



ВИДАННЯ ЗДІЙСНЕНО В РАМКАХ ПРОЕКТУ USAID «ІНІЦІАТИВА ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ПЕРЕДСТАВЛЕННЯ ІНТЕРЕСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ» (ДІАЛОГ)

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 2013 РІК

ЦЕ ВИДАННЯ СТАЛО МОЖЛИВИМ ЗАВДЯКИ ПІДТРИМЦІ АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ, ЗДІЙСНЕНІЙ ЧЕРЕЗ USAID. ЗМІСТ ВИДАННЯ Є ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ АМУ І НЕ ОБОВ'ЯЗКОВО ВІДОБРАЖАЄ ПОГЛЯДИ USAID АБО УРЯДУ США.

Скорочення в тексті:

АМУ – Асоціація міст України

АПУ – Адміністрація Президента України

АРК – Автономна Республіка Крим

ВВП – валовий внутрішній продукт

Держбюджет – Державний бюджет України

Держказначейство – Державне казначейство України

Держфінінспекція – Державна фінансова інспекція України

ЖЕК – житлово-комунальна контора

ЖКГ – житлово-комунальне господарство

ЗМІ – засоби масової інформації

ЄС – Європейський Союз

ЄХМС – Європейська хартія місцевого самоврядування

Кабмін, КМУ – Кабінет Міністрів України

ЛОР – лікар-отоларінголог

Мінфін – Міністерство фінансів України

Мінекономіки – Міністерство економічного розвитку та торгівлі України

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

Мінсоцполітики – Міністерство соціальної політики України

Мін'юст – Міністерство юстиції України

МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України

МОН – Міністерство освіти і науки України

НАК – національна акціонерна компанія

НПА – нормативно-правові акти

ОДА – обласна державна адміністрація

ОМС – органи місцевого самоврядування

ОСББ – об'єднання співвласників багатоквартирних будинків

РДА – районна державна адміністрація

ТЕЦ – теплоенергоцентраль

УЗД – ультразвукове дослідження

ФАП – фельдшерсько-акушерський пункт

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ЦПМСД - центр первинної медико-санітарної допомоги

USAID - Агентство США з міжнародного розвитку

| ВСТУП

Незважаючи на деякі корекції міжнародної політики нашої держави, керівництво України вже після відмови від підписання проекту Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, що планувалося 29 листопада 2013 року, неодноразово наголошувало на своїй відданості стратегічному курсу на європейську інтеграцію країни. Власну відданість цьому курсу, особливо протягом листопада-грудня звітного року, продемонструвало українське суспільство. Таким чином, Європейська хартія місцевого самоврядування залишається головним орієнтиром дальшого розвитку і становлення територіальних громад України та зміцнення спроможності їхніх органів місцевого самоврядування надавати громадянам необхідний обсяг публічних послуг належної якості.

У цьому звіті розглянуто річні тенденції державної політики щодо місцевого самоврядування, відображення цих тенденцій на ресурсній та іншій спроможності місцевих рад, а також на якості послуг, що надаються громадянам, в оцінці самих громадян. Розглянуто і стан у звітному році та перспективи реалізації неодноразово декларованої керівництвом реформи місцевого самоврядування.

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

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

1. СТАН БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

В 2013 році істотно поглибилася невідповідність між завданнями органів місцевого самоврядування та ресурсами, необхідними для їх виконання. Асоціація міст України ще на початку року попереджала: в 4-ому кварталі грошей, зокрема, на зарплати бюджетникам не вистачатиме. В численних зверненнях органів місцевого самоврядування наголошувалося – недофінансування за повноваженнями, делегованими державою, складає біля **30 млрд. грн¹**. Як і в попередні роки, все далі **знижується рівень фінансової забезпеченості делегованих державою повноважень** (рис. 1).

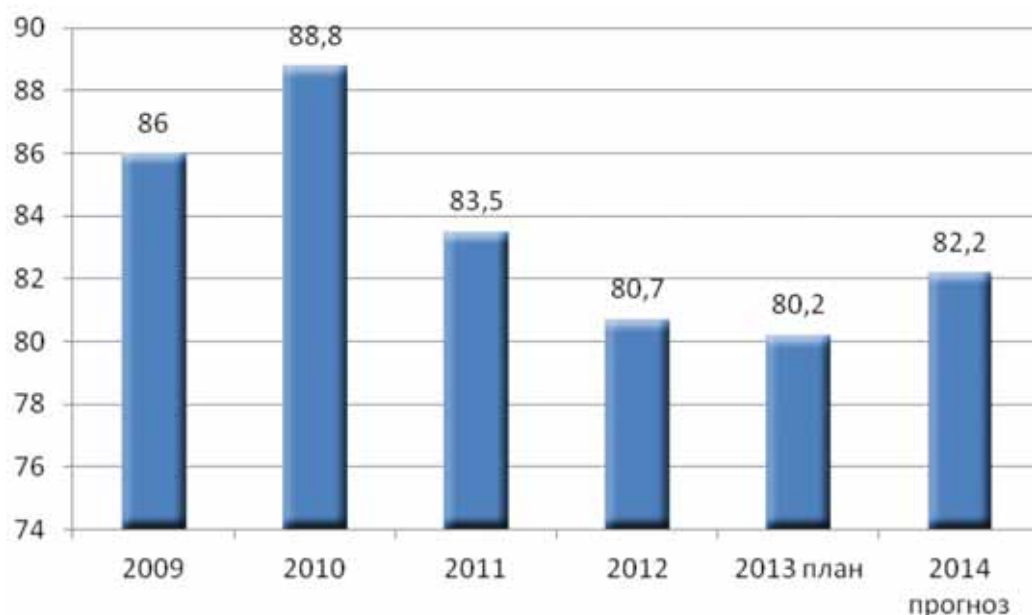


Рис. 1. Загальна забезпеченість делегованих повноважень, %

Якщо в 2009-2011 роках делеговані повноваження забезпечувалися лише на **89-86%** від реальної потреби, то в 2013 – на **80,2%**, хоча на 2014 рік прогнозується **82,2%**. При цьому найменший відсоток забезпеченості припадає на міста районного значення (т.зв. «малі міста»), ледве дотягуючи до відмітки у 70%. Що, звичайно, зумовлює низький рівень якості життя в цих містах, які складають більшість міст України, порівняно з більшими містами. Необхідно підкреслити, що з року в рік найменш забезпеченими є галузі «Державне управління» і «Фізкультура та спорт» – 44,1% та 50,6% від реальної потреби у 2013 році (рис. 2).

¹ Докладніше про оцінки показників місцевих бюджетів на 2013 рік в статтях «ДЕРЖБЮДЖЕТ-2013 – ДЕЖАВІО «ПОКРАЩЕННЯ» // Галузевий моніторинг. – №10. – <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon10.pdf> та «МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ - КРУТЕ ПІКЕ ТРИВАЄ...» // Галузевий моніторинг. – №13 - <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon13.pdf>

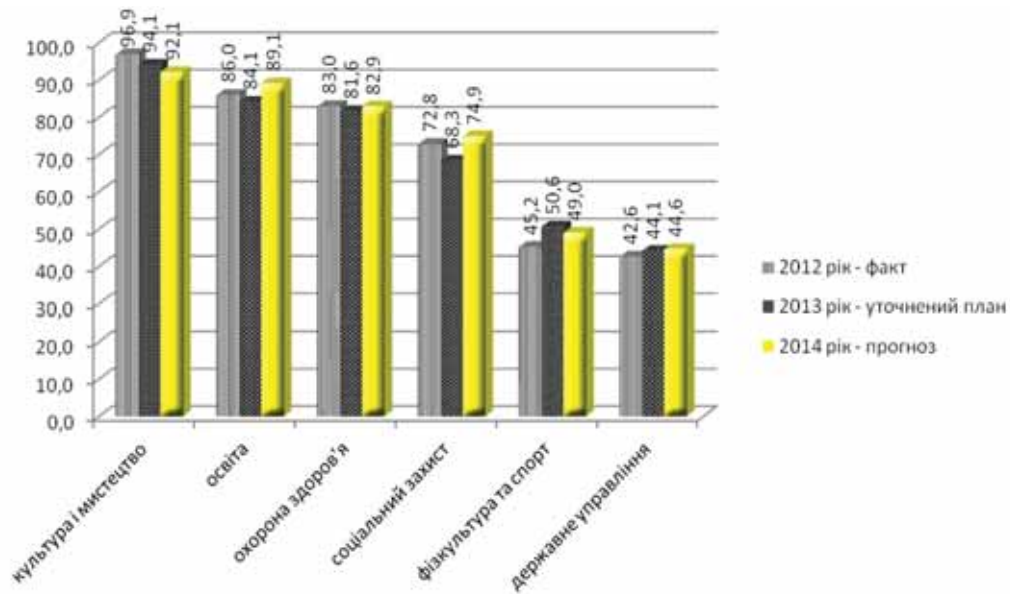


Рис.2. Рівень фінансової забезпеченості бюджетних галузей в 2012-2014 роках, %

Характерно, що на неповну фінансову забезпеченість місцевих бюджетів ще в лютому звертала увагу Урядом Державна фінансова інспекція України, зазначаючи, що на 2013 рік в 505 місцевих бюджетах із 692 на оплату праці, розрахунки за енергоносії та комунальні послуги закладів бюджетної сфери не вистачатиме майже **6,7 млрд. грн.**, з яких на зарплату – **4,5 млрд. грн.**². А в липні на засіданні Уряду Міністром фінансів озвучено цифру незабезпеченості місцевих бюджетів по захищених статтях вже в розмірі **10 млрд. грн.**!

Як і раніше, за таких умов фінансування з центрального рівня органи місцевого самоврядування для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень змушені були відволікати значну частину своїх і без того мізерних власних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень (житлово-комунальне господарство, благоустрій, транспортна сфера, утримання бюджетної та дорожньої інфраструктури, місцеві програми соціально-економічного розвитку тощо), покладених на них законодавством. Якщо в 2009-2012 роках органи місцевого самоврядування змушені були спрямовувати на фінансування делегованих повноважень від **25,6 до 37 %** власних ресурсів (з доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів), то в 2013 році, за попередніми розрахунками, на ці цілі було спрямовано майже **39%** власних ресурсів. Від цього не могли не страждати житлово-комунальна, транспортна сфери, програми місцевого розвитку, якість відповідних суспільних послуг.

²Лист Державної фінансової інспекції України за №08-12/126 від 01.02.2013 адресований Першому Віце-прем'єр-міністру України

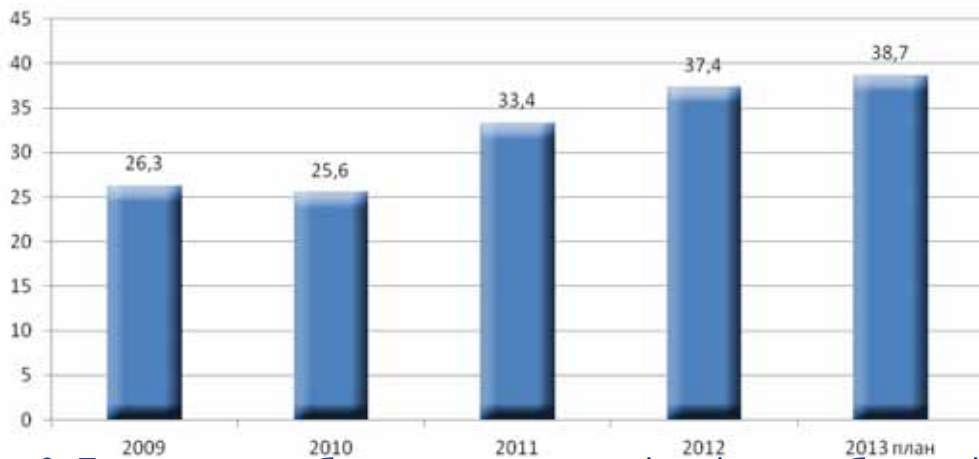


Рис. 3. Питома вага обсягу власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень, %

Таким чином, прогнози експертів АМУ на 2013 рік про обсяги прихованого дефіциту місцевих бюджетів повністю справдилися. Незабезпеченість підтвердилася за фактом і погашалася впродовж року з різних джерел (рис. 4).

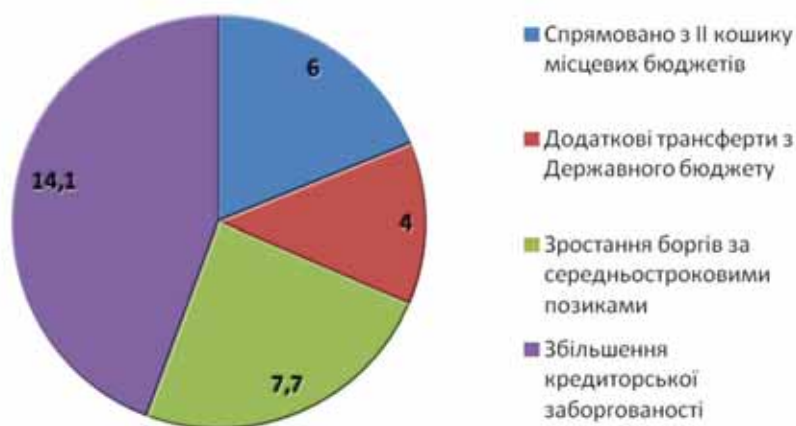


Рис.4. Джерела погашення незабезпеченості делегованих повноважень у 2013 році, млрд. грн.

Як і прогнозувалося, з жовтня почалися затримки виплат заробітних плат працівникам бюджетної сфери. Та й після початку цих затримок державні посадовці різних рівнів категорично заперечували наявність дефіциту місцевих бюджетів. Коли ж ситуація стала загрозливою, відповідальність за відсутність коштів на фінансування бюджетної сфери в населених пунктах почали перекидати на керівників органів місцевого самоврядування. Однак Уряду таки довелося вишукати і спрямувати до місцевих бюджетів кошти в обсязі **4 млрд. грн.**

Причиною ситуації, що склалася, більшість експертів називає відсутність коштів у державній скарбниці, при цьому майже ніхто не звертає уваги на якість бюджетного планування. У той же час, саме поглиблен-

ня фактичних дисбалансів між запланованими доходами та доведеними для виконання видатками, разом з загальним дефіцитом коштів, призводить до формування такого колосального дефіциту місцевих бюджетів. У попередньому, 2012 році, із 692 місцевих бюджетів не виконали план Мінфіну 283 бюджети на суму 1976,0 млн. грн., з яких м. Київ – на 233,4 млн. грн³. На такій невідповідності бюджетного планування на центральному рівні реаліям Асоціація міст неодноразово наголошувала, однак підходи Мінфіну не змінилися і при підготовці Держбюджету на 2013 рік. Про це свідчить 93,4-відсоткове виконання планових показників доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів⁴.

Показово, що за результатами звітного року заборгованість місцевих бюджетів за середньостроковими позиками не лише не скоротилася, але внаслідок закладеного дефіциту фінансових ресурсів на делеговані повноваження зростає і станом на 01.12.2013 року становила майже 7,7 млрд. грн. (4,7 млрд. грн. за період 2009-2012 років, 2,95 млрд. грн. за 2013 рік). Органи місцевого самоврядування були змушені з метою виправлення прорахунків в плануванні дохідної бази місцевих бюджетів отримувати ці позики для забезпечення бюджетної сфери фінансовими ресурсами. Але тут виникає логічне запитання: чому сьогодні за чужі прорахунки в плануванні вимушені платити муніципалітети?

Для запобігання таким явищам у майбутньому Асоціацією міст було розроблено законопроект про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо удосконалення механізму планування Міністерством фінансів України доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) (№ 2620а від 19.07.2013, н.д. Жеребнюк В.М.), яким пропонується списати борги місцевих бюджетів, вилучити взагалі поняття середньострокова позика і передбачити надання з державного бюджету додаткових дотацій на суму невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний бюджет України, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку.

Мало уваги звертається й на те, що дефіцит місцевих фінансів є зручним засобом приховування дефіциту бюджету державного. Передаючи на місцевий рівень видатки без адекватного фінансового забезпечення, уряд знімає з себе значний обсяг зобов'язань, які залишаються непрофінансованими або оплаченими за рахунок власних доходів чи запозичень місцевих бюджетів.

За цих умов бюджетна децентралізація для органів місцевого самоврядування залишається примарною мрією. **Рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету України щорічно зростає** (рис. 5).

³ Звіт про виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46389

⁴ Офіційний сайт Міністерства фінансів України // <http://www.minfin.gov.ua/file/link/390955/file/012014.pdf>

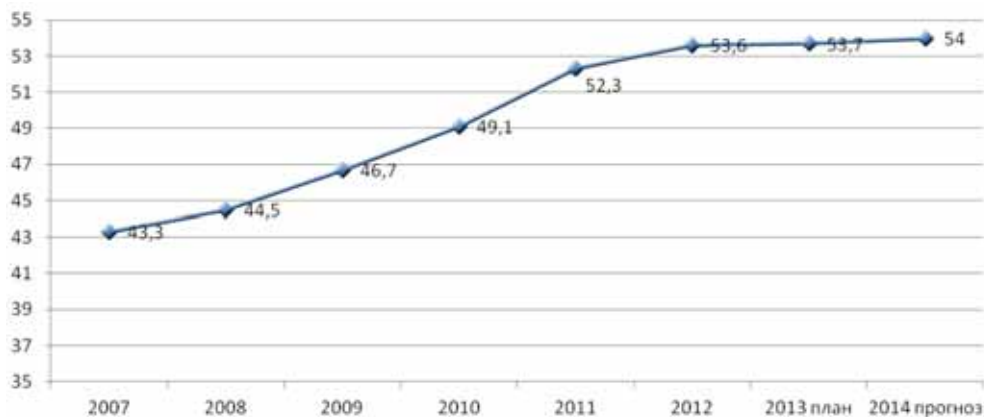


Рис.5. Частка трансфертів з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів за 2007-2014 роки, %

На фоні загального дефіциту коштів усе серйознішою проблемою для органів місцевого самоврядування стає казначейське обслуговування місцевих бюджетів. Ще з середини липня 2012 року територіальні органи Державної казначейської служби України фактично блокують проведення платежів органів місцевого самоврядування. За наявності відповідного фінансового ресурсу в місцевих бюджетах з цієї причини залишаються непогашеними значні обсяги бюджетних зобов'язань.

Характерною є динаміка обсягу заблокованих коштів. Якщо в червні-серпні 2012 року блокувалися відносно незначні суми, то в IV кварталі того ж року їхній обсяг став обчислюватися сотнями мільйонів. Тільки за даними більш ніж 120 міст, що надіслали до Асоціації міст відповідну інформацію, станом на 4 листопада 2012 року були заблоковані майже **1 млрд. грн.** коштів місцевих бюджетів. Екстраполяція цього показника на всі органи місцевого самоврядування – члени АМУ дозволяє зробити висновок, що станом на кінець IV кварталу 2012 року було заблоковано орієнтовно **3-4 млрд. грн.** коштів місцевих бюджетів⁵.

Таке блокування платежів, але в ще більших розмірах, тривало і в звітному 2013 році. Так, за даними від 139 міст станом на жовтень залишалися заблокованими майже **1,6 млрд. грн.** коштів місцевих бюджетів. Екстраполяція цього показника на всі органи місцевого самоврядування, що є членами АМУ, дає підстави стверджувати, що на той самий час було **заблоковано понад 6 млрд. грн.** коштів місцевих бюджетів територіальних громад, або в півтора рази більше, ніж у минулому році на кінець року. В усіх містах незалежно від категорії та регіону блокувалися всі незахищені статті видатків місцевих бюджетів (рис.6). При цьому за період з травня по жовтень обсяг заблокованих коштів зріс утричі, а по деяких територіальних громадах тривалість затримок розрахунків досягла 150 календарних днів (майже 5 місяців!).

⁵ Докладніше про проблеми казначейського обслуговування місцевих бюджетів в 2012 році в статті «КАЗНАЧЕЙСЬКІ ПУТА ДЛЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ» // Галузевий моніторинг. – №10. – <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon10.pdf>



Рис.6. Обсяги заблокованих казначейством коштів місцевих бюджетів за період з 01.10.2012 по 01.10.2013 рр., млрд. грн.

Такий спосіб підтримки ліквідності єдиного казначейського рахунку негативно впливає на якість життя безпосередньо в територіальних громадах, а наслідки цього органам місцевого самоврядування доведеться ще довго виправляти.

Склася парадоксальна ситуація, коли навіть міста, які в умовах закладеного в Державному бюджеті 2013 року гострого дефіциту місцевих бюджетів знайшли кошти на хоч якийсь фінансування ЖКГ, дорожнього господарства, утримання бюджетних установ, не могли ними скористатися, оскільки Держказначейство не пропускало цих коштів для здійснення необхідних проплат. Дійшло до абсурду, коли окремі міста, маючи власні, але заблоковані Держказначейством кошти, були вимушені залучати приватні кошти, щоб забезпечувати паливом автомобілі швидкої допомоги та розраховуватися за угодами підряду з виконавцями ремонту дитячих садочків, шкіл, доріг, об'єктів благоустрою.

З метою подолання проблем казначейського обслуговування місцевих бюджетів Асоціацією міст було підготовлено зміни до діючого законодавства. Наразі ті пропозиції враховані у законопроектах: 1) про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо обслуговування місцевих бюджетів за доходами і видатками, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та доходами і видатками спеціального фонду) (№ 2283 від 12.02.2013, н.д. Кошулинський Р.В., Михальчишин Ю.А., Ілєнко А.Ю.); 2) про внесення доповнень в Бюджетний кодекс України щодо удосконалення казначейського виконання місцевих бюджетів (№ 2381 від 25.02.2013, н.д. Левченко М.О.); 3) про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо дотримання прав органів місцевого самоврядування на фінансову самостійність та заборону блокування платежів (№ 2448а від 01.07.2013, н.д. Балага В.І.); 4) про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо встановлення відповідальності органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, та їх керівників за використання їх співробітниками коштів місцевих бюджетів без згоди органів місцевого самоврядування (№ 2465а від 02.07.2013, н.д. Левченко М.О.); 5) про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлен-

ня відповідальності органів, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, та їх керівників за використання їх співробітниками коштів місцевих бюджетів без згоди органів місцевого самоврядування (№ 2479а від 03.07.2013, н.д. Левченко М.О.); 6) про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України) (№ 3024 від 24.07.2013, н.д. Слюз Т.Я.). На жаль, до кінця звітного року жоден з цих законопроектів парламентом не був розглянутий.

Невтішною за результатами звітного року виглядає і перспектива поступового врегулювання бюджетних проблем місцевого самоврядування через проведення бюджетної реформи, передбаченої Програмою економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»⁶. Жодного із завдань на зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування не виконано:

- 1) не забезпечується 100% фінансування делегованих повноважень;
- 2) не збільшено на 10% власних доходів місцевого самоврядування;
- 3) не підвищено видаткової автономності місцевих бюджетів.

Ті ж окремі зміни, що були такі внесені до бюджетного та податкового законодавства, до суттєвих змін у бюджетному забезпеченні місцевого самоврядування не призвели.

Показово виглядає динаміка питомої ваги місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України, адже збільшення цього показника до 50% мало бути одним з головних індикаторів успіху реформи міжбюджетних відносин, передбаченої Програмою економічних реформ Президента.

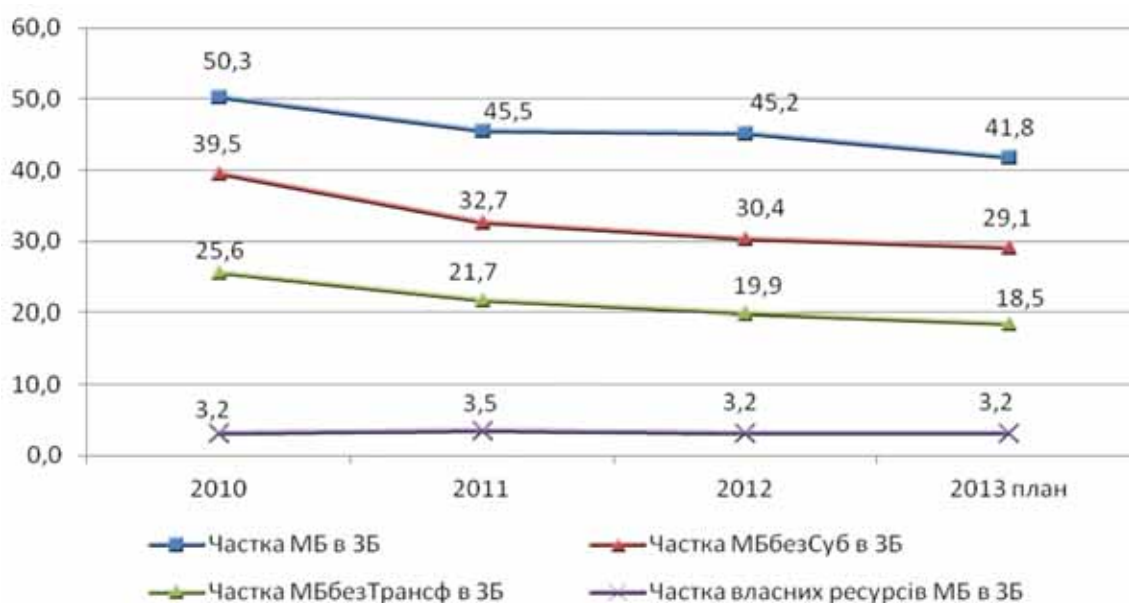


Рис.7. Частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України за 2009-2013 роки, %

Як бачимо (рис. 7), частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, починаючи з 2010 року, лише зменшується і в 2013 році знизилася до 41,8%,

⁶ Докладніше у розділі «НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЛАН ДІЙ НА 2013 РІК: АВАНСИ І БОРГИ».

що є найнижчим рівнем за останні 4 роки. Ще більше знижується її частка без урахування цільових субвенцій з державного бюджету (29,1 %). А вже кошти цільових субвенцій не можуть використовуватися місцевими радами на власний розсуд. А без урахування міжбюджетних трансфертів узагалі частка місцевих бюджетів виглядає зовсім мізерною (18,5 %). І зовсім нікчемною виглядає частка у Зведеному бюджеті власних ресурсів місцевих бюджетів (3,2 %). За будь-яким з цих показників частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті є далекою від 50 %, запланованих у Програмі. До того ж, ці показники не лише не наближаються, а й віддаляються від запланованого рівня.

Отже, негативні тенденції в бюджетному забезпеченні територіальних громад за 2013 рік, як і в останні роки взагалі, тільки поглибилися. Місцеве самоврядування й далі потребує розширення власної ресурсної бази та запровадження децентралізованого принципу бюджетування. Однак Кабінет Міністрів, Мінфін, замість краще враховувати думку місцевого самоврядування, вже другий рік підряд, всупереч вимогам п. 10 частини першої ст. 38 Бюджетного кодексу України, ст. 19-20 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», Регламенту Кабінету Міністрів України не провели бюджетних консультацій з органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями. Проект Держбюджету на 2014 рік був схвалений Урядом без врахування думки українських територіальних громад.

2. ПРАВО ГРОМАД ОБИРАТИ МІСЬКИХ ГОЛІВ ТА РЕАЛІЇ ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Верховна Рада України в липні 1997 року ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, чим визнала за територіальними громадами сіл, селищ та міст України право самостійно вирішувати питання місцевого значення.

В Україні відповідно до статті 8 Конституції визнається і діє принцип верховенства права, а відповідно до її статті 7 - визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Частиною другою статті 141 Конституції до повноважень територіальних громад, тобто до питань місцевого значення, віднесено обрання шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голови (далі – голова), який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

У той же час статтею 79 закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено випадки та порядок дострокового припинення повноважень голови. Відповідно до пункту 30 статті 85 Конституції України призначення позачергових виборів до органів місцевого самоврядування віднесено до повноважень Верховної Ради.

Відповідно до частини п'ятої згаданої статті 79 закону «Про місцеве самоврядування в Україні» питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів голови можуть порушувати відповідні ради, а також голови обласної, Київської, Севастопольської міської державних адміністрацій.

Починаючи з 2010 року та порівняно з попереднім 4-річним періодом істотно зростає кількість випадків дострокового припинення повноважень голів та призначення їх позачергових виборів (рис.1). Протягом цього 4-річного періоду було призначено 803 позачергових виборів голів, в той час як за попередній період таких призначень було на 100 менше – тобто 703⁷ або на 14% менше.

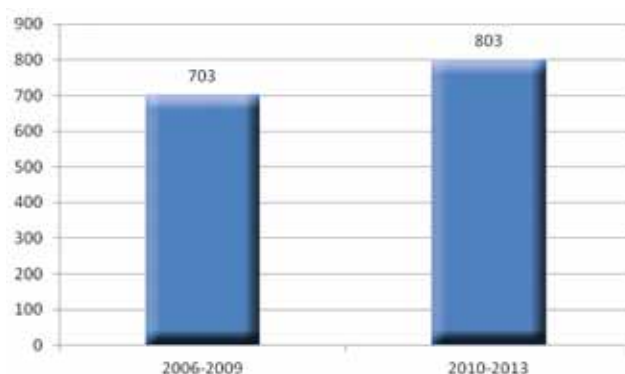


Рис. 1. Позачергові вибори сільських, селищних, міських голів у періоди 2006-2009 та 2010-2013 р.р.

⁷ Тут і далі дані про призначені позачергові вибори взято з сайту Верховної Ради України

В переважній більшості таких територіальних громад дострокові вибори голів належними суб'єктами були вчасно ініційовані, і Верховною Радою у прийнятні терміни призначені.

У той же час стосовно дострокового припинення повноважень саме міських голів та призначення їх позачергових виборів ситуація в ці саме 4-річні періоди виглядає інакше (рис. 2).

