ДУМАЙ – ПОТІМ ДІЙ: РЕФОРМА ОСВІТИ ЧИ ЕКСПЕРИМЕНТ ТРИВАЮТЬ	42
ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я: ДРУГИЙ РІК ТУРБОРЕЖИМУ	48
ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО: РІК НЕВИПРАВДАНИХ НАДІЙ	61
ЗЕМЕЛЬНІ ВІДНОСИНИ	67
УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ	70
МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: НА ШЛЯХУ ДО РІВНИХ ПРАВ ТА МОЖЛИВОСТЕЙ ЖІНОК І ЧОЛОВІКІВ	73
ПІДСУМКИ 2019 РОКУ	78

Авторський колектив:

ГАРНИК О.І.,

КОБЯЛКО В.Г.,

ЛАЗАРЕНКО Н.П.,

ЛОГІНОВ О.В.,

МЕДВЕЦЬКА Т.В.,

МИКОЛЮК Н.М.,

МОЗГОВА Л.А., кандидат педагогічних наук

МЯГКОХОД В.М.,

ОСТАШКО С.І.,

ПАЛІЙЧУК Т.В., кандидат економічних наук

ПИЛЬТЯЙ О.В., кандидат економічних наук

РАБОШУК Я.О.,

СЕРЕБРЯНСЬКА Д.М., кандидат економічних наук

СКЛЯР І.В.

За редакцією СЛОБОЖАНА О.В., Виконавчого директора АМУ, кандидата наук з державного управління

**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**

Для нотаток

A series of horizontal dotted lines for taking notes.