



СПРИЯННЯ  
ВСЕБІЧНОМУ  
РОЗВИТКУ ГРОМАД  
ЧЕРЕЗ АНАЛІТИКУ,  
ДІАЛОГ ТА СПІВПРАЦЮ

# ЗБІРНИК АНАЛІТИЧНИХ ЗАПИСОК «СТАН СЕКТОРАЛЬНИХ ПОЛІТИК»



МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ..... 2  
«ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ  
ВИРІШЕННЯ. МІСЦЕВИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК» ..... 9



СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ  
ТА СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ..... 14  
«ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ  
ВИРІШЕННЯ. СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ  
ТА СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ» ..... 20



ОСВІТА ..... 25  
«ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ  
ВИРІШЕННЯ. ОСВІТА» ..... 36



ПУБЛІЧНІ (КОМУНАЛЬНІ) ПОСЛУГИ  
ТА ВІДПОВІДНА ІНФРАСТРУКТУРА ..... 42  
«ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ  
ВИРІШЕННЯ. ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО» ..... 51





## Аналітична записка

# «Стан секторальних політик. Місцевий економічний розвиток»

В цій аналітичній записці проведено аналіз чинного правового поля у сфері місцевого економічного розвитку, надано оцінку правового регулювання сфери та концептуальні пропозиції, висновки щодо потреб в удосконаленні секторальних політик.

Враховуючи особливість економіки як науки, що знаходиться на перетині багатьох різноманітних сфер, нормативна база, що регламентує питання місцевого економічного розвитку налічує низку законів, постанов КМУ, наказів ЦОБВ, що регламентують окремі галузі. Виокремлення одного профільного закону, що б регламентував питання економічного розвитку у територіальних громадах не є можливим. Водночас, варто визначити наступні ключові нормативно-правові акти, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування щодо стимулювання ведення підприємницької діяльності, використання наявних людських, грошових та природних ресурсів:

1. Конституція України.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 №280/97-ВР.
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 №2456-VI.
5. Податковий кодексу України від 02.12.2010 №2755-VI.
6. Кодекс законів про працю.
7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 №435-IV.
8. Земельний кодекс України від 25.10.2001 №2768-III.
9. Господарський кодекс України від 16.01.2003 №436-IV.
10. Кодекс України про надра від 27.07.1994 №132/94-ВР.
11. Водний кодекс України від 06.06.1995 №213/95-ВР.
12. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII.
13. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 №156-VIII.
14. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI від 17.02.2011.
15. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 N 2404-VI. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 №922-VIII.
16. Закон України «Про ціни і ціноутворення» від 21.06.2012 №5007-VI.
17. Закон України «Про оплату праці» від 24.03.1995 №108/95-ВР.
18. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 №552-IX (Набрання чинності, відбудеться 01.07.2021).
19. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 24.07.2021 №711-X.
20. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки» від 05 серпня 2020 р. № 69

*Ключовими напрямками у сфері місцевого економічного розвитку є:*

## **Стратегічне планування на рівні територіальних громад**

*Основна нормативно-правова база:*

1. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 №156-VIII.
2. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 № 1602-III.
3. Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку»
4. Наказ Мінрегіону «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації» від 31.03.2016 № 79.

Розробка стратегії розвитку територіальних громад покликана забезпечити ефективне вироблення політик ОМС та прийняття управлінських рішень і має на меті структурування проблем, визначення ключових цілей, напрямів середньо та довгострокового характеру. Розробка стратегії передбачає наявність чіткого розуміння базових умов, які визначають суб'єктність територіальної громади та можуть дати їй переваги у конкуренції із іншими територіальними громадами.

Стратегія розвитку територіальної громади є довгостроковим документом (5-7 років), окремі галузеві цілі та положення стратегії деталізуються у планах заходів із реалізації (3 роки) таких стратегій та знаходять своє практичне відображення у програмах сільських, селищних та міських рад. Також щорічно місцевими радами приймаються програми економічного та соціального розвитку територіальних громад на рік.

Статтю 143 Конституції України визначено обов'язок територіальних громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їх виконання.

Стаття 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку визначає і підготовку програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм.

Статтю 16 Закону України «Про засади державної регіональної політики визначено, що міські, селищні та сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл.

Таким чином імперативної норми саме щодо розробки стратегій на рівні ОМС базового рівня наразі не існує, а нормативно-правова база покладає обов'язок із розробки лише програм економічного та соціального розвитку територіальних громад.

Станом на початок 2021 за інформацією Мінрегіону 450 стратегій розвитку територіальних громад затверджено відповідними сільськими, селищними та міськими радам. З них території 286 територіальних громад зазнали змін у ході реформи адміністративно-територіального устрою вже після затвердження розвитку стратегії відповідною радою. Відповідно такі стратегії потребують оновлення із врахуванням приєднаних територій, а актуальними є лише 164. На стадії розробки наразі знаходяться 422 стратегії. До того ж 498 ОМС зверталися при розробці стратегій до проєктів МТД, агенцій регіонального розвитку, консультантів. Таким чином можна дійти до висновку про неоднорідність таких стратегій та можливу різницю у їх якості та відповідності реальним потребам територіальних громад.

Для підвищення якості розроблених стратегій та синхронізації цілей та завдань стратегій розвитку територіальних громад із регіональними стратегіями та Державною стратегією необхідно структурувати у профільному законодавстві місце стратегії у системі документів стратегічного планування державної регіональної політики. При цьому дана позиція не повинна носити жорсткого імперативного характеру. Водночас обмеження щодо неможливості залучення окремого фінансового ресурсу (ДФРР, кошти МТД тощо) у разі відсутності або невідповідності наявної стратегії певним встановленим критеріям є допустимою нормою покликанною стимулювати розробку якісних стратегій розвитку територіальних громад.

Окремим питанням варто виділити необхідність проходження стратегічної екологічної оцінки при розробці та внесенні змін до документів державного планування. З одного боку SEO є практичним інструментом для реалізації концепції сталого розвитку через врахування екологічних аспектів у процесах ухвалення рішень політичного, економічного й соціального характеру на місцевому рівні. З іншого боку висока вартість та значна тривалість проходження SEO не приносить очікуваних результатів, а лише затягує процес розроблення стратегій.

Наявність стратегії у громади – вираження бачення розвитку території на довгостроковий період, що має стати гарантією системності підходів та впровадження політик на місцевому рівні. В тому числі це є актуальним і у контексті конкуренції та боротьбі ОМС за інвестора та людей.

## **Просторове планування території**

### *Основна нормативно-правова база:*

1. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI від 17.02.2011.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 №2768-III.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 24.07.2021 №711-X.

Стратегічне планування розвитку громади повинно бути синхронізованим із містобудівною документацією, що відображає графічно прогноз розвитку територій. У липні 2021 набувають чинності зміни до законодавства, що передбачатимуть введення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади - нової документації з просторового планування, що одночасно є і містобудівною документацією на місцевому рівні та документація із землеустрою, що визначає планувальну організацію, функціональне призначення території.

Також вводиться ще один документ стратегічного планування - концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади. Застереженням щодо цього документа є те, що він буде дублювати стратегії розвитку територіальної громади.

Позитивним фактором є надання ОМС можливості планувати територію усієї територіальної громади, а не обмежуватись лише населеним пунктом. Це сприятиме місцевому економічному розвитку шляхом визначення земельних ділянок під розміщення виробництва («грінфілд»), можливість зміни цільового призначення таких земельних ділянок тощо.

## **Розвиток індустріальних парків**

### *Основна нормативно-правова база:*

1. Закон України «Про індустріальні парки» від 21.06.2012 № 5018-VI.
2. Закон України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 № 40-IV.
3. Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 № 1560-XII.
4. Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» від 06.09.2012 № 5205-VI.

5. Про державну підтримку інвестиційних проєктів із значними інвестиціями в Україні від 17.12.2020 №1116-ІХ

6. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб'єктів господарювання, які реалізують інвестиційні проєкти із значними інвестиціями в Україні» від 02.03.2021 №1293-ІХ.

7. Постанова КМУ від 18.03.2015 № 196 “Деякі питання державного фонду регіонального розвитку.

8. Постанова НКРЕКП «Про затвердження Кодексу систем розподілу» від 14.03.2018 № 310.

9. Наказ Мінрегіону «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку», від 24.04.2015 № 80.

Як засвідчує світовий досвід, одним із ефективних способів підвищення діяльності промислових та теологічних підприємств у містах є створення нових елементів інноваційної інфраструктури, вагоме значення серед яких набувають індустріальні парки, що спроможні сконцентрувати інтелектуальні, фінансові, матеріальні та інші види ресурсів. У країнах світу функціонує понад 20 тис. ІП, зокрема в Німеччині – понад 200 ІП, у Польщі – понад 60 ІП.

Стратегією-2027 з метою досягнення оперативної цілі «Сталий розвиток промисловості», зокрема, передбачається визначення та облаштування відповідної інфраструктури територій, у межах яких суб'єкти господарювання можуть провадити виробничу діяльність, у тому числі шляхом передбачення у проєктах містобудівної документації відповідного рівня територій, на яких розміщені індустріальні парки, з урахуванням їх спеціалізації та транспортної доступності.

Створення індустріальних парків безпосередньо ОМС або сприяння СГД у їх створенню – потенційно найбільш ефективний інструмент для динамічного розвитку місцевої економіки. Середня кількість створених нових робочих місць – від 60 осіб на 1 га. Таким чином при мінімальній площі ІП у 15 га кількість можливе створення близько 900 робочих місць.

Також, при створенні ІП виникатимуть потреби у супутніх сервісах для учасників ІП (в т.ч. – клінінг, кейтерінг, транспортування і т.д.). Створення робочих місць на підприємствах, розміщених в ІП, підвищує купівельну спроможність населення міста, а отже сприяє збільшенню продажів товарів повсякденного побуту, HoReCa<sup>1</sup>, що пропонуються, як правило, фізичними особами підприємцями. Таким чином, можна стверджувати, що діяльність індустріального парку опосередковано сприятиме розвитку малого та середнього бізнесу на території територіальної громади.

Найбільшими проблемами щодо розвитку індустріальних парків є:

- відсутність державної цільової програми створення індустріальних парків з передбаченою фінансовою та технічною підтримкою;
- ОМС немає достатнього фінансового ресурсу для швидкого будівництва ІП, часто немає можливості професійного просування майданчиків та залучення інвесторів;
- відсутність важелів впливу з боку ОМС при підключенні до мереж моноплістів (світло, газ) з метою уникнення можливих ускладнень щодо вартості та часу виконання підключення;
- недостатньо привабливі існуючі преференції для потенційних інвесторів, немає інструментів розвитку та фінансування роботи керуючих компаній;
- відсутність єдиного ЦОВВ, який би координував роботу з вибору привабливих для

<sup>1</sup> HoReCa - поняття, що використовується операторами й учасниками ринків громадського харчування та готельного бізнесу на позначення так званої індустрії гостинності.

інвестора майданчиків, будівництва ІП, роботи з потенційними інвесторами, просування ІП на міжнародному рівні;

– недосконале земельне законодавство щодо купівлі земельних ділянок на території індустріальних парків.

## **Диверсифікація економіки у сільських територіях**

### *Основна нормативно-правова база:*

1. Земельний кодекс України від 25.10.2001 №2768-III.
2. Закон України «Про оцінку земель» від 16.10.2020 № 1378-IV.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 №552-IX (Набрання чинності, відбудеться 01.07.2021).
4. Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» від 21.07.2020 № 819-IX.
5. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку сільських територій» від 23 вересня 2015 р. № 995-р.

У структурі експорту товарів України за підсумками 2020 року 45,1% або 22 199 млн. доларів займає продукція агропромислового комплексу та харчової промисловості. Таким чином, аграрний сектор є ключовим у формуванні ВВП та капіталу на території України, в тому числі це має вплив на місцевого самоврядування.

У 2020 році рівень безробіття зріс із 8,5% до 9,9%. Економічно активне населення у сільській місцевості складає 5,6 млн осіб, 2 млн з яких – трудові мігранти, значна частина яких працювала у сферах, що не потребує висококваліфікованого персоналу.

Також, в окремих громадах переважно Центру та Півдня України економіка орієнтована переважно на сільське господарство. До 70% податкових надходжень до місцевого бюджету забезпечується саме сферою АПК. Водночас, зміна клімату та все частіші посухи підвищує складність прогнозування врожайності, прибутків сільськогосподарських виробників та доходів місцевих бюджетів. За даними Уряду, у 2020 році урожай зернових в Україні склав на 7 млн тон менший, ніж у 2019 році.

До того ж, великі підприємства у сфері АПК у зв'язку із підвищенням рівня автоматизації виробництва щороку потребуватимуть все менше людей. Із 1950 по 2010 рік, за даними Міжнародної організації праці, відсоток сільськогосподарських робітників у країнах, що розвиваються знизився з 81% до 48,2%.