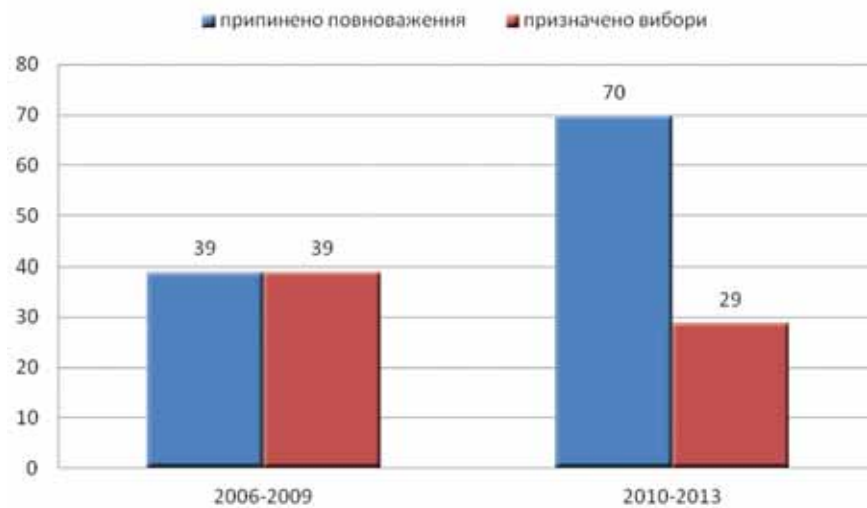


Рис. 2. Дострокові припинення повноважень міських голів та призначення їх позачергових виборів

По-перше, за період 2010-2013 р.р. було, за даними АМУ, достроково припинено повноваження 70 голів, що на 79% вище, ніж за період 2006-2009 р.р..



Рис.3. Оголошені причини дострокового припинення повноважень міських голів у 2010-2013 р.р.

За винятком переходу на роботу в органи державної влади (обрання народним депутатом України, призначення головою РДА тощо - всього 11 випадків), що траплялося і в попередній період, решта дострокових припинень повноважень (див. рис. 3) може бути наслідком зрослого тиску, здійснюваного на народних обранців, як з боку органів державної влади, так і з боку кримінальних угруповань.

По-друге, в цей же самий період (2010-2013 р.р.) кількість призначень Верховною Радою позачергових виборів міських голів не лише відповідним чином не зросла, цей показник, навпаки, на 84% порівняно з попереднім періодом знизився. Таким чином, з 70 територіальних громад, де повноваження міських голів було достроково припинені, Верховною Радою було призначено вибори лише в 29 територіальних громадах. Конституційне право решти 41 територіальної громади обирати собі міського голову Верховною Радою порушується. В тому числі вибори Чернівецького міського голови не призначаються протягом вже майже трьох років, не зважаючи на відповідні позитивні рішення парламентського Комітету з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Півтора роки не призначаються вибори Київського міського голови, що викликало протести столичної громадськості. Це може свідчити про неповагу до прав територіальних громад саме з боку парламентської більшості, адже в іншому випадку вибори були би своєчасно призначені.

Примітно, що питання дострокових виборів Чернівецького міського голови, чий повноваження були припинені ще наприкінці березня 2011 року, не порушувалося перед Верховною Радою ні Чернівецькою міською радою, ні головою Чернівецької ОДА, хоча це є саме їхньою функцією відповідно до закону. Обидва рази це питання порушувалося у Верховній Раді одним з народних депутатів. Така позиція ОДА в цих випадках може виглядати якщо не прямим сприянням, то принаймні потуранням захопленню та утриманню влади на місцях особами, не уповноваженими для цього відповідними територіальними громадами.

У відповідності з частиною другою статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у разі дострокового звільнення голови його повноваження до обрання нового голови тимчасово здійснює секретар відповідної ради, який обирається з числа депутатів цієї ради. Якщо не у всіх, то принаймні у більшості міст, призначення дострокових виборів у яких парламентською більшістю зволікається, секретарі міських рад є членами політичної партії, що контролює більшість у парламенті, або, принаймні, входили перед обранням на посаду секретаря до депутатської фракції цієї партії.

Таким чином, протягом звітного року та попередніх років в державі відбувалося та тривало свавільне позбавлення територіальних громад низки міст конституційного права вирішувати питання місцевого значення в частині обрання своїх міських голів. За потурання керівництва місцевих органів виконавчої влади та парламентської більшості, після дострокового припинення повноважень міських голів, обраних на місцевих виборах 2010 року, ці ключові на місцях посади заміщуються та утримуються людьми, не уповноваженими ні законом, ні відповідними територіальними громадами на постійне виконання відповідних обов'язків.

Однією з причин зазначеної негативної тенденції останніх років, поряд з суб'єктивними факторами, є хиби чинного законодавства, які дають можливість політичній партії, що має або контролює більшість у парламенті, правоохоронні органи, захоплювати і утримувати важливу посаду виконавця функцій сільського, селищного, міського голови принаймні до чергових місцевих виборів. Порушуючи принцип верховенства права, вона позбав-

ляє територіальну громаду її конституційного права самостійно обирати собі голову. Для подолання цієї проблеми, на нашу думку, необхідно:

1. У статті 15 Закону України «Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» передбачити максимальний термін між достроковим припиненням повноважень голови або ради і реалізацією права територіальної громади на вибори нового голови або ради.

2. Зробити норми статті 79 закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо порушення питання про призначення дострокових (позачергових) виборів голови та місцевої ради обов'язковими з визначенням термінів виконання. Розглянути можливість зробити обов'язковою норму щодо призначення таких виборів. Враховуючи характер Верховної Ради як політичного органу, доцільно було б передати це повноваження посадовій особі, яка може нести відповідальність за невиконання зазначеної норми. Це потребує вилучення з статті з статті 85 Конституції України пункту 30, який відносить призначення місцевих виборів до повноважень парламенту.

3. Прийняти закон «Про статус сільського, селищного, міського голови», проект якого розроблений на замовлення АМУ.

3. СТАН ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА ТА ПРОБЛЕМИ ГАЛУЗІ

Житлово-комунальне господарство є складною галуззю, до якої належить широке коло безпосередньо пов'язаних із життєзабезпеченням населення України питань, що вирішуються органами місцевого самоврядування. Головною проблемою тут залишається несвоєчасний перегляд цін/тарифів на житлово-комунальні послуги для населення, а також їхнє затвердження в розмірах, що не враховують фактичної собівартості послуг - середній рівень відшкодування затвердженими тарифами фактичної собівартості послуг в звітному році складав близько 75 %.

При цьому позиція державної влади щодо утримання розміру плати за комунальні послуги за політичними, а не економічними критеріями залишалася незмінною і будь-які спроби органів місцевого самоврядування переглянути тарифи, присікалися. При цьому повзуче підвищення цін на основні складові тарифів (мінімальна заробітна плата, енергоносії – див. рис. 1) Урядом та його органами не блокувалося, а необхідність відповідного корегування тарифів на послуги ЖКГ до уваги не бралася.

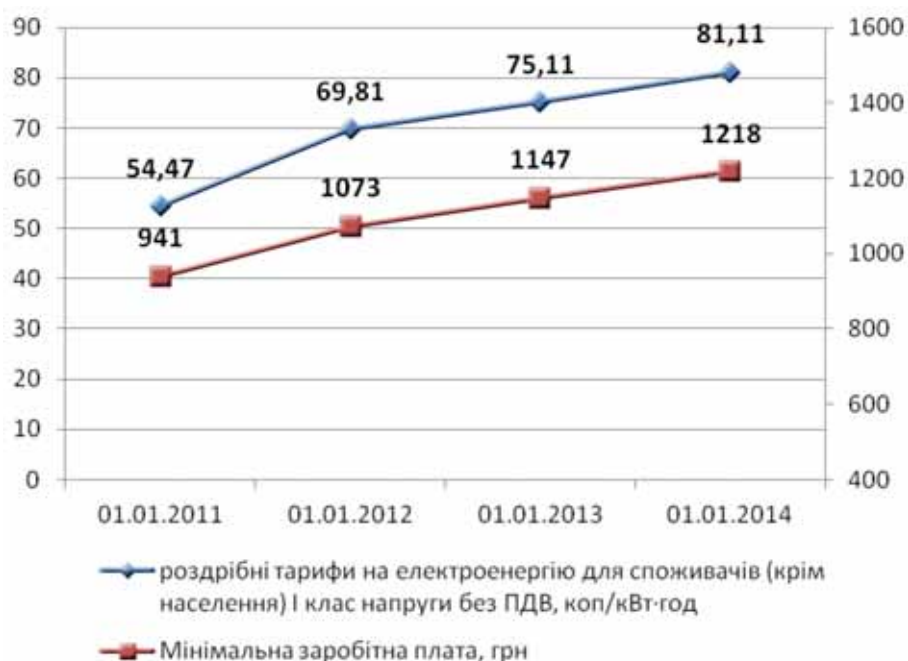


Рис. 1. Динаміка зміни основних складових тарифів на послуги ЖКГ

Так, 5 серпня Прем'єр-міністр України М.Азаров, обурившись, що в семи регіонах місцеві ради прийняли рішення про приведення тарифів до економічно обґрунтованого рівня, доручив Мінрегіону перевірити доцільність таких рішень та покарати винних посадових осіб органів місцевого самоврядування, які допустили підвищення цін⁸. Після цього на комуналь-

⁸ Сайт новин Unian
<http://www.unian.ua/society/820533-azarov-obitsyae-scho-tarifi-na-jkp-ne-pidvischuvatimutsya-do-2015-roku.html>

ників та міських голів міст, де міські ради прийняли такі рішення, посипалися перевірки територіальних відділень Антимонопольного комітету, відділень Держінспекцій з контролю за цінами і тарифами, Держфінінспекції та інших контролюючих органів. І вже в кінці того місяця Міністр прозвітував: «Тарифи переглядалися тільки по підприємствах, що належать сфері управління органів місцевого самоврядування. Підняття тарифів було по 319 суб'єктах. ... По 266 вже прийнято рішення щодо скасування таких тарифів... Залишилось доопрацювати комісіями 53 рішення»⁹. При цьому, наприклад, у місті Полтаві було скасовано рішення про підвищення тарифів на утримання будинків і споруд та прибудинкової території, які не переглядалися з 2008 року та відшкодовували лише 41 % собівартості послуг. Загалом же аналіз тарифів на послуги з утримання будинків та прибудинкових територій по містах-обласних центрах свідчить, то лише 5 таких міст перезатвердили тарифи у 2013 році, 7 міст мають тарифи, затверджені на початку 2012 року, а в решті міст тарифи затверджені ще у 2011-2008 роках.

Те саме стосується і тарифів, затвердження яких належить до компетенції Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері житлово-комунальних послуг. Протягом останніх трьох років жодного перегляду цим органом тарифів на послуги централізованого теплопостачання та протягом останніх двох років тарифів на послуги водопостачання та водовідведення не зафіксовано.

В зв'язку з такою тарифною політикою в найгіршій ситуації опинилися комунальні підприємства теплопостачання, що станом на кінець 2013 року року заборгували НАК „Нафтогаз України” 24,8 мільярда гривень за спожитий природний газ, з яких 14,9 млрд. грн. або майже 60% склала заборгованість, що виникла у 2013 році. Кризовий стан, в якому опинилися комунальні підприємства теплопостачання, пов'язаний з тим, що протягом багатьох років галузь практично „кредитує” населення, надаючи послуги теплопостачання за тарифами, які не забезпечують покриття виправданих витрат таких підприємств на виробництво, передачу та постачання теплової енергії, в той час як держава несвоєчасно та не в повному обсязі компенсує різницю між тарифами і собівартістю послуг. Станом на кінець звітного року тариф на послуги цих підприємств у середньому покриває лише 60% їхньої собівартості.

Держава, блокуючи приведення тарифів до економічно обґрунтованого рівня, не виконує свого обов'язку компенсувати зазнані комунальними підприємствами збитки від такої тарифної політики її органів. Якщо в попередньому році субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення складала за фактом 14,4 млрд. грн. із запланованих 15,9 млрд. грн., то в держбюджеті 2013 року на ці цілі коштів було передбачено втричі менше. До того ж, із передбачених 5,1 млрд. грн. фактично було виділено лише 2,0 млрд. грн. (див. рис. 2).

⁹ Сайт новин РБК-Україна

<http://tek.rbc.ua/ukr/kabmin-uzhe-prinyal-266-resheniy-otnositelno-otmeny-povysheniya-28082013122100>

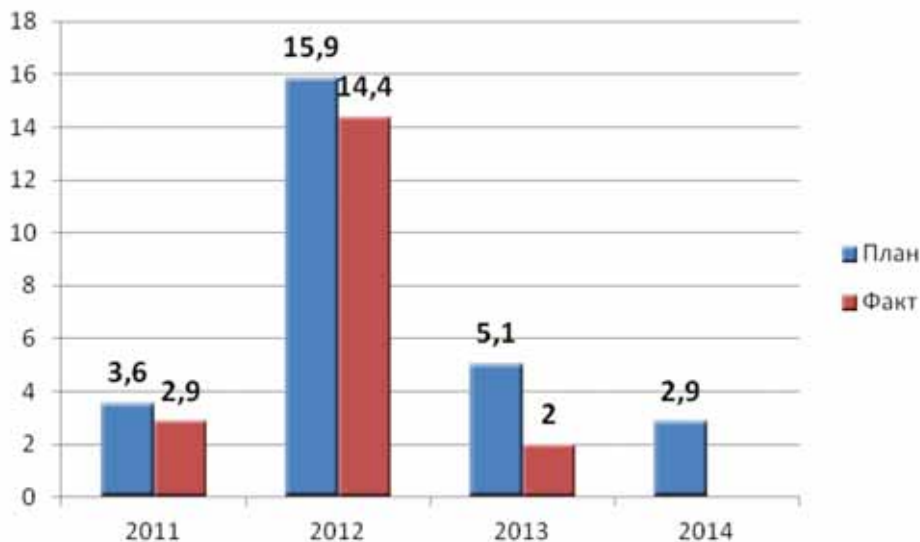


Рис. 2. Стан виплати субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення з різниці в тарифах у 2011-2013 роках, млрд.гривень¹⁰

З метою реструктуризації фактичної заборгованості державного бюджету перед комунальними підприємствами Кабінет Міністрів 29 вересня прийняв постанову № 720, якою передбачив можливість держави погашати заборгованості перед місцевими бюджетами з різниці в тарифах на теплову енергію у сумі 6,73 млрд. грн. фінансовими казначейськими векселями. На думку експертів АМУ, ця постанова містить істотні недоліки. В ній, зокрема:

— не передбачено гарантій прийняття енергопостачальниками фінансових казначейських векселів від комунальних підприємств у рахунок оплати за спожиті енергоносії;

— закладено корупційні ризики – зокрема, щодо суб'єктивного погашення заборгованості окремим суб'єктам господарювання коштами з державного бюджету, а іншим – виключно казначейськими векселями.

Крім того, залишається незрозумілим, як, маючи векселі замість реальних коштів, підприємства будуть виплачувати заробітну плату своїм працівникам, податки до того ж державного бюджету? На кінець 2013 року відповіді на ці запитання відсутні.

Непростим виглядає і питання відшкодування різниці в тарифах на теплову енергію для комерційних споживачів та бюджетних установ – зокрема, 12 міст – обласних центрів досі мають затверджені державними органами тарифи на послуги теплопостачання для комерційних споживачів також у розмірах, менших за собівартість. Але субвенція з державного бюджету на відшкодування різниці в тарифах на теплову енергію передбачає відшкодування різниці лише по тарифах, затверджених для населення, а питання відшкодування цієї різниці для комерційних споживачів і бюджетних установ не вирішується.

Кожного вересня традиційно зростає увага керівництва держави і сус-

¹⁰ Сайт Державної казначейської служби. Розділ: Виконання бюджетів-Міжбюджетні відносини <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23602>

пільства до питань підготовки житлово-комунального господарства до стабільної роботи в осінньо-зимовий період. На кінець вересня звітного року Мінрегіон відзвітував про 99,7% готовності країни до сталого проходження опалювального сезону. Разом з тим, на думку експертів Асоціації міст, стан справ у цій сфері не відповідає таким оптимістичним оцінкам. Адже залишається високий рівень зношеності теплових мереж, невиправдане обмеження обсягів постачання природного газу для потреб теплоенергетики, кризовий фінансовий стан підприємств теплопостачання.

Очевидно, що суттєва зношеність основних фондів галузі (див. рис. 3) загрожує значною кількістю аварійних ситуацій на об'єктах комунальної теплоенергетики, що негативно відображається на якості надання послуг централізованого опалення.

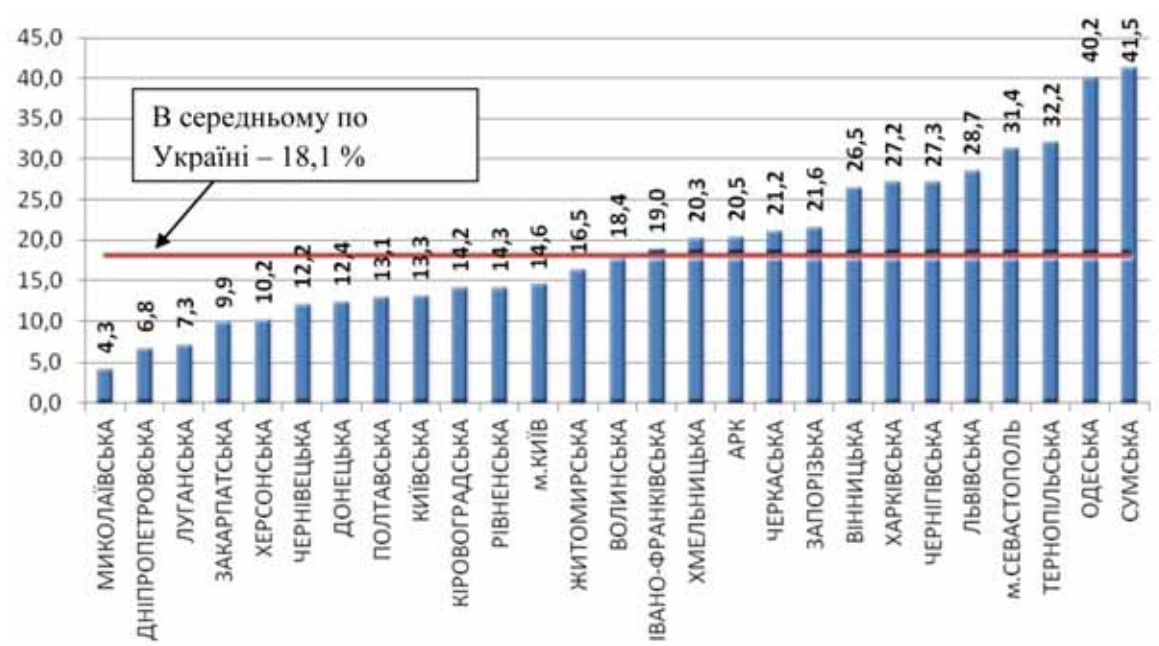


Рис. 3. Частка ветхих та аварійних теплових мереж по регіонах України станом на 1 січня 2013 року, %¹¹

Показово також, що коштів на підготовку до опалювального сезону в державному бюджеті 2013 року взагалі не було передбачено. Всі заходи здійснювалися виключно за рахунок місцевих бюджетів та коштів комунальних підприємств. На початок опалювального сезону було профінансовано видатки з цих джерел на 3,2 млрд. гривень. При цьому державне казначейство заблокувало значну частину коштів органів місцевого самоврядування, які були передбачені на фінансування заходів з підготовки до опалювального сезону. За даними міських рад, на кінець вересня було заблоковано біля 36% від обсягу коштів, виділених з місцевих бюджетів на ці потреби (див. табл. 1).

Табл. 1.

¹¹ Статистичний бюлетень про основні показники роботи опалювальних котельень і теплових мереж в Україні за 2012 рік

Обсяги заблокованих Державним казначейством коштів міських бюджетів, запланованих для підготовки до опалювального сезону, станом на 30.09.2013 р.

Назва міста	Заплановано в міському бюджеті коштів для підготовки до опалювального сезону (тис. грн.)	Обсяг цих коштів, заблокований казначейством, (тис. грн.)	Відсоток заблокованих коштів
Харків	1156564,4	142774,1	25,8
Донецьк	472025,6	108651,3	43
Запоріжжя	160199,8	22711,5	25,7
Житомир	97434,8	18484,5	42,9
Херсон	60651,9	8020,4	23,8
Чернівці	60031,8	6297,1	23,3
Дніпропетровськ	39861,3	6236,2	32,8
Київ	38608,5	2733	12
Львів	37014,5	992,9	8,3
Одеса	36774,4	11383,9	97,2
Миколаїв	26223,6	1360,6	9,8
Хмельницький	25456	7536	32,6
Івано-Франківськ	24845,4	422,4	3,6
Вінниця	21064,3	3082,9	25,8
Кіровоград	20953,0	4633,4	47
Ужгород	14436,7	2944,7	42,7
Черкаси	12506,8	921,6	30,5
Тернопіль	7229,7	556,8	8,7
Луганськ	6461,5	1310,5	95,4
Суми	5768,2	2978,2	90
Чернігів	5688,8	701,1	36
Всього:			36,0

Дошкільним для галузі був і тиск НАК «Нафтогаз України» на комунальні підприємства, спрямований на стягнення плати за спожитий природний газ. Зростанню заборгованості по цих платежах протягом опалювального сезону 2012-2013 р.р. особливо сприяло застосування наказу Мінпаливенерго № 288 від 15.07.2010 р., яким НАК «Нафтогаз України» дозволялося безпідставно завищувати ціну на природний газ для виробництва теплової енергії, що постачається населенню, в частині компенсації втрат у мережах до ціни 4661,74 грн./1000м³, яка перевищувала ціну природного газу, враховану в тарифах, більш як утричі. В той же час, відмова підприємствами теплокомуненерго підписувати акти приймання природного газу на таких умовах призвела до неможливості провести з ними залік

компенсації з різниці в тарифах на теплову енергію та по наданих пільгах та субсидіях. Це в свою чергу погіршило стан розрахунків підприємств тепlopостачання перед НАК «Нафтогаз України» за природний газ. Фактичне зупинення дії цього наказу відбулося лише в серпні 2013 року після відхилення судом скарг Мінпаливенерго на відповідне рішення Держпідприємництва від 29.10.2012 р. № 6. Крім цього, ситуація ускладнювалася діями НАК «Нафтогаз України», направленними на стягнення з комунальних підприємств у судовому порядку заборгованості за спожитий природний газ, пені та штрафних санкцій. На виконання цих рішень судові виконавці накладали арешти на рахунки тепlopостачальних підприємств.

Ще одним напрямом тиску НАК «Нафтогаз України» на комунальні підприємства були звинувачення у використанні понадлімітних об'ємів природного газу. На початку листопада 2013 року комунальні підприємства ТКЕ отримали листи від НАК «Нафтогаз України» про оформлення обсягів газу для виробництва теплової енергії для населення, починаючи з вересня 2013 року, за ціною як для бюджетних та інших споживачів (4,6 тис. гривень за 1000 куб.м.газу), що майже втричі вище за ціну газу, враховану в тарифах на послуги з тепlopостачання для населення (1,3 тис. гривень за 1000 куб.м.газу).

При цьому НАК «Нафтогаз України» обґрунтовував свою позицію тим, що фактичне споживання природного газу підприємствами ТКЕ перевищило граничні обсяги газу для виробництва теплової енергії для населення на 2013 рік, визначені розпорядженнями КМУ № 327-р від 29.04.2013 р. «Про затвердження прогнозного балансу надходження та розподілу природного газу в Україні на 2013 рік» та № 618-р від 17.07.2013 р. «Деякі питання діяльності Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України” у 2013 році». Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів від 29.04.2013 р. № 327-р «Про затвердження прогнозного балансу надходження та розподілу природного газу в Україні на 2013 рік» граничний обсяг природного газу для теплогенеруючих підприємств і ТЕЦ на 2013 р. для виробництва теплової енергії для потреб населення, релігійних організацій і творчих спілок складав 6,3 млрд. куб. м. (в 2012 році – 8,1 млрд.куб.м). Тобто граничні обсяги споживання газу, визначені на 2013 рік, відповідали фактичному споживанню за 8 місяців цього ж року.

На думку експертів АМУ, ігнорування державою проблем виділення природного газу відповідно до реальних потреб безперебійного теплозабезпечення потреб громадян, оновлення мереж тепlopостачання, своєчасного відшкодування затрат підприємств теплокомуненерго ставить під загрозу стаке проходження опалювального сезону 2013-2014 років.

Тарифна політика держави позначилися і на підприємствах водопостачання та водовідведення. Як наслідок, середня зношеність систем водопостачання та водовідведення перевищує 35%. Із загальної протяжності водопровідних мереж 180,1 тис. км, в аварійному та ветхому стані перебувають 68,8 тис. км (38,2 %), а з каналізаційних мереж загальною протяжністю 51,4 тис. км в аварійному та ветхому стані є 18,7 тис. км (36,4 %). Витоки та невраховані витрати води в системах водопостачання в середньому перевищують 30,2 %. У той же час з 915 млн. гривень, освоєних у 2013 році водопровідно-каналізаційним гос-

подарством України, лише 115 млн. гривень отримано з державного бюджету¹² (див. рис. 4).

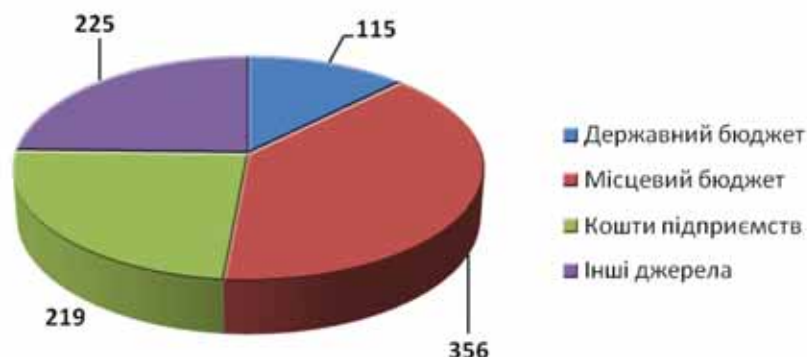


Рис. 4. Структура фінансування переоснащення водопровідно-каналізаційного господарства за джерелами коштів.

За рахунок вищезазначених обсягів фінансування у звітному році, зокрема, було проведено реконструкцію та капітальний ремонт 2,2 тис. км водопровідних та каналізаційних мереж. За таких темпів на заміну всіх аварійних та ветхих станом на кінець 2013 року мереж знадобилося б 40 років, але реально знадобиться більше, оскільки обсяг мереж у такому стані весь час зростає.

Варто зазначити, що сфера водопостачання та водовідведення є єдиною в ЖКГ, певне фінансування якої було закладено в Державному бюджеті 2013 року. З передбаченої суми 440 млн. грн. реально надійшло на рахунки комунальних підприємств лише 115 млн. грн. У той же час інші державні програми (Державна цільова економічна програма енергоефективності на 2010-2015 роки (Постанова КМУ від 01.03.2010 р. №243), Державна цільова економічна програма модернізації комунальної теплоенергетики на 2010-2014 роки (Постанова КМУ від 04.11.2009 р. №1216), Загальнодержавна програма «Питна вода України» на 2006-2020 роки (Закону України від 03.03.2005 р. №2455- IV), Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки (Закон України від 24.06.2004 р. №1869-IV)) у звітному році не фінансувалися взагалі.

Зокрема, в держскарбниці не знайшлося 3 млрд. грн., запланованих Загальнодержавною програмою реформування і розвитку ЖКГ для фінансування інвестиційних проектів технічного переоснащення та капіталь-

¹² Сайт Мінрегіону. Пояснювальна записка до проекту постанови КМУ «Про внесення змін до Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» <http://minregion.gov.ua/regulatory/proekty-reguljatornyh-aktiv-dlja-obgovorennja-ta-analizu-reguljatornogo-vplyvu/proekt-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-pereliku-vidiv-diyalnosti-scho-nalezhat-do-prirodoohoronnih-z-210457/>

ного ремонту багатоквартирних житлових будинків, де створено ОСББ. Фактично, йдеться про незабезпечення третини від загального обсягу коштів, закладених на ці цілі в програмі на 2010-2014 р.р. (10,6 млрд. грн.). Під загрозою виконання опинився і Закон України «Про Загальнодержавну цільову програму передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012-2015 роки». Ним було передбачено фінансування в 2012 році за рахунок держбюджету капітальних ремонтів гуртожитків на суму 124,5 млн. гривень, натомість в Державному бюджеті на 2012 рік було закладено на ці цілі тільки 60 млн. гривень, з яких реально виділено лише 2,9 млн.. А в 2013 році видатків на капітальний ремонт гуртожитків із суми 158,6 млн. гривень, передбаченої згаданою Загальнодержавною цільовою програмою на цей рік взагалі не було передбачено.

Ще однією вартою уваги подією 2013 року стало набуття чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання у сфері комунальних послуг» (№ 5400-VI від 2 жовтня 2012 року). Відповідно до внесених ним до законодавства змін, тариф на переробку та захоронення побутових відходів також має затверджувати вже не орган місцевого самоврядування, а Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері житлово-комунальних послуг. Таке законодавче рішення було прийнято поспіхом та всупереч негативним висновкам Головного науково-експертного управління Верховної Ради. Як наслідок, склалася правова колізія, за якою Нацкомпослуг, отримавши такі повноваження, не змогла їх реалізувати на практиці. Адже за чинним законодавством тарифи встановлюються лише тим підприємствам, ліцензування діяльності яких проводить Нацкомпослуг. В Україні ж ліцензування переробки та захоронення сміття законодавчо не передбачено взагалі. У результаті не зміг розпочати повноцінну роботу перший збудований в країні сміттєпереробний завод із замкненим циклом виробництва біля міста Рівного, який наприкінці року повідомив про своє закриття. При цьому постраждав інвестиційний імідж України, адже в будівництво цього заводу було залучено 7 млн. євро іноземних інвестицій.

В цілому за результатами року варто констатувати поглиблення кризи в житлово-комунальному господарстві, пов'язаної з стримуванням процесу приведення тарифів на житлово-комунальні послуги до їх фактичної вартості за відсутності відповідних компенсацій з державного бюджету; зростанням рівня зношеності міської інфраструктури; майже повною відсутністю державної підтримки переоснащення галузі ЖКГ.

4. РІВЕНЬ ЗАДОВОЛЕНОСТІ ГРОМАДЯН ЯКІСТЮ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ ТА БЛАГОУСТРОЄМ МІСТ

При функціонуванні ЖКГ в умовах, окреслених у попередньому розділі, становить інтерес оцінка споживачами якості послуг цієї галузі.

За результатами соціологічного опитування жителів міст обласного значення та міста Києва, проведеного на замовлення АМУ на основі вибірки, що складала 1200 респондентів, понад три чверті опитаних станом на квітень 2013 року проживали в будинках, які обслуговуються комунальними закладами. Послугами ОСББ, житлових кооперативів та приватних обслуговуючих підприємств користувалася незначна частина респондентів (рис.1).



Рис. 1. Розподіл домогосподарств за типом підприємств, що їх обслуговують

Домогосподарства, що не перебувають під управлінням жодної із зазначених на діаграмі структур, здебільшого належать до приватного сектора. З них 56% не користуються послугою гарячого водопостачання, 48% - послугами аварійних служб, 46% - централізованим тепlopостачанням, 23% - холодним водопостачанням.

Абсолютна більшість домогосподарств користуються послугами вивезення сміття (98%), холодне водопостачання (97%), прибирання прибудинкової території (96%). Тепlopостачанням користуються 88%, гарячим водопостачанням 69%. Ліфт у своєму будинку мають 48% домогосподарств.

Найменше нарікань викликали послуги холодного водопостачання, вивезення сміття, тепlopостачання, а також зручність оплати комунальних послуг. Найнижчим виявився рівень задоволеності гарячим водопостачанням, загальним станом житлового будинку та роботою аварійних служб (табл. 1).

Таблиця 1

Задоволеність громадян окремими видами житлово-комунальних послуг, %

Види послуг	Добре	Посередньо	Погано	Середній бал
Холодне водопостачання	76	15	9	4,0
Вивезення сміття	66	23	11	3,8
Теплопостачання (опалення)	65	22	13	3,8
Зручність та простота сплати за послуги	68	22	10	3,8
Прибирання прибудинкової території	64	23	13	3,7
Робота ліфта	57	32	11	3,6
Наявність та повнота інформації про послуги та тарифи	58	23	19	3,5
Обслуговування аварійними службами	45	36	19	3,3
Загальний стан будинку	39	31	30	3,1
Гаряче водопостачання	45	22	33	3,1
Узагальнений середній бал за усіма критеріями оцінювання				3,6

Жителі будинків, де створені ОСББ, а послуги надають приватні підприємства чи кооперативи, послугами задоволені децю більше (рис. 2).



Рис. 2. Оцінка громадянами якості комунальних послуг залежно від їх надавача

Громадяни, які проживають у Києві та обласних центрах, значимо краще, порівняно з мешканцями інших міст оцінили такі послуги, як гаряче водопостачання (середня оцінка становить 3,3 бали для Києва та обласних

центрів і 2,7 балів для інших міст), холодне водопостачання (середні оцінки 4,2 та 3,7 бали відповідно) і тепlopостачання (середні оцінки 3,9 та 3,6 балів відповідно). Щодо решти послуг значимих відмінностей в оцінках не було.

Логічно було б очікувати, що доволі негативна оцінка якості отримуваних послуг мала б спонукати громадян до підтримки реформ галузі ЖКГ. Однак ставлення опитаних до основних очікуваних напрямків реформування сфери залишається, навпаки, здебільшого негативним (табл.. 2):

Таблиця 2

Розподіл відповідей на запитання щодо підтримки реформ, %

Напрями реформування	Так	Ні	Важко відповісти
Створення ОСББ (об'єднання співвласників багатоквартирних будинків)	29	46	26
Можливість самостійного обслуговування будинку власниками квартир	25	59	16
Приватизація ЖЕКів	17	57	26
Приватизація централізованого водопостачання	15	68	18
Приватизація централізованого тепlopостачання	14	67	20

При цьому мешканці обласних центрів та м. Києва, які отримують послуги порівняно вищої якості, значно критичніше, порівняно з мешканцями інших міст, ставляться до реформ галузі (рис. 3):

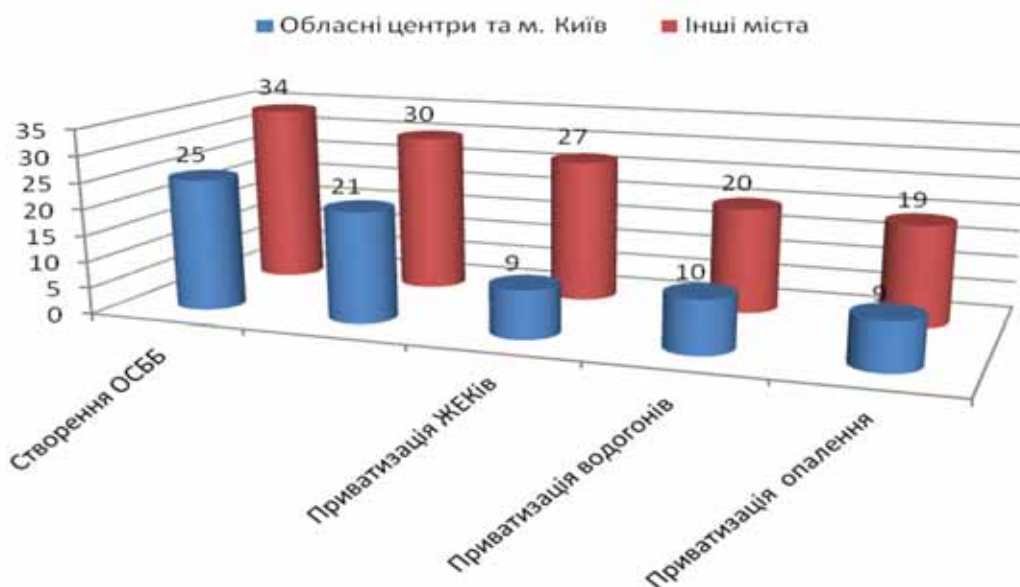


Рис. 3. Рівень підтримки напрямків реформування ЖКГ мешканцями поселень різного типу, %

Мешканці будинків, які обслуговуються ЖЕКами та приватними підприємствами, істотно менше за тих, хто користується послугами кооперативів та ОСББ, підтримували створення ОСББ (25% проти 76%) та тезу про те, що власники квартир можуть самостійно утримувати будинок (21% проти 59%). Серед клієнтів же ОСББ спостерігається зворотна картина: підтримують створення ОСББ 92% опитаних, а 64% вважають, що мешканцям цілком під силу утримувати будинок без допомоги сторонніх організацій.

Перестороги мешканців щодо створення ОСББ показані на рис. 3:

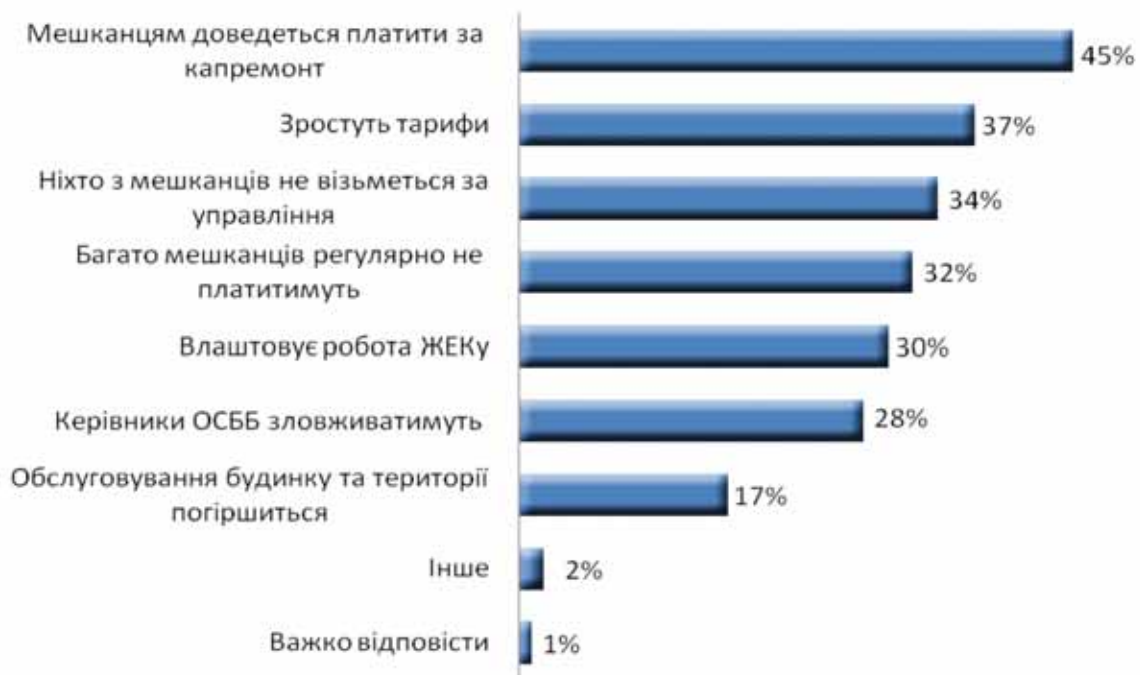


Рис. 3. Причини негативного ставлення до створення ОСББ в % до клієнтів ЖЕКів, які виступають проти цього

При цьому мешканці Києва та обласних центрів частіше за інших громадян висловлювали побоювання щодо можливого підвищення тарифів після запровадження ОСББ (43% проти 27%) та зловживань з боку керівництва ОСББ (34% проти 20%).

Таким чином, серед жителів міст обласного значення переважають добрі та посередні оцінки житлово-комунальних послуг. Середній рівень їхньої задоволеності окремими видами послуг коливається в межах 3,1-4,0 балів за 5-бальною шкалою. Найкраще оцінюється якість холодного водопостачання (середня оцінка 4,0), вивезення сміття (3,8), тепlopостачання (3,8), а найгірше – гарячого водопостачання (3,1) та загального стану житлового будинку (3,1). Більш критичними у своїх оцінках щодо більшості житлово-комунальних послуг є мешканці міст, що не є обласними центрами, а також ті, хто користується послугами ЖЕКів.

До очікуваних напрямків реформування ЖКГ респонденти здебільшого поставилися негативно, особливо це стосується приватизації ЖЕКів та систем водо- і тепlopостачання.

Окремо з'ясувалася думка жителів щодо благоустрою міст облас-

ного значення, де вони проживають. В цілому опитані громадяни доволі посередньо (середній бал - 3,2) оцінили стан і рівень благоустрою довкілля у своїх містах (рис. 4):



Рис. 4. Оцінка благоустрою довкілля, %

Кращою видається ситуація із доглянутістю зелених насаджень та квітників у парках й скверах, із дотриманням санітарного стану самих «зелених зон», зі станом дитячих майданчиків, лавок. Про це свідчать як середні оцінки цих критеріїв (в межах 3,6-3,4 балів), так і високі відсотки відповідей за оцінкою «добре» (відповідно 56, 53 та 46%) (рис. 4). Нижче оцінені критерії «освітленість у темну пору доби», «оздоблення скульптурами, ілюмінацією, фонтанами» (відповідно 3,2 і 3,0 бала, 38 та 31 %% при оцінці «добре»). Скоріше не задоволені громадяни рівнем охорони правопорядку в межах зелених зон міста (2,9 бала – нижче посередньої оцінки 3 бала). Лише 24% оцінили цей критерій на «добре».

Істотно варіюють оцінки громадян залежно від регіону проживання і типу поселення. Так, мешканці столиці і обласних центрів помітно вище, ніж мешканці інших міст, оцінили стан благоустрою довкілля – 3,4 та 3,0 бала відповідно. При цьому останні взагалі не задоволені (в межах 2,6-2,9 бала, що нижче посередньої оцінки – 3,0 бала): кількістю місць і скверів для відпочинку, їхньою освітленістю в темну пору доби, оздобленням скульптурами й фонтанами тощо. Також громадяни міст, що не є обласними центрами, незадоволені створеними на території зелених зон їхніх населених пунктів умовами для занять громадян фізичною культурою (2,5 бала – найнижчий бал з-поміж усіх критеріїв оцінювання) та рівнем охорони правопорядку в межах зон відпочинку (2,8 бала). Щодо останніх двох критеріїв, то ними не задоволені і мешканці обласних центрів (2,9 бала) (рис. 5).

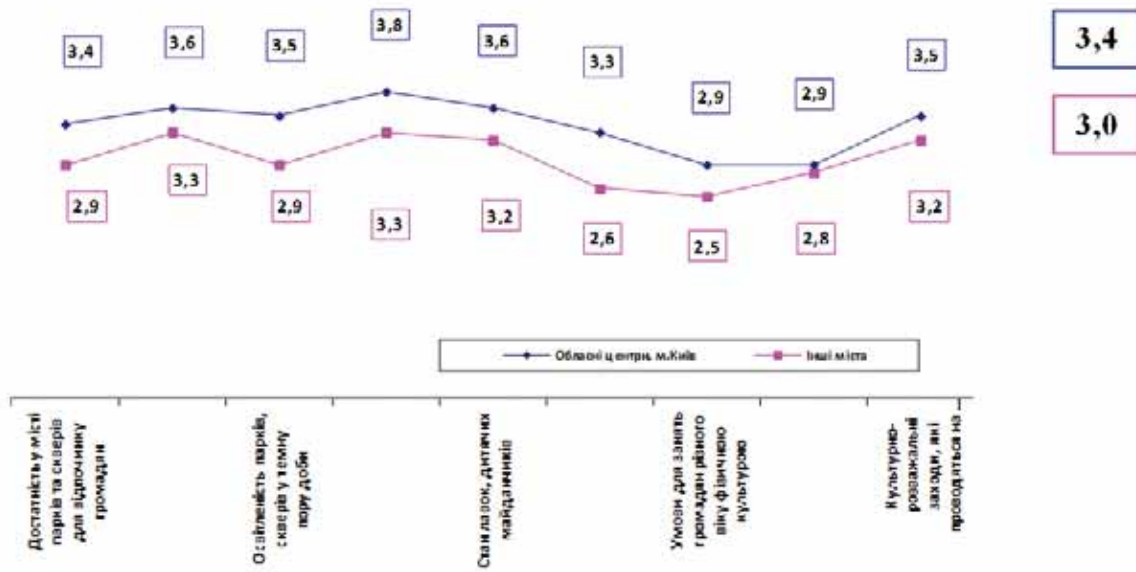


Рис. 5. Стан парків і скверів за типом міста, середній бал

В регіональному розрізі найбільш критично налаштовані в оцінках благоустрою власних міст жителі Заходу (2,7 бала), котрі здебільшого можуть порівнювати цей показник з благоустроєм міст Східної Європи. З дев'яти запропонованих для оцінювання критеріїв благоустрою лише три, а саме: «стан лавок, дитячих майданчиків», «санітарний стан парків, скверів», «доглянутість зелених насаджень та квітників», отримали на заході країни оцінку «задоволені» тією чи іншою мірою (відповідно 3,0, 3,1 та 3,2 балів) (табл. 4). А відсоток респондентів, котрі позитивно оцінили його стан і рівень, не перевищує 36%.

Згідно з узагальненим середнім балом за всіма критеріями оцінювання, не задоволені, хоч і не так категорично, як в західних областях, станом та рівнем благоустрою власних міст мешканці Півдня (2,9 бала). Натомість найвищий порівняно з усіма іншими регіонами загальний рівень задоволеності станом благоустрою у містах панує на Сході країни (3,4 бала).

Таблиця 4

Оцінка стану та рівня благоустрою міст за регіонами, середній бал

Критерії оцінки	Захід	Центр	Північ	Схід	Південь	Київ
Достатність у місті парків та скверів для відпочинку громадян	2,6	3,5	3,2	3,4	2,7	3,5
Санітарний стан парків, скверів	3,1	3,3	3,6	3,8	2,9	3,7
Освітленість парків та скверів у темну пору доби	2,9	3,1	3,5	3,5	2,8	3,1
Доглянутість зелених насаджень та квітників	3,2	3,6	3,6	3,9	3,0	3,7

Критерії оцінки	Захід	Центр	Північ	Схід	Південь	Київ
Стан лавок, дитячих майданчиків	3,0	3,3	3,4	3,6	3,2	3,3
Оздоблення скульптурами, ілюмінацією, фонтанами тощо	2,3	3,3	3,3	3,3	2,9	2,7
Умови для занять громадян різного віку фізичною культурою	2,2	2,7	3,2	2,8	2,6	2,7
Культурно-розважальні заходи, які проводяться на вулицях і площах міста	2,7	3,5	3,3	3,6	3,3	3,1
Рівень охорони правопорядку	2,4	3,0	2,9	3,0	3,1	2,8
Узагальнений середній бал за усіма критеріями оцінювання, за регіонами	2,7	3,3	3,3	3,4	2,9	3,2

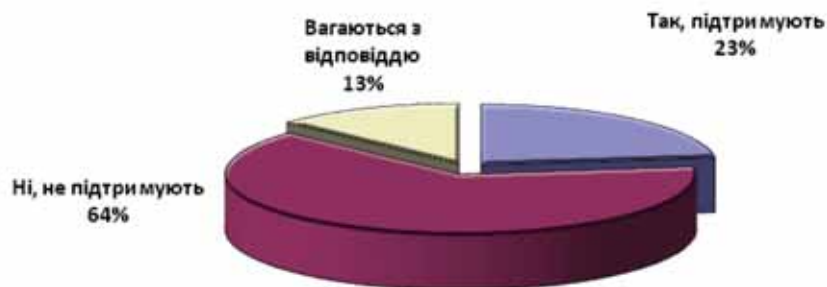


Рис. 6. Розподіл думок громадян щодо твердження: «Міські парки та сквери – це небезпечні місця для відпочинку родини», %

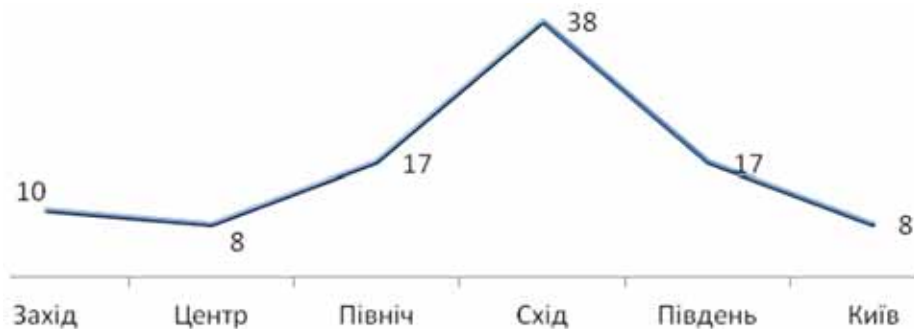


Рис. 7. Розподіл думок щодо твердження: «Міські парки та сквери – це небезпечні місця для відпочинку родини», за регіонами, %

Таким чином, благоустрій своїх міст громадяни оцінили в середньому на 3,2 бали, тобто здебільшого посередньо. Критерії: «доглянутість зелених насаджень та квітників у парках й скверах міста», «дотримання їх санітарного стану», «стан дитячих майданчиків, лавок», порівняно з іншими оцінені дещо вище – в межах 3,6-3,4 балів або відсотки відповідей респондентів за оцінкою «добре» відповідно 56, 53 та 46%. На 3,2 і 3,0 бала (38 та 31%, що оцінили «добре») оцінені «освітленість у темну пору доби», «оздоблення скульптурами, ілюмінацією, фонтанами».

Культурно-розважальними заходами, які проводяться на вулицях і площах їхніх міст, задоволені 41% респондентів (3,4 бала). Вважають достат-

ньою кількістю «зелених зон» відпочинку у своїх населених пунктах 41% опитаних (3,2 бала). Значно менше (25%) вважають прийнятними умови для занять громадян фізичною культурою (3,0 бала). Не задоволені громадяни рівнем охорони правопорядку в межах зелених зон міст (2,9 бали, що нижче середньої оцінки; 24% - оцінка «добре»).

Мешканці столиці і обласних центрів вище, ніж решти міст, оцінили стан благоустрою довкілля власних населених пунктів (3,4 та 3,0 бала відповідно). Дещо більшу лояльність в оцінках благоустрою міст виявили мешканці Сходу України, тоді як респонденти Заходу є більш критичними (3,4 та 2,7 бала відповідно). Мешканці Заходу і Півдня гостріше відчують брак парків та скверів (відповідно 2,6 та 2,7 балів).

Все ж на думку більшості опитаних (64%), міські парки та сквери є більш-менш безпечним родинним місцем відпочинку. Небезпечними їх вважають 23% опитаних – переважно мешканці міст, які не є обласними центрами, та Сходу країни (рис. 6, 7).

5. РЕФОРМУВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я НА МІСЦЯХ: ДОСЯГНЕННЯ ТА НЕДОЛІКИ

2011 рік був роком початку реформування системи охорони здоров'я - у липні ухвалений Закон України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві».

Якщо вважати 2011 рік роком розробки та ухвалення нормативно-правових актів щодо визначення напрямів реформування, 2012 рік – роком початку здійснення реорганізацій, «опробування» прийнятих законів, переходу до нових форм управління, то у 2013 році діяльність закладів охорони здоров'я здійснювалася вже в новій структурі, ієрархії управління та нових механізмах фінансування. На кінець 2013 року, фактично, можна зробити деякі висновки, оцінити реалізовані заходи із реформування.

Від початку експериментального реформування представники органів місцевого самоврядування звертали увагу на такі його основні недоліки у містах:

- відсутність критеріїв визначення ефективності заходів із реформування системи охорони здоров'я;

- складність передачі закладів охорони здоров'я вторинного рівня із комунальної власності міста до спільної власності територіальних громад області;

- кадровий дефіцит лікарів сімейної медицини;

- недосконалість нормативно-правового регулювання діяльності центрів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та недостатність фінансування їх оснащення;

- невідповідність нормативу ліжкового фонду обсягам фінансування, необхідність здійснення оптимізації мережі закладів охорони здоров'я;

- відсутність державних стандартів надання медичних послуг.

Вищевказані проблеми протягом 2012-2013 років частково вирішувались або втрачали свою гостроту та актуальність в результаті виділення додаткових фінансових та матеріальних ресурсів на їх вирішення, проведених роз'яснень або за допомогою інструментів політичного впливу.

5.1. ПОКАЗНИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕФОРМУВАННЯ

Неодноразово під час дискусій наголошувалось на тому, що збільшення обсягу фінансування галузі охорони здоров'я у пілотних областях не є економічним показником покращення, оскільки у випадку зменшення обсягу фінансування, якість медичного обслуговування може повернутись до попереднього рівня.

Видані Міністерством охорони здоров'я (далі – МОЗ) накази від 02.11.2011 № 743 «Про затвердження Індикаторів якості медичної допомоги», від 15.08.2011 № 507 «Про затвердження комплексу показників для проведення оцінки стану реформування системи охорони здоров'я у пілотних регіонах», на жаль, не дають повної картини оцінки реформування.

Передбачені наказами показники щодо кількості створених центрів

первинної медико-санітарної допомоги (далі – ЦПМСД), пунктів постійного чи тимчасового перебування бригад швидкої допомоги, кількості викликів бригад екстреної медичної допомоги, атестованих чи не атестованих медичних працівників, середньої кількості прикріпленого населення на одну штатну посаду, кількості видів закладів охорони здоров'я з розрахунку на область, район, місто – є виключно статистичними даними і не можуть свідчити про підвищення якості медичного обслуговування.

Пропоновані наказом МОЗ від 24.04.2013 № 336 «Про затвердження індикаторів оцінки діяльності системи екстреної медичної допомоги на догоспітальному етапі» оновлені індикатори дають можливість певної оцінки матеріально-технічної оснащеності та дотримання технології надання екстреної медичної допомоги. Зокрема, наводяться індикатори ресурсного забезпечення та індикатори технології надання екстреної медичної допомоги.

Отже, до 1 січня 2015 року - дати припинення чинності Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві» - МОЗ має достатньо часу для здійснення оцінки результатів реформування, виявлення спільних позитивних і негативних тенденцій у пілотних областях, визначити відповідні критерії оцінки результатів реформування системи охорони здоров'я в цілому.

5.2. КАДРОВИЙ ДЕФІЦИТ ЛІКАРІВ ЗАГАЛЬНОЇ ПРАКТИКИ – СІМЕЙНИХ ЛІКАРІВ

На початок здійснення реформування, за офіційною статистикою МОЗ, потреба держави в лікарях зі спеціальності «загальна практика - сімейна медицина» з урахуванням необхідної оптимізації мережі лікувально-профілактичних закладів первинної ланки складала орієнтовно 25 тис. осіб. Основними причинами кадрового дефіциту були і залишаються низька заробітна плата, природний рух населення, зниження престижу професії, зміна професії, вихід на пенсію. Аналіз статистичної інформації МОЗ, управлінь охорони здоров'я ОДА, Київської і Севастопольської міських держадміністрацій вказує, що дефіцит лікарських кадрів у закладах усіх рівнів реєструється за такими спеціальностями: загальна практика-сімейна медицина (укомплектованість в середньому становить 79 %), анестезіологія (біля 80 %), фтизіатрія (біля 76 %), педіатрія (біля 82 %), терапія (біля 84 %).

Відповідно до пунктів 1 та 2 Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги», перепідготовка за спеціальністю «загальна практика-сімейна медицина» усіх лікарів-терапевтів та педіатрів, що надають первинну медичну допомогу, має бути завершена до 31 грудня 2019 року. Тобто, із 2020 року в Україні має повсюдно діяти сімейна медицина.

Для забезпечення такого переходу здійснюється підготовка лікарів загальної практики-сімейної медицини на кафедрах медичних закладів, факультетах післядипломної освіти шляхом перекваліфікації лікарів-те-

рапевтів та лікарів-педіатрів. Однак, якщо раніше вищі навчальні заклади здійснювали післядипломну перепідготовку протягом 6 місяців, то у 2013 році термін післядипломної перепідготовки скорочено до 4 місяців. Таким чином МОЗ намагається прискорити процес переходу на сімейну медицину та подолати дефіцит кадрів, забуваючи про якість підготовки лікарів. За таких обставин можна прогнозувати зниження якості медичної допомоги, довіри населення до сімейних лікарів, і як наслідок – незадоволеність результатами лікування та зростання захворюваності населення.

Отже, проблема нестачі сімейних лікарів залишається невирішеною, а скорочення термінів підготовки не сприятиме підвищенню якості надання відповідної медичної допомоги. Крім проблеми дефіциту кадрів, діяльність центрів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги гальмується недосконалістю нормативного регулювання їх діяльності та відсутністю належного фінансування.

5.3.РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ

Органи місцевого самоврядування з моменту ухвалення Закону України «Про екстрену медичну допомогу» (з липня 2012 року) та протягом перших місяців 2013 року здійснили масштабні роботи щодо реформування системи. За короткий проміжок часу було проведено інвентаризацію майна та ухвалено рішення міських рад про його передачу обласним радам, здійснено переведення працівників на роботу до новостворених обласних структур, створено умови для розміщення тимчасових пунктів базування станцій.

Протягом 2013 року у всіх регіонах створено центри екстреної медичної допомоги та медицини катастроф. Однак, початок їх діяльності був пригальмований через неузгодженість законів у частині порядку переоформлення ліцензій та інших дозвільних документів, виданих закладам охорони здоров'я до початку реформування. Деякі заклади вимушені були подавати документи на переоформлення ліцензій на медичну практику та використання наркотичних засобів.

В цілому, якщо оцінювати реформування системи екстреної допомоги, то цей процес пройшов менш болюче, ніж реформування закладів первинного та вторинного рівнів надання медичної допомоги у пілотних областях.

За інформацією МОЗ, на кінець 2013 року в Україні функціонувало 875 пунктів постійного базування та 247 пунктів тимчасового базування підрозділів системи екстреної медичної допомоги. Створення ефективної мережі екстреної медичної допомоги здійснювалося за активного сприяння органів місцевого самоврядування, які надавали пристосовані приміщення для розміщення тимчасових пунктів базування станцій.

За інформацією міських керівників управлінь охорони здоров'я, передача на обласний рівень повноважень щодо організації та надання екстреної медичної допомоги населенню має позитивні аспекти для міст. Зокрема, це економія фінансових ресурсів, а головне – це звільнення керівників органів місцевого самоврядування, комунальних закладів охорони здоров'я від відповідальності за якісне надання екстреної медичної

допомоги, адже відповідно до закону, цю відповідальність перекладено на голів обласних державних адміністрацій. Крім того, зафіксовано тенденцію до покращення фінансування системи екстреної допомоги. Наприклад, реформування системи екстреної медичної допомоги у місті Кривому Розі сприяло збільшенню бюджетного фінансування одного виклику з 3,5 грн. до 25 грн..

Протягом 2013 року за рахунок державних коштів здійснено оновлення автомобільного парку виїзних бригад. За виділені на ці цілі 922 млн. грн. було закуплено 1423 сучасних автомобілів екстреної медичної допомоги. Оновлення автопарку сприяло покращенню показників своєчасного прибуття машин екстреної медичної допомоги. За даними МОЗ, норматив прибуття бригад екстреної (швидкої) медичної допомоги до пацієнта у містах виконується на 90% , поза містом — на 91–92%.

5.4.ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРІВ ПЕРВИННОЇ МЕДИЧНОЇ (МЕДИКО-САНІТАРНОЇ) ДОПОМОГИ (ЦПСМД).

Порядок створення, організація діяльності, штатні розписи, оснащення ЦПСМД визначаються наказами МОЗ:

— від 23.02.2012 № 132 «Про затвердження Примірного табеля оснащення лікувально-профілактичних підрозділів закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну (медико-санітарну) допомогу»;

— від 23.02.2012 № 131 «Про затвердження Примірного положення про центр первинної медичної (медико-санітарної) допомоги та примірних положень про його підрозділи»;

— від 23.02.2012 № 130 «Про затвердження Примірного переліку лабораторних досліджень, що виконуються при наданні первинної медичної допомоги населенню»

— від 23.02.2012 № 129 «Про затвердження Примірних штатних нормативів центру первинної медичної (медико-санітарної) допомоги».