Іншою вагомою зміною є очікуване з 2021 року впровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. Прогнозований обсяг продажів сільськогосподарських земель у перший рік відкриття ринку – до 10% або 3 млн га. Продаж землі може дати поштовх до формування малих та середніх сільськогосподарських виробників, використання землі з метою вирощування багаторічних насаджень, що у свою чергу потребують більшу зайнятість населення.

Таким чином ОМС необхідно сфокусуватися на диверсифікації місцевої економіки шляхом стимулювання розвитку самозайнятості та підприємництва у сільській місцевості шляхом використання доступних в межах чинного законодавства інструментів прямого впливу на розвиток малого та середнього підприємництва – розвиток сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, особистих селянських господарств, фермерських господарств тощо.

Також з метою реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування та ефективного управління наявними ресурсами необхідно завершити передачу земель поза межами населених пунктів у комунальну власність територіальних громад.

## Справедлива трансформація вугільних регіонів

### Основна нормативно-правова база:

Проект програми трансформації вугільних регіонів України до 2027 року (на стадії розробки, перебуває у Мінрегіоні).

Станом на 1991 рік в Україні налічувалося 276 шахт державної форми власності, які видобували 193 млн т вугілля. Станом на 2021 рік кількість шахт і відповідно працівників державного вугледобувного сектору України скоротилася та нараховує 33 державних і орендованих шахти, на яких працюють 35 тис. осіб. При цьому 29 державних шахт із 33 є збитковими, а дві третини одиниць основного стаціонарного устаткування відпрацювали свій нормативний термін експлуатації. За прогнозами впродовж найближчих десяти років буде закрито 20 державних шахт.

Вугледобувні підприємства розташовані в територіальних громадах п'ятих областей – Донецької, Луганської, Дніпропетровської, Волинської та Львівської. Більшість таких населених пунктів є монофункціональними містами, тобто основна кількість дорослих жителів або членів їх сімей працюють у вугільній сфері (видобування, транспортування та переробка). Наразі таких населених пунктів нараховується близько 70.

Стратегією 2027 передбачено окреме завдання – «Соціально-економічна трансформація територій, де перебувають у стадії закриття вугледобувні та вуглепереробні підприємства».

Трансформація вугільних територій повинна відбуватися поетапно із врахуванням соціально-економічних особливостей регіонів. Частина витрат пов'язаних із трансформацією вугільних регіонів мають фінансуватися саме із державного бюджету.

## Висновки

Загалом державна політика у сфері місцевого економічного розвитку знаходиться на стадії формування та охоплює багато галузей. Головним суб'єктом із напрацювання політик у даній сфері виступає Мінрегіон, водночас окремі політики напрацьовуються іншими ЦОВВ (Мінекономіки, Мінагро, Міненерго). Таким чином, є важливою координація та взаємодія між ЦОВВ та ОМС для оперативного вирішення поточних проблем та напрацювання бачення з метою забезпечення сталого розвитку територій територіальних громад.

## Узагальнені пропозиції щодо удосконалення проаналізованих політик

Необхідні зміни до нормативно-правових актів щодо:

– забезпечення умов для якісного стратегічного планування на базовому рівні можливе через внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики». Необхідно впорядкувати перелік документів стратегічного планування державної регіональної політики, включити до нього стратегії розвитку територіальних громад та концепції інтегрованого розвитку території територіальних громад. Необхідно забезпечити синхронізацію стратегічної документації із містобудівної документацією на місцевому рівні. Також необхідно залишити за ОМС достатній рівень свободи при розробці стратегій та не встановлювати жорсткі норми та критерії, що ставитимуть громади у рамки, встановлені Стратегією 2027 та регіональними стратегіями розвитку. Ці документи мають бути взаємопов'язані і регіональні та державна стратегія повинні базуватися саме на місцевих стратегічних документах, а не навпаки;

– удосконалення механізму проведення SEO та її спрощення для деяких видів документів планування у громаді, наприклад місцевих програм;

– стимулювання розвитку індустріальних парків необхідне внесення змін в законодавство (Податковий Кодекс України, Закон України «Про індустріальні парки» щодо стимулювання розвитку ІП - часткове звільнення від податку на прибуток, компенсація за створення робочого місця, можливість надання ОМС індивідуальних податкових пільг з боку ОМС тощо. Також необхідним є створення державної програми розбудови ІП та фінансування програми в розмірах, достатніх для будівництва інфраструктури визначеної кількості ІП на середньо та довгостроковий період, та сприяння розбудови саме комунальних ІП шляхом наявних інструментів, зокрема ДФРР. Важливим є розроблення механізму швидкого і безкоштовного (або з мінімальними витратами коштів) підключення учасників ІП парків до мереж електропостачання та газопостачання і надання ОМС можливостей впливу на природні монополії при підключенні до мереж комунальних ІП та закріплення даних пропозицій у Кодексі систем розподілу;

– підвищення компетенції представників виконавчих органів міських рад щодо особливостей розвитку приєднаних сільських територій. Також необхідна розробка цільових програм (2-3 роки) із сприяння самозайнятості у сільській місцевості, розвитку сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів, особистих селянських господарств, фермерських господарств тощо.

– затвердження Національної програми трансформації вугільних територій до 2030 року. Також є потреба у формуванні протягом року вичерпного переліку конкретних проєктів, які можуть реалізовуватися у мономістах. Визначення пріоритетних проєктів має відбуватися у взаємодії із ОМС та відображатися у стратегічній документації.

#### **Скорочення:**

**ОМС** – орган місцевого самоврядування

**ЦОВВ** – центральний орган виконавчої влади

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**ВРУ** – Верховна Рада України

**ІП** – індустріальний парк

**МСБ** – малий та середній бізнес

**СГД** – суб'єкт господарювання

**АПК** – агропромисловий комплекс

**ДФРР** – державний фонд регіонального розвитку

**МТД** – міжнародна технічна допомога

**СЕО** – стратегічна екологічна оцінка

**Стратегія 2027** - Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки.





# Аналітична записка «Проблеми місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення. Місцевий економічний розвиток»

## Вступ

В цій аналітичній записці наведені основні проблеми органів місцевого самоврядування у сфері місцевого економічного розвитку та шляхи їх вирішення. Аналітична записка була складена за результатами опитування органів місцевого самоврядування, яке провела Асоціація міст України, у квітні-травні 2021 року. Аналіз проблемних питань та пропозиції щодо їх вирішення Асоціація міст України використовує у діалозі з відповідними центральними органами виконавчої влади з метою поліпшення якості послуг населенню. З проблемними питаннями та пропозиціями щодо їх вирішення як в сфері місцевого економічного розвитку так і в інших сферах можна ознайомитися на сайті Асоціації міст України в розділі «Децентралізація: галузевий діалог» <https://www.auc.org.ua/sector>.

## Проблема 1

Недостатній фінансовий ресурс, що перерозподіляється на місцевому рівні призводить до фактичної відсутності бюджету розвитку територіальних громад та неможливості реалізації інфраструктурних проектів. Перебуваючи в умовах коли згідно статті 55 Бюджетного кодексу України першочергово фінансуються захищені статті видатків, органи місцевого самоврядування витрачають власні кошти на «проїдання», мають низький рівень капітальних видатків та перебувають у прямій залежності від держави.

### *Шляхи вирішення*

Збільшення відсотку зарахування ПДФО до загального фонду місцевих бюджетів. Правління АМУ підтримало Законопроекти №5066 та №5066-1, що розроблялися за участі АМУ. Ними пропонується, починаючи із 2022 року, збільшити відсоток зарахування податку на доходи фізичних осіб до доходів загального фонду бюджетів територіальних громад із 60 до 65 відсотків.

Необхідне поступове збільшення частки ПДФО до 80%. Це обумовлене потребою компенсувати втрати громад від скасування окремих джерел формування бюджетів та від скорочення обсягу міжбюджетних трансфертів, а також необхідністю фінансово забезпечити видатки, що виникли у зв'язку із передачею від держави місцевому самоврядуванню додаткових повноважень.

## Проблема 2

Необхідність проведення стратегічної екологічної оцінки (СЕО) при розробці та внесенні змін до документів планування на місцевому рівні. СЕО є практичним інструментом для реалізації концепції сталого розвитку через врахування екологічних аспектів у процесах ухвалення рішень політичного, економічного й соціального характеру на місцевому рівні. Водночас висока вартість та значна тривалість проходження СЕО не приносить очікуваних результатів, а лише затягує процес розроблення документів стратегічного планування.

## ***Шляхи вирішення***

Внесення змін до Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» щодо відміни проведення СЕО (стратегічної екологічної оцінки) проектів Програм соціального і економічного розвитку територіальних громад, які приймаються на короткостроковий період від одного до трьох років.

### **Проблема 3**

Відсутність поінформованості ОМС щодо основних статистичних параметрів території територіальної громади. Статистична інформація в розрізі територіальних громад відсутня. Це унеможлиблює проведення повного аналізу розвитку громад та призводить до відсутності необхідних даних для забезпечення своєчасного планування та прогнозування соціально-економічного розвитку територіальних громад і неможливості відслідковування показників у динаміці, здійснення їх порівняння тощо.

## ***Шляхи вирішення***

Необхідність зміни Державною службою статистики механізму формування статистичних даних з урахуванням адміністративно-територіальної реформи та застосування обліку суб'єктів господарювання відповідно новостворених територіальних громад (по коду території за КОАТУУ).

### **Проблема 4**

Відсутність чіткого правового статусу стратегії розвитку територіальних громад.

Стаття 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад визначає підготовку програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм. Статтею 16 Закону України «Про засади державної регіональної політики» визначено, що міські, селищні та сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл. Таким чином імперативної норми саме щодо розробки стратегій на рівні ОМС базового рівня наразі не існує, а нормативно-правова база покладає обов'язок із розробки лише програм економічного та соціального розвитку територіальних громад.

Відсутність рекомендацій та покрокових інструкцій, що б визначали формальні показники - строки та зміст стратегій розвитку територіальних громад.

## ***Шляхи вирішення***

Необхідно структурувати у профільному законодавстві місце стратегії розвитку територіальної громади у системі документів стратегічного планування державної регіональної політики шляхом прийняття у другому читанні законопроекту №5323 «Про внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики»».

Розроблення та затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розробки стратегій розвитку територіальних громад.

### **Проблема 5**

Неможливість ОМС базового рівня оптимізувати процес закупівель шляхом створення централізованих закупівельних організацій (ЦЗО). У кожного комунального підприємства (КП) тендерні процедури забирають багато сил та ресурсів. Організація кожного тендеру потребує залучення працівників КП і їхнього робочого часу. Завдяки співпраці з ЦЗО працівни-

ки звільняться від додаткового навантаження з організації закупівель та зможуть сконцентруватися на своїх прямих обов'язках. Підпункт 3) пункту 3 Постанови КМУ від 27.12.2018 р. № 1216 зазначає можливість створення ЦЗО органами місцевого самоврядування (міською та обласною радами, якщо чисельність населення міста або області становить чи перевищує 1 млн. осіб)

### ***Шляхи вирішення***

Необхідно внести зміни до Постанови шляхом вилучення норми щодо чисельності населення та дати можливість створення ЦЗО окрім міських також сільським та селищним радам.

### **Проблема 6**

Недосконала нормативно-правова база щодо функціонування індустріальних парків. Створення індустріального парку потребує залучення значного обсягу грошових коштів. Водночас, перелік наявних пільг та преференцій не є достатньо привабливим для інвесторів щоб заходити на територію та ставати учасниками індустріальних парків. Також існує відсутність важелів впливу з боку ОМС при підключенні до мереж монополістів (електроенергія, газопостачання) з метою уникнення можливих ускладнень щодо вартості та часу виконання підключення.

### ***Шляхи вирішення***

Прийняття законопроекту №4416 «Про внесення змін до ЗУ «Про індустріальні парки» щодо спрощення створення та стимулювання діяльності індустріальних парків».

Внесення змін до Податкового кодексу України щодо надання більших пільг та преференцій для учасників індустріального парку – надання ОМС можливості встановлення індивідуальних податкових пільг по місцевим податкам для учасників індустріальних парків без проходження регуляторної процедури.

Внесення змін до законодавства щодо розвитку малих систем розподілу електроенергії.

### **Проблема 7**

Наразі є наявною перешкода для органів місцевого самоврядування оперативного виконання їх функцій з забезпечення задовольнення потреб мешканців територіальної громади в отриманні якісних публічних послуг. Зокрема органи місцевого самоврядування мають постійно здійснювати закупівлю окремих однотипних видів товарів вартість яких перевищує 50 тис. гривень та які забезпечують стале функціонування важливих об'єктів соціальної сфери територіальних громад - освітніх та медичних закладів (електроенергія, природний газ, тверде паливо, паливно-мастильні матеріали, канцелярське обладнання та інші МШП).