Як видно із дат ухвалення наказів, нормативно-правові документи щодо діяльності закладів охорони здоров'я з надання первинної медичної допомоги були ухвалені майже через півроку після набрання чинності закону про пілотні проекти. Однак не лише несвоєчасність правового регулювання є проблемою у діяльності ЦПСМД.

Відповідно до існуючих нормативів, ЦПСМД не наділено повноваженнями здійснювати консультативно-діагностичні та лікувальні медичні послуги. Це здійснюють заклади вторинного рівня – багатопрофільні лікарні інтенсивного лікування, лікарні для проведення планового стаціонарного лікування, хоспіси, консультативно-діагностичні центри. Таким чином, створено ситуацію, коли для флюорографії, проведення рентгенографії, лабораторних методів досліджень тощо, які необхідні для встановлення діагнозу та лікування переважної більшості захворювань у містах, необхідно звернутися до закладів вторинного рівня. Це створює незручності не тільки для лікарів, але й для пацієнтів. З метою вирішення цієї проблеми містами пропонується зберегти здійснення вищевказаних досліджень у закладах первинного рівня з метою оперативності встановлення діагнозу і, як наслідок, покращення результатів лікування та подолання незадоволеності пацієнтів.

МОЗ визнає також проблему медичної допомоги дітям у зв'язку із переходом її надання сімейним лікарем, а не дільничним педіатром, як було до реформування. З метою вирішення цієї проблеми, Основами законодавства про охорону здоров'я передбачено, що в перехідний період надання первинної медичної допомоги дітям можуть здійснювати сімейні лікарі, педіатри й акушери-гінекологи.

За інформацією МОЗ кінець 2013 року по всій країні створено 662 центри первинної медико-санітарної допомоги, що становить 85% від запланованого на цей час. У 14 регіонах України (АРК, Вінницька, Дніпропетровська, Донецька, Закарпатська, Запорізька, Київська, Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Полтавська, Херсонська, Чернігівська області та Київ) план створення центрів первинної медичної допомоги виконано на 100%. З метою поліпшення доступності первинної медичної допомоги в регіонах розширюється мережа амбулаторій загальної практики — сімейної медицини.

У той же час, залишається проблема недостатності фінансування відкриття нових амбулаторій у містах, відчувається гострий дефіцит приміщень для розміщення нових ЦПМСД. Якщо в пілотних областях на відкриття Центрів виділяються значні фінансові ресурси, то у містах інших регіонів, які здійснюють підготовку до переходу на сімейну медицину, вимушені вирішувати проблеми власними ресурсами, котрі через дефіцит бюджетів є достатньо обмеженим.

Вирішенню вищевказаних проблем сприяв би конструктивний діалог між представниками органів місцевого самоврядування та МОЗ, яке, чи то за відсутності політичної волі, чи то через упереджене ставлення, не враховує позицію фахівців-практиків місцевого самоврядування. Крім того, збільшення обсягів державних видатків на закупівлю лікарських засобів та виробів медичного призначення, медичного обладнання та устаткування, необхідних для належного забезпечення населення первинною медичною допомогою, сприяло б підвищенню її якості.

5.5. РЕФОРМУВАННЯ МЕРЕЖІ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

На початку реалізації Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві» міста обласного значення пілотних областей наголошували на складності передачі закладів охорони здоров'я вторинного рівня з комунальної власності міст на обласний рівень. Така передача супроводжувалася перерозподілом матеріально-технічної бази, медичної апаратури та обов'язків щодо сплати комунальних платежів за умови роздільного фінансування видатків на ці цілі з міських та обласних бюджетів. Крім того, внаслідок передачі закладів на вторинний рівень, були прийняті відповідні зміни до Бюджетного кодексу, якими передбачалося скорочення на 25% обсягів відрахувань до бюджетів місцевого самоврядування податку на доходи фізичних осіб, який сплачується на територіях міст обласного значення пілотних регіонів, внаслідок чого з міських бюджетів було вилучено значний відсоток основного бюджетоутворюючого податку.

Асоціацією міст України на початку 2013 року було проведено опитування міст обласного значення щодо їхнього ставлення до передачі міських закладів охорони здоров'я до спільної власності територіальних громад. За результатами опитування встановлено, що з опитаних міських рад:

42% не підтримують безумовної передачі закладів вторинної медичної допомоги з власності свого міста до спільної власності територіальних громад області;

22% підтримують таку передачу;

38% вважають, що, в разі неухвалення (неприйняття) рішення міською радою про передачу таких закладів на обласний рівень, фінансування таких закладів має здійснюватися шляхом надання субвенції з державного бюджету безпосередньо до міського бюджету;

75% повідомили, що в умовах чинного бюджетного законодавства та сучасного економічного стану утримання у місті закладів охорони здоров'я вторинного рівня виключно за рахунок коштів міського бюджету є неможливим;

60% підтримують ідею формування госпітальних округів на базі міст обласного значення з включенням прилеглих сільських районів та з фінансуванням утримання таких закладів за рахунок субвенцій з державного бюджету через бюджет області або безпосередньо до відповідного бюджету місцевого самоврядування; переважна більшість з них висловились за передачу медичних закладів прилеглих сіл у власність чи в користування міської ради.

Однак, незважаючи на гострий супротив та політичні конфлікти, у всіх містах обласного значення пілотних областей (окрім м. Вінниці) заклади вторинного рівня були переведені на утримання з обласного бюджету. Деякі міські ради, з метою збереження комунальної власності, приймали рішення про передачу приміщень, об'єктів нерухомості, в яких надалі розміщувались заклади охорони здоров'я вторинного рівня в оренду або безоплатне користування обласній раді. В цьому вбачалося вирішення питання збереження міських об'єктів комунальної власності.

Тим часом у червні 2013 року відбулися Парламентські слухання на тему «Сучасний стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України». Основними тезами виступів були: необхідність продовження реформування галузі; оцінка перших результатів; проблеми фінансування галузі. За результатами парламентських слухань Міністерству фінансів України запропоновано з метою вирішення фінансових проблем:

— при підготовці проектів законів про Державний бюджет України на 2014 рік та наступні роки збільшити державні асигнування на охорону здоров'я в обсязі не менше 5% обсягу ВВП;

— збільшити обсяги державних видатків на закупівлю лікарських засобів та виробів медичного призначення, медичного обладнання та устаткування, необхідних для належного забезпечення населення первинною медичною допомогою, екстреною медичною допомогою та підвищення рівня її якості.

Крім того, запропоновано спростити доступ населення у пілотних об-

ластях до закладів вторинного рівня в частині надання без направлення медичної допомоги акушера-гінеколога, стоматолога, педіатра пацієнтам із хронічними захворюваннями, які перебувають на диспансерному обліку, та пацієнтам, які потребують невідкладної допомоги.

У рекомендаціях згадано проблеми органів місцевого самоврядування, які виникали в процесі реформування та підготовки до реформування із пропозиціями їх вирішення, зокрема:

- збільшення обсягів державних витрат на фінансування закладів охорони здоров'я;
- запровадження обов'язкового погодження з відповідними органами місцевого самоврядування створення госпітальних округів на території пілотних регіонів;
- прийняття закону про заклади охорони здоров'я з врахуванням напрямів реформування їх системи;
- розробку та затвердження єдиних тарифів на медичні послуги;
- подолання кадрового дефіциту лікарів загальної практики – сімейних лікарів, шляхом прискорення підготовки та перепідготовки необхідної кількості спеціалістів;
- розроблення галузевих стандартів та нормативів.

Невдовзі після парламентських слухань МОЗ був розроблений законопроект «Про заклади охорони здоров'я та медичне обслуговування». Законопроект передбачає чіткий розподіл закладів залежно від рівня медичної допомоги, які вони надають; визначає організаційно-правові засади діяльності закладів, основні підходи щодо планування мережі державних та комунальних закладів охорони здоров'я. Окрема стаття присвячена фінансовому забезпеченню закладів охорони здоров'я. Нею передбачається перехід від утримання державних та комунальних закладів охорони здоров'я до оплати наданих ними послуг за договорами про медичне обслуговування населення. Договірне обслуговування населення сприятиме появі конкуренції серед закладів охорони здоров'я та сприятиме переходу до фінансування від загальної кількості населення до реально наданих медичних послуг.

Асоціацією міст України було проведено опитування керівників управлінь/департаментів охорони здоров'я міст обласного значення (в тому числі в пілотних областях) з оцінки законопроекту. Практики схвально сприйняли пропонувану МОЗ законодавчу ініціативу, що передбачає чіткий розподіл закладів за видами медичної допомоги; визначає основні умови договорів про медичного обслуговування населення; передбачає принципово нові підходи до фінансування закладів на основі базової ставки фінансування лікування та базової ставки фінансування консультативно-діагностичної допомоги. Однак законопроект не враховує ключової пропозиції місцевих практиків – надання консультаційно-діагностичних послуг населенню на рівні закладів первинної медичної допомоги, яке мають забезпечувати органи місцевого самоврядування. Крім того, пропонувані нові механізми фінансування на основі базових ставок передбачається ввести в дію з 1 січня 2017 року за підсумками апробації нового фінансового механізму у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях і м. Києві.

5.6. СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ ФІНАНСУВАННЯ ГАЛУЗІ

Успішність реформування охорони здоров'я на пряму пов'язане із забезпеченням належного фінансування галузі. Однак рівень фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я є не найкращим. Ці потреби в 2013 році були профінансовані з Державного бюджету на 81,6 % від реальної потреби, що на 1,4% менше, ніж у попередньому році. Держбюджетом на 2014 рік видатки на галузь передбачено в обсязі 82,9% від потреб (рис. 1).

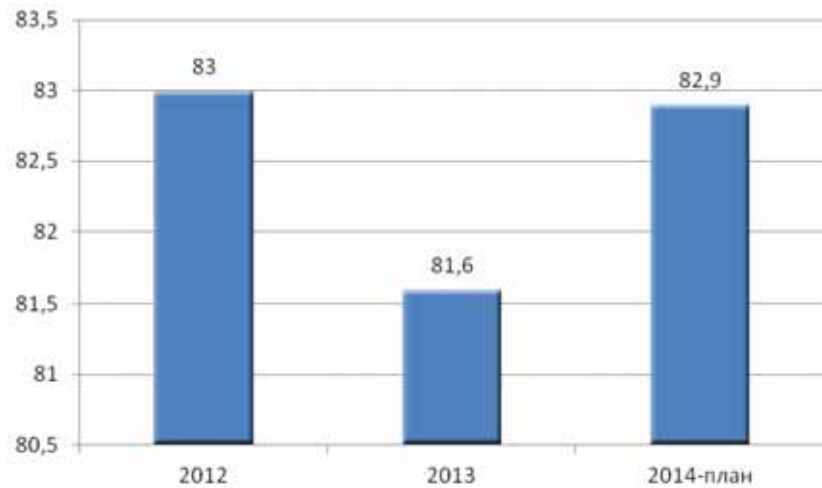


Рис. 1. Рівень фінансової забезпеченості делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я по Україні, %.

Частка видатків загального фонду місцевих бюджетів на фінансування охорони здоров'я у видатках на виконання делегованих повноважень протягом останніх 5 років має стійку загальну тенденцію до зростання.

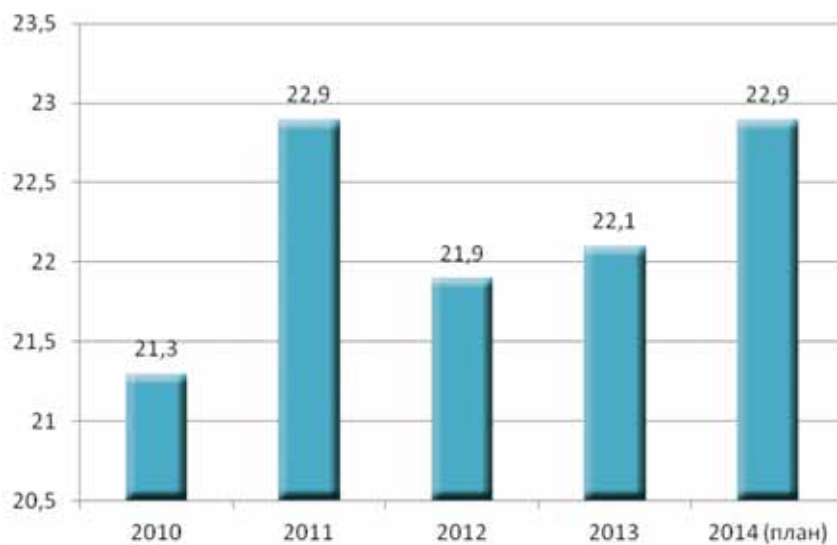


Рис. 2. Частка видатків на охорону здоров'я у видатках на делеговані повноваження загального фонду місцевих бюджетів, %

Збільшення видатків з місцевих бюджетів пов'язане з початком реформування первинної ланки охорони здоров'я і виділенням додаткових ресурсів на переоснащення новостворених центрів первинної допомоги, закуплю обладнання, медикаментів тощо.

Отже, виходячи з вищенаведеного аналізу основних проблемних аспектів реформування охорони здоров'я, їх вирішенню сприятимуть:

- політична воля щодо розробки необхідних нормативно-правових актів;
- постійні консультації з представниками органів місцевого самоврядування, профспілками медичних працівників;
- планування та реалізація реформування системи охорони здоров'я з врахуванням інтересів органів місцевого самоврядування;
- встановлення основних критеріїв ефективності заходів із реформування охорони здоров'я у пілотних регіонах з метою визначення та поширення найкращого досвіду на всій території держави;
- пріоритетність фінансування заходів, пов'язаних із реформуванням системи охорони здоров'я, і не лише у пілотних областях; забезпечення однорідності фінансування всіх комунальних та державних закладів охорони здоров'я.

6. ГРОМАДСЬКА ДУМКА ЩОДО ЯКОСТІ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ НА ПЕРВИННОМУ ТА ВТОРИННОМУ РІВНЯХ

Згідно з результатами замовленого АМУ соціологічного опитування жителів міст обласного значення та міста Києва, проведеного в квітні 2013 року на основі вибірки, що складала 1200 респондентів, три чверті опитаних (75%) громадян таких поселень зверталися протягом останніх трьох років до державних/комунальних медичних закладів. У ході опитування були отримані такі оцінки задоволеності громадян якістю медичних послуг за 5-бальною школою (рис. 1):

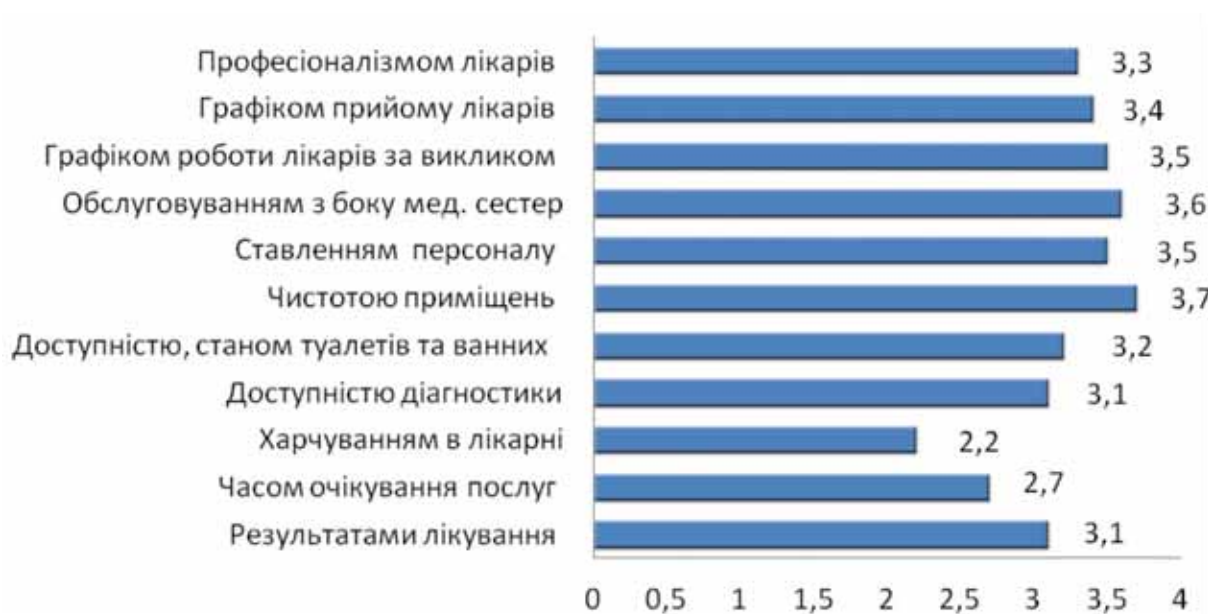


Рис. 1. Задоволеність респондентів окремими складовими обслуговування у бюджетних медичних закладах, середній бал

Таблиця 1

Задоволеність респондентів окремими складовими обслуговування у бюджетних медичних закладах, %

Складові	Добре	Посередньо	Погано	Важко відповісти	Не користувалися/ Не стосується
Не стосується					
Професіоналізм лікарів	47	32	19	2	0
Графік прийому лікарів	49	32	17	1	1
Графік роботи лікарів за викликом	42	27	14	2	15
Обслуговування з боку медичних сестер	51	24	10	2	13
Ставлення з боку медичного персоналу	54	29	14	2	1

Складові	Добре	Посередньо	Погано	Важко відповісти	Не користувалися/ Не стосується
Чистота приміщень	63	25	10	1	1
Доступність, стан туалетів та ванних кімнат	38	25	26	1	10
Доступність обстеження у діагностичних відділеннях	31	29	24	2	14
Харчування в лікарні	8	12	33	1	46
Час очікування при одержанні послуг	24	30	40	2	4
Результати лікування	36	35	24	2	3

Середня оцінка окремих складових медичного обслуговування у державних/комунальних закладах коливається від 2 до 4 балів. При цьому найнижчі бали отримали час очікування при одержанні медичних послуг (2,7 бали), а також харчування в лікарнях (2,2 бали). Значно краще, в середньому у 4 бали, респонденти оцінили чистоту приміщень медичних закладів, ставлення персоналу, графік роботи лікарів за викликом, а також обслуговування з боку медичних сестер (рис. 1, табл. 1).

Узагальнений середній бал за всіма критеріями оцінювання складових обслуговування у бюджетних медичних закладах становить 2,9 бала, що нижче, ніж оцінка 3 бала – «посередньо».

Значимих відмінностей залежно від типу поселення не виявлено. Мешканці різних регіонів однаковою мірою оцінюють час очікування, доступність обстеження у діагностичних відділеннях державних/ комунальних медичних закладів, результат отриманого лікування, а також харчування в лікарнях. За рештою досліджуваних складових медичного обслуговування зафіксовано значні регіональні відмінності. Найбільшу критичність в оцінках демонструють мешканці Північного, а найменшу – Східного регіонів (табл. 2):

Таблиця 2

Середній рівень задоволеності респондентів окремими складовими медичного обслуговування у державних/комунальних закладах, за регіонами, середній бал

Складові	Захід	Центр	Північ	Схід	Південь	Київ
Професіоналізмом лікарів	3,3	3,2	2,9	3,5	3,2	3,6
Графіком прийому лікарів	3,4	3,0	3,1	3,5	3,4	3,5
Графіком роботи лікарів за викликом	3,4	3,3	2,9	3,7	3,5	3,3
Обслуговуванням з боку медичних сестер	3,7	3,5	3,0	3,8	3,6	3,6
Ставленням з боку медичного персоналу	3,6	3,3	2,9	3,6	3,5	3,5
Чистотою приміщень медичних закладів	3,6	3,6	2,9	3,9	3,6	3,8

Складові	Захід	Центр	Північ	Схід	Південь	Київ
Доступністю, станом туалетів та ванних кімнат медичних закладів	2,9	3,2	2,9	3,4	3,1	2,7
Узагальнений середній бал за усіма критеріями оцінювання	3,4	3,3	2,9	3,6	3,4	3,4

Абсолютна більшість тих, хто протягом останніх трьох років звертався до державних/комунальних медичних закладів, користувалися послугами дільничного терапевта або сімейного лікаря (96%), лабораторного дослідження (95%), флюорографії (94%), а також послугами консультації/огляду лікаря-спеціаліста (хірурга, окуліста, ЛОРа, гінеколога тощо) (92%). Значно рідше опитані потребували складніших обстежень, наприклад, УЗД, (69%) і медичних маніпуляцій, наприклад, ін'єкцій тощо (66%). Найнижчою була потреба опитаних або їх близьких у фізіотерапевтичних й інших лікувальних процедурах (44%), госпіталізації (40%), а також хірургічному втручанні (20%) (рис. 2, 3).



Рис. 2. Медичні послуги, якими скористалися опитані в державних/комунальних закладах, % до тих, хто звертався протягом останніх трьох років

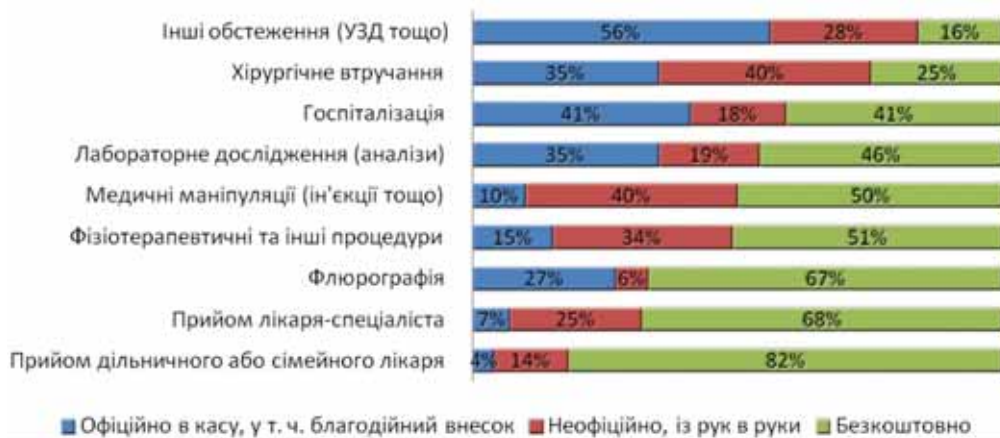


Рис. 3. Рівень фактичної платності послуг у державних/комунальних медичних закладах

Значними є відмінності у відповідях залежно від типу поселення. Так, мешканці міст, що не є обласними центрами, частіше безплатно отримували досліджувані медичні послуги. Винятком були консультації, огляд лікаря-спеціаліста, а також дільничного або сімейного лікаря. За цими критеріями статистично значимих відмінностей не зафіксовано (рис. 4).

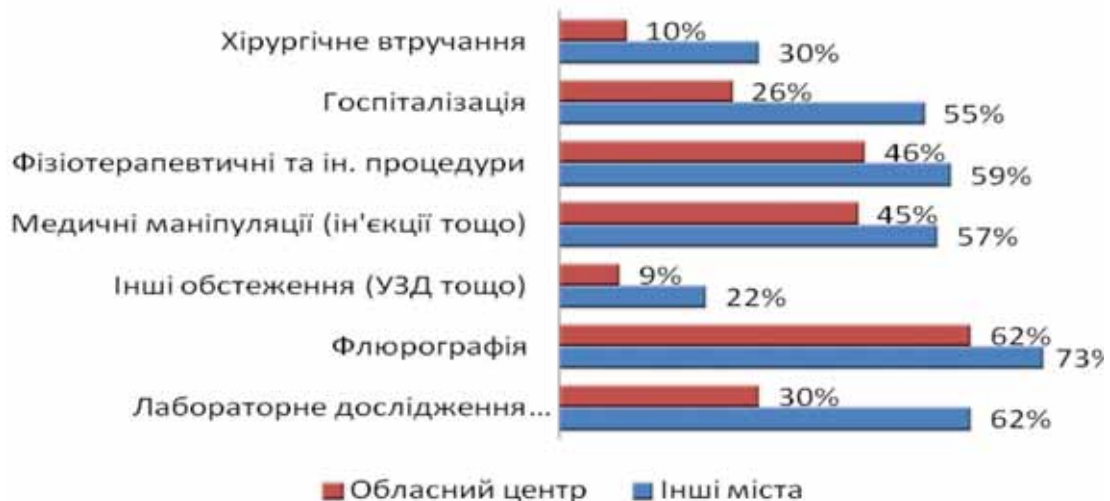


Рис. 4. Медичні послуги, які респонденти отримали у бюджетних закладах безоплатно за типами поселень, % до тих, хто потребував таких послуг

Мешканці обласних центрів значно частіше, ніж в інших містах, офіційно сплачували в касу за прості лабораторні дослідження та госпіталізацію. Тоді, як неофіційно, з рук в руки, лікарю оплачувалися складніші спеціальні обстеження, медичні маніпуляції, хірургічне втручання, фізіотерапевтичні та інші лікувальні процедури.

Істотно варіює частка тих, хто безоплатно отримував у державних медичних закладах ті чи інші медичні послуги, залежно від регіону опитування (табл. 3):

Таблиця 3

Медичні послуги, які респонденти отримали у державних закладах безоплатно, за регіонами, %

Назви послуг	Захід	Центр	Північ	Схід	Південь	Київ
Прийом у дільничного терапевта або сімейного лікаря	83	64	47	95	77	77
Лабораторне дослідження	66	23	47	48	41	15
Флюорографія	74	53	43	76	62	66
Прийом лікарем-спеціалістом (хірург, окуліст, ЛОР, гінеколог та ін.)	74	58	36	77	63	69
Інші обстеження (УЗД тощо)	19	14	32	12	9	21
Медичні маніпуляції (наприклад, уколи)	53	45	33	55	57	44
Фізіотерапія тощо	37	36	47	62	59	41
Госпіталізація	29	32	55	43	29	50
Хірургічне втручання	6	6	48	21	12	55

За прийом дільничного/сімейного, лікаря-спеціаліста (напр., хірурга, окуліста, ЛОР та ін.), флюорографію, фізіотерапевтичні та інші лікувальні процедури частіше за інших доводилося платити мешканцям Північного регіону, тоді як на Сході частка тих, хто отримав ці медичні послуги безплатно, найвища порівняно з рештою опитаних. Госпіталізація, а також хірургічні втручання для мешканців Півночі країни і Києва у половині випадків були безплатними, натомість для решти регіонів цей показник значно нижчий.

Лабораторні дослідження у переважній більшості були безоплатними на Заході (66%), тоді як мешканцями Києва вони, як правило, оплачувалися: лише 15% опитаних вказали, що нічого не заплатили за такі дослідження.

Загалом для кожного другого (52%) опитаного громадянина, який потребував якої-небудь медичної допомоги, вартість послуг у державних/комунальних закладах була доступною, оскільки їм або ж їхнім близьким протягом останніх трьох років не довелося відмовлятися від необхідної медичної допомоги (рис. 5). Водночас відмовлялися від медичної допомоги частіше мешканці столиці (62%), ніж опитані в обласних центрах та інших містах України (48%). У регіональному розрізі частка відмов була більшою на Півночі (78%) і значно меншою – у Центрі (38%) та Півдні країни (38%) (рис.5).

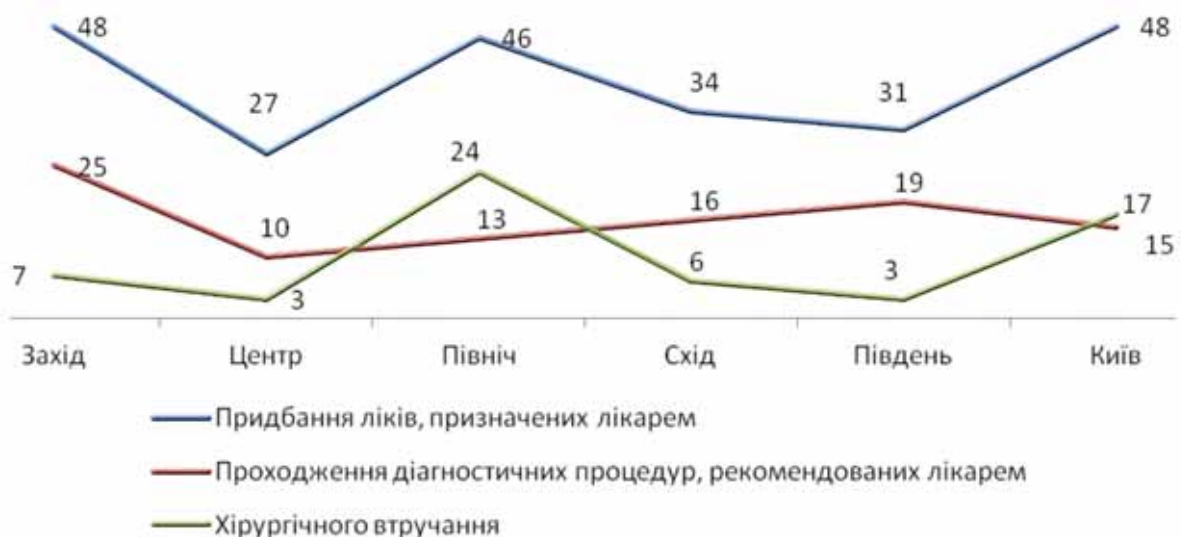


Рис. 5. Відмови від лікування у зв'язку з браком коштів за регіонами, % до тих, хто звертався протягом останніх 3 років до бюджетних мед. закладів

Прийом дільничного або сімейного лікаря – найдоступніша медична послуга у державних/комунальних закладах. Безплатно її отримали 82% опитаних. Переважно безплатною є також флюорографія (67%), консультація лікаря-спеціаліста (68%). Натомість спеціальні медобстеження (напр., УЗД) (84%), хірургічне втручання (75%) та госпіталізацію (59%) більшість респондентів оплачували. Їхня оплата – переважно офіційна. Виняток становлять такі послуги, як медичні маніпуляції (напр., ін'єкції, крапельниці тощо), а також фізіотерапевтичні й інші процедури, котрі частіше оплачуються неофіційно, з рук у руки медичному працівнику.