### ***Шляхи вирішення***

Внести зміни в Закон України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII від 25.12.2015 р. (зі змінами), в частині зміни вартісних меж в допорогових закупівлях змінити порогові з 50 тисяч гривень на 200 тисяч гривень.

### **Проблема 8**

Недосконале законодавство у сфері оренди комунального майна. Законом України «Про оренду державного та комунального майна» встановлено вичерпний перелік осіб, які мають право на отримання в оренду державного та комунального майна без проведення аукціону. Зокрема ними визначено державні та комунальні підприємства, установи, організації у сфері культури і мистецтв, заклади освіти всіх форм власності, державні та комунальні спеціалізовані підприємства, установи та заклади соціального обслуговування тощо. Водночас цей перелік не включені заклади охорони здоров'я. Також не врегульоване питання оренди

харчоблоку в закладі освіти тим самим підприємцем, що визнаний переможцем конкурсу з надання послуг з харчування в навчальному закладі.

### ***Шляхи вирішення***

Внесення змін до Закону «Про оренду державного та комунального майна» щодо розширення переліку юридичних осіб, які мають право на отримання в оренду державного та комунального майна без проведення аукціону для закладів охорони здоров'я державної та комунальної власності та суб'єктів господарювання, які надають послуги з організації харчування по закладах освіти на підставі тендерів, публічних закупівель.

### **Проблема 9**

Нестача власних бюджетних коштів для оновлення застарілої містобудівної документації. Середня вартість розробки нового генерального плану села до 3 тисяч мешканців, орієнтовано складає 250-400 тис грн., селища із населенням 5 тисяч мешканців орієнтовно до 1 млн грн. Переважна більшість сільських та селищних територіальних громад мають застарілі генеральні плани 70х-90х років. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 24.07.2021 №711-Х вводить додатково два документа - комплексний план просторового розвитку території територіальної громади - одночасно містобудівна документація на місцевому рівні та документація із землеустрою та документ стратегічного планування - концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади. Також передбачено, що містобудівна документація на місцевому рівні, затверджена до набрання чинності цим Законом, зберігає чинність. З 1 січня 2025 року внесення змін до такої документації допускається за умови приведення її у відповідність із вимогами цього Закону. Таким чином у середньостроковій перспективі у органів місцевого самоврядування виникне необхідність оновлення містобудівної документації згідно нових вимог.

### ***Шляхи вирішення***

Необхідне надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад. У Державному бюджеті 2021 передбачено 62,5 мільйони даної субвенції. Водночас досі не є затвердженими порядок та умови надання таких коштів. Необхідне прискорення затвердження такого порядку з метою оперативного виконання його вимог ОМС.

### **Проблема 10**

Реформою містобудування передбачено надання права замовникам будівництва на власний розсуд визначити уповноважену особу, яка здійснюватиме містобудівний контроль, зокрема це і може бути суб'єкт господарювання. Органи місцевого самоврядування здійснюватимуть контроль лише щодо об'єктів самочинного будівництва та у випадках, якщо замовник будівництва вибере його органом з містобудівного контролю. Таким чином органи державної влади та місцевого самоврядування усуваються від містобудівного контролю. Також пропонується надання нотаріусам повноважень із державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності.

### ***Шляхи вирішення***

Необхідно надати контрольні функції щодо об'єктів класу наслідків СС1, СС2 та СС3 на всій території територіальної громади (за винятком виключної компетенції ДІАМ щодо об'єктів ССР) на всіх етапах будівництва.

Надати функції із державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності виключно посадовим особам ОМС через ЦНАП.

## **Проблема 11**

Чинними нормативно-правовими актами: Порядком проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 №555, та Типовим положенням про архітектурно-містобудівні ради, що затверджене наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 07.07.2011 №108, не передбачені можливості щодо розгляду містобудівної документації в дистанційному режимі через телекомунікаційні засоби зв'язку та мережу Інтернет. За умов посилення можливих карантинних обмежень проведення публічних заходів у формі відкритих зібрань є неможливим. Це в свою чергу зупиняє процеси розроблення і затвердження стратегічно важливих документів для розвитку населених пунктів і територій, призводить до невиконання бюджетних зобов'язань.

### ***Шляхи вирішення***

Необхідне внесення змін до Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні та Типового положення про архітектурно-містобудівні ради щодо можливості проведення громадських слухань дистанційно шляхом використання мережі Інтернет у разі погіршення епідеміологічної ситуації та неможливості проведення таких слухань в офф-лайн режимі.



## Аналітична записка

# «Стан секторальних політик. Соціальний захист та соціальне забезпечення»

В цій аналітичній записці проведено аналіз чинного правового поля у сфері соціального захисту та соціального забезпечення надано оцінку правового регулювання сфери та концептуальні пропозиції, висновки щодо потреб в удосконаленні секторальних політик.

**Структура соціального захисту та соціального забезпечення в Україні на рівні муніципалітетів охоплює такі підсистеми:**

- соціальний захист населення;
- соціальне забезпечення;

### **СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ**

Відповідно до Конституції України Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Для забезпечення добробуту громадян держава законами України встановила ряд пільг та державних соціальних допомог, які складають основу підсистеми «соціальний захист населення». Органи місцевого самоврядування у своїх нормативно-правових актах також установлюють місцеві пільги та допомоги. Усі пільги та допомоги умовно розділяються на грошові та негрошові.

Основні грошові пільги та допомоги (до яких мають відношення муніципалітети): житлові субсидії та пільги на ЖКП, державні соціальні допомоги різним категоріям громадян.

Основні негрошові пільги та допомоги (до яких мають відношення муніципалітети): пільговий проїзд, послуги зв'язку, капітальний ремонт житлових приміщень.

### **Житлові субсидії та пільги на ЖКП**

Житлова субсидія – це державна соціальна допомога вразливим споживачам (домогосподарствам) ЖКП, які не можуть самостійно сплатити за ЖКП, оплачувати витрати на управління багатоквартирним будинком та витрати на комунальні послуги в такому будинку. З 1 травня 2021 року житлова субсидія надається виключно у готівковій формі, тобто громадяни отримують гроші «на руки» та самостійно сплачують ЖКП. У зимовий період приблизно 3 млн домогосподарств отримує житлову субсидію, у літній – 500 тис домогосподарств. Житлова субсидія фінансується за рахунок коштів державного бюджету України.

Пільги на ЖКП – це державна виплата, яка надається окремим категоріям громадян на сплату ЖКП. Розмір пільги встановлюється законами України: 25%, 50%, 75% або 100% знижка при платі за користування комунальними послугами у межах середніх норм споживання. Пільги на ЖКП надаються як у готівковій («на руки»), так і у безготівковій (напрямку надавачу послуг) формі. Всього в Україні 61 категорія громадян має право на пільги на ЖКП. Близько 1,8 млн громадян користується такими пільгами. Пільги на ЖКП фінансуються за рахунок коштів державного бюджету України.

Житлова субсидія та пільги на ЖКП призначаються і виплачуються райдержадміністраціями та виконавчими органами міських рад міст обласного значення. ЦНАП та уповноважені особи муніципалітетів приймають документи від громадян та передають їх в органи, які призначають і виплачують відповідні виплати. У держбюджеті на 2021 рік на зазначені цілі передбачено 36,6 млрд грн.

## Державні соціальні допомоги різним категоріям громадян

Держава законами України надає окремим категоріям громадян допомоги, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету. Допомоги поділяються на одноразові (або щорічні) та щомісячні.

Одноразові (або щорічні) допомоги:

- допомога при народженні дитини;
- допомога при усиновленні дитини;
- допомога дружині (чоловіку) і дітям померлих осіб, які мали особливі та особливі заслуги та особливі трудові заслуги перед батьківщиною;
- матеріальна допомога особам з інвалідністю та непрацюючим малозабезпеченим особам;
- одноразова винагорода жінкам, яким присвоєно почесне звання України «мати-героїня»;
- допомоги у разі загибелі (смерті) окремих категорій громадян;
- допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми;
- допомога на поховання окремих категорій громадян;
- допомога ветеранам війни та окремим категоріям громадян до 5 травня

Щомісячні допомоги:

- компенсація за послуги муніципальної няні;
- допомога дитині померлого годувальника;
- допомога на осіб, які доглядають за хворими дітьми, яким не встановлено інвалідність;
- допомога у зв'язку з вагітністю та пологами незастрахованим особам;
- допомога на дітей одиницями матерям;
- допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування;
- допомога непрацюючій особі, яка досягла пенсійного віку, але не набула права на пенсійну виплату;
  - допомога особі, яка проживає разом з особою з інвалідністю I чи II групи внаслідок психічного розладу;
  - компенсація особам з інвалідністю на бензин, ремонт і технічне обслуговування автомобілів та транспортне обслуговування;
  - допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошове забезпечення батьків-вихователів і прийомних батьків;
  - допомога на догляд одиницями малозабезпеченим особам, які за висновком лікарсько-консультативної комісії, потребують постійного стороннього догляду і одержують пенсію за віком або за вислугу років чи по інвалідності та малозабезпеченим особам з інвалідністю I групи;
- допомога малозабезпеченим сім'ям;
- допомога особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю та надбавки на догляд;
- допомога на дітей, які виховуються у багатодітних сім'ях;
- допомога дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів;
- допомога особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю.

- окремі допомоги особам, які постраждали внаслідок чорнобильської катастрофи.

Державні соціальні допомоги призначаються і виплачуються райдержадміністраціями та виконавчими органами міських рад міст обласного значення. ЦНАП та уповноважені особи муніципалітетів приймають документи від громадян та передають їх в органи, які призначають і виплачують відповідні виплати. У держбюджеті на 2021 рік на зазначені цілі передбачено 71 млрд грн.

### **Пільговий проїзд, послуги зв'язку**

Держава гарантує законами України окремим категоріям громадян право на пільговий проїзд та послуги зв'язку, зокрема:

- безплатний або пільговий проїзд усіма видами міського, приміського та/або міжміського автомобільного, залізничного та/або водного транспорту;
- безплатне або пільгове встановлення квартирних телефонів;
- безплатне або пільгове користування телефонним зв'язком.

В Україні приблизно 2,5 млн громадян мають право на зазначені пільги відповідно до законів України. Окрім того, ще приблизно 12,5 млн громадян мають пільгу на проїзд відповідно по урядових постанов, зокрема це пенсіонери за віком та особи з інвалідністю третьої групи. Пільги на проїзд, які гарантовані громадянам урядовими постановами, можуть не забезпечуватись органами місцевого самоврядування, оскільки відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» пільги на проїзд встановлюються виключно законами.

З 2016 року держава припинила фінансувати пільговий проїзд та послуги зв'язку за рахунок коштів державного бюджету. На сьогодні фінансування цих пільг може здійснюватись за рахунок місцевих бюджетів усіх рівнів: сільського, селищного, міського, районного чи обласного. Приблизна потреба муніципалітетів у фінансуванні цих пільг на 2021 рік становить 6 млрд грн. У 2021 році муніципалітети, враховуючи свою спроможність, передбачили у місцевих бюджетах 3,3 млрд грн на фінансування цих пільг.

#### *Основні закони України, які регулюють діяльність підсистеми «соціального захист населення»:*

- «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»;
- «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»;
- «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні»;
- «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»;
- «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»;
- «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років»;
- «Про жертви нацистських переслідувань»;
- «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»;
- «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист»;
- «Про соціальний захист дітей війни»;
- «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»;
- «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»;



- «Про охорону дитинства»;
- «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування»;
- «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою»;
- «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»;
- «Про запобігання та протидію домашньому насильству»;
- «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей»;
- «Про житлово-комунальні послуги»;
- «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку».

#### *Основні проблеми муніципалітетів у підсистемі «соціальний захист населення»:*

- відсутність однакових повноважень в усіх муніципалітетах: окремі муніципалітети призначають і виплачують державні допомоги, інші – тільки приймають документи.
- відсутність коштів для фінансування встановлених державою пільг (пільговий проїзд та послуги зв'язку);
- держава не забезпечує в повному обсязі виплату окремих допомог, через що громадяни звертаються до суду з позовами на органи місцевого самоврядування, які здійснюють такі соціальні виплати;
- державні електронні програмні комплекси часто працюють неякісно, не мають системи взаємодії, невчасно оновлюються (відповідальні органи не встигають доопрацювати їх після зміни законодавства).

### **Соціальне забезпечення**

Основа підсистеми «соціальне забезпечення» складають соціальні послуги. Соціальні послуги – це дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають. Всього відповідно до Класифікатора соціальних послуг існує 37 соціальних послуг. Соціальні послуги поділяються на базові та інші. Базові – це ті соціальні послуги, організація надання яких покладається на муніципалітети. Закон встановлює 17 базових соціальних послуг:

- догляд вдома, денний догляд;
- підтримане проживання;
- соціальна адаптація;
- соціальна інтеграція та реінтеграція;
- надання притулку;
- екстрене (кризове) втручання;
- консультування;
- соціальний супровід;
- представництво інтересів;
- посередництво (медіація);
- соціальна профілактика;
- натуральна допомога;
- фізичний супровід осіб з інвалідністю, які мають порушення опорно-рухового апарату

та пересуваються на кріслах колісних, порушення зору;

- переклад жестовою мовою;
- догляд та виховання дітей в умовах, наближених до сімейних;
- супровід під час інклюзивного навчання;
- інформування.

Базові соціальні послуги надаються здебільшого в комунальних установах: центри соціальних служб, територіальні центри соціального обслуговування, центри надання соціальних послуг. Інші соціальні послуги можуть надаватись як муніципалітетами, так і органами влади на обласному та районному рівнях. Зокрема, на обласному рівні надається соціальна послуга стаціонарного догляду в інтернатних установах.

Соціальні послуги можуть надаватись неурядовими установами, в тому числі відповідно до соціального замовлення. Соціальне замовлення – це надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів підприємствами, установами та організаціями, що належать до приватної форми власності (в тому числі неурядовими організаціями). В Україні соціальне замовлення розвинуто дуже слабо, зокрема, через недостатню кількість приватних надавачів соціальних послуг.

Ще одна з форм організації надання соціальних послуг – це виплата компенсації особам, які надають соціальні послуги з догляду своїм родичам. Приблизно 23 тис. громадян отримують таку виплату. Середня сума виплати становить 1000 грн. Приблизні видатки муніципалітетів на виплату компенсації становлять 300 млн грн.

Соціальні послуги фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Відповідно до Бюджетного кодексу України фінансуються не соціальні послуги, а установи, які їх надають. Органи влади обласного рівня на надання соціальних послуг витрачають приблизно 6 млрд грн щорічно. Муніципалітети (з м. Київ) на надання соціальних послуг витрачають приблизно 6,8 млрд грн щорічно.

Держава, фактично, не підтримує розвиток соціальних послуг. У 2021 році в державному бюджеті Уряд передбачив 10 млн грн на підтримку розвитку соціальних послуг в громадах (пілотний проєкт «Розвиток соціальних послуг»). Пілотний проєкт направлений на розвиток таких соціальних послуг на рівні муніципалітетів:

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

Проте, пілотний проєкт має високі вимоги до муніципалітетів: для того, щоб отримати гроші з державного бюджету в муніципалітеті повинні працювати фахівців із соціальної роботи з розрахунку не менше ніж один такий фахівець на 4 тис. населення. Абсолютна більшість муніципалітетів не досягають цього критерію. Як наслідок, у 2020 році на участь в цьому проєкті подалось 5 муніципалітетів, але жоден з них не отримав державну підтримку.

На сьогодні частина муніципалітетів не надає усі базові соціальні послуги через неспроможність місцевих бюджетів фінансувати у необхідному обсязі.

Основні закони України, які регулюють діяльність підсистеми «соціальне забезпечення»:

- «Про соціальні послуги»;
- «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю».

**Основні проблеми муніципалітетів у підсистемі «соціальне забезпечення»:**

- відсутність усіх необхідних підзаконних актів, для виконання Закону України «Про соціальні послуги» та організації надання соціальних послуг;
- відсутність державної фінансової підтримки розвитку соціальних послуг;
- відсутність в муніципалітетів доступу до державних електронних програмних комплексів, через що вони не мають змоги повноцінно організовувати надання соціальних послуг.

## **Висновки:**

Система соціального захисту та соціального забезпечення зосереджена, в основному, на громадянах, які перебувають у скруті та потребують зовнішньої допомоги. Система фінансується як з державного, так і з місцевого бюджетів, і якість її функціонування залежить від наявних ресурсів у держави та муніципалітетах. Основні проблеми сфери це несвоєчасне фінансування (або його відсутність), відсутність усіх необхідних нормативно-правових актів, та проблеми із роботою державних електронних програмних комплексів.

Узагальнені пропозиції щодо удосконалення проаналізованих політик

До політики «соціальний захист населення»

- надати усім муніципалітетам однакові повноваження;
- передбачити державне фінансування (в тому числі у повному обсязі) гарантованих державою пільг;
- налагодити якісну роботу державних електронних програмних комплексів

До політики «соціальне забезпечення»:

- пришвидшити органами державної влади прийняття усіх необхідних підзаконних актів;
- запровадити державну фінансову підтримку муніципалітетам для розвитку соціальних послуг;
- надати усім муніципалітетам доступ до державних електронних програмних комплексів

## **Скорочення:**

**ЖКП** – житлово-комунальні послуги

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**Мінсоцполітики** - Міністерства соціальної політики України

**Нацсоцслужба** – Національна соціальна сервісна служба України

**ЦНАП** – центр надання адміністративних послуг



## Аналітична записка

# «Проблеми місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення. Соціальний захист та соціальне забезпечення»

### Вступ

В цій аналітичній записці наведені основні проблеми органів місцевого самоврядування у сфері соціального захисту та соціального забезпечення та шляхи їх вирішення. Аналітична записка була складена за результатами опитування органів місцевого самоврядування, яке провела Асоціація міст України, у квітні-травні 2021 року. Аналіз проблемних питань та пропозиції щодо їх вирішення Асоціація міст України використовує у діалозі з відповідними центральними органами виконавчої влади з метою поліпшення якості послуг населенню. З проблемними питаннями та пропозиціями щодо їх вирішення як в сфері соціального захисту та соціального забезпечення так і в інших сферах можна ознайомитися на сайті Асоціації міст України в розділі «Децентралізація: галузевий діалог» <https://www.auc.org.ua/sector>.

### Проблема 1

Відповідно до статті 142 Конституції України витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Проте, з 2016 року держава відмовилась фінансувати встановлені законами України пільги, зокрема пільговий проїзд та послуги телефонного зв'язку. Це призвело до того, що органи місцевого самоврядування за рахунок власних коштів повинні фінансувати державні пільги та зменшувати видатки на розвиток власних соціально значущих сфер в територіальних громадах. Більше того, не всі органи місцевого самоврядування мають кошти для фінансування державних пільг, що підвищує соціально-економічну напругу в регіонах.

#### **Шляхи вирішення**

Забезпечити у державному бюджеті кошти на фінансування гарантованих державою пільг.

Внести зміни до діючого законодавства щодо погашення боргів за надані гарантовані державою пільги, у 2015-2016 рока за рахунок коштів державного бюджету, як це було передбачено Бюджетним кодексом України.

### Проблема 2

Відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» виключно законами України визначаються пільги щодо оплати транспортних послуг. Проте, на сьогодні в Україні діють урядові постанови від 17.05.1993 № 354 та від 16.08.1994 № 555, які надають право безоплатного проїзду пенсіонерам та особам з інвалідністю III групи. Органи місцевого самоврядування можуть не виконувати ці постанови, але вони перебувають під соціально-політичним тиском громадян та Уряду. Це підвищує соціально-економічну напругу в регіонах.

#### **Шляхи вирішення**

Визнати такими, що втратили чинність урядові постанови від 17.05.1993 № 354 та від 16.08.1994 № 555, або передбачити кошти у Державному бюджеті України на фінансування пільгового проїзду пенсіонерів та осіб з інвалідністю III групи.

### **Проблема 3**

Для виконання функцій держави у сфері соціального захисту населення держава зобов'язує органи місцевого самоврядування в окремих випадках подавати до суду на громадян. Здебільшого органи місцевого самоврядування подають до суду на громадян з метою повернення до державного бюджету незаконно отриманої громадянами державної допомоги. Проте, для подання до суду органи місцевого самоврядування повинні сплачувати з власного бюджету судовий збір. Тобто, для того, щоб повернути гроші держави, органи місцевого самоврядування повинні платити гроші з місцевих бюджетів. Це призводить до додаткових фінансових видатків територіальних громад за виконання державних функцій, які не покриваються державою.

#### ***Шляхи вирішення***

Звільнити органи місцевого самоврядування від сплати судового збору, зокрема підтримати прийняття законопроекту № 3551 від 28.05.2020 (розроблений за участі АМУ) та пролобувати пришвидшення його розгляду в Парламенті.

### **Проблема 4**

З початку 2021 року органи місцевого самоврядування позбавили права здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю. Це позбавило територіальні громади єдиного законного механізму боротьби з тінню на своїй території та наповнення місцевого бюджету. У зв'язку з цим збільшилась тіньова зайнятість та зменшились надходження до бюджетів територіальних громад.

#### ***Шляхи вирішення***

Відновити право органів місцевого самоврядування здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю

### **Проблема 5**

Відповідно до урядових постанов органи місцевого самоврядування виплачують разову державну грошову допомогу до 5 травня окремим категоріям громадян у сумі меншій, ніж це передбачено Законами України. Через це отримувачі такої допомоги звертаються до суду на органи місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування програють такі справи і суд їх зобов'язує з власного бюджету сплатити судові витрати по 24 тис грн за кожен справу. Це призводить до суттєвих додаткових видатків з бюджетів місцевого самоврядування.

#### ***Шляхи вирішення***

Виділити з державного бюджету необхідних коштів для виплати недоплачених у 2020-2021 роках сум разової грошової допомоги до 5 травня.

Забезпечити виконання рішень суду за державними програмами за рахунок коштів Державного бюджету України.

Звільнити органи місцевого самоврядування у справах, пов'язаних із виконанням завдань у сфері соціального захисту населення, від сплати виконавчого збору та судового збору.

### **Проблема 6**

Органи місцевого самоврядування не можуть отримати необхідну інформацію про громадян від органів державної влади (ДПС, Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, ДМС та інші) та не мають доступу до державних інформаційних програм для організації надання їм соціальної підтримки. Це ускладнює роботу органів місцевого самоврядування при призначенні та виплаті державних допомог, пільг, субсидій та унеможливорює організацію надання соціальних послуг в більшості територіальних громад.

## ***Шляхи вирішення***

Налагодити електронну взаємодію між органами соціального захисту населення міських рад міст обласного значення та органами державної влади, забезпечити їх доступ до Державного реєстру актів цивільного стану, Єдиного реєстру транспортних засобів та Баз даних «Відомості про осіб, які перетнули державний кордон України» для призначення та виплати житлових субсидій.

Налагодити електронну взаємодію між органами місцевого самоврядування базового рівня та органами державної влади для організації надання соціальних послуг, виплати компенсації особам, які надають соціальні послуги з догляду.

Надати усім органам місцевого самоврядування базового рівня доступ до програмного комплексу АСОПД/КОМТЕХ для організації виплати компенсації особам, які надають соціальні послуги з догляду.

### **Проблема 7**

На сьогодні Уряд та Мінсоцполітики не затвердили усі підзаконні акти, які необхідні для виконання органами місцевого самоврядування Закону України «Про соціальні послуги». Зазначене унеможлиблює якісну організацію надання соціальних послуг в територіальних громадах.

## ***Шляхи вирішення***

Затвердити:

- Порядок подання та оформлення документів, призначення і виплати компенсації за догляд на професійній основі;
- Порядок оцінювання потреб особи/сім'ї у соціальних послугах;
- Порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці / територіальної громади у соціальних послугах;
- державні соціальні стандарти надання соціальних послуг;
- типові положення про надавачів соціальних послуг.

Привести чинні державні соціальні стандарти надання соціальних послуг у відповідність до Закону України «Про соціальні послуги».

### **Проблема 8**

При прийнятті Закону України «Про соціальні послуги» та затвердженні відповідних підзаконних актів витрати органів місцевого самоврядування на виплату компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги з догляду на непрофесійній основі, зріз у декілька разів. Такі видатки для частини органів місцевого самоврядування значно перевищують фінансову спроможність місцевих бюджетів. Проте, при затвердженні відповідних законодавчих норм держава не надала відповідні компенсатори для покриття зазначених витрат.

## ***Шляхи вирішення***

Передбачити у державному бюджеті кошти на виплату відповідної компенсації, або

Надати право органам місцевого самоврядування самостійно виходячи із реальних можливостей місцевого бюджету встановлювати розмір відповідної компенсації.