Загалом кожному другому (48%) респонденту або його близьким

(із числа тих, хто мав відповідну потребу) довелося відмовитися від рекомендованих лікарем призначень через брак коштів. Найчастіше нехтують препаратами, які прописав лікар (36%). Вдвічі рідше відмовлялися від діагностичних процедур (16%) і консультацій, оглядів лікарів-спеціалістів (12%), призначених лікарем. Від госпіталізації, хірургічного втручання, а також фізіотерапевтичних процедур респонденти відмовлялися найрідше (по 8%) (рис.6).



Рис. 6. Частка відмов від лікування через брак коштів, % до тих, хто звертався протягом останніх трьох років до державних/комунальних закладів

При опитуванні окремо з'ясовувалося ставлення громадян до реформ у системі охорони здоров'я. З цього питання отримано наступні результати (табл. 4):

Таблиця 4

Рівень підтримки запропонованих напрямків реформування, %

Напрями	Захід	Центр	Північ	Схід	Південь	Київ	Середній
Обов'язкове медичне страхування	58	42	50	51	50	57	51
Сімейна медицина	57	32	50	40	48	34	43
Мінімальний набір гарантованих безкоштовних послуг, а решта – на платній основі	47	38	38	37	46	36	40

Бачимо, що мешканці Західного регіону більш позитивно оцінили всі запропоновані реформи, натомість респонденти в Центральному регіоні виявилися більш критичними у своїх оцінках. Мешканці Києва та обласних центрів істотно критичніше поставилися до запропонованих ініціатив, ніж мешканці інших міст. Єдиним винятком є обов'язкове медичне страхування: серед киян рівень його підтримки значимо перевищує аналогічний показник для міст - обласних центрів.

7. СТАН ВИРІШЕННЯ ІНШИХ ПРОБЛЕМ МІСЦЕВИХ ГАЛУЗЕЙ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

Аналізуючи нормативно-правові акти, ухвалені чи розроблені протягом 2013 року, у сфері соціального захисту, культури, освіти, охорони здоров'я, можна зробити висновок, що настрої тих, хто відповідає за державну політику в соціальній сфері тяжіли до перекладення обов'язку щодо належного надання соціальних послуг в умовах обмеженого фінансування на органи місцевого самоврядування. Якщо сфера освіти, соціального захисту, охорони здоров'я у 2013 році постійно недофінансовувались, то можна говорити лише про виживання цих галузей, без надання можливості їхнього розвитку та удосконалення.

7.1. ОПТИМІЗАЦІЯ МЕРЕЖІ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ

Однією із гучних акцій Уряду на початку 2013 року стало оголошення повсюдної оптимізації мережі закладів бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Відповідне доручення № 187/1/1-13 11 січня видав Перший віце-прем'єр-міністр України С. Арбузов, яким зобов'язав Міністрів охорони здоров'я, культури, науки і освіти, соціальної політики створити робочі групи відповідно до напрямів діяльності. Їхніми завданнями було: вжити необхідних заходів з урегулювання проблемних питань, що виникають, та подати Кабінету Міністрів узгоджені проекти нормативно-правових актів. До складу робочих груп, окрім представників міністерств, виконавчих органів влади центрального рівня, обласних державних адміністрацій були включені представники всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування.

У січні-лютому відбулися засідання цих груп при згаданих міністерствах. По суті, там обговорювалися проблемні аспекти недофінансування утримання закладів. Якщо вважати, що оптимізація – це процес приведення кількості закладів до реальних можливостей їх фінансування, то від робочих груп логічно було очікувати визначення нових нормативів функціонування мереж закладів або розробки проекту нормативно-правового акту, який би визначав підстави для ухвалення рішень про ліквідацію/реорганізацію установ. Однак кожне з міністерств заявляло про неможливість скорочення відповідної мережі без погіршення якості надання послуг, при цьому зверталася увага Мінфіну на постійне недофінансування. За результатами ж засідань робочих груп не було ухвалено підсумкових документів. Принаймні, на письмові звернення Асоціації міст, чий представник входив до складу усіх робочих груп, жодне міністерство не повідомило про результати роботи робочих груп.

Ініціатива Уряду здійснити оптимізацію мережі закладів, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, викликала хвилю невдоволення населення, громадськості, профспілок через загрозу закриття закладів. В цей же час у парламенті було зареєстровано декілька законопроектів та постанов, які передбачали запровадження мораторію на ліквідацію та/або реорганізацію закладів соціальної сфери.

В цілому оптимізація мережі установ мала б відбутися шляхом розробки та затвердження на державному рівні:

- нормативів фінансового забезпечення надання медичних, освітніх, соціальних послуг;

- порядку формування штатного розпису на основі реальної завантаженості закладів та обсягу надаваних ними соціальних послуг;

- нових зменшених нормативів ліжкового фонду закладів охорони здоров'я, перегляду нормативів наповнюваності класів і груп в освітніх закладах.

В той же час Міністром охорони здоров'я на засіданні робочої групи було запропоновано наступні шляхи оптимізації мережі медичних закладів:

- об'єднання ФАПів у амбулаторії та підвищення їх мобільності;

- реорганізація дрібних стаціонарних відділень та лікарень, закладів із дублюючими функціями;

- розробка нормативів трудових навантажень на посади лікарів, іншого медичного персоналу;

- передача відомчих установ та закладів охорони здоров'я до сфери управління центрального органу виконавчої влади.

Дійсно, МОЗ протягом року вжило деякі заходи з оптимізації мережі:

- видано наказ від 10.09.2013 № 793 «Про затвердження Нормативів забезпеченості мережею амбулаторій – підрозділів центрів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги», який передбачає збільшення кількості закладів первинного рівня надання медичної допомоги, а не її скорочення;

- розроблено проект постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження нормативу забезпечення стаціонарною медичною допомогою в розрахунку на 10 тисяч населення», який передбачає поступове зменшення нормативу до 165 ліжок на 10 тисяч населення до 2020 року;

- розроблено проект закону «Про заклади охорони здоров'я та медичне обслуговування», який передбачає чіткий розподіл закладів за видами медичної допомоги; визначення переліку тих закладів із них, які мають функціонувати на рівні міст, районів, областей; пропонує принципово нові підходи до фінансування закладів на основі базової ставки фінансування лікування та базової ставки фінансування консультативно-діагностичної допомоги.

Окрім пропозицій по оптимізації мережі бюджетних установ, чітко простежувалася тенденція органів виконавчої влади перебрати під свій контроль процес призначення та звільнення керівників закладів комунальної власності через запровадження погоджень таких призначень-звільнень з місцевими органами виконавчої влади або міністерством. Зокрема, проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо призначення керівників загальноосвітніх навчальних закладів) (р. № 2528) та розміщений на сайті МОЗ законопроект «Про внесення змін до деяких законів України», крім запровадження контрактної форми, передбачають норми щодо погодження призначень та звільнень з посади керівників комунальних закладів із місцевими органами виконавчої влади.

7.2. СФЕРА ОСВІТИ

Міністерство науки і освіти протягом 2013 року діяло в напрямках:

- реалізація запланованої оптимізації мережі загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладів;
- збільшення кількості закладів дошкільної освіти, подолання дефіциту місць.

Це робилося на фоні недофінансування галузі та затримок платежів структурними підрозділами Держказначейства. На жаль, протягом року не було прийнято таких змін до законодавства у сфері освіти, які б вирішили назрілі організаційно-правові питання.

Міністр Д.Табачник у своєму виступі під час Парламентських слухань на тему «Доступність та якість загальної середньої освіти: стан і шляхи поліпшення» (23 жовтня) повідомив, що проблеми матеріальної забезпеченості шкіл пов'язані із затримкою платежів у системі державного казначейського обслуговування, а також, що скорочення мережі загальноосвітніх шкіл відбувається через зниження кількості учнів внаслідок низької народжуваності впродовж останніх 20 років. Протягом 2013 року було закрито близько 153 школи, при цьому за результатами прокурорської перевірки відповідних рішень органів місцевого самоврядування порушень законодавства не було виявлено.

Виступ Голови парламентського Комітету з питань освіти і науки Л.Гриневич під час зазначеного заходу був більш критичним і оголював болючі проблеми освіти. Голова Комітету наголосила на проблемах матеріально-технічного забезпечення освітніх закладів, вирішення якої держава переклала на батьків, які власними коштами здійснюють ремонт приміщень, купують меблі, підручники тощо. Голова Комітету озвучила суму витрат домогосподарств на здійснення неофіційного дофінансування закладів освіти в 16,7 млрд. грн.. За таких обставин, на думку Л.Гриневич, поглиблюється соціальна нерівність. Крім того, через недофінансування шкіл зменшується кількість кваліфікованих педагогів у сільській місцевості, що впливає на якість навчання. Внаслідок цього випускники сільських шкіл показують нижчі результати при зовнішньому незалежному оцінюванні знань. Вирішити цю проблему можна через внесення відповідних змін до нормативно-правових актів. Так, в МОН під час засідання робочої групи з оптимізації мережі навчальних закладів розглядалися пропозиції щодо зміни наповнюваності класів у загальноосвітніх закладах та кількості дітей у групах дошкільних закладів. Але відповідного законопроекту до парламенту подано так і не було.

Однак зареєстровано декілька законопроектів, ініційованих народними депутатами, щодо змін у нормативах наповнюваності класів, запровадження мораторію на закриття освітніх закладів, зміни процедури ухвалення рішень про їх ліквідацію, в т.ч.:

- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо реорганізації та ліквідації навчально-виховних закладів комунальної форми власності за погодженням територіальних громад)» (р.№34100);

- «Про встановлення мораторію на закриття загальноосвітніх навчальних закладів державної і комунальної форм власності» (р.№ 2922);

— «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо комплектації груп дошкільних навчальних закладів та врегулювання інших питань в галузі освіти)» (реєстр. № 2322);

— «Про внесення змін до Закону України «Про дошкільну освіту» (р.№2348а).

Звичайно, запровадження мораторію не ліквідує, основної причини закриття/реорганізації шкіл – низької наповнюваності класів та, відповідно, малокомплектності шкіл. До того ж, малокомплектні школи стають все більш фінансово обтяжливими для й без того дефіцитних сьогодні місцевих бюджетів. Крім того, запровадження мораторію, тобто фактичної заборони, на ухвалення рішень про ліквідацію або реорганізацію комунальних установ/ закладів є ущемленням прав органів місцевого самоврядування, оскільки Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» ухвалення таких рішень віднесено до виключних повноважень сільських, селищних, міських рад.

Традиційною проблемою протягом 2013 року було недофінансування галузі освіти. За результатами проведеного Асоціацією міст України дослідження вартість навчання 1 учня загальноосвітньої школи I-III ступені навчання складає біля 11400 грн. на рік. У той же час, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості 1 учня по країні, розрахований Мінфіном, у 2013 році складає 8122 грн., у 2012 – 7500 грн., у 2011– 6040 грн. На 2014 рік цей норматив передбачено в розмірі 8806 грн. на 1 учня. При цьому, оскільки річна вартість навчання 1 учня в малокомплектних школах сягає до 20000 тис. грн., то, за інформацією АМУ, містам з населенням біля 100 тис. на утримання 1 школяра виділяється в середньому близько 5060 грн., що на 38% від затвердженого фінансового нормативу (див. рис.1). Ця різниця покривається або міськими радами за рахунок власних надходжень місцевих бюджетів, або коштом батьків.

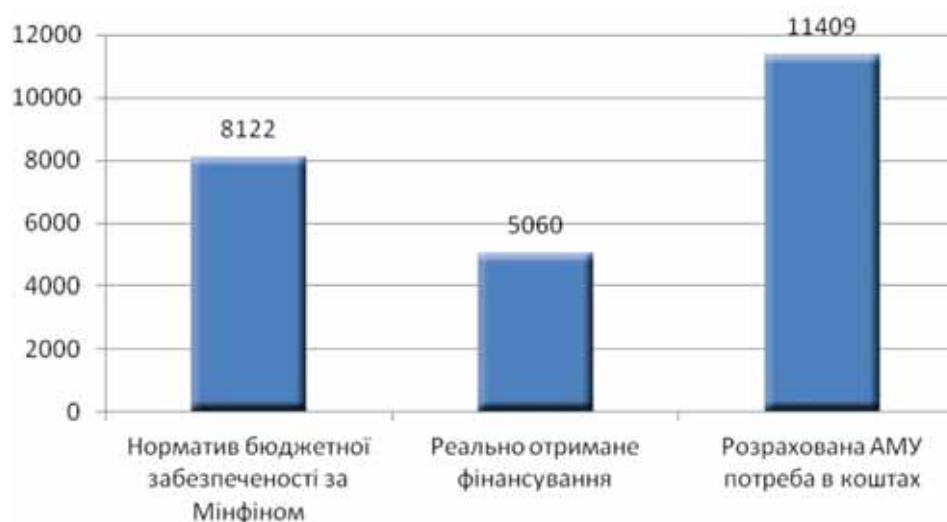


Рис. 1. Порівняння фінансування утримання 1 учня загальноосвітньої середньої школи міста з населенням 100 тис. в 2013 році, грн.

Статтю 61 Закону України «Про освіту» передбачено бюджетні асигнування на галузь у розмірі не меншому за десять відсотків національного доходу. За роки незалежності України так і не було досягнуто законодавчо гарантованого рівня фінансування освіти. Протягом 2011-2013 років обсяг фінансування у відсотковому відношенні знизився з 7,4% до 6,6%.

Рівень фінансової забезпеченості делегованих повноважень органів місцевого самоврядування в галузі освіти в цілому по країні у 2013 році був профінансований лише на 84,1 % від реальної потреби, що майже на 2% менше, ніж у попередньому році. Держбюджетом 2014 року передбачається забезпечення потреб галузі на 89,1% від потреби (рис. 2).

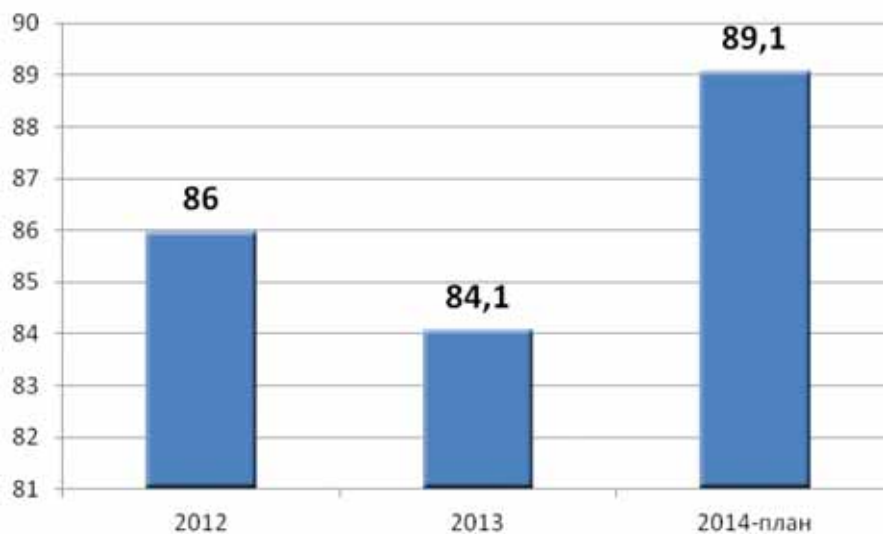


Рис. 2. Рівень фінансової забезпеченості делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у галузі освіти в цілому по країні, %.

Другою основною проблемою галузі освіти 2013 року, як вже зазначалося, залишався дефіцит місць у дошкільних навчальних закладах, а внаслідок цього – переповненість груп у садочках, а подекуди і відсутність закладів дошкільної освіти та приміщень, придатних для їх розміщення.

Дійсно, через зростання протягом останніх років народжуваності виникла проблема нестачі місць у дошкільних навчальних закладах. Свого часу через низьку народжуваність частина приміщень таких закладів була перепрофільована. Тепер місцеві ради намагаються вирішувати проблему їх нестачі за рахунок коштів власних бюджетів, а саме: придбавають нежитлові приміщення, ремонтують їх для розміщення дошкільних закладів або будують нові. Однак, їхніх ресурсів для цього недостатньо. Тому 2013 року Президентом України перед МОН поставлено завдання ліквідувати черги на влаштування в дитячі садки, протягом двох найближчих років створивши ще 100 тисяч місць. Отже, варто сподіватись, що за державної підтримки проблему дефіциту місць у дошкільних навчальних закладах буде вирішено.

До вирішення цієї проблеми долучались і народні депутати. Зокрема, ними було внесено до парламенту законопроекти:

— «Про внесення змін до статті 4 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» (р.№3559), яким передбачається спрощення процедури передачі нерухомого майна державної власності у комунальну власність для розміщення дошкільних навчальних закладів з метою вирішення проблеми нестачі приміщень для розміщення освітніх закладів;

— «Про відновлення мережі дошкільних навчальних закладів» (р.№ 1047), який передбачає відновлення раніше існуючої мережі державних і комунальних дошкільних навчальних закладів, приміщення яких використовуються не за цим призначенням іншими організаціями, шляхом їх повернення у державну власність та власність територіальних громад у добровільному чи примусовому (судовому) порядку з мотивів суспільної необхідності.

Вищевказаними законопроектами пропонуються протилежні шляхи вирішення проблеми. Так, законопроект № 3559 передбачає передачу відповідних приміщень з державної у комунальну власність, що є цілком прийнятним і не потребуватиме значних витрат. В той же час законопроектом № 1047 пропонується органам місцевого самоврядування повертати передані колись іншим власникам приміщення через суд, що вимагало б значних компенсаційних виплат їхнім теперішнім власникам.

Окрім вищевказаних, за результатами 2013 року не вирішеними залишилися проблеми:

— відсутність законодавчого врегулювання впровадження інклюзивного навчання;

— складність процедур державних закупівель (продукти харчування, пальне тощо) для потреб установ освіти;

— незабезпеченість житлом педагогічних і науково-педагогічних працівників;

— неузгодженості статей Бюджетного кодексу щодо фінансування закладів позашкільної освіти.

7.3. СФЕРА КУЛЬТУРИ

У лютому рекомендації Міністерства фінансів щодо оптимізації мережі та переведення на самоокупність закладів культури, зокрема шкіл естетичного виховання, викликали неабиякий резонанс та невдоволення як батьків, так і працівників цієї сфери. За результатами спільної наради Мінкультури з директорами шкіл естетичного виховання було направлено звернення до Прем'єр-міністра України з пропозицією створити робочу групу з представників Міністерств фінансів, освіти і науки, культури для пошуку ефективних шляхів розвитку позашкільної освіти, спрямованих на збереження мережі позашкільних навчальних закладів і збільшення кількості дітей, які їх відвідують. Крім того, нагальними залишаються внесення змін до Бюджетного кодексу щодо фінансування позашкільної освіти та затвердження формули розрахунку вартості навчання у школах естетичного виховання на одного учня.

Про необхідність внесення змін до Бюджетного кодексу мова ведеться з 2010 року, коли новою редакцією Бюджетного кодексу було передбаче-

но фінансування видатків лише на заходи з позашкільної роботи з дітьми, а не на утримання самих позашкільних закладів у містах. Через цю неузгодженість норм Бюджетному кодексу органи місцевого самоврядування вимушені здійснювати фінансування міських закладів позашкільної освіти виключно за рахунок власних ресурсів. Єдиної норми щодо частки місцевих бюджетів, яку міські та районні ради зобов'язані виділяти на освіту з власних доходів, не існує. Це означає, що міські ради, які прагнуть компенсувати брак уваги до цієї форми освіти з боку держави, змушені скорочувати свої видатки на здійснення власних повноважень, у тому числі згортати інвестиційні програми.

Періодично в парламенті реєструвались законопроекти, які могли б вирішити проблему. Так, 2013 році було зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансування позашкільної освіти в Україні)» (реєстр. № 2490), але протягом року народні депутати так і не прийняли остаточного рішення щодо нього.

Зі свого боку Мінфін вніс на розгляд засідання Уряду, що відбувалося 13 листопада, давно лобійований АМУ законопроект про внесення зміни до Бюджетного кодексу, яким передбачається віднесення видатків міських бюджетів міст обласного (республіканського в АРК) значення на надання позашкільної освіти до тих, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Однак інформація про схвалення Кабміном зазначеного законопроекту була суперечливою. Станом на кінець року у Верховній Раді така законодавча ініціатива Уряду зареєстрована не була.

В той же час на прикладі пропонованих Мінкультури змін до Закону України «Про культуру» та зареєстрованого наприкінці року законопроекту «Про внесення змін до статей 6 та 19 Закону України «Про позашкільну освіту» (р.№ 3701) можна прослідкувати зародження ініціатив про комерціалізацію позашкільної освіти. Так, Мінкультури у пропонованих ним змінах до закону вносить поняття «початкова мистецька освіта» та визначає коло осіб, які мають право на безкоштовне її отримання; вилучає поняття «студії» як навчального закладу. Такі зміни означатимуть, що лише декілька перших років навчання у школах естетичного виховання будуть безоплатними, а за решту років навчання доведеться платити. Зараз вартість навчання у школах естетичного виховання визначається відповідно до чинних але вже морально застарілих постанов Кабінету Міністрів від 06.07.1992 № 374 «Про плату за навчання у державних школах» та 25.03.1997 № 260 «Про встановлення розміру плати за навчання у державних школах естетичного виховання дітей» і коливається в розмірі від 7 до 24 % від розміру мінімальної заробітної плати. Законопроектом № 3701 пропонується залучення до цієї справи фізичних осіб-підприємців, які мають відповідну ліцензію, у випадках, коли комунальні чи державні заклади через відсутність кадрового потенціалу чи відповідної матеріально-технічної бази не можуть надавати послуги, в яких зацікавлені діти та їхні батьки. Отже, через постійне недофінансування закладів позашкільної освіти, комунальні і державні заклади вимушені будуть скорочувати бюджетні гуртки і секції, звільнивши ринок таких послуг для підприємців.

Збільшення фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на позашкільну освіту на 1 учня з 990 грн. у 2012 році до 1057 грн. у 2013 році були

поглинуті прийнятими Урядом рішеннями про підвищення мінімальної заробітної плати і тому не тільки не призвели до підвищення рівня фінансової забезпеченості цієї галузі, а навіть не зупинили тенденції до зниження цієї забезпеченості. Те ж саме можна сказати про передбачене Держбюджетом 2014 року чергове мінімальне до 1123 грн. на учня підвищення видатків на позашкільну освіту і про тенденції фінансової забезпеченості делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у галузі культури загалом. У 2012 році видатки місцевих бюджетів на культуру були профінансовані на 96,9 %, у 2013 році на 94,1 % від реальної потреби, а передбачені Держбюджетом 2014 року видатки на місцеву культуру покривають лише 92,1% від потреби (див. рис. 3).

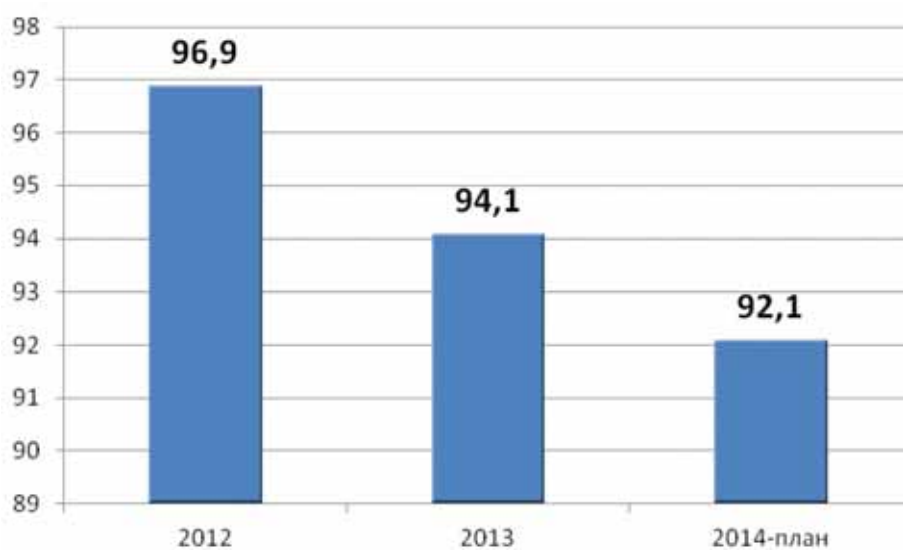


Рис. 3. Рівень фінансової забезпеченості делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у галузі культури, %.

7.4. СФЕРА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

У 2013 році відбулися значні зміни у системі органів соціального захисту: здійснено об'єднання центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді із структурними підрозділами міських, районних рад з питань соціального захисту населення. Підставою для такого об'єднання були прийняті у березні 2012 року доповнення до Закону України «Про соціальні послуги», які передбачають, що органи місцевого самоврядування мають організувати збір, узагальнення та аналіз інформації про становище і життєві обставини мешканців населеного пункту з метою визначення потреб у соціальних послугах, їх видах і обсягах та забезпечення їх подальшого надання, у тому числі шляхом соціального замовлення. Прийнятим у жовтні 2012 року наказом Мінсоцполітики «Про затвердження Методичних рекомендацій визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах» було більш детально врегульовано правові аспекти визначення потреб населення у соціальних послугах.

На початку цих змін ставлення до них з боку керівників структурних під-

розділів з питань соціального захисту населення міських рад було неоднозначним. Близько 80% міських рад, які були опитані Асоціацією міст, в цілому підтримали зміну підпорядкованості центрів. Прихильники такої реорганізації вважають її логічною, оскільки діяльність територіальних центрів соціального обслуговування населення та центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді у наданні соціальних послуг, виявлення осіб, які їх потребують, перебуває у спільній площині.

Основною проблемою забезпечення належного функціонування закладів соціального спрямування залишається забезпечення фінансування їх потреб. За інформацією Мінсоцполітики, на кінець 2013 року в країні функціонує 741 центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, які надають соціальні послуги сім'ям, що перебувають у складних життєвих обставинах, забезпечують організацію та здійснення соціального супроводу таких сімей. Стан фінансування центрів на сьогодні не є сприятливим для здійснення ефективної соціальної роботи з різними категоріями дітей, молоді та сімей. Через відсутність належного фінансування, штати центрів в середньому по Україні укомплектовані кадрами лише на 70%, відчувається постійний дефіцит соціальних працівників.

За попередніми розрахунками, делеговані повноваження органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту у 2013 році в цілому по країні були профінансовані лише на 68,3% від потреби, що на 4,5% нижче, ніж у попередньому 2012 році (рис.4). Фінансування цієї різниці «традиційно» здійснювалося органами місцевого самоврядування з власних доходів місцевих бюджетів.

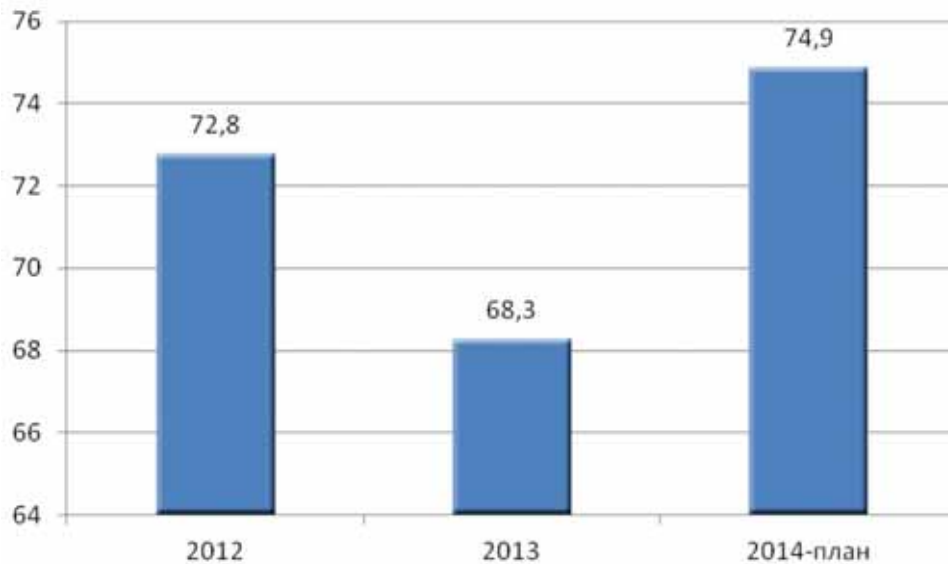


Рис. 4. Рівень фінансової забезпеченості делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту в цілому по країні, %.

7.5. СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ

Звітний рік відзначився певною активністю міністерств щодо розробки стандартів соціальних послуг. Передову позицію у цій діяльності займають

Міністерство соціальної політики та Міністерство охорони здоров'я.

Мінсоцполітики розроблено і затверджено наказами наступні державні стандарти соціальних послуг:

— Державний стандарт денного догляду (наказ Мінсоцполітики від 30.07.2013, № 452);

— Державний стандарт надання притулку бездомним особам (наказ Мінсоцполітики від 13.08.2013, № 495);

— Державний стандарт соціальної інтеграції та реінтеграції бездомних осіб (наказ Мінсоцполітики від 19.09.2013 № 596);

— Державні стандарти надання соціальних послуг особам, які постраждали від торгівлі людьми (наказ Мінсоцполітики від 30.07.2013, № 458);

— Державний стандарт догляду вдома (наказ Мінсоцполітики від 13.11.2013, № 760).

Вищевказані державні стандарти містять інформацію про цільові групи, опис отримувачів відповідних соціальних послуг. Вони визначають також вимоги щодо організації та надання соціальних послуг; оцінки ефективності соціальної послуги; механізму моніторингу та контролю та ін. Однак фінансове обґрунтування визначення вартості послуги у жодному наказі не наводиться, хоча обов'язковість включення до структури стандарту фінансово-економічного обґрунтування вартості соціальної послуги передбачено наказом Мінсоцполітики від 16.05.2012 № 282 від «Про затвердження Порядку розроблення державного стандарту соціальної послуги». Фінансово-економічна складова стандартів необхідна для того, щоб привести обсяг трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, спрямованих на забезпечення виконання зазначених послуг, у відповідність з розрахунковими потребами, однак на її формулювання Міністерство поки не пішло.