### **Проблема 9**

Більшість органів місцевого самоврядування не може отримати державну підтримку на розвиток соціальних послуг. По-перше, для участі у пілотному проєкті «Розвиток соціальних

послуг» необхідно забезпечити роботу фахівців із соціальної роботи з розрахунку не менше ніж один фахівець на 4 тис. населення в територіальній громаді, що при діючій системі фінансування досягнути не можливо. По-друге, бюджетні кошти в цьому проєкті можуть спрямовуватись на оплату соціальних послуг, що надаються надавачами соціальних послуг недержавного сектору. На території більшості територіальних громад, зокрема невеликих, відсутні такі надавачі соціальних послуг, що ставить органи місцевого самоврядування у нерівне становище. По-третє, у Державному бюджеті на 2021 рік передбачено підтримку у розмірі 10 млн грн, що є надзвичайно малою сумою для 1438 територіальних громад. Усе вищезазначене не сприяє розвитку соціальних послуг в територіальних громадах.

### ***Шляхи вирішення***

Зменшити відповідні критерії по чисельності фахівців із соціальної роботи для участі у пілотному проєкті «Розвиток соціальних послуг».

Надати право спрямовувати вищезазначені кошти державного бюджету на оплату соціальних послуг, що надаються надавачами соціальних послуг комунальної форми власності.

Збільшити фінансування пілотного проєкту.

### **Проблема 10**

Програмний комплекс «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада» на сьогодні не дає можливості органам місцевого самоврядування переглядати дані по заявнику (на якому етапі перебуває прийняття рішення по призначенню/виплаті державної соціальної підтримки) та не має зворотного зв'язку (відсутня можливість отримати інформацію в розрізі громади щодо отримувачів допомог, пільг, субсидій). Тобто, зазначений програмний комплекс працює в основному як система передачі пакетів документів до райдержадміністрацій. А оскільки органи місцевого самоврядування базового рівня (крім виконавчих органів міських рад міст обласного значення) не мають доступу до інших державних програмних комплексів сфери соціального захисту населення, така ситуація унеможливорює якісну організацію системи соціального захисту населення в територіальних громадах. Крім того, «Соціальна громада» потребує доопрацювання в частині можливості її використання для призначення допомоги «Пакунок малюка» та організації забезпечення засобами реабілітації.

### ***Шляхи вирішення***

Вдосконалити роботу програмного комплексу «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада», зокрема, в частині отримання зворотного зв'язку від органів державної влади, моніторингу стану проходження заяв, поданих громадянами та можливості застосування програмного комплексу для призначення допомоги «Пакунок малюка», організації забезпечення засобами реабілітації.

### **Проблема 11**

На сьогодні в Україні відсутня на державному рівні система організації навчання фахівців із соціальної роботи. Це унеможливорює наймання таких фахівців на роботу у необхідній чисельності в окремих територіальних громадах, зокрема невеликих, через їх фізичну відсутність. Також, частина наявних фахівців із соціальної роботи мають невисоку кваліфікацію, що погіршує якість надання соціальних послуг в територіальних громадах. Самостійно органи місцевого самоврядування не можуть якісно організувати відповідне навчання.

### ***Шляхи вирішення***

Організувати навчання фахівців із соціальної роботи згідно із реформуванням системи соціального захисту населення на державному рівні.

## **Проблема 12**

На сьогодні органи місцевого самоврядування базового рівня мають різні повноваження в системі захисту прав дітей. Так, виконавчі комітети сільських та селищних рад відповідно до сімейного кодексу не можуть утворювати прийомні сім'ї та дитячі будинки сімейного типу, а сільські та селищні служби у справах дітей законодавчо обмежені у своїх повноваженнях. Зазначене не дає можливості в сільських та селищних територіальних громадах якісно організувати захист прав дітей та забезпечити виконання повноважень без участі районних державних адміністрацій (які на сьогодні частково не спроможні виконувати покладені на них повноваження через реорганізацію).

### ***Шляхи вирішення***

Наділити органи місцевого самоврядування базового рівня однаковими повноваженнями з питань захисту прав дітей.

## **Проблема 13**

Органи місцевого самоврядування, зокрема у невеликих територіальних громадах, фінансово не спроможні забезпечити якісне надання соціальних послуг. Це пов'язано, зокрема, з тим, що при затвердженні Закону України «Про соціальні послуги», держава не надала органам місцевого самоврядування додаткових фінансових компенсаторів на організацію надання соціальних послуг. Крім того, щороку джерела доходів місцевих бюджетів зменшуються: порівнюючи з 2020 роком органи місцевого самоврядування втратили 4 млрд грн пайової участі та інфраструктурної субвенції. Усе вищезазначене призводить до того, що без цільової державної підтримки органи місцевого самоврядування не спроможні якісно організувати надання соціальних послуг.

### ***Шляхи вирішення***

Передбачити в державному бюджеті кошти на:

- забезпечення діяльності фахівців із соціальної роботи (без необхідної чисельності фахівців із соціальної роботи неможливо якісно організувати вивчення потреб громади та надавати соціальні послуги);
- розвиток надання базових соціальних послуг.





## Аналітична записка «Стан секторальних політик. Освіта»

В цій аналітичній записці проведено аналіз чинного правового поля у сфері освіти надано оцінку правового регулювання сфери та концептуальні пропозиції, висновки щодо потреб в удосконаленні секторальних політик.

### **Структура освіти в Україні охоплює:**

- дошкільну освіту;
- повну загальну середню освіту;
- позашкільну освіту;
- професійну (професійно-технічну) освіту;
- фахову передвищу освіту;
- вищу освіту;
- освіту дорослих, у тому числі післядипломну освіту.

До повноважень органів місцевого самоврядування у сфері освіти належать питання, що стосуються: дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної та професійно-технічної освіти.

Законодавство України про освіту ґрунтується на Конституції України та складається з так званого рамкового закону – Закону України «Про освіту», спеціальних законів (тих, що регулюють питання функціонування структурних складових системи освіти), Закону України «Про охорону дитинства», інших актів законодавства у сфері освіти і науки та міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку. Повноваження органів місцевого самоврядування відносно сфери освіти визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Фінансування освіти здійснюється згідно з Бюджетним кодексом України.

### **Дошкільна освіта**

В Україні дошкільна освіта є обов'язковою частиною у системі безперервного навчання. Відповідальність за навчання дитини у дитсадку несуть її батьки або особи, які їх замінюють, та навчальні заклади, де діти перебувають.

Мережа закладів дошкільної освіти складається з 14 666 закладів комунальної форми власності, 29 закладів державної форми власності і 201 закладу приватної форми власності. Всього у закладах дошкільної освіти працює 137,7 тис. педагогічних працівників, здобуває освіту 1,3 млн дошкільнят.

Фінансування дошкільної освіти здійснюється з бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад, згідно з Бюджетним кодексом України. Таким чином, органи місцевого самоврядування за власні ресурси утримують, розвивають систему дошкільної освіти, а також забезпечують оплату праці педагогічних і непедагогічних працівників закладів дошкільної освіти, що належать до комунальної власності. Зокрема, у 2020 році з місцевих бюджетів на дошкільну освіту здійснено видатків на суму 37,5 млрд грн<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Державна казначейська служба, звіт за січень-грудень 2020, режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/misyachnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-sichen-gruden-2020-roku>

## *Основну нормативно-правову базу дошкільної освіти складають:*

### *Закони:*

Про освіту (5 вересня 2017 року № 2145-VIII)

Про дошкільну освіту ( 11.07.2001 № 2628-III)

Про охорону дитинства (26 квітня 2001 року № 2402-III)

### *Постанови Уряду, якими затверджено :*

- Положення про заклад дошкільної освіти (постанова КМУ від 12.03.2003 р. № 305 (із змінами);
- Норми та Порядок організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку (Постанова КМУ від 24.03.2021 р. № 305);
- Порядок медичного обслуговування дітей у дошкільному навчальному закладі (Постанова КМУ від 14.06.2002 р. № 826);
- Порядок ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів (постанова КМУ від 13.09.2017 р. № 684);
- Перелік посад педагогічних та науково-педагогічних працівників (від 14.06.2000 р. № 963).

### *Накази центральних органів виконавчої влади, якими визначено:*

- Базовий компонент дошкільної освіти (Державний стандарт дошкільної освіти) (наказ МОН від 12.01.2021 № 33);
- Типові штатні нормативи дошкільних навчальних закладів (наказ МОН від 04.11.2010 № 1055);
- Примірний статут дошкільного навчального закладу (наказ МОН від 24.04.2003 р. № 257);
- Примірна інструкція з діловодства у дошкільних навчальних закладах (наказ МОН від 01.10.2012 р. № 1059).

Закон «Про дошкільну освіту» визначає правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку системи дошкільної освіти, яка забезпечує розвиток, виховання і навчання дитини, ґрунтується на поєднанні сімейного та суспільного виховання, досягненнях вітчизняної науки, надбаннях світового педагогічного досвіду, сприяє формуванню цінностей демократичного правового суспільства в Україні.

### *Основні положення закону «Про дошкільну освіту»:*

- Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної освіти в державних і комунальних закладах дошкільної освіти;
- навчання дітей п'ятирічного віку в закладах дошкільної освіти – є обов'язковим;
- Держава визначає вимоги до дошкільної освіти через Державний стандарт дошкільної освіти;
- система управління дошкільною освітою має чотири рівні: державний, обласний, районний, місцевий;
- державний нагляд (контроль) у сфері дошкільної освіти здійснюється Державною службою якості освіти України
- фінансування дошкільної освіти здійснюється за кошти державного та місцевих бюджетів.

Разом з тим, необхідно зазначити, що у дошкільній освіті є ряд актуальних проблем, що стосуються:

- відсутності державного фінансування дошкільної освіти;

- застарілих Типових штатних нормативів закладів дошкільної освіти;
- низької оплати праці в дошкільлі;
- неналежного кадрового забезпечення системи дошкільної освіти;
- відсутності коштів на капітальні ремонти та устаткування закладів дошкільної освіти;
- застарілості програмно-методичного забезпечення, посібників у сфері дошкільної освіти;
- відсутності нового Закону України «Про дошкільну освіту», який відповідає основним положенням реформи в освіті, закріпленим у прийнятому в 2017 році рамковому законі «Про освіту». Зокрема, зміни стосуються: системи управління у сфері дошкільної освіти (вилучення районного рівня управління; переформатування повноважень засновника закладу, виокремлення функцій контролю за якістю дошкільної освіти та передача цих функцій спеціально уповноваженому ЦОБВ; заміна форм державного контролю в системі дошкільної освіти на інші); запровадження внутрішньої системи контролю якості освіти; впровадження інклюзії в дошкільлі; автономії закладів; спрямованості освітньої діяльності.

### **Загальна середня освіта**

Система загальної середньої освіти функціонує з метою забезпечення: всебічного розвитку, навчання, виховання, виявлення обдарувань, соціалізації особистості, яка здатна до життя в суспільстві та цивілізованій взаємодії з природою, має прагнення до самовдосконалення і здобуття освіти упродовж життя, готова до свідомого життєвого вибору та самореалізації, відповідальності, трудової діяльності та громадянської активності, дбайливого ставлення до родини, своєї країни, довкілля, спрямування своєї діяльності на користь іншим людям і суспільству; а також формування в учнів компетентностей, визначених Законом України «Про освіту» та державними стандартами.

В Україні повна загальна середня освіта є обов'язковою, що гарантується Конституцією України. Повна загальна середня освіта здобувається на таких рівнях:

початкова освіта - перший рівень повної загальної середньої освіти, що передбачає виконання учнем вимог до результатів навчання, визначених державним стандартом початкової освіти;

базова середня освіта - другий рівень повної загальної середньої освіти, що передбачає виконання учнем вимог до результатів навчання, визначених державним стандартом базової середньої освіти;

профільна середня освіта - третій рівень повної загальної середньої освіти, що передбачає виконання учнем вимог до результатів навчання, визначених державним стандартом профільної середньої освіти.

Мережа закладів загальної середньої освіти складає 14,9 тис закладів, в яких 4,2 млн учнів здобувають освіту. Забезпечують надання освіти 441 тис учителів.

Фінансування загальної середньої освіти здійснюється з державного та місцевого бюджетів. З державного бюджету здійснюються видатки на оплату педагогічного персоналу закладів загальної середньої освіти, що спрямовуються у вигляді освітньої субвенції до бюджетів міських, селищних і сільських територіальних громад. Утримання закладів загальної середньої освіти та оплата праці непедагогічних працівників у закладах освіти - здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. З державного бюджету до місцевих спрямовуються також:

- субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми;
- субвенція на забезпечення загальної середньої освіти «Нова українська школа»;
- субвенція на реалізацію програми «Спроможна школа для кращих результатів».

## *Основну нормативно-правову базу ЗСО становлять*

### *Закони:*

Про освіту (5 вересня 2017 року № 2145-VIII)

Про повну загальну середню освіту (16 січня 2020 р. № 463-IX),

### *Указ Президента України:*

Національна стратегія розбудови безпечного і здорового освітнього середовища у новій українській школі (Указ від 25.06.2020 № 195/2020)

### *Постанови Уряду, якими затверджено:*

- Державний стандарт початкової освіти ( постанова КМУ від 21.02.2018 р. № 87)
- Державний стандарт базової середньої освіти (постанова КМУ від 30.09.2020 р. № 898)
- Положення про опорний заклад освіти (постанова КМУ від 19 червня 2019 р. № 532)
- Формула розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами постанова КМУ від 27.12.2017 р. № 1088)
- Перелік посад педагогічних та науково-педагогічних працівників (від 14.06.2000 № 963)
- Перелік платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності (від 27.08.2010 № 796)
- Положення про сертифікацію педагогічних працівників (від 27.12.2018 р. № 1190)

### *Розпорядження КМУ:*

Концепція реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти "Нова українська школа" на період до 2029 року (розпорядження КМУ від 14 грудня 2016 р. № 988-р).

### *Накази центральних органів виконавчої влади, які встановлюють:*

- Порядок зарахування, відрахування та переведення учнів до державних та комунальних закладів освіти для здобуття повної загальної середньої освіти (наказ МОН від 16.04.2018 р. № 367);
- Порядок переведення учнів (вихованців) закладу загальної середньої освіти до наступного класу (наказ МОН від 14.07.2015 № 762);
- Нормативи наповнюваності груп дошкільних навчальних закладів (ясел-садків) компенсуючого типу, класів спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів), груп подовженого дня і виховних груп загальноосвітніх навчальних закладів усіх типів (наказ МОН від 20.02.2002 № 128 із змінами);
- Санітарного регламенту для закладів загальної середньої освіти (наказ МОЗ від 25.09.2020 № 2205);
- Положення про інституційну форму здобуття загальної середньої освіти (наказ МОН від 23.04.2019 № 536);
- Порядок проведення інституційного аудиту закладів загальної середньої освіти (наказ МОН від 09.01.2019 № 17);
- Положення про дистанційну форму здобуття повної загальної середньої освіти (наказ МОН від 8.09.2020 № 1115);
- Положення про електронний підручник (наказ МОН від 02.05.2018);

- Положення про ІВС «ОСВІТА» та Порядку замовлення документів про базову середню освіту та повну загальну середню освіту, видачі та обліку їх карток (наказ МОН від 10.12.2003 № 811);
- Порядок проведення державної підсумкової атестації» (наказ МОН від 07.12.2018 №1369);
- Положення про Єдину державну електронну базу з питань освіти (наказ МОН від 08.06.2018 р.).

З 2017 року в Україні триває реформа освіти, одним із напрямків якої є реформування загальної середньої освіти, що отримала назву Нова українська школа (НУШ). Відповідно до реформи НУШ тривалість здобуття повної ЗСО збільшено на 1 рік і становить:

- для початкової освіти – чотири роки;
- для базової середньої освіти – п'ять років;
- для профільної середньої освіти – три роки.

При цьому випускний вік учнів становить 18 років (рівень МСКО 3). Однак, на сьогодні (і до 2029 р.) фактична тривалість повної загальної середньої освіти становить 11 років (випускний вік учнів – 17 років), оскільки перехід на 12-річну загальну середню освіту відбувається поетапно:

- для початкової освіти перехід розпочався 1 вересня 2018 року,
- для базової середньої освіти розпочнеться 1 вересня 2022 року,
- для профільної середньої освіти - 1 вересня 2027 року.

Реформою НУШ передбачено зміну типів навчальних закладів, що надають загальну середню освіту. Замість шкіл I-III ступенів запроваджуються такі типи закладів середньої освіти: початкова школа – як школа I ступеню, гімназія – як школа II ступеню, ліцей – як школа III ступеню. Початкова, базова середня і профільна середня освіта можуть здобуватися в окремих закладах освіти або у структурних підрозділах однієї юридичної особи (закладу освіти).

Разом з тим на законодавчому рівні існують неузгодженості між рамковим законом «Про освіту» та законом «Про повну загальну середню освіту» в частині функціонування старшої профільної школи та мережі ліцеїв. Так, у законі «Про освіту» усі три типи закладів можуть існувати як окремі юридичні особи, та як структурні підрозділи однією юридичної особи, при чому назва закладу залежить від найвищого рівня освіти, що надається закладом. Натомість у законі «Про повну загальну середню освіту» зазначено, що ліцеї – це окремі юридичні особи, які за виключних обставин можуть мати у своєму складі гімназію, проте ніяк не початкову школу.

Такі протиріччя у законодавстві потребують якнайшвидшої узгодженості, оскільки передбачають переформатування мережі закладів загальної середньої освіти. Реформа старшої школи викликає занепокоєння у суспільстві й в освітній спільноті ще й тому, що лишається багато невизначених моментів, відсутні необхідні для її втілення підзаконні акти та немає чіткої дорожньої карти створення мережі закладів, що надають профільну освіту (ліцеїв).

Так, новий для України тип закладу – ліцей – ще не має Положення. Можлива мережа ліцеїв, за інформацією МОН, формується обласними органами управління освітою, однак на рівні громад – інформація про таку мережу відсутня. Згідно з діючими нормами, засновниками ліцеїв можуть бути лише обласні ради та міста з більше ніж 50 тис населення, однак такі обмеження протирічать реформі децентралізації – яка усім громадам (міським, селищним та сільським) надає однакові повноваження у сфері освіти. Питання функціонування ліцеїв – на сьогодні залишається невирішеним.

Нові виклики у сфері освіти також пов'язані із функціонуванням закладів освіти в дистанційному режимі, і посилюють інтерес до впровадження у шкільний процес нових сучасних

технологій. У зв'язку з цим проблеми підключення закладів освіти до Інтернету, забезпечення комп'ютерним обладнанням, наявність освітньої платформи з відповідним контентом та створення віртуального освітнього середовища є найбільш актуальними для середньої освіти. Ці питання так само потребують необхідного правового-регулювання.

Окрім цього залишаються нерозв'язаними питання щодо:

- усунення дублювання контролюючих функцій (Державної служби якості освіти України і місцевих державних адміністрацій);
- розширення права бути засновниками ліцеїв усім органам місцевого самоврядування, а не лише Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним та міським радам (міст з населенням більше 50 тисяч);
- вдосконалення формули розподілу освітньої субвенції, що включала б у себе показники, які відповідають вимогам МОН до організації освітнього процесу.

## **Позашкілля**

Тенденція поступового збільшення закладів позашкільної освіти починаючи з 2016/17 н.р. збереглась. Кількість закладів позашкільної освіти становить 1389. З них заклади комунальної форми власності складають абсолютну більшість, у 2020 році їх кількість становить 1358 (97,7%), з них 126 – розташовані у сільській місцевості.

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

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

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

*Основну нормативно-правову базу позашкільної освіти складають:*

### *Закони:*

- Про освіту (5 вересня 2017 року № 2145-VIII)
- Про позашкільну освіту (від 22.06.2000 № 1841-III)

### *Укази Президента України:*

- “Про Стратегію національно-патріотичного виховання” на 2020-2025 роки (№286/2019);
- Про гранти Президента України для обдарованої молоді (від 02.08.2000 № 945/2000);
- Про положення про стипендії Президента України для переможців Всеукраїнських учнівських олімпіад з базових навчальних предметів і Всеукраїнського конкурсу-захисту науково-дослідницьких робіт учнів-членів Малої академії наук України (від 16.05.2006 № 396/2006);
- Про заходи щодо розвитку системи виявлення та підтримки обдарованих і талановитих дітей та молоді” (від 30.09.2010 № 927/2010);
- Про Національну стратегію розбудови безпечного і здорового освітнього середовища у новій українській школі( №195/2020).

### *Постанови Уряду, якими затверджено:*

- Перелік типів позашкільних навчальних закладів і Положення про позашкільний навчальний заклад (від 06.05 2001 № 433);
- Типове положення про дитячий заклад оздоровлення та відпочинку (від 28.04.2009 № 422);
- Перелік позашкільних навчальних закладів та заходів з позашкільної роботи з дітьми, а також закладів та заходів у галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, видатки на які здійснюються з державного бюджету (від 17.08.2002 № 1133);
- Перелік посад педагогічних та науково-педагогічних працівників (від 14.06.2000 № 963);
- Перелік платних послуг, які можуть надаватися навчальними закладами, іншими установами та закладами системи освіти, що належать до державної і комунальної форми власності (від 27.08.2010 № 796);
- Положення про сертифікацію педагогічних працівників (від 27 грудня 2018 р. № 1190);
- Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки від 05 серпня 2020 р. №695.

### *Накази Міністерства освіти і науки України:*

- Про затвердження Примірної інструкції з ведення ділової документації в позашкільних навчальних закладах (наказ МОН від 23.08.2012 № 947);
- Про затвердження Типових штатних нормативів позашкільних навчальних закладів (наказ МОН від 31.10.2012 №1230);
- Про затвердження Порядку видачі випусникам позашкільних навчальних закладів свідоцтв про позашкільну освіту (Наказ МОН від 12.07.2001 № 510);
- Про затвердження типових переліків навчально-наочних посібників і технічних засобів навчання для художньо-естетичних, еколого-натуралістичних, туристсько-краєзнавчих і науково-технічних позашкільних навчальних закладів системи Міністерства освіти і науки (наказ МОН від 08.01.2002 № 5);
- Про затвердження Положення про порядок організації індивідуальної та групової роботи в позашкільних навчальних закладах (наказ МОН від 11.08.2004 № 651);
- Про затвердження Положення про почесні звання "Народний художній колектив" і "Зразковий художній колектив"(наказ МОН від 14.08.2002 № 461);
- Про затвердження Положення про центр, будинок, клуб науково-технічної творчості учнівської молоді, станцію юних техніків"(наказ МОН від 16.04.2003 № 238);
- Про затвердження Положення про центр, будинок, клуб еколого-натуралістичної творчості учнівської молоді, станцію юних натуралістів" (наказ МОН від 10.05.2002 № 292);
- Про затвердження Положення про дитячо-юнацький клуб юних моряків, річковиків, авіаторів, космонавтів, парашутистів, десантників, прикордонників, радистів"(наказ МОН від 06.11.2009 № 1022);
- Про затвердження Положення про центр, палац, будинок, клуб художньої творчості дітей, юнацтва та молоді, художньо-естетичної творчості учнівської молоді, дитячої та юнацької творчості, естетичного виховання" (наказ МОН від 05.11.2009 № 1010);
- Про затвердження Положення про центр, будинок, клуб, бюро туризму, краєзнавства, спорту та екскурсій учнівської молоді, туристсько-краєзнавчої творчості учнівської молоді, станцію юних туристів" (наказ МОН від 19.12.2002 № 730);
- Про затвердження типової освітньої програми закладу позашкільної освіти (наказ МОН від 05.01.2021 №17).

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

## **Професійно-технічна освіта**

Професійно-технічна освіта в Україні забезпечує здобуття професії, готує фахівців для промислового та агропромислового сектору, будівництва, торгівлі, громадського харчування, сфери послуг, транспорту, житлово-комунального господарства, зв'язку тощо.

Учні, які вступають у заклади профтехосвіти після 9-го класу, отримують повну загальну середню освіту із паралельним професійним навчанням. Після завершення навчання вони зможуть скласти зовнішнє незалежне оцінювання і одночасно з однокласниками вступити до закладу вищої освіти.

В Україні функціонує 754 заклади, з яких найбільше розташовано на Дніпропетровщині (60 закладів), Львівщині (56) та Донеччині (44). Станом на січень 2019 року професійну освіту здобувають 253 920 учнів, з них на базі повної загальної освіти – 62 029.

### *Основну нормативно-правову базу позашкільної освіти складають:*

#### *Закони:*

- Про освіту (5 вересня 2017 року № 2145-VIII)
- Про професійну (професійно-технічну) освіту (10 лютого 1998 року № 103/98-ВР)

#### *Постанови Уряду, якими затверджено:*

- Положення про освітньо-кваліфікаційні рівні (ступеневу освіту)» від 20.01.1998 № 65 (із змінами);
- Державний стандарт професійно-технічної освіти» від 17.08.2002 № 1135;
- Державний перелік професій з підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах» від 11.09.2007 №1117;
- Порядок працевлаштування випускників професійно-технічних навчальних закладів, підготовка яких проводилася за державним замовленням» від 27.08.2010 №784;
- Національна рамка кваліфікацій» від 23.11.2011 №1341 (із змінами);
- Порядок укладення договору про стажування студентів вищих та учнів професійно-технічних навчальних закладів на підприємствах, в установах та організаціях і Типової форми договору про стажування студентів вищих та учнів професійно-технічних навчальних закладів на підприємствах, в установах та організаціях» від 16.01.2013 №20 (із змінами);
- Про документи про професійну (професійно-технічну) освіту державного зразка і додатки до них» від 22.07.2015 №645 (із змінами);
- Типове положення про регіональну раду професійної (професійно-технічної) освіти від 04.12.2019 №1002.