МОН, зі свого боку, виступило ініціатором ухвалення розпорядження Кабінету Міністрів від 12.06.2013 № 499-р «Про затвердження переліку державних соціальних стандартів у сфері освіти». В розпорядженні не передбачається проведення обрахунків фінансової вартості державних стандартів, не дано доручення міністерствам розробити відповідні акти.

МОЗ протягом 2013 року видавало накази про затвердження клінічних протоколів, які містили інформацію про порядок діагностування, лікування, переліку медичних препаратів та медичних маніпуляцій при певних видах захворювань. Це має важливе значення для оновлення процесу лікування – перегляду застарілих стандартів лікування та переходу до нових методів із застосування досягнень сучасної медицини, наукових відкриттів і досліджень. Однак обрахування вартості лікування, здійснення медичних маніпуляцій тощо у клінічних протоколах також не наводиться.

Щодо процесів стандартизації у сфері культури, то Мінкультури видано наказ від 15.10.2013 № 983 «Про затвердження Державного стандарту надання безоплатних послуг клубними та бібліотечними закладами культури державної та комунальної форм власності», який зобов'язує клубні заклади:

- проводити не менше 10 культурно-масових заходів на рік;
- забезпечити функціонування за рахунок бюджету від 3 до 30 аматорських об'єднань, гуртків, студій за інтересами, колективів художньої самодіяльності;

- використовувати один комп'ютер клубного закладу з розрахунку на 200 осіб (не зрозуміло, чи йдеться про відвідувачів з розрахунку на кількість населення);

- надавати методичні матеріали з питань клубної роботи.

Спираючись на зазначені факти, можна сказати, що в 2013 році у сфері стандартизації соціальних послуг «крига скресла» – активно розпочато роботу щодо розробки державних стандартів, як алгоритмів надання тих чи інших соціальних послуг. Однак цей процес виглядає недосить упорядкованим, оскільки відсутній єдиний підхід до складових стандарту. Фінансово-економічна ж складова розроблених стандартів соціальних послуг повсюдно відсутня. Тому органи місцевого самоврядування мусять і далі надавати соціальні послуги, фінансування яких здійснюється відповідно до розрахунків Мінфіну, а не кількості наданих соціальних послуг, та одночасно лобювати запровадження фінансової складової стандартів.

Можна припустити, що з врахуванням всього цього Рада регіонів при Президентові України своїм рішенням, прийнятим на засіданні 26 грудня, рекомендувала Кабміну, Мінсоцполітики, МОЗ, МОН, Мінкультури, Мінмолодьспорту, РМ АРК, обласним, Київській та Севастопольській держадміністраціям «опрацювати питання щодо удосконалення галузевих стандартів надання соціальних послуг».

За результатами аналізу стану соціальної сфери місцевого самоврядування у 2013 році загалом можна зробити такі основні висновки:

- триває намагання органів виконавчої влади перебрати під свій контроль управління соціальною сферою на місцях;

- спостерігається більше розуміння владою необхідності оптимізації існуючої мережі закладів охорони здоров'я, освіти, культури відповідно до їхньої реальної завантаженості, однак реальне вирішення цього питання покладається на органи місцевого самоврядування;

- стандартизація соціальних послуг певним чином відбувається, але несистематично, без обрахування їх вартості, що фактично перекладає навантаження щодо їх надання на місцеві бюджети.

Оцінка громадянами якостей послуг, що надаються соціальною сферою в цих умовах, розглядається в наступних розділах.

8. РІВЕНЬ ЗАДОВОЛЕНОСТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЯКІСТЮ ПОСЛУГ ДОШКІЛЬНОЇ ТА СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ

Наведені дані базуються на результатах соціологічного опитування жителів міст обласного значення та міста Києва, проведеного в квітні 2013 року на замовлення АМУ на основі вибірки, що складала 1200 респондентів. Дослідження стосувалося оцінки громадянами, що мають дітей відповідного віку, якості послуг дошкільного виховання та загальної середньої освіти.

Дошкільна освіта

Рівень задоволеності громадян дошкільними навчальними закладами в середніх балах за 5-бальною шкалою наведено в таблиці 1 та на рис. 1:

Таблиця 1

Критерії оцінки	Середня оцінка/ бал
НАВЧАЛЬНО-ВИХОВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
Навчально-виховна програма	4,0
Середній бал за критерієм оцінювання	4,0
МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
Стан приміщень та матеріально-технічної бази	3,9
Середній бал за критерієм оцінювання	3,9
КОМФОРТНІСТЬ ТА ЯКІСТЬ ПЕРЕБУВАННЯ	
Ставлення вихователів до дітей	4,2
Кількість дітей у групах	3,5
Якість харчування	3,6
Середній бал за критерієм оцінювання	3,8
ДОСТУПНІСТЬ ДОШКІЛЬНОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ	
Зручність розташування закладу	4,1
Рівень оплати, що здійснюється офіційно	3,7
Рівень додаткових зборів, що здійснюються батьківським комітетом	3,0
Середній бал за критерієм оцінювання	3,6
Узагальнений середній бал за усіма критеріями оцінювання	3,8

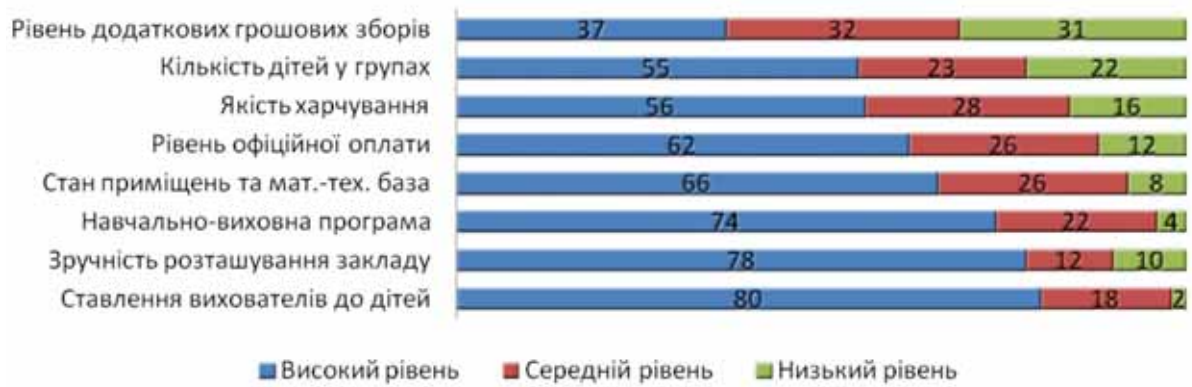


Рис. 1. Рівень задоволеності громадян дошкільними навчальними закладами, % до тих, чиї діти/онуки відвідують дошкільні заклади

Таким чином, за окремими критеріями оцінювання рівень задоволеності опитаних послугами дошкільних навчальних закладів можна охарактеризувати таким чином (докладно – табл. 1, рис. 1):

- **вищий** – оцінка «добре» (4,0 бала), коли це стосується навчально-виховного забезпечення дошкільних закладів – навчально-виховних програм;
- **дещо нижчий** (майже «добре» – 3,9 бала), коли йдеться про матеріально-технічне забезпечення – стан приміщень і матеріально-технічної бази;

- **нижчий** (3,8 бала) - стосовно комфортності та якості перебування в закладах, передусім за рахунок незадоволеності надмірною кількістю дітей в групах (3,5 бала) та якістю харчування (3,6 бала). Натомість переважна більшість опитаних задоволені ставленням вихователів до дітей (4,2 бала – найвищий із поставлених з-поміж усіх складових оцінювання);

- **найнижчий** (3,6 бала) – при оцінці доступності дошкільних закладів. Невдоволеність викликана передусім рівнем додаткових зборів, що здійснюються адміністраціями дитячих закладів через батьківські комітети (3,0 бала). Водночас розташування закладів користувачів послуг здебільшого задовольняє (4,1 бала).

Загальноосвітні навчальні заклади

Рівень задоволеності громадян школами в середніх балах за 5-бальною шкалою наведено в таблиці 2 та на рис. 2:

Таблиця 2

Критерії	Середній бал
НАВЧАЛЬНО-ВИХОВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
Якість навчальної програми	3,9
Зміст підручників та навчальних посібників	3,8
Якість викладання	4,2
Середній бал за критерієм оцінювання	4,0
МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
Стан приміщень та матеріально-технічної бази	4,0

Середній бал за критерієм оцінювання	4,0
КОМФОРТНІСТЬ ТА ЯКІСТЬ ПЕРЕБУВАННЯ	
Ставлення вчителів до дітей	4,2
Кількість дітей у класах	3,8
Якість харчування	3,1
Середній бал за критерієм оцінювання	3,7
ДОСТУПНІСТЬ ДОШКІЛЬНОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ	
Рівень оплати, що здійснюється офіційно	3,6
Рівень додаткових зборів, що здійснюються батьківським комітетом	2,7
Середній бал за критерієм оцінювання	3,2
Узагальнений середній бал за усіма критеріями оцінювання	3,7



Рис. 2. Рівень задоволеності населення загальноосвітніми навчальними закладами, % до тих, чії діти/онуки відвідують школи

«Добре» (в 4 бали) громадянами оцінені навчально-виховне (найвище оцінена «якість викладання» – 4,2 бали) та матеріально-технічне забезпечення шкіл (4,0 бала). На умовному другому місці за рівнем задоволення (3,7 бала) – комфортність та якість перебування в стінах шкіл (з-поміж складових критерію «ставлення вчителів до дітей» оцінені на 4,2 бала або 63% – високий рівень задоволеності; найнижче оцінено «якість харчування» – 3,1 бала, або 26% – низький рівень задоволеності).

Найменше задоволені громадяни (3,7 бали) доступністю шкіл, що оцінювалася за такими складовими як: «рівень оплати, що здійснюється офіційно» та «рівень додаткових зборів, що здійснюються батьківським комітетом». Щодо рівня «додаткових зборів, що здійснюються батьківським комітетом» переважають критичні настрої – оцінка 2,7 бала (нижче середньої оцінки – 3 бала) або 39% – низький рівень задоволеності (табл. 2 і рис. 2).

9. ОЦІНКА ГРОМАДЯНАМИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ЗАКЛАДІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ

За результатами замовленого АМУ опитування жителів міст обласного значення та міста Києва, проведеного в квітні 2013 року на основі вибірки, що складала 1200 респондентів, протягом останніх 3 років до моменту опитування доводилося звертатися до міських управлінь або відділів соціального захисту населення 23% опитаних.

Таблиця 1

Рівень задоволеності респондентів відвідуванням управлінь/відділів соціального захисту населення, серед тих, хто звертався протягом 3-х останніх років, середній бал

Критерій	Складові	Середня оцінка, балів
Доступність	Доступність закладів, зручність транспортного сполучення	3,7
	Зручність графіку роботи закладу	3,7
Зручність	Стан приміщень	3,7
	Рівень кваліфікації	3,6
Інформаційне забезпечення	Зрозумілість наданих консультацій	3,6
	Ставлення працівників до відвідувачів	3,5
Задоволеність результатами	Доступність інформації про перелік документів, які необхідно подати для оформлення допомоги, субсидії тощо	3,5
	Задоволеність результатами звернення	3,4
Узагальнений середній бал за усіма критеріями		3,6

Рівень задоволеності окремими критеріями діяльності закладів, розрахований за середніми балами, повністю співпадає з відсотковим розподілом відповідей (позиція – «високий рівень») (табл. 1, рис. 1).



Рис. 1. Рівень задоволеності відвідуванням управлінь соціального захисту населення, % до тих, хто звертався протягом 3-х останніх років

Поряд із оцінками відвідувачів діяльності управлінь соціального захисту у ході дослідження вивчалася громадська думка стосовно можливих реформувань у цій галузі. Не дуже високою виявилася підтримка населенням монетизації системи соціального захисту (рис. 2, 3).

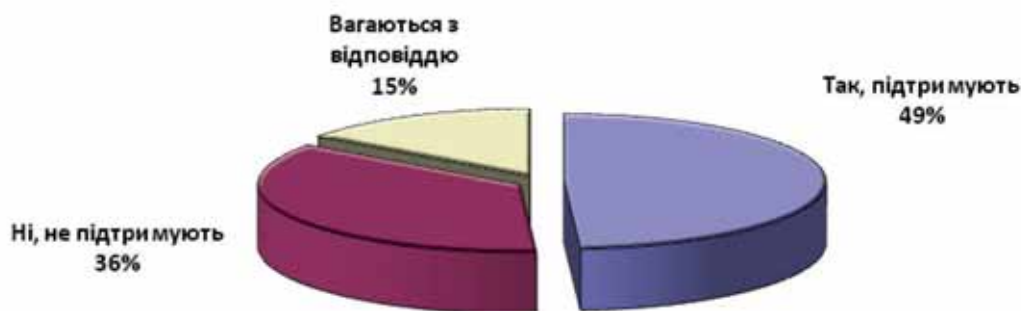


Рис. 3. Ставлення до можливості замінити деяких соціальних пільг грошовою компенсацією, %

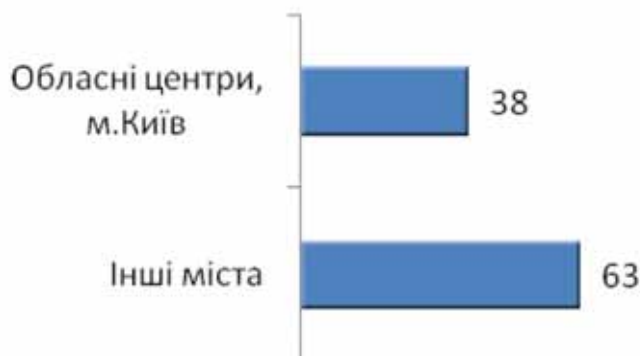


Рис. 4. Підтримка можливості заміни деяких соціальних пільг грошовою компенсацією, за типом поселення, %

Таким чином, за окремими критеріями найвище були оцінені доступність та зручність закладів, включаючи графік їх роботи, зручність транспортного сполучення, стан приміщень (3,7 бала). Деяко нижче оцінюється рівень кваліфікації працівників управлінь, у тому числі зрозумілість наданих консультацій (3,6 бала) та ставлення до відвідувачів (3,5 бала). На такому ж рівні оцінено інформаційне забезпечення (доступність інформації про перелік документів, необхідних для оформлення допомоги, субсидії тощо) (3,5 бали). Найнижчий рівень задоволеності відвідувачі висловили стосовно результатів звернень (3,4 бали).

Щодо можливості одержати субсидію на послуги ЖКГ у громадській думці переважають песимістичні настрої: лише 27% усіх опитаних погодилися з тим, що «одержати субсидію легко». Заперечують це 45% (рис. 4).

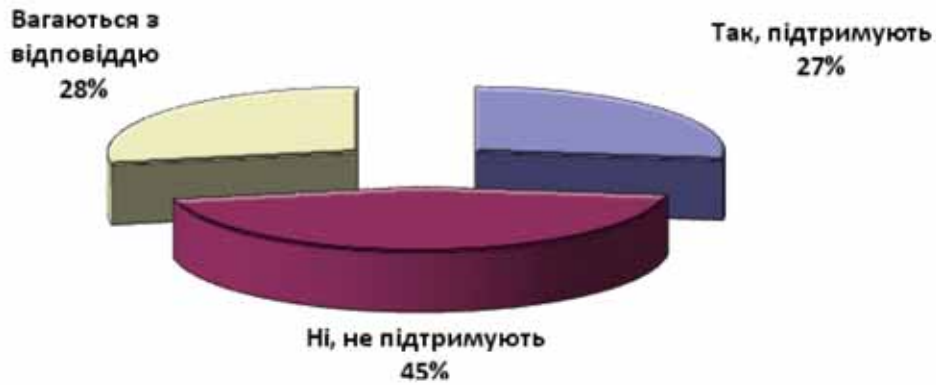


Рис. 4. Рівень підтримки твердження: «Одержати субсидію на послуги житлово-комунального господарства, іншу визначену державою матеріальну допомогу легко», %

Приблизно кожен другий опитаний (49%) підтримує заміну пільг (напр., безкоштовний проїзд в громадському транспорті, часткова оплата комунальних послуг) грошовою компенсацією: наданням грошей на користування зазначеними послугами безпосередньо громадянам пільгових категорій (не погодилося – 36%). З такою реформою погоджуються 63% жителів міст, що не є обласними центрами. Непопулярною ця ідея є серед мешканців столиці та обласних центрів: рівень підтримки тут становить 38%.

10. РІВЕНЬ ЗАДОВОЛЕНОСТІ ГРОМАДЯН ПОСЛУГАМИ МІСЦЕВИХ ЗАКЛАДІВ КУЛЬТУРИ

За результатами опитування мешканців міст обласного значення, проведеного на замовлення АМУ в квітні 2013 року за вибіркою 1200 респондентів, діяльність місцевих державних і комунальних закладів культури оцінено громадянами загалом 3,6 балами з 5-ти можливих (рис.1).

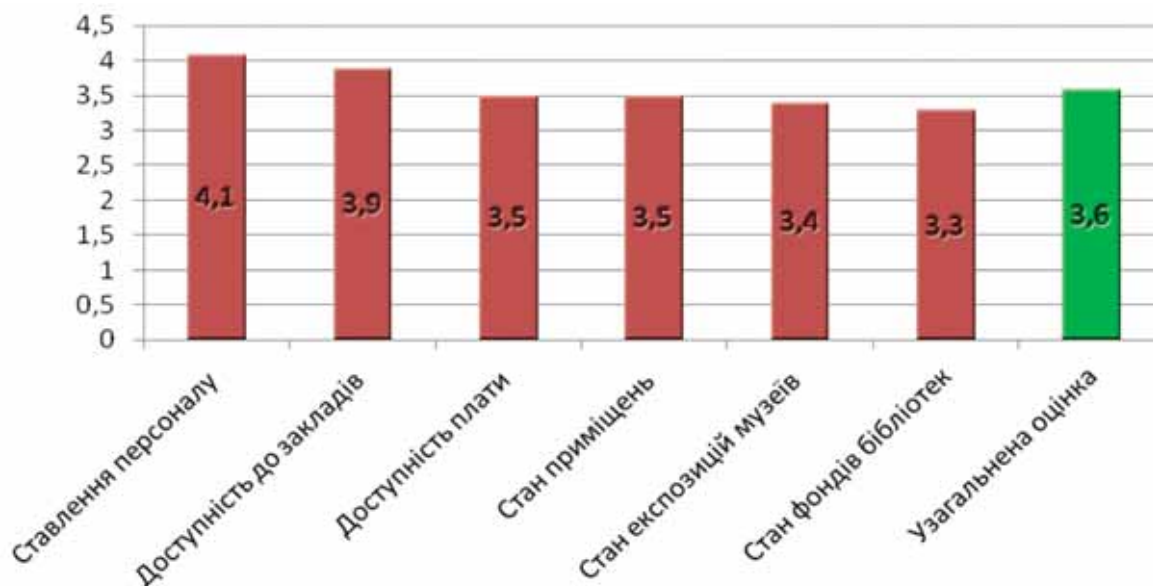


Рис. 1. Середня оцінка діяльності місцевих державних і комунальних закладів культури, середній бал



Рис. 2. Оцінка стану державних/комунальних закладів культури міста, %

З рис. 2 бачимо, що найбільш задоволені користувачі послуг закладів культури **ставленням персоналу** до відвідувачів (4,1 бала та 55%, хто оцінив цю складову на «добре») та доступністю до закладів культури, їх транспортним забезпеченням (3,9 бала, 64% – оцінка «добре»).

Доступною вважають опитані **плату за відвідування** закладів культури,

задовільними їх **зовнішній вигляд та стан приміщень** (відповідно по 3,5 бала та 35 і 46% – оцінка «добре»).

Окремо щодо музеїв та міських бібліотек отримано такі результати:

— стан експозицій місцевих музеїв залишається не найкращим – на «добре» його оцінили лише 27% опитаних (3,4 бала);

— книжкові бібліотечні фонди та їх оновлюваність задовольняють лише 23% населення міст (3,3 бала);

— лише незначна частина населення є відвідувачами музеїв та бібліотек, оскільки близько половини опитаних не спромоглися висловити будь-яку думку з приводу їх стану: експозицій, книжкових фондів тощо.

Оцінки кожного окремого критерію варіюють залежно від типу міста і регіону проживання респондентів. Так, **зручність доїзду на транспорті** до закладів культури гірше оцінили мешканці Півдня та Півночі країни, адже середній бал їхніх оцінок є нижчим, ніж в інших регіонах – відповідно 3,5 та 3,7 бала (решта регіонів – 3,9 бала) (рис. 3).

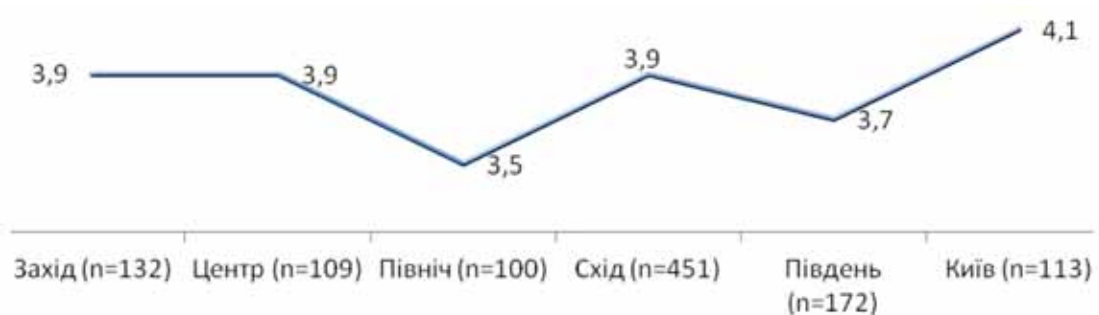


Рис. 3. Зручність доїзду на транспорті до закладів культури, за регіонами, середній бал

Фінансову доступність відвідування місцевих закладів культури позитивніше оцінювали мешканці міст, що не є обласними центрами (43% – «добре» або «дуже добре»), тоді як в обласних центрах частіше схилялися до посередніх оцінок (27%; 17% – в інших містах) або вагалися з відповіддю (33%; 27% – в інших містах).

Щодо **зовнішнього вигляду** закладів культури відповіді також варіюють залежно від регіону опитування. Більшу лояльність демонструють мешканці Сходу та Заходу країни, оскільки їх оцінки вищі, ніж в інших регіонах – відповідно 3,8 та 3,6 бала (решта регіонів – 3,3 бала) (рис. 4).

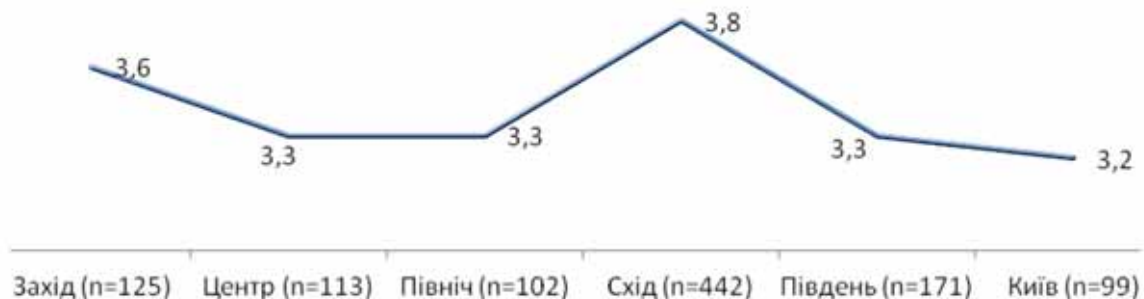


Рис. 4. Зовнішній вигляд закладів культури за регіонами, середній бал

Щодо оцінки **стану експозицій місцевих музеїв** досить значною виявилася частка тих, хто вагався з відповіддю на дане запитання (40%). Таких більше було серед мешканців Східного (49%) і Центрального (54%) регіонів. Найменше вагань у цьому питанні мали респонденти, опитані на Півночі країни (4%).

Згідно з середніми балами, дещо гірший, ніж в обласних центрах (3,1 бала) **стан книжкового фонду та його оновлення** мають **місцеві бібліотеки** в інших містах (3,6). В регіональному розрізі найбільш вибагливими виявилися мешканці Західного регіону, а також м. Києва – відповідно 2,7 та 3,2 бала (решта регіонів – 3,5-3,6 балів) (рис. 5).

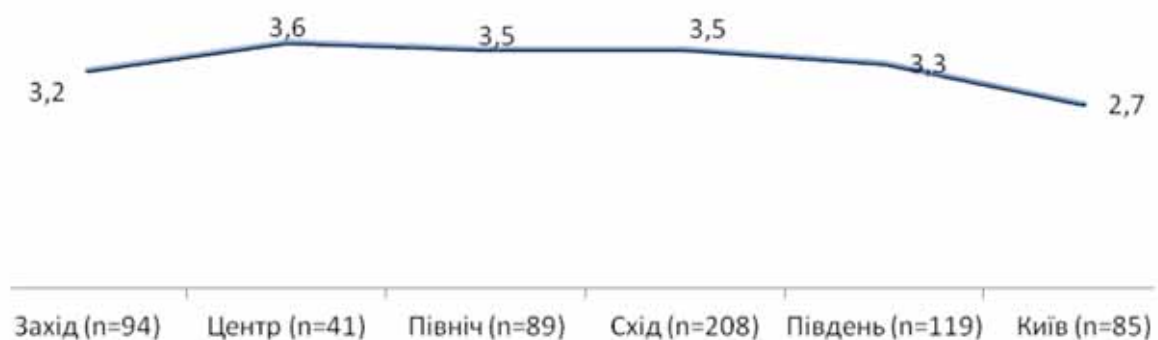


Рис. 5. Книжковий фонд місцевих бібліотек та його оновлення за регіонами, середній бал

Згідно з оцінками, **ставлення персоналу** державних закладів культури до відвідувачів є кращим у містах, що не є обласними центрами (4,3), ніж в обласних центрах (4,0), а також на Заході (4,3) та Сході (4,4) України (рис. 6).

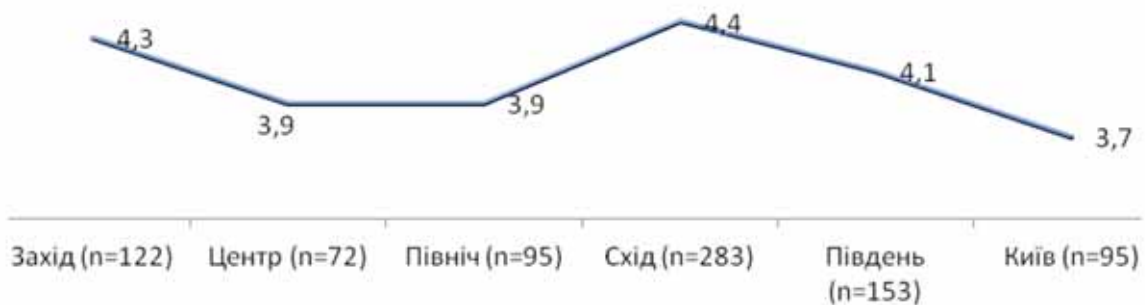


Рис. 6. Ставлення персоналу до закладів культури за регіонами, середній бал (n=820)

Поряд із загальними оцінками діяльності місцевих державних/комунальних закладів культури громадянам було запропоновано висловити думку стосовно актуальності подальшого функціонування бібліотек як публічних закладів, а також відповідності стану, в якому знаходяться сьогодні заклади культури, їх державному фінансуванню.

Переважна більшість (81%) респондентів не підтримує твердження, що «бібліотеки втратили свою актуальність через поширення інтернет-послуг».

Серед тих, хто погодився із запропонованим твердженням і тим самим поставив під сумнів доцільність існування бібліотек, дещо молоді до 35 років (17%), ніж дорослого населення (9%), а також мешканців міст, що не є обласними центрами (14%; мешканців обласних центрів – 8%).

Майже дві третини респондентів (59%) вважають, що стан і якість послуг закладів культури відповідає рівню їх фінансування. Більшою мірою це мешканці обласних центрів (64%; інше місто – 53%).

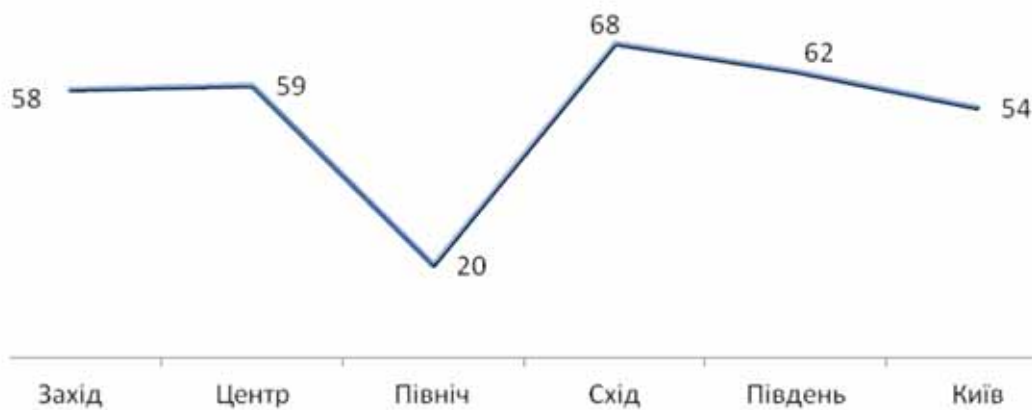


Рис. 7. Підтримка твердження: «Стан закладів культури та якість їхніх послуг відповідає рівню їх фінансування», %

Найвищий рівень підтримки дане твердження отримало на Сході країни (68%), тоді як найнижчий – на Півночі (20%), де більшість поділяє протилежну думку (44%) або ж утруднилася з відповіддю (36%) (рис.7).

11. ПРОГРАМА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Як відомо, на початку червня 2010 року Президент України В.Янукович оприлюднив Програму економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Серед проголошених напрямків самостійного напрямку реформування місцевого самоврядування згадано не було. В усій Програмі реформ були присутні лише фрагменти, які можуть стосуватися місцевого самоврядування – реформа житлово-комунального господарства і реформа міжбюджетних відносин.