#### *Розпорядження Кабінету Міністрів України:*

- Про схвалення методичних рекомендацій щодо формування та розміщення регіонального замовлення на підготовку фахівців та робітничих кадрів від 14.12.2016 №994-р (із змінами);



- Про затвердження плану заходів з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях, наданих Комітетом ООН з прав осіб з інвалідністю, до першої доповіді України про виконання Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю на період до 2020 року від 28.12.2016 №1073-р (із змінами).

*Накази центральних органів виконавчої влади:*

- Положення про порядок кваліфікаційної атестації та присвоєння кваліфікації особам, які здобувають професійно-технічну освіту (наказ Міністерства праці та соціальної політики України та МОН «Про затвердження від 31.12.1998 №201/469);

- Положення про вище професійне училище та центр професійно-технічної освіти (наказ МОН від 20.06.2000 №225 (із змінами);

- Положення про організацію навчально-виробничого процесу в професійно-технічних навчальних закладах (наказ МОН « від 30.05.2006 №419 (із змінами);

- Положення про навчальне господарство професійно-технічного навчального закладу, що здійснює підготовку кваліфікованих робітників для сільського господарства (наказ МОН від 10.07.2006 № 527);

- Типове положення про атестацію педагогічних працівників (наказ МОН від 06.10.2010 № 930 (із змінами);

- Типова базисна структура навчальних планів для підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах (наказ МОН від 13.10.2010 № 947);

- Положення про навчально-практичний центр (за галузевим спрямуванням) професійно-технічного навчального закладу (наказ МОН від 14.06.2012 №694 (із змінами);

- Положення про дистанційне навчання (наказ МОНУ від 25.04.2013р. № 466 (із змінами);

- Методика розроблення державних стандартів професійно-технічної освіти з конкретних робітничих професій (наказ МОН від 15.05.2013 № 511);

- Положення про навчально-методичний (науково-методичний) центр (кабінет) професійно-технічної освіти (наказ МОН від 27.06.2013 № 856 (із змінами);

- Порядок проведення вхідного контролю знань, умінь та навичок для осіб, які приймаються на навчання за програмами перепідготовки або підвищення кваліфікації до професійно-технічних навчальних закладів (наказ МОН від 06.06.2014 № 688);

- Порядок замовлення, видачі та обліку документів про професійно-технічну освіту державного зразка (наказ МОН від 02.04.2015 № 387).

Реформування професійно-технічної освіти, в рамках реформи освіти в Україні, передбачає масштабне «перезавантаження» системи. Воно супроводжуватиметься не лише модернізацією інфраструктури, а й зміною стандартів та навчанням майстрів і вчителів, що викладають у закладах.

Загалом зміни передбачаються за такими напрямками:

фінансування;

якість освіти;

державно-приватне партнерство.

Також у межах реформ планується прийняття нового профільного закону “Про професійно-технічну освіту”, розробка стандартів професійної освіти за низкою професій, оновлення освітніх програм, підвищення кваліфікації педагогів тощо.

## Висновки

Проблеми в дошкільній, загальній середній, позашкільній та професійно-технічній освіті в значній мірі пов'язані із недосконалістю законодавства у сфері освіти, постійними перманентними змінами в нормативно-правовій базі освіти, невідповідністю мережі закладів освіти запиту громад, тривалим недофінансуванням освітньої сфери і накопиченням проблем матеріального характеру, а також, у зв'язку із створенням нового базового рівня управління освітою, недостатністю досвіду управлінців освіти рівні місцевого самоврядування.

### Узагальнені пропозиції щодо удосконалення освітньої політики

Необхідно вдосконалити існуючу нормативно-правову базу, зокрема, щодо формування освітньої мережі громади:

- вилучити дискримінаційні обмеження повноважень більшості громад (окрім міських з населенням більше 50 тисяч) щодо формування мережі академічних ліцеїв, що суперечить реформі децентралізації, згідно з якою сільські, селищні, міські територіальні громади мають однакові повноваження у сфері загальної середньої освіти і відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти (стаття 32);

- усунути неузгодженість нормативно-правової бази загальної середньої освіти та розробити «дорожню карту» впровадження реформи НУШ, зокрема, запровадження профільної середньої освіти, мережі комунальних ліцеїв;

- розробити чіткі механізми та індикатори для визначення оптимальної мережі закладів освіти, а також рекомендацій щодо стратегії розвитку освіти в територіальних громадах.

- прийняти нові закони України «Про дошкільну освіту», «Про позашкільну освіту», «Про професійно-технічну освіту», розробити положення про ліцей, про гімназію, про початкову школу, про заклад дошкільної освіти, розробити нормативно-правову та навчально-методичну базу, що регулює діяльність ліцеїв;

- спростити проведення процедур закупівлі харчових продуктів та послуг з організації харчування;

- розробити сучасний алгоритм проведення обліку дітей дошкільного та шкільного віку;

- удосконалити документообіг у закладах та місцевих органах управління освітою (єдині зразки обов'язкової ділової документації у закладах загальної середньої освіти усіх типів і форм власності, затверджені наказом МОН від 10.05.2011 № 423, наразі залишаються чинними. З урахуванням запровадження е документообігу та звітності; розробити та затвердити нові зразки обов'язкової ділової документації, у тому числі електронного класного журналу.

Разом з тим, необхідно запровадити нові підходи до фінансування освітньої сфери, які усунуть:

- незабезпеченість коштами освітньої субвенції таких складових належного функціонування освітньої сфери громади як непедагогічні працівники закладів освіти, енергоносії, шкільні автобуси;

- нерівномірність розподілу асигнувань освітньої субвенції, що призводить до помісячної незабезпеченості заробітної плати педагогічного персоналу;

- відсутність субвенції на оплату праці педпрацівників закладів дошкільної освіти та позашкільної освіти, хоча і дошкільна й позашкільна освіта визнані законом «Про освіту» невід'ємними складовими системи освіти;

- несправедливий механізм перерозподілу видатків субвенції між обласним бюджетом, бюджетами територіальних громад (у межах видатків регіону) за результатами місячного/

квартального звіту про виконання місцевих бюджетів, що здійснюють облдержадміністрації. При цьому за рахунок громад, які оптимізували свою мережу (і можуть скористатись залишками освітньої субвенції для покращення матеріально-технічного стану своїх закладів освіти), надається допомога громадам, які ще в процесі створення оптимальної мережі;

- надмірні витрати громад для забезпечення пунктів ЗНО необхідним обладнанням та матеріалами. Коли ЗНО організовується в одній громаді, а на пункти з'їжджаються абітурієнти ще з ряду громад, то нажаль, всі організаційні моменти та видаткова частина лягає на громаду-організатора.

### **Скорочення:**

**ЗНО** – зовнішнє незалежне оцінювання

**ЗСО** – загальна середня освіта

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**МОЗ** – Міністерство охорони здоров'я

**МОН** - Міністерства освіти і науки України

**МСКО** – Міжнародна стандартна класифікація освіти

**ЦОВВ** – Центральний орган виконавчої влади

**НУШ** – Нова українська школа



## Аналітична записка «Проблеми місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення. Освіта»

### Вступ

В цій аналітичній записці наведені основні проблеми органів місцевого самоврядування у сфері освіти та шляхи їх вирішення. Аналітична записка була складена за результатами опитування органів місцевого самоврядування, яке провела Асоціація міст України, у квітні-травні 2021 року. Аналіз проблемних питань та пропозиції щодо їх вирішення Асоціація міст України використовує у діалозі з відповідними центральними органами виконавчої влади з метою поліпшення якості послуг населенню. З проблемними питаннями та пропозиціями щодо їх вирішення як в сфері освіти так і в інших сферах можна ознайомитися на сайті Асоціації міст України в розділі «Децентралізація: галузевий діалог» <https://www.auc.org.ua/sector>.

### Проблема 1

Відсутність нормативно-правового забезпечення впровадження профільної старшої школи, а також механізмів та індикаторів для визначення оптимальної мережі закладів повної загальної середньої освіти для територіальних громад.

Наявність дискримінаційних обмежень повноважень більшості громад (окрім міських з населенням більше 50 тисяч) щодо формування мережі ліцеїв, що суперечить реформі децентралізації, згідно з якою сільські, селищні, міські територіальні громади мають однакові повноваження у сфері загальної середньої освіти і відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» забезпечують здобуття повної загальної середньої освіти (стаття 32).

### Негативні прояви

Ускладнюється трансформація освітньої мережі. Органам місцевого самоврядування неможливо виконати власні повноваження з надання повної загальної середньої освіти.

### **Шляхи вирішення**

Розробити державну програму або Національну стратегію розвитку загальної середньої освіти в Україні на 2021-2027 роки.

Прискорити прийняття нормативних актів, які регулюють діяльність академічних та професійних ліцеїв: положення про ліцей, типових штатних нормативів ліцею і пансіону як структурного підрозділу ліцею; визначити чіткі вимоги, у тому числі кількісні, до внутрішніх структурних підрозділів ліцею; унормувати законодавчо вимоги до: кількості та наповнюваності класів, типового обладнання кабінетів тощо.

Прискорити затвердження Державного стандарту профільної середньої освіти, освітніх програм за всіма профілями середньої освіти, інших необхідних навчально-методичних документів.

Визначити та затвердити фінансовий норматив за надання освітніх послуг учням та вихованцям, мінімальний кількісний норматив закладів/класів/ учнів на одиницю населення (міського, сільського).

Внести зміни до Бюджетного кодексу України, законів України «Про освіту» та «Про повну загальну середню освіту», які скасують дискримінаційні обмеження, надавши усім громадам можливість бути засновниками ліцеїв. А також законодавчо встановити кількість 10, 11, 12

класів у ліцеях не менше двох на паралелі, замість існуючої на сьогодні норми – не менше чотирьох, при цьому зменшити кількість профілів до трьох.

## **Проблема 2**

Недофінансування видатків на забезпечення повної загальної середньої освіти, дошкільної та позашкільної освіти через недостатній обсяг освітньої субвенції та недосконалу формулу субвенції.

### **Негативні прояви**

Якість і доступність освіти ставиться в залежність від спроможності громад. Виконання повноважень з забезпечення конституційного права громадян України на дошкільну повну загальну середню та позашкільну освіту лягає на місцеві бюджети територіальних громад.

### ***Шляхи вирішення***

Передбачити належний обсяг освітньої субвенції у Державному бюджеті України на відповідний рік.

Внести зміни до Бюджетного кодексу України та відповідного Порядку та умов надання освітньої субвенції щодо спрямування освітньої субвенції для оплати праці педагогічних працівників закладів дошкільної та позашкільної освіти.

Внести зміни до формули розрахунку освітньої субвенції показники, які враховують:

- кількість годин, що передбачені для індивідуального навчання вдома (пед. патронаж);
- кількість груп подовженого дня;
- кількість годин керівників гуртків закладів загальної середньої освіти;
- індексацію заробітної плати;
- харчування пільгових категорій учнів;
- видатки на енергоносії;
- кількість годин за заміну тимчасово відсутніх педагогічних працівників;
- підвищення оплати праці педагогічних працівників закладів і установи освіти (постанова КМУ № 822 від 10.08.2019);
- доплату педагогічним працівникам у розмірі 20% за години роботи в інклюзивних класах (постанова КМУ № 72 від 14.02.2018);
- окремо визначати розрахункову наповнюваність класів для міста та сільської місцевості для міських громад, до складу яких входять сільські території;
- підвищити коефіцієнт поділу класів на групи при вивченні окремих предметів та коефіцієнт інших педагогічних працівників;
- показники на утримання пансіонів при ліцеях.

## **Проблема 3**

Збільшення розрахункової наповнюваності класів в закладах загальної середньої освіти максимально до 27,5 учнів при визначенні обсягів освітньої субвенції є хибним, зважаючи на:

- відсутність наукових обґрунтувань оптимальної чисельності учнів у класі для надання якісної освіти;
- розроблені рекомендації МОЗ організувати роботу класів з меншою наповнюваністю від нормативної в період адаптивного карантину, пов'язаного з розповсюдженням коронавірусу, (пункт 4 постанови КМУ № 209);

- наявну середню наповнюваність класів по Україні (близько 20 учнів);
- заявлену стабільність показників Формули освітньої субвенції, які мали б не переглядатись впродовж, принаймні, 3-х років.