Лише 01.11.2011 р. на Міжнародних муніципальних слуханнях Президент оголосив про необхідність розробки дорожньої карти реформування на основі презентованих ним «Основних стратегічних напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні». А 25.01.2012 р. Президентом було надано доручення 1-1/144 Урядові з вимогою до 31.05.2012 р. внести на розгляд Глави держави проект Указу щодо затвердження плану заходів, спрямованих на реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. План заходів та проект Указу були Мінрегіоном своєчасно внесені на розгляд Уряду. Але такий Указ в зазначені терміни так і не з'явився. Тим часом 21.05.2012 р. Урядом був знятий з розгляду проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, внесений Мінрегіоном.

В липні 2012 р. за ініціативою Головного управління конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента групою урядовців та незалежних експертів було розпочато розробку чергового проекту Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Продукт цієї роботи на початку вересня 2012 року був переданий до Адміністрації Президента, де доопрацьовувався. Остаточна редакція цього документа в редакції АПУ була винесена на обговорення у лютому 2013 р. Її відповідність реальним потребам реформування цього інституту публічної влади з точки зору втілення досі не впроваджених в Україні положень Європейської хартії місцевого самоврядування представлено в таблиці.

Відповідність положень проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади потребам щодо впровадження в Україні норм Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС) порівняно з положеннями Концепції, прийнятої Правлінням Асоціації міст України

Складова (параметр) реформи місцевого самоврядування	В проекті Концепції АПУ	Вплив на впровадження
ЄХМС		
Територіальна основа місцевого самоврядування спроможної громади	20 хвилинна доступність до ургентних послуг	Сприяє впровадженню ч.3 ст.4 в частині наближення послуг до громадянина -

Спосіб укрупнення громад	Передбачено добровільне об'єднання	Сприяє впровадженню ст. 5
Система місцевого самоврядування громади	Сільська, селищна, міська рада та їх виконавчі органи	Відповідає ч.2 ст. 3
В поселеннях без свого органу самоврядування	Орган самоорганізації населення та/або староста з наділенням їх частиною повноважень ОМС	ЄХМС не визначено
Підрозділи виконавчої влади в спроможній громаді	Представництва окремих органів виконавчої влади.	
Базовий перелік не пропонується	ЄХМС не визначено	
Основні повноваження ОМС спроможної громади	Базовий перелік повноважень не окреслюється	Важко визначити
Ресурсна основа самоврядування територіальних громад	-	майно комунальної власності;
-	землі в межах своєї території;	
-	податки та збори, зв'язані з територією відповідної адміністративної одиниці	
-	(конкретно не називаються);	
-	дотації вирівнювання з державного бюджету, розраховані на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг, що надаються безпосередньо до кожного місцевого бюджету;	Сприяє впровадженню: - ч.1 ст.3 в частині спроможності місцевого самоврядування; - ч.1-5, 8 ст. 9 в частині фінансового забезпечення -однак менш конкретно
Роль держави	-	3 роки надання державної підтримки новоутвореним об'єднанням громадам для поліпшення інфраструктури
Територіальна основа району	Не визначена	ЄХМС не визначено
Система місцевого самоврядування району	Районна рада та її виконавчий комітет	Сприяє впровадженню ч.1 ст.3 в частині спроможності місцевого самоврядування
Основні повноваження ОМС районного рівня	Базовий перелік повноважень не окреслюється	Важко визначити
Ресурсна основа місцевого самоврядування районів	-	податки та збори, зв'язані з територією відповідної адміністративної одиниці
(конкретно не називаються)	Важко визначити	

Основні повноваження РДА	-контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності місцевих органів виконавчої влади	
-нагляд за законністю рішень ОМС з правом їх зупинення та одночасним зверненням до суду		
	Сприяє впровадженню ст.. 8 в частині нагляду за дотриманням ОМС Конституції та законів	
Територіальна основа області	Не окреслюється	
Система місцевого самоврядування області	Обласна рада та її виконавчий комітет	Сприяє впровадженню ч.1 ст.3 в частині спроможності місцевого самоврядування
Основні повноваження ОМС обласного рівня	Базовий перелік послуг не окреслюється	Важко визначити
Ресурсна основа місцевого самоврядування області	-	податки та збори, зв'язані з територією відповідної адмінтеродиниці
(конкретно не називаються)	Важко визначити	
Основні повноваження ОДА	контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності місцевих органів виконавчої влади	
нагляд за законністю рішень ОМС з правом їх зупинення та одночасним зверненням до суду	ЄХМС не визначено	

Таким чином, проект Концепції містить більш-менш окреслені: базовий параметр територіальної основи громади; системи місцевого самоврядування як на рівні громади, так і на районному та обласному рівні; спосіб самоорганізації населення в населених пунктах без власного органу місцевого самоврядування; роль держави в забезпеченні нових громад необхідною інфраструктурою; основні повноваження місцевих державних адміністрацій.

У той же час проект Концепції не містить навіть орієнтаційних параметрів територіальної основи районного рівня місцевого самоврядування; відсутній в ньому базовий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів; не визначено представництво територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади на рівні спроможної громади. В проекті Концепції вкрай нечітко визначено ресурсну основу місцевого самоврядування на всіх його рівнях. Очевидно, визначення відсутніх у проекті цієї Концепції параметрів має здійснюватися під час роз-

робки проектів відповідних законів про адміністративно-територіальний устрій, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

При всьому цьому, проект Концепції, в разі його реалізації, може забезпечити повніше впровадження в Україні частин першої і другої статті 3, частини третьої статті 4, статті 5, статті 8, частин першої-п'ятої та восьмої статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування. Передбачається, що Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади набере чинності через її затвердження Указом Президента України, а її реалізація має здійснюватися у два етапи: перший, підготовчий, триватиме упродовж 2013-2015 років, другий, основний – протягом 2015-2020 років.

Хоча пропонується проект Концепції в окремих позиціях відзначається недостатнім рівнем конкретності, а передбачені терміни реалізації реформи важко назвати такими, що відповідають вимогам часу, Асоціація міст України, органи місцевого самоврядування все ж висловили підтримку цьому документу, як компромісному. Так, 14.03.2013 р. проект Концепції підтримало Правління Асоціації, а 18.03.2013 р. було підписано і офіційний лист погодження цього документа Асоціацією.

Незважаючи на суспільні очікування швидкого затвердження цього документа Президентом України, цього не сталося. Натомість Рада регіонів при Президентові України на своєму засіданні 21.03.2013 р. рекомендувала Кабінету Міністрів, Мінрегіону, місцевим органам виконавчої влади, Державному фонду сприяння місцевому самоврядуванню, органам місцевого самоврядування та їх асоціаціям «організувати обговорення проекту концепції ... серед громад та забезпечити аналіз і узагальнення його результатів», а також «забезпечити проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи серед територіальних громад щодо переваг реформованої системи місцевого самоврядування, а також роз'яснення суті та основних напрямів концепції реформування місцевого самоврядування, доведення її основних положень до кожної територіальної громади». Крім того, Кабінетові Міністрів було рекомендовано «з урахуванням результатів обговорення серед громад доопрацювати концепцію реформи місцевого самоврядування з визначенням напрямів, механізмів та ресурсного забезпечення здійснення його реформування».

Зі свого боку, ряд провідних політиків опозиційного табору висловили стурбованість, що розроблений під егідою Адміністрації Президента проект насправді спрямований на дальшу централізацію влади в Україні. Ці твердження були заперечені в «Зверненні Конгресу місцевих та регіональних влад України щодо неприпустимості політичних спекуляцій на тему реформи місцевого самоврядування» від 25 квітня, підписаному очільниками всіх трьох всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування. Зокрема, зазначалося, що «проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні пройшов тривалу підготовку і широке обговорення громадськості, зокрема під егідою національних асоціацій місцевого самоврядування. Пропозиції і зауваження представників усіх регіонів України були враховані й знайшли відображення в остаточній редакції проекту Концепції. Цей доку-

мент отримав високу оцінку вітчизняних й іноземних експертів, в тому числі Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія), представники якої відзначили відповідність Концепції вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування».

Тим часом обговорення проекту в регіонах тривало. Зокрема, протягом квітня-червня його було обговорено і загалом підтримано на зібраннях практично всіх регіональних відділень Асоціації міст. Загалом станом на кінець липня, за даними Мінрегіону, обговорення проекту Концепції відбулося у всіх 178 містах обласного та 280 містах районного значення. 13 червня проект було розглянуто і загалом підтримано IX Українським муніципальним форумом у Ялті, учасниками якого було біля 300 сільських, селищних, міських голів.

Проект обговорювався і на регіональних дорадчих радах, що є інструментом діалогу органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади на регіональному рівні. З цього питання відбулися засідання 12 таких дорадчих рад. В регіонах проходили також обговорення, організовані місцевими державними адміністраціями.

31 липня відбувся круглий стіл на тему «Проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: шляхи впровадження», в якому взяли участь представники всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, а також Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів, міністерств, Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню, громадських організацій. Метою заходу було визначено аналіз ходу проведення громадського обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. За результатами роботи круглого столу були схвалені рекомендації, в яких, зокрема, зазначалась необхідність:

— Кабінету Міністрів, Мінрегіону вжити додаткових заходів для завершення процесу попереднього обговорення проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та внесення відповідного проекту Указу про затвердження Концепції на розгляд Президента України.

— Верховній Раді АРК, обласним, районним, міським, селищним, сільським радам продовжити практичну роботу із роз'яснення та популяризації положень Концепції реформи і проекту Концепції внесення змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування серед територіальних громад, муніципальної громадськості і ухвалити відповідні резолюції з даного питання та надіслати їх на адресу Мінрегіону, відповідних всеукраїнських асоціацій до 1 вересня 2013 року для узагальнення.

У вересні Мінрегіоном було розроблено і розіслано на погодження проект Плану заходів з впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, який має бути схвалений Указом Президента України разом з Концепцією.

Тим часом, 21 червня відбулося пленарне засідання Конституційної асамблеї, на якому було прийнято за основу проект Концепції внесення змін до Конституції України для подальшого доопрацювання, з тим, щоб до середини вересня всі члени Асамблеї опрацювали основні положення проекту та внесли пропозиції з метою підготовки Концепції до схвалення,

орієнтовно до кінця жовтня цього року.

Детальний розгляд положень цього документа свідчить про врахування в ньому більшості пропозицій про внесення змін до Конституції України, поданих АМУ в 2012 році через свого представника в Конституційній асамблеї – Дніпропетровського міського голову, тодішнього Президента АМУ І.Куліченка. Так, викладені в проекті Концепції підходи передбачають внесення до розділу Основного закону «Територіальний устрій України» змін, які створюють конституційні умови для наділення місцевого самоврядування базового рівня належною територіальною основою. Вказано, що вона має відповідати європейським стандартам, забезпечувати повсюдність місцевого самоврядування та спроможність територіальних громад. Планується запровадження такого трирівневого адміністративно-територіального устрою, в якому перший рівень складатиметься не з сіл, селищ та міст, а з громад. Громади мають бути самодостатніми, спроможними самостійно, в повному обсязі і на рівні гарантованих державою соціальних стандартів вирішувати питання, віднесені до їхнього відання, на підставі достатньої матеріально-фінансової основи.

Передбачено розширення компетенції територіальних громад, запровадження пріоритету повноважень органів місцевого самоврядування перед повноваженнями місцевих органів виконавчої влади у разі конкуренції їхньої компетенції. Йдеться про визнання за місцевими радами права самостійно визначати систему, структуру власних виконавчих органів, загальну чисельність апарату, обсяг видатків на їх утримання в межах коштів місцевого бюджету.

На районному та обласному рівні проектом Концепції передбачається наділення відповідних рад самостійною бюджетно-фінансовою основою, повноваженнями утворювати власні виконавчі органи – зокрема, для управління спільною комунальною власністю територіальних громад. При цьому йдеться про зміну правового статусу місцевих державних адміністрацій, позбавлення їх функцій місцевого самоврядування та трансформування в контрольні-наглядові органи з їх зосередженням на чітко визначеному колі державних питань та підпорядкуванням Президентові України. Привабливим виглядає і намір Конституційної асамблеї надати органам місцевого самоврядування права звертатися до Конституційного Суду з конституційним поданням щодо конституційності законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, які стосуються місцевого самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад.

До кінця року відбувалися обговорення проекту Концепції внесення змін до Конституції України. Пропоновані зміни до розділів, що стосуються місцевого самоврядування, обговорювалися, зокрема, в регіональних відділеннях АМУ, на дорадчих радах у регіонах, та знайшли там переважну підтримку.

Щодо проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади то, очевидно, на знак завершення її громадського обговорення, Прем'єр-міністр України 22 жовтня надіслав Главі держави відповідний проект Указу Президента про її затвердження.

Отже, реалізація проекту Концепції реформування місцевого само-

врядування та територіальної організації влади в комплексі з внесенням відповідних змін до Конституції України та прийняттям необхідних законів, безумовно, сприятиме посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, розвитку ефективної територіальної організації влади та органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування, створенню умов для запровадження доступних публічних послуг. Однак, хоча підписання Президентом України Указу про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади прогнозувалося спочатку до Саміту глав держав – членів ЄС у Вільнюсі (29 листопада), а потім до Дня місцевого самоврядування (7 грудня), доля цього документу станом на кінець звітнього року все ще залишалася невідомою.

12. НАЦІОНАЛЬНИЙ ПЛАН ДІЙ НА 2013 РІК: АВАНСИ І БОРГИ

12 березня 2013 року Президент України затвердив своїм Указом черговий річний Національний план дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Перед цим його проект декілька разів виносився на розгляд Уряду, але за пропозиціями всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування повертався на доопрацювання. В затвердженому Президентом Національному плані дій на 2013 рік містилися важливі для розвитку місцевого самоврядування положення.

По-перше, реалізація в 2013 році завдань, встановлених Національним планом дій на 2012 рік, але не реалізованих у визначений термін, була передбачена нормами частини шостої Указу. Було визначено, що виконання заходів, не виконаних у 2012 році, триватиме в першому кварталі 2013 року (що на дату підписання Указу вже практично був закінчився), а тих, які потребують супроводження у Верховній Раді України законопроектів – до прийняття Парламентом законів із відповідних питань. Це мало забезпечити уникнення формалізму з боку центральних органів виконавчої влади під час виконання відповідних доручень.

Для прикладу, Міністерство фінансів намагалося зняти з контролю завдання з реалізації законодавчих пропозицій по розширенню бази оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Відповідний законопроект був підготовлений, але Парламентом попереднього скликання розглянутий не був, і станом на кінець I кварталу 2013 року Урядом до Парламенту повторно не внесений.

По-друге, Мінекономрозвитку було доручено остаточне формування Державного реєстру інвестиційних проектів та проектних (інвестиційних) пропозицій (п.3.2.), а також удосконалення фінансових інструментів підтримки регіонального розвитку (п.7). Це повинно було забезпечити прозорий відбір інвестиційних програм (проектів) та концентрацію коштів державного фонду регіонального розвитку на вирішенні актуальних проблем регіонального та місцевого розвитку.

По-третє, в п. 6 йшлося про впровадження середньострокового планування на рівні місцевих бюджетів, що передбачалося і в Національному плані на попередній 2012 рік.

По-четверте, було передбачено спрощення порядку перерозподілу бюджетних коштів закладами охорони здоров'я шляхом фінансування видатків на охорону здоров'я за двома кодами економічної класифікації видатків (пп.23.6, 24.11, 26.4). Ці завдання були спрямовані на подолання негативних явищ у сфері фінансування, що виникли під час реалізації відповідного експерименту з реформування галузі «Охорона здоров'я».

По-п'яте, передбачалася низка заходів у напрямі реформування системи соціальних послуг на місцевому рівні, зокрема:

— запровадження нового механізму фінансового забезпечення надання соціальних послуг при здійсненні видатків місцевих бюджетів, що

враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

— розроблення та впровадження державних стандартів соціальних послуг; розроблення та затвердження фінансових нормативів бюджетної забезпеченості витрат за відповідними соціальними стандартами надання соціальних послуг в розрахунку на одного отримувача;

— розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України щодо внесення змін до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні гарантії» щодо уточнення термінології стосовно державних соціальних стандартів (п.49).

По-шосте, було передбачено положення щодо удосконалення механізму надання окремим категоріям населення пільг з метою посилення адресності їх надання та більш повного задоволення індивідуальних потреб (п.50). Такі завдання ставилися з 2009 року в програмних документах різної ваги (для прикладу, в Основних напрямках бюджетної політики на 2011-2013 роки), але на жаль, не реалізувалися, що породжувало сумніви експертів у їх реалізації в 2013 році.

По-сьоме, передбачався перегляд нормативно-правових актів, якими встановлено штатні нормативи під час здійснення видатків бюджетними установами з надання відповідних суспільних послуг. Індикатором виконання було визначено законодавче закріплення розрахунку вартості послуги на одного жителя, надаваної за рахунок державного бюджету (п.61).

По-восьме, передбачалося закріплення механізмів нормативного врегулювання питань надання адміністративних послуг. Індикатором виконання було визначено законодавче встановлення вичерпного переліку адміністративних послуг та розмірів плати (адміністративний збір) за їх надання (п.81). Станом на березень 2013 року відповідні законопроекти Міністерством економічного розвитку і торгівлі України були підготовлені та погоджені, зокрема, і з Асоціацією міст.

По-дев'яте, було зафіксовано завдання Уряду із внесення на розгляд Президента України проекту його Указу про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також плану заходів з її реалізації (п.227.1., 227.2.). Відповідний проект Концепції вже був на той час підготовлений Мінрегіоном в співпраці з незалежними експертами, в тому числі від Асоціації міст України.

По-десяте, доручалися профільним міністерствам розробка та супровід законопроектів про співробітництво територіальних громад, органи самоорганізації населення, місцевий референдум, об'єднання територіальних громад (п.227.3-6), спрямованих на вдосконалення системи місцевого самоврядування в нашій країні.

По-одинадцяте, було передбачено доопрацювання закону про службу в органах місцевого самоврядування, що, крім іншого, мало на меті підвищення рівня фінансового забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування та врегулювання інших проблемних питань проходження цього виду публічної служби (п.229.1). В березні 2013 року експертами Асоціації міст України в рамках співпраці з Національним агентством України з питань державної служби було проаналізовано чисельність працівників органів місцевого самоврядування для підготовки фінансово-економічного обґрунтування до зазначеного законопроекту.

В той же час відзначалися і негативні тенденції, здатні знівелювати положення Національного плану на 2013 рік та поставити під сумнів як реалістичність виконання завдань, передбачених Програмою економічних реформ Президента України в цілому, так і їхній позитивний ефект для місцевого самоврядування зокрема. Йдеться про те, що:

1) за 2012 рік жодне з положень Національного плану дій щодо реформи міжбюджетних відносин та посилення фінансової основи місцевого самоврядування реалізовано не було. Крім того, вже за результатами I кварталу 2013 року можна було констатувати, що положення частини шостої Указу щодо реалізації невиконаних у 2012 році завдань минулорічного Національного плану по більшості позицій не були виконано і у визначені на 2013 рік терміни;

2) Національний план дій на 2013 рік не містив жодного положення, спрямованого на реальне реформування міжбюджетних відносин та зміцнення місцевих бюджетів, і це ставило під сумнів виконання базових положень Програми економічних реформ Президента України. Завдання, передбачені на 2013 рік, стосувалися лише запровадження програмно-цільового методу бюджетування, що в умовах хронічного дефіциту фінансових ресурсів місцевого самоврядування саме по собі не гарантувало очікуваних позитивних наслідків;

3) встановлені строки реалізації окремих завдань виглядали нереальними. Для прикладу, терміни, визначені в розділі «Реформування місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, територіальної організації влади», не давали підстав для впевненості в затвердженні Парламентом в 2013 році необхідних законів у цій сфері;

4) в жодному з Національних планів дій, починаючи з 2010 року, не прописувалося чітких положень щодо реалізації основних завдань розділу «Реформа міжбюджетних відносин» Програми економічних реформ Президента України – ні щодо підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень; ні щодо підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів; ні щодо впорядкування відносин місцевих бюджетів з центром (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів).

Отже, по суті, ніякої з попередньо поставлених цілей реформи міжбюджетних відносин на момент затвердження Національного плану дій на 2013 рік не було досягнуто і важливих кроків в цьому напрямі за 3 попередні роки не було зроблено. Косметичні зміни до бюджетного та податкового законодавства, що закладалися в попередніх Національних планах, до зміни підходів у бюджетному забезпеченні територіальних громад та місцевого самоврядування не призвели, та й призвести не могли. З року в рік ситуація тільки погіршувалася, оскільки Урядом та Мінфіном активно застосовувалося ручне керування фінансовими ресурсами країни, а процес прийняття рішень в цій сфері ставав усе більш непрозорим.

Результат виконання Національного плану дій на 2013 рік в частині, що стосувалася питань місцевого самоврядування, підтвердив більшість негативних прогнозів.

Так, в звітному році, як і в минулих роках, не було реалізовано страте-

гічні завдання Програми економічних реформ Президента України щодо:

1) підвищення рівня фінансової забезпеченості делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень. Відповідні доручення Президента України та вимоги частини 10 «Прикінцевих та перехідних положень» Бюджетного кодексу України, щодо обрахування обсягу фінансових ресурсів на виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень на основі соціальних стандартів і оновлених фінансових нормативів бюджетної забезпеченості залишаються не виконаними;

2) підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів. Частка власних доходів у загальних доходах місцевих бюджетів залишається мізерною і відповідно до проекту Держбюджету на 2014 рік становитиме всього 7%. Хоча одним із трьох індикаторів успіху реформи міжбюджетних відносин, передбачених в Програмі економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» Президента України є збільшення цього показника на 10 % до кінця 2014 року (тобто до рівня 18-20%);

3) підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів. Рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету України, навпаки, щорічно зростає і у 2013 році за попередніми розрахунками становив 53,1%.

Аналіз виконання тактичних завдань на 2013 рік також веде до мало-втішних висновків.

По-перше, Мінфіном так і не було подано на розгляд Уряду та внесено до Парламенту законопроект про внесення змін до статті 265 Податкового кодексу України (щодо податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), як це було спочатку передбачено в Національному плані дій на 2012 рік, а Національним планом дій на 2013 рік закріплено пролонгацію виконання цього завдання у I кварталі 2013 року. Таким чином, розширення бази оподаткування податку на нерухоме майно не відбулося.

По-друге, проблеми з непрозорим механізмом розподілу коштів Державного фонду регіонального розвитку в 2013 році також не було вирішено. Наразі Міністерство економічного розвитку і торгівлі вийшло з пропозицією до Адміністрації Президента про зняття цього завдання з контролю на підставі того, що проект відповідного акту начебто зі всіма зацікавленими сторонами погоджений і поданий до Уряду. В той же час, до асоціацій органів місцевого самоврядування цей проект не надходив і станом на 31.12.2013 року в порядку денному засідань Уряду не з'являвся.

По-третє, реального запровадження середньострокового планування на рівні місцевих бюджетів не відбулося. На адресу Мінфіну АРК, департаментів фінансів обласних державних адміністрацій, Київської та Севастопольської місцевих адміністрацій 16 грудня було надіслано лист №31-05110-14-8/36418 Департаменту місцевих бюджетів, взаємодії з ЦОВВ та регіонами Мінфіну¹³. У листі містяться рекомендації щодо планування

¹³ Незрозуміло, за чийм підписом (більш ймовірно Директора Департаменту). З листом можна ознайомитися на сайті АМУ <http://www.auc.org.ua/news/minfin-pidgotuvav-rekomendatsii-shchodo-serednostrokovogo-planuvannya-mistsevikh-byudzhetiv>

місцевих бюджетів на середньострокову перспективу. Показово, що зазначені рекомендації не розглядалися на засіданнях тематичної робочої групи “Реформа міжбюджетних відносин”, а членам цієї групи документ був наданий вже після її заключного засідання 25.12.2013, і то на прохання представника Асоціації міст.

По-четверте, не вдалося у повній мірі виконати завдання Національного плану щодо подолання негативних явищ у сфері фінансування галузі «Охорона здоров'я», які виникли під час реалізації відповідного державного експерименту з її реформування.

По-п'яте, не реалізовано низку заходів у напрямі реформування системи соціальних послуг на місцевому рівні (докладніше у розділі, присвяченому станові соціальної сфери).

По-шосте, як і передбачали більшість експертів, в 2013 році не виконано завдань щодо монетизації соціальних пільг та посилення адресності їх надання.

По-сьоме, завдання щодо удосконалення розрахунку видатків на надання відповідних суспільних послуг громадянам також не виконане. Для прикладу, розроблена на замовлення Асоціації міст методика розрахунку економічно обґрунтованих нормативів фінансування сфери середньої загальної освіти свідчить, що загальний обсяг видатків на одного учня повинен становити не менше 10 543,43 грн., тобто практично на 30% більше розрахованого і доведеного Мінфіном на 2013 рік нормативу (табл.1). У той же час, дані вибіркового аналізу свідчать, що бюджетна сфера органів місцевого самоврядування відповідно до проекту Держбюджету на 2014 рік забезпечується лише на 82% від реальної потреби.

Таблиця 1.

Стан бюджетної забезпеченості загальноосвітнього навчального закладу, тис. грн.

Норматив витрат на 1 учня модельної середньої загальноосвітньої школи (не менше):	10 543,43
Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості 1 учня на 2013 рік:	8 122,57
Витрати на 1 учня у проаналізованих школах 5 міст:	
м. Конотоп	4 756,08
м. Лисичанськ	5 358,77
м. Павлоград	5 493,34
м. Северодонецьк	7 093,21
м. Ужгород	5 149,37
В середньому по досліджуваних закладах:	5 056,36

По-восьме, Мінекономрозвитку підготовлено та внесено на розгляд Уряду погоджений Асоціацією міст законопроект «Про Державний реєстр адміністративних послуг». Однак станом на кінець року на розгляд Верховної Ради такий документ ні Кабінетом Міністрів, ні іншими суб'єктами законодавчої ініціативи не внесено.

По-дев'яте, проект Концепції реформування місцевого самоврядуван-

ня та територіальної організації влади, розроблений Мінрегіоном, у жовтні, після тривалого громадського обговорення, був внесений Кабінетом Міністрів України на затвердження Указом Президента, але до кінця року затверджений так і не був (цьому питанню присвячено окремих розділ даного Звіту).

По-десяте, законопроекти про співробітництво територіальних громад, про органи самоорганізації населення, про об'єднання територіальних громад розроблені Мінрегіоном, протягом жовтня-грудня схвалені Кабінетом Міністрів та внесені на розгляд Верховної Ради. Законопроект «Про місцевий референдум», що з 2009 року перебуває на розгляді Верховної Ради, дальшого руху протягом звітного року не отримав.

По-одинадцять, проект нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» був розроблений Мінрегіоном та ще в червні повністю підготовлений в апараті Кабінету Міністрів для розгляду на засіданні Уряду. Однак до кінця року він так і не був розглянутий. За наявною інформацією причини цієї процедурної затримки пов'язані з дефіцитом бюджетних коштів, необхідних на впровадження такого закону в разі його прийняття.

Таким чином, детальний аналіз положень Національного плану дій на 2013 рік свідчить, що абсолютна більшість закладених в ньому завдань Урядом не виконані або виконані неналежним чином. Наразі можна стверджувати, що Програму реформ Президента Уряд фактично завалив. Залишається лише сподіватись на диво, адже 2014-й – це завершальний рік реформ.

13. ВІДКЛАДЕНІ ЄВРОПЕЙСЬКІ ПЕРСПЕКТИВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Протягом звітного року в середовищі муніципальної громадськості всебічно оцінювалися можливі наслідки анонсованого Президентом і Урядом України підписання *«Угоди про асоціацію між Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони»* (далі – *Угода про асоціацію*) для вітчизняного місцевого самоврядування.

При цьому бралось до уваги, що саме місцеве самоврядування, в тому числі в Україні, є продуктом європейської цивілізації. Відповідно до сформованого в німецькому місті Магдебурзі ще в першій половині XIII століття так званого Магдебурзького права, міське населення виводилося з юрисдикції місцевої адміністрації центральної влади, при цьому міські громади, утворені ними органи самоврядування наділялися власними повноваженнями для вирішення питань місцевого значення та відокремленими податковими ресурсами для забезпечення виконання цих повноважень.

Ця система місцевого управління вже через 100 років після її виникнення почала впроваджуватися в містах України та швидко поширилася в українських землях. Протягом XIV—XVII століть на засадах Магдебурзького права було організовано життя громад більшості міст України. Російські царі, незважаючи на відсутність відповідних традицій в Московській державі, а потім тривалий час і в Російській імперії, змушені були рахуватися з відданістю українців своїй традиції і лише вкрай поступово обмежували в нашій країні Магдебурзьке право, аж поки в 1835 році воно не було ліквідовано указом царя Ніколая I в останньому його тутешньому бастіоні – Києві. А Львів було позбавлено Магдебурзького права ще у 1786 році урядом Австрії, до складу якої західноукраїнські землі потрапили внаслідок так званого першого поділу Польщі.

Близьким до європейських засад Магдебурзького права було і земське самоврядування, впровадження якого відбувалося на підросійських територіях України з 1864 року. Такі ж процеси в той час тривали на українських землях, що перебували в складі Австро-Угорщини, а потім відродженої Польської держави. Втім, по мірі поглинання різних українських територій комуністичним Радянським Союзом, система влади в якому була максимально зацентралізованою, місцеве самоврядування на них згоралося.

У відновленій 1991 року Українській державі місцеве самоврядування одразу почало відроджуватися, орієнтуючись на європейські зразки. А в 1997 році, як відомо, Верховною Радою було в повному обсязі ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, яка стала одним з основоположних національних документів, що слугують орієнтирами для розвитку цього інституту публічної влади в нашій країні. Принаймні, це декларується на всіх рівнях української влади і так вважає муніципальна громадськість.

Гіршими є справи в частині практичного втілення положень Європейської хартії в українське законодавство і в практику органів публічної влади всіх рівнів. Станом на кінець 2013 року не забезпечено головного – спроможності органів місцевого самоврядування виконувати всі визначені за-

конодавством повноваження. Районні та обласні ради не наділено власними виконавчими органами. Не розподілено за принципом субсидіарності повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з одного боку та місцевих державних адміністрацій з іншого. Не забезпечено повсюдність місцевого самоврядування. Не припиняється втручання посадовців державних адміністрацій у справи місцевого самоврядування. З органами місцевого самоврядування та/або їх асоціаціями майже не проводяться консультації при підготовці рішень, що їх стосуються.

З 1996 року українська делегація бере активну участь у роботі Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. До складу делегації входять 12 представників сільських, міських районних та обласних рад та 12 їхніх заступників. В різні роки окремі члени делегації обиралися віце-президентами Конгресу. Моніторинговий комітет Конгресу вже біля 10 років здійснює моніторинг виконання Україною взятих на себе зобов'язань, але ще не зміг подолати опір нашої державної влади вкрай необхідним змінам.

Всі ці роки в нашій країні діють проекти, здійснювані як Радою Європи та Європейською комісією, так і окремими європейськими країнами – наприклад, Австрією, Німеччиною, Норвегією, Польщею, Словаччиною, Францією, Чехією, Швейцарією, Швецією, які реалізують програми підтримки переходу тих чи інших сфер місцевого самоврядування на європейські рейки. Асоціації органів місцевого самоврядування окремих європейських країн (Норвегії, Польщі) також роблять свій внесок у цю справу. Йдеться, перш за все, про запровадження більш ефективних способів діяльності місцевих рад через її стандартизацію, ширше залучення громадян, більшу відкритість тощо; про покращення надання публічних послуг на місцевому рівні, зокрема у сферах житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, управління земельними ресурсами. Здійснюється навчання, стажування місцевих урядовців України у відповідних країнах для вивчення та перейняття позитивного досвіду. Важливе значення тут мала б реалізація передбаченого пунктом «а» частини другої статті 1 проекту Угоди про асоціацію з ЄС поглиблення участі України в програмах Євросоюзу.

Тим не менше, в Україні, як відомо, давно назріла реформа місцевого самоврядування, як і територіальної організації влади взагалі. Органи державної влади, місцевого самоврядування, науковці, експертне середовище близькі до консенсусу в частині того, що місцеве самоврядування слід реорганізувати за кращими європейськими зразками, якими визнаються організація цієї сфери, наприклад, у Данії, Польщі, Словаччині. Що в результаті такого реформування має бути забезпечена, нарешті, передбачена Європейською хартією спроможність органів місцевого самоврядування якісно виконувати свої повноваження в повному їх обсязі. Однак, як вже зазначено в цьому звіті, в Україні станом на кінець 2013 року не прийнято офіційних навіть концептуальних рішень про напрями такої реформи.

Щодо самої Угоди про асоціацію, підписання якої відкладено, то в ній самій положення, спрямовані безпосередньо на розвиток місцевого самоврядування в Україні, відсутні. Тому, як зазначають експерти, приєднання до асоціації не означало б автоматичного запровадження європейських підходів у вітчизняній системі місцевого самоврядування. Однак реальна

перспектива прийняття України до ЄС, яка могла б виникнути в разі підписання Угоди про асоціацію, стала б, як зазначив у своєму інтерв'ю радіо «Свобода» народний депутат України, колишній Одеський міський голова і колишній член делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи Едуард Гурвіц, каталізатором для розв'язання фінансових, інституційних та інших проблем місцевого самоврядування в нашій країні.

Можна сказати, що на етапі обговорення Угоди експерти недостатньо уваги приділяли економічному аспекту наслідків підписання та реалізації Угоди саме для місцевого самоврядування. Хоча текст проекту Угоди практично повністю націлено на інтенсифікацію економічних зв'язків між Україною та ЄС, створення зони вільної торгівлі між договірними сторонами.

Практично цей текст спрямовано на забезпечення умов для поживлення економічної діяльності на терені, що об'єднуватиме території України та країн, що входять до складу ЄС. Зокрема, передбачається лібералізація митної політики зі скасуванням одних та обмеження інших ввізних та вивізних мит. Йдеться про створення сприятливих умов для заснування компаній і філій кожної зі сторін на території іншої, про усунення штучних перешкод цьому процесові та обмеження умов для корупції. Наприклад, передбачено, що *«ліцензування повинно здійснюватися на основі критеріїв, які не дають можливості компетентним органам реалізовувати свої повноваження з оцінювання на власний розсуд»*.

Такі заходи, в разі їх запровадження, безумовно сприяли б поживленню економіки України, руху капіталів, приходові давно очікуваних прямих зовнішніх інвестицій в економіку України. Наслідком такого поживлення стало б зростання виробництва, створення нових кваліфікованих та належно оплачуваних робочих місць, що справило б позитивний вплив на доходи місцевих бюджетів, а значить на зростання реальної спроможності органів місцевого самоврядування надавати якісні публічні послуги громадянам, а також умов для покращення благоустрою територіальних громад.

В частині політики у сфері промисловості та підприємництва проектом Угоди передбачено розвиток співробітництва сторін щодо поліпшення *«умов для підприємницької діяльності для всіх суб'єктів господарювання з особливою увагою до малих та середніх підприємств»*, котрі, як відомо, є суттєвим джерелом робочих місць у містах та податків до бюджетів органів місцевого самоврядування. *«Поглиблене співробітництво повинно базуватися на політиці ЄС щодо розвитку малого і середнього підприємства та промисловості з урахуванням визнаних на міжнародному рівні принципів та практики у цих сферах»*.

З цією метою йдеться про *«впровадження стратегій розвитку МСП, що базуватимуться на принципах Європейської хартії малих підприємств, та проведення моніторингу процесу імплементації шляхом щорічного звітування та діалогу. Таке співробітництво також передбачатиме особливу увагу до мікропідприємств та підприємств ремісницького типу, які є надзвичайно важливим елементом економіки України та ЄС»*. Передбачено і значне посилення співпраці у сфері розвитку туризму, що є перспективним напрямком місцевого економічного розвитку для значного числа міст та регіонів України.

Істотну увагу приділено в проекті Угоди питанню державних, у тому числі місцевих, закупівель. Визначено цілу низку заходів, що забезпечують неупереджений доступ європейських компаній на ринок держзакупівель України і навпаки. Зокрема передбачено, що *«всі контракти укладатимуться шляхом проведення прозорих та неупереджених процедур визначення виконавця, що запобігатимуть проявам корупції. Ця неупередженість забезпечуватиметься, зокрема, через недискримінаційне формулювання предмету контракту, рівний доступ економічних операторів, достатні часові рамки, а також прозорий і об'єктивний підхід»*.

Можна також відзначити передбачені проектом Угоди окремі напрями співпраці, що можуть являти безпосередній інтерес для самих органів місцевого самоврядування України. В частині управління фінансами та бюджетної політики це:

а) розвиток системи середньострокового бюджетного прогнозування/ планування;

б) удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм;

с) покращання обміну досвідом та інформацією з питань планування і виконання бюджету та стану державного боргу».

Крім того, в частині збереження навколишнього природного середовища органів місцевого самоврядування може безпосередньо стосуватися співробітництво у сферах управління відходами та ресурсами; шумового забруднення; міського середовища; екологічних зборів.

Очікувані наслідки євроінтеграції України, економічного пожвавлення після створення зони вільної торгівлі України з ЄС, об'єктивно передбачають подолання низки проблем в фінансовому забезпеченні територіальних громад. Результати досліджень та наявний досвід країн, які стали членами ЄС протягом останнього періоду, свідчать, що тісніша інтеграція країни з Європейським Союзом з часом призводить до відчутних позитивних економічних змін. Це можна оцінити, розподіливши країни ЄС на т.зв. «Нову Європу» (постсоціалістичні країни, які приєдналися до ЄС в 2004 році та пізніше) і «Стару Європу» (решту країн ЄС) та використовуючи дані Євростату, Єврокомісії, Комітету регіонів, установ статистики країни ЄС, Ради Європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR), Дослідного відділу Банку Dexia Credit Local, а також офіційні статистичні дані по Україні.

Сьогодні Україна має вищий порівняно з країнами ЄС показник залежності місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету, який щорічно зростає і станом на 2013 рік очікується в обсязі 55-56%. У більшості країн ЄС ця частка є набагато нижчою (наприклад, у Німеччині – 22%, а у Швеції – 34), що означає значно вищий рівень фінансової автономії місцевого самоврядування. При цьому в Україні в середньому лише 46% трансфертів, що спрямовувались урядом на рівень місцевих бюджетів впродовж 2005-2012 років, складали трансферти на загальні цілі (зокрема, дотація вирівнювання), кошти яких органи місцевого самоврядування можуть розподіляти та витратити на власний розсуд. У більшості ж країн ЄС така частка є значно вищою - для прикладу, у Німеччині вона складає 95%, у Швеції – 75%, Великобританії – 64%, Польщі – 62%.

Бюджетна забезпеченість територіальних громад в країнах ЄС та Україні також суттєво відрізняється (рис. 1). Мешканці європейських муніципалітетів більш ніж в 13 разів ліпше забезпечені фінансовими ресурсами місцевих бюджетів порівняно з українськими громадянами.



Рис. 1. Бюджетна забезпеченість на одного мешканця муніципалітету, 2010 рік, євро

При цьому частка витратів українських місцевих бюджетів, що спрямовується на виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень (житлово-комунальне господарство, благоустрій, транспортна сфера, утримання бюджетної та дорожньої інфраструктури, місцеві програми соціально-економічного розвитку тощо), залишається більш ніж утричі меншою, ніж у країнах ЄС (рис. 2, 3).

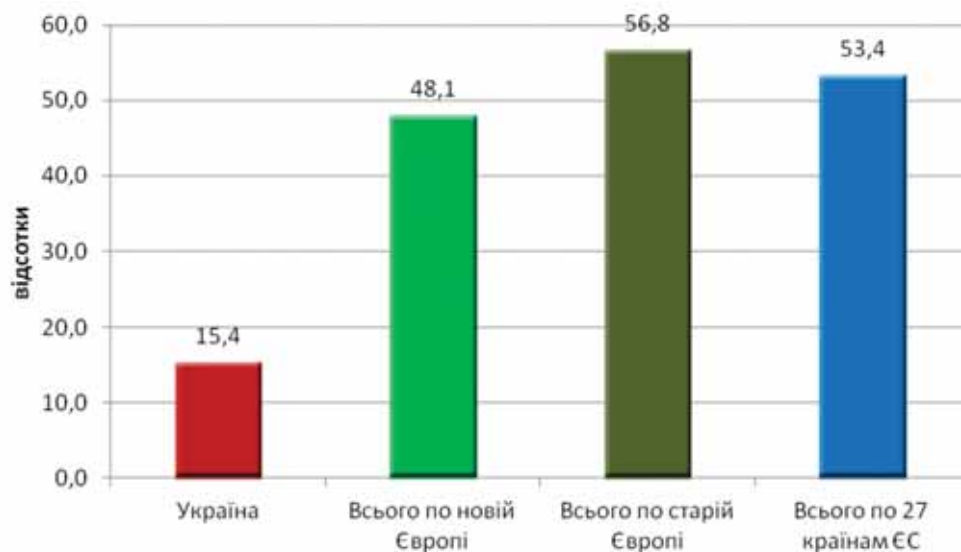


Рис.2. Частка витратів місцевих бюджетів на муніципальні послуги в країнах Європи та Україні, 2010, %

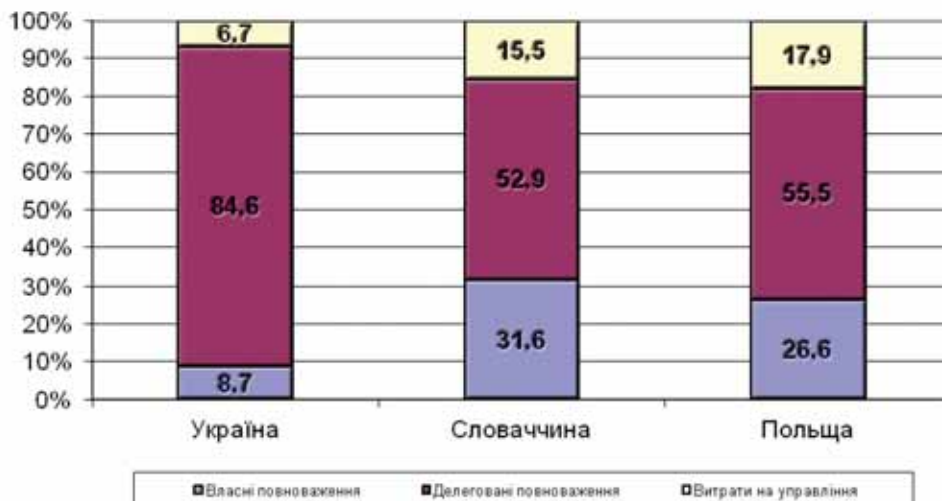


Рис. 3. Структура видатків місцевих бюджетів України, Словаччині, Польщі, 2010 рік, %

Спрямування в країнах ЄС значно, в 3-4 і більше разів більшої частини коштів місцевих бюджетів на власне муніципальні послуги і створюють недосягну ще для українців якість життя в будь-якому європейському місті, містечку чи селі.

Мізерною залишається в Україні частка власних ресурсів у загальних доходах місцевих бюджетів, яка протягом 2009-2012 років не перевищує 8 % (рис. 4). Для порівняння, в країнах ЄС цей показник складає від 30 до 70 % (Великобританія – 37%, Німеччина – 46%, Франція – 67%).

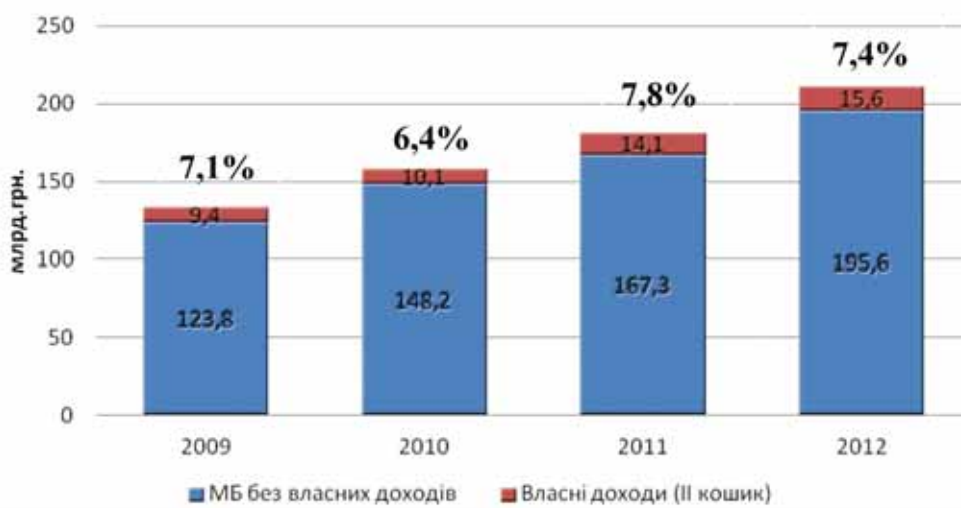


Рис. 4. Частка власних доходів місцевих бюджетів в Україні, млрд. грн. та %

Показником перспектив місцевого розвитку в країнах ЄС та Україні є обсяги капітальних видатків місцевих бюджетів. В той час, як в Україні місцеві бюджети продовжують забезпечувати в першу чергу лише виплату заробітної плати працівникам бюджетних установ, оплату енергоносіїв, пільг і субсидій населенню, тобто виконують переважно функції «соціального

гаманця», в країнах ЄС органи місцевого самоврядування мають можливість активно вкладати кошти в інфраструктуру та місцевий економічний розвиток. Обсяг капітальних видатків на одного члена європейської та української територіальної громади відрізняється у 18 разів (рис. 5)! Є над чим замислитися, коли в Україні в майбутнє вкладається близько 240 грн. на одного мешканця, а в країнах нової Європи майже 2,5 тис. грн. і старій Європи – біля 5 тис. грн.

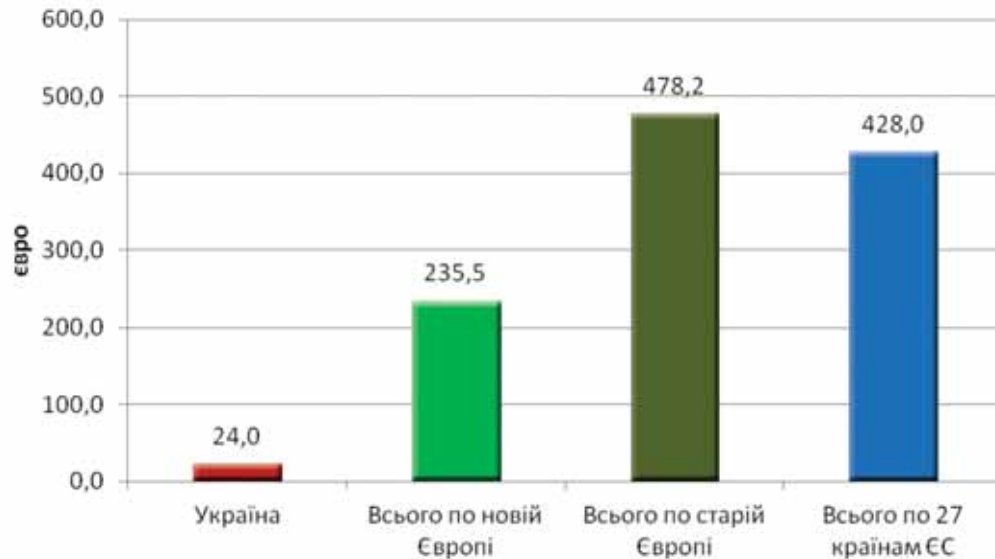


Рис. 5. Капітальні видатки місцевих бюджетів на одного мешканця муніципалітету, 2010 рік, євро

Таким чином, укладення, а потім успішне виконання Україною Угоди про асоціацію означало б відповідність нашої країни критеріям членства. А відтак – перспективу підвищення якості життя українських громадян. Саме це, а не членство як таке, є метою європейської інтеграції. Угода дозволила б Україні вийти на такий рівень розвитку, коли подальший рух у напрямі членства в ЄС не викликати сумнівів у його доцільності, про що свідчать і вищенаведені цифри.

На жаль, у 2013 році підписання Угоди з ініціативи української сторони було відкладено, як і реалізація відповідних перспектив вітчизняного місцевого самоврядування. Кабінет Міністрів 21 листопада, несподівано для багатьох, прийняв розпорядження № 905-р «Питання укладання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами - членами, з іншої сторони». Ним було передбачено «з метою вжиття заходів щодо забезпечення національної безпеки України, більш детального вивчення та опрацювання комплексу заходів, які необхідно здійснити для відновлення втрачених обсягів виробництва та напрямів торговельно-економічних відносин з Російською Федерацією та іншими державами - членами Співдружності Незалежних Держав, формування належного рівня внутрішнього ринку, який забезпечував би паритетні відносини між Україною та державами - членами Європейського Союзу, що є базовим принципом міжнародного права і основою економічної безпеки держави ... призупи-

нити процес підготовки до укладання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом». Це рішення Уряду, а також подальші події навколо зміни вектора міжнародної політики України, мали наслідком неоднозначну реакцію як усього суспільства, так і органів місцевого самоврядування різних рівнів та різних регіонів.

Так, за повідомленням «Української правди», вже 22 листопада Львівська міськрада на позачерговому засіданні виступила з вимогою до Президента звільнити Прем'єр-міністра М.Азарова та підписати Угоду про асоціацію з Євросоюзом. Міський голова Львова А.Садовий після сесії сказав журналістам, що рішення уряду викликало у Львові шок, оскільки мешканці міста рішуче налаштовані на підписання Угоди.

З іншого боку, за повідомленням «Новостей Донбасса», Донецький міський голова О.Лук'янченко 26 листопада заявив, що не схвалює рішення деяких органів місцевого самоврядування на території Західної України про підтримку підписання Угоди про асоціацію з ЄС. Він зазначив, що, за результатами опитування, більшість жителів Донецька підтримують інтеграцію України з країнами Митного союзу. Крім того, на його думку, Україна ще не готова виконати умови, необхідні для вступу в європейську сім'ю.

Наступного дня, тобто 27 листопада, сайт Тернопільської міськради розмістив заклик міського голови Тернополя С.Надала до ректорів місцевих вишів зупинити навчання та вирушити до Києва на Євромайдан разом зі студентами.

Сайт Вінницької міськради 28 листопада повідомив, що сесія цього органу, бажаючи засвідчити європейський вибір територіальної громади міста, на черговому засіданні ухвалила рішення перейменувати сквер по вулиці Грушевського на Європейську площу. Окрім того, біля будівлі мерії було піднято прапори ЄС.

За повідомленням «Українських новин», 2 грудня Ужгородська міськрада на своїй позачерговій сесії закликала Президента відправити Кабмін у відставку. Тоді ж рішення про безстроковий мирний страйк було прийнято на позачерговій 41-й сесії Тернопільської міської ради, а голова Львівської обласної ради П.Колодій закликав жителів області до загального страйку.

У свою чергу, міський голова Івано-Франківська В.Анушкевичус і його заступники 2 грудня пішли у відпустку без збереження заробітної плати, «виконуючи волю багатотисячного віча, яке відбулося біля обладміністрації 1 грудня». «В такий спосіб ми заявляємо про свою позицію і виявляємо солідарність зі страйкарями, оскільки державним службовцям заборонено страйкувати», – цитувала міського голову Анушкевичуса прес-служба міськвиконкому.

А у Вінниці, виступаючи на міському віче, де 8 грудня зібралися люди з прапорами України і ЄС, міський голова В.Гройсман наголосив: «Ми хочемо жити за європейськими принципами і цінностями. ...Ми маємо в єдності сказати, що Вінниця - європейське місто».

Як наслідок розчарування непідписанням Угоди про асоціацію України з Євросоюзом, можна, очевидно, розглядати і рішення Івано-Франківської (10.12) та Львівської (17.12) обласних рад про відкликання повноважень, делегованих ними відповідним обласним державним адміністраціям, та про формування цими обласними радами власних виконавчих комітетів.

У грудні, за інформацією «МедіаПорту», пройшли також позачергові сесії низки обласних рад, зокрема, Харківської, Луганської, Донецької, Одеської, Вінницької, Черкаської, Полтавської, Київської, Миколаївської, Дніпропетровської й Кіровоградської з розгляду суспільно-політичної ситуації в країні. Їхні оцінки зміни вектора міжнародної політики держави різнилися залежно від регіональної належності відповідних областей.

| ВИСНОВКИ

1. Обмеження бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування на виконання делегованих державою повноважень тривало і в 2013 році. Уряд всупереч вимогам Конституції України не в повній, в ще меншій мірі, ніж у попередньому році, фінансував виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, тому вони вимушені були дофінансовувати його з місцевих бюджетів ще в більшому розмірі, ніж у попередні роки. Для покриття дефіциту місцевих бюджетів наприкінці бюджетного року Урядові довелося виділяти додаткові значні, але недостатні фінансові ресурси, на нестачу яких асоціації органів місцевого самоврядування вказували ще під час підготовки проекту закону про Державний бюджет на 2013 рік.

2. Асоціації органів місцевого самоврядування були допущені до участі в бюджетному процесі на державному рівні лише на першому його етапі. На етапі ж остаточної підготовки законопроекту «Про Державний бюджет України на 2014 рік» на розгляд Уряду, а потім і Верховної Ради розробка законопроекту велася кулуарно. Передбачені Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» обов'язкові бюджетні консультації з асоціаціями Урядом, як і в 2012 році, не були проведені. Інтереси місцевого самоврядування у остаточній редакції Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» були частково враховані лише завдяки активній підтримці ініціатив АМУ міжфракційною депутатською групою «За розвиток місцевого самоврядування».

3. Протягом року внаслідок змін, внесених у 2012 році до Регламенту Кабінету Міністрів, представник всеукраїнських асоціацій брав участь у засіданнях Кабміну; проекти документів, що вносилися на такі засідання, попередньо надсилалися асоціаціям, а зауваження асоціацій розглядалися на засіданнях та в окремих випадках враховувалися. З іншого боку, ставлення центральних органів виконавчої влади (крім Мінрегіону) до їхнього обов'язку відповідно до вимог статті 17 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» надсилати проекти нормативно-правових актів, що стосуються місцевого і регіонального розвитку на висновок асоціаціям, у 2013 році не покращилося.

4. Завдання реформи житлово-комунального господарства не виконувалися, проблеми галузі не наблизилися до вирішення – передусім через нереалістичну з точки зору економіки, популістську тарифну політику відповідних органів державної влади. Сумнівним виглядає передбачений актом Уряду механізм компенсування державним бюджетом місцевим бюджетам різниці в тарифах фінансовими казначейськими векселями. Зростає зношеність мереж систем життєзабезпечення міст. Оцінка споживачами якості житлово-комунальних послуг оцінюється в 3-4 бали за 5-бальною шкалою в залежності від міста та виду послуги.

5. У сфері соціального захисту Урядом зроблена чергова низка кроків, спрямованих на реформування галузі. Зокрема, йдеться про оптимізацію її структури та затвердження низки стандартів надання послуг. Однак фінансова складова послуг стандартами не передбачається, що не викликає оптимізму щодо покращення фінансування сфери.

6. У ході здійснення заходів реформи охорони здоров'я в пілотних регіонах частину суперечності між ідеологами реформи та органами місцевого самоврядування міст обласного значення подолано. Залишаються окремі проблеми, що потребують законодавчого врегулювання. Тим часом оцінка громадянами якості медичних послуг є гіршою за середню – 2,9 бала. Це найнижчий показник серед всіх публічних послуг, що оцінювалися при опитуванні.

7. Протягом 2013 року справа реформування місцевого самоврядування, як і територіальної організації влади взагалі, не просунулася. Після кількомісячного громадського обговорення проект Указу Президента України про схвалення проекту Концепції такого реформування у жовтні був направлений Урядом на підпис Главі держави, але до кінця 2013 року такий Указ так і не був підписаний. Проект Концепції внесення змін до Конституції України з положеннями, сприятливими для реформування місцевого самоврядування, також не був остаточно схвалений.

8. Відкладення очікуваного підписання Угоди про асоціацію України з ЄС поставило під сумнів перспективи прискореного розвитку місцевого самоврядування України за європейськими зразками та реалізації в осяжному майбутньому серйозних інфраструктурних проектів за допомогою фондів ЄС. Це викликало протести органів місцевого самоврядування в ряді регіонів.

ОБ'ЄКТИВНІ ЗАВДАННЯ У СФЕРІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА 2014 РІК

Розвиток у 2010-2013 роках найвизначальніших для місцевого самоврядування подій слід характеризувати як відсутність прогресу в цій сфері, а подекуди й як дальший регрес. Тому актуальними завданнями на найближче майбутнє залишаються:

1. Схвалення на найвищому політичному рівні концептуальних завдань і параметрів реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади відповідно до консенсусу, що склався в середовищі фахівців, а також визначення максимально наближених термінів її проведення. Перехід до здійснення реальних заходів реформи.

2. Справедливий і прозорий розподіл бюджетних ресурсів між сферами державної влади та місцевого самоврядування, рівномірний розподіл завдань щодо вирішення проблем, спричинених економічною кризою, між цими двома сферами публічної влади в Україні. Забезпечення прозорості розподілу цільових субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам між регіонами та територіальними громадами.

3. Перехід до визначення розміру трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання делегованих державою повноважень на основі державних стандартів соціальних послуг та нормативів їхньої вартості. Реальна оптимізація мережі бюджетних установ з врахуванням інтересів територіальних громад.

4. Належне дотримання положень Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» в частині забезпечення тісної співпраці, консультацій між органами державної влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями – особливо при розподілі повноважень та ресурсів, спрямованих на надання управлінських та соціальних послуг громадянам, при підготовці проекту закону про Державний бюджет України.

5. Повернення органам місцевого самоврядування раніше відібраних у них повноважень щодо вирішення питань місцевого значення – зокрема, у сфері розпорядження коштами місцевих бюджетів, тарифної політики, забудови територій населених пунктів, здійснення кадрової політики тощо.

6. Початок реального реформування житлово-комунального господарства через виконання державою своїх зобов'язань щодо фінансування відповідних державних програм, її відмову від популістської політики блокування процесу приведення тарифів на послуги підприємств галузі до економічно-обґрунтованого рівня, а також через розробку і прийняття нового сучасного законодавчого забезпечення державної політики у житловій сфері.

| ЗМІСТ

ВСТУП	3
1. Стан бюджетного забезпечення територіальних громад	4
2. Право громад обирати міських голів та реалії його забезпечення	12
3. Стан житлово-комунального господарства та проблеми галузі	16
4. Рівень задоволеності громадян якістю житлово-комунальних послуг та благоустроєм міст	24
5. Реформування охорони здоров'я на місцях: досягнення та недоліки	32
6. Громадська думка щодо якості медичної допомоги на первинному та вторинному рівнях	41
7. Стан вирішення інших проблем місцевих галузей соціальної сфери	47
8. Рівень задоволеності громадян якістю послуг дошкільної та середньої освіти	58
9. Оцінка громадянами діяльності місцевих закладів соціального захисту	61
10. Рівень задоволеності громадян послугами місцевих закладів культури	64
11. Програма реформ Президента України та стан реформування місцевого самоврядування	68
12. Національний план дій на 2013 рік: аванси і борги	75
13. Відкладені європейські перспективи місцевого самоврядування України	81
ВИСНОВКИ	90
ОБ'ЄКТИВНІ ЗАВДАННЯ У СФЕРІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА 2014 РІК	92

Авторський колектив:

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

Під редакцією Пітцика М.В.

Асоціація міст України
Вул. Артема, 73, 11 поверх, м. Київ, 04053
Тел./факс 044 486 2812, 486 2878
www.auc.org.ua