### **Негативні прояви**

Зависокі вимоги до оптимізації мережі закладів освіти. Зменшення коштів освітньої субвенції для територіальних громад. Неможливість значної частини територіальних громад привести мережу закладів освіти у відповідність до передбачених у формулі нормативів наповнюваності класів, як наслідок – значні видатки з місцевого бюджету на сферу освіти. Неможливість ОМС розробити стратегії розвитку освітньої галузі, враховуючи щорічне збільшення розрахункової наповнюваності класів у Формулі.

### ***Шляхи вирішення***

Зменшити максимальний показник розрахункової наповнюваності класів у Формулі розподілу освітньої субвенції з 27,5 до 26. Внести зміни до порядку поділу класів на групи, передбачивши поділ, починаючи від 25 учнів.

### **Проблема 4**

Нестача коштів для модернізації харчоблоків закладів освіти та забезпечення виконання норм харчування, для запровадження у закладах освіти системи управління безпечністю харчування НАССР (Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Вимог щодо розробки, впровадження та застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах Системи управління безпечністю харчових продуктів (НАССР)» від 01.10.2012 № 590. Нестача коштів місцевих бюджетів для безкоштовного харчування учнів 1-4-х класів.

В територіальних громадах, розташованих поблизу лінії розмежування з окупованою територією місцеві бюджети не в змозі забезпечити безкоштовним харчуванням пільгові категорії учнів, оскільки згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення безкоштовним харчуванням дітей внутрішньо переміщених осіб» (16 січня 2020 року

№ 474-IX), до них зараховується майже усі учні й вихованці громади.

### **Негативні прояви**

Неможливість виконання завищених вимог до організації харчування призведе до вимушеного порушення постанови КМУ від 24 березня 2021 р. № 305 «Про затвердження норм та Порядку організації харчування у закладах освіти та дитячих закладах оздоровлення та відпочинку», що тягне за собою накладення штрафів на засновників закладів освіти.

Пільгові категорії учнів територіальних громадах, розташованих поблизу лінії розмежування з окупованою територією, не будуть забезпечені безкоштовним харчуванням.

### ***Шляхи вирішення***

1. Розробити державну програму забезпечення переобладнання харчоблоків закладів освіти згідно з вимогами системи впровадження постійно діючих процедур, заснованих на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР) (Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Вимог щодо розробки, впровадження та застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах Системи управління безпечністю харчових продуктів (НАССР)» від 01.10.2012 № 590

2. Передбачити субвенцію з державного бюджету на забезпечення безкоштовного харчування учнів 1-4-х класів або внести зміни до діючих законодавчих актів, передбачивши на-

дання повноважень органам місцевого самоврядування самостійно встановлювати пільгові умови оплати харчування дітей у закладах дошкільної та загальної середньої освіти.

## **Проблема 5**

Нестача коштів у бюджетах територіальних громад на забезпечення архітектурної доступності закладів освіти, безпечних та нешкідливих умов освіти, зокрема на протипожежні заходи (встановлення протипожежної сигналізації, обробки горищ, встановлення блискавки захисту тощо) та для забезпечення архітектурної доступності до закладів освіти.

### **Негативні прояви**

Неможливість запровадження інклюзивної освіти, у громадах, які цього потребують. Наражання на небезпеку учнів, педагогічний та інший персонал закладів освіти, через продовження освітнього процесу у закладах, які не відповідають нормам пожежної безпеки.

### ***Шляхи вирішення***

1. Розробити відповідну Програму на рівні КМУ із виділенням щорічного цільового фінансування на здійснення заходів з протипожежного захисту на умовах співфінансування із місцевими бюджетами.

2. Розробити відповідну Програму на рівні КМУ із виділенням щорічного цільового фінансування на здійснення заходів забезпечення архітектурної доступності закладів освіти на умовах співфінансування із місцевими бюджетами.

## **Проблема 6**

Залишається невирішеним питання передачі з державної у комунальну власність професійних (професійно-технічних) закладів освіти. Відсутність повноважень щодо загального управління закладами професійної (професійно-технічної) освіти позбавляє органи місцевого самоврядування можливості підвищення ефективності їх діяльності.

Нерухоме майно закладів освіти, є власністю МОН, що не дає змоги органам місцевого самоврядування проводити реконструкцію, технічне переоснащення, капітальні та поточні ремонти та модернізувати матеріально-технічну базу; навчально-виробничі майстерні не оснащуються сучасною технікою, не виділяються кошти на придбання матеріалів, сировини.

### **Негативні прояви**

Матеріально-технічний стан закладів профтехосвіти – незадовільний, не забезпечує безпечного середовища для усіх учасників освітнього процесу, якісної професійно-технічної підготовки кваліфікованих робітників, енергоекономії.

### ***Шляхи вирішення***

Передбачити додаткову дотацію відповідним місцевим бюджетам на утримання закладів професійно-технічної освіти та розпочати процес передачі їх у комунальну власність, або передати ПТУ на фінансування з державного/обласного бюджетів.

## **Проблема 7**

Недосконалість типових штатних розписів закладів загальної середньої та дошкільної освіти (неузгодженість з законодавчою базою з питань освіти та вимогами сьогодення).

### **Негативні прояви**

Нові повноваження покладаються на працівників навчальних закладів, що призводить до їх перевантаження, або низького рівня виконання.

## ***Шляхи вирішення***

Внесення змін до типових штатних розписів закладів загальної середньої та дошкільної освіти (наказ МОН від 06.12.2010 № 1205 «Про затвердження Типових штатних нормативів закладів загальної середньої освіти») в частині введення посад: бухгалтера, кухарів, водіїв шкільних автобусів, фахівців з кадрової діяльності, системного адміністратора, асистента дитини, ввести до штату школи з інклюзивними класами посаду заступника директора, який вестиме роботу щодо супроводу дітей з особливими освітніми потребами. Ввести додатково по 0,25 ставки практичного психолога та соціального педагога на кожні 150 учнів; ввести додатково по 0,25 ставки сестри медичної на кожні 150 учнів та додатково 1 ставку при організації навчання учнів у дві зміни; передбачити посаду відповідального за організацію публічних закупівель (уповноваженої особи) для закладів, що здійснюють самостійний бухгалтерський облік.

### **Проблема 8**

Проблеми у формуванні стабільного високопрофесійного педагогічного колективу закладу через відсутність необхідного обсягу соціальних гарантій, перш за все низьку заробітну плату

#### **Негативні прояви**

Неможливість забезпечення якісної освіти через брак педагогів, окремих спеціальностей, численні вакансії. Висока плінність кадрів.

## ***Шляхи вирішення***

Забезпечити виконання Закону України «Про освіту» в частині гарантій забезпечення гідною заробітною платою освітян та привести до рівня заробітних плат працівників закладів загальної середньої освіти заробітні плати інших категорій педагогічних працівників.

Розробити державну програму забезпечення управлінськими та педагогічними кадрами галузь освіти, повернути обов'язкове 3-річне відпрацювання у закладах освіти

### **Проблема 9**

Повільне запровадження інклюзивного навчання.

Негативні прояви

Неможливість якісного забезпечення організації інклюзивного навчання через брак фахівців (логопеди, дефектологи, корекційні педагоги, інші.). Неготовність педагогічних працівників до перепідготовки.

## ***Шляхи вирішення***

Розробити державну програму забезпечення педагогічними кадрами інклюзивної освіти, повернути обов'язкове 3-річне відпрацювання випускників педагогічних закладів вищої освіти у закладах загальної середньої освіти.

### **Проблема 10**

Відсутність єдиної основи для організації дистанційного навчання. Нестача коштів для оновлення комп'ютерного обладнання закладів освіти, підключення до мережі Інтернет, у тому числі для забезпечення вчителів технікою для проведення дистанційного навчання на належному рівні.

#### **Негативні прояви**

Невідповідність сучасним вимогам до освітнього процесу. Неможливість здійснення дис-



танційної освіти. Низький рівень викладання, і відповідно низький рівень засвоєння учнями навчального матеріалу.

### ***Шляхи вирішення***

Сприяти пришвидшенню запуску Національної освітньої платформи як основи для організації дистанційного навчання. Розробити усі необхідні методичні матеріали для запровадження дистанційної освіти. Ввести до курсів перепідготовки кадрів основи дистанційної освіти.

Передбачити додаткову дотацію з державного бюджету на осучаснення комп'ютерної бази закладів освіти, забезпечення кожного педагогічного працівника необхідною для проведення дистанційного навчання



## Аналітична записка

# «Стан секторальних політик. Публічні (комунальні) послуги та відповідна інфраструктура»

В цій аналітичній записці проведено аналіз чинного правового поля у сфері публічних (комунальних) послуг та відповідної інфраструктури, надано оцінку правового регулювання сфери та концептуальні пропозиції, висновки щодо потреб в удосконаленні секторальних політик.

*Сфера ЖКГ в Україні складається з наступних галузей:*

- теплопостачання;
- водопостачання та водовідведення;
- поводження з побутовими відходами;
- газопостачання;
- електропостачання;
- житлового господарства;
- благоустрою;
- міського громадського транспорту.

До повноважень ОМС у сфері ЖКГ належать питання, що стосуються надання споживачам житлово-комунальних послуг, а саме: житлової послуги - послуги з управління багатоквартирним будинком; комунальних послуг - постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання, централізованого водовідведення, поводження з побутовими відходами.

Окрім того, ОМС забезпечують благоустрій населених пунктів та роботу міського пасажирського транспорту.

Повноваження ОМС у сфері ЖКГ базуються на Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Рамковим законом, який закладає основні принципи надання споживачам житлово-комунальних послуг є Закон України «Про житлово-комунальні послуги». Спеціальними законами, які регулюють діяльність окремих галузей житлово-комунального господарства є Житловий кодекс Української РСР та Закони України «Про теплопостачання», «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», «Про відходи», «Про ринок природного газу», «Про ринок електричної енергії», «Про особливості здійснення права власності в багатоквартирному будинку», «Про благоустрій населених пунктів», «Про поховання та похоронну справу» «Про автомобільний транспорт», «Про міський електричний транспорт». Окрім того, сфера ЖКГ регулюється і іншими кодексами та законами України, а також постановами КМУ, наказами Мінрегіону і інших ЦОБВ.

У цій аналітичній записці зроблено аналіз трьох основних галузей сфери ЖКГ, у яких ОМС реалізують свої повноваження по забезпеченню споживачів якісними комунальними послугами.

## Теплопостачання

В Україні налічується 1448 підприємства теплопостачання, з цих підприємств: 27 підприємств ліцензіати НКРЕКП; 1421 підприємство ліцензіати обласних, Київської міської державних адміністрацій.

Загальна кількість котелень 20 084. Загальна протяжність мереж становить майже 20 тис км, з них 44 % у ветхому або аварійному стані. Втрати теплової енергії в мережах складають більше 22 %. Орієнтовна вартість заміни ветхих та аварійних мереж становить більше 60 млрд грн.

Галузь теплопостачання є найбільш проблемною та збитковою для ОМС та вимагає постійної фінансової підтримки з місцевих бюджетів. Неefективне державне регулювання, монополізм постачальника енергоресурсів, відсутність ефективних інструментів по роботі з споживачами - боржниками призвели до системної кризи цієї галузі. Так за даними галузевої статистичної звітності за 2020 рік підприємства галузі отримали збитки у сумі 5,5 млрд грн.

На кінець опалювального сезону 2020/2021 року заборгованість підприємств ТКЕ за спожитий природний газ складає більше 57 млрд грн, порівняно з 30 млрд грн на кінець опалювального сезону 2019/2020 року, при цьому нараховані НАК «Нафтогаз України» штрафні санкції досягають у окремих випадках 50% суми заборгованості за природний газ. НАК «Нафтогаз України» є монополістом на ринку постачання природного газу для підприємств ТКЕ, який зловживає своїм становищем, нав'язуючи підприємствам кабальні договори на постачання енергоносія. Фактично складається ситуація, коли постачальник газу працює в ринкових умовах, а підприємства ТКЕ працюють в жорстко регульованих державою умовах, наслідком чого є їх постійно зростаюча заборгованість перед НАК «Нафтогаз України». Відзначимо, що існуючий механізм постачання НАК «Нафтогаз України» природного газу за спеціальними обов'язками передбачає, що всі кошти від споживачів підприємствам ТКЕ надходять на спецрахунки, з яких значна частина перераховується в примусовому порядку постачальнику енергоресурсів. Таким чином, підприємства позбавлені можливості розпоряджатися власними коштами.

Однією з причин незадовільного становища підприємств галузі є також неналежне здійснення своїх повноважень НКРЕКП. Створений з метою ефективного регулювання діяльності галузі національний регулятор був політично залежним, затримував встановлення тарифів або встановлював їх економічно необґрунтованими (заниженими). Це спричинило значне зростання кредиторської заборгованості його ліцензіатів.

Заборгованість населення за спожиті послуги теплопостачання на кінець березня 2021 року досягла 28,7 млрд грн, при цьому рівень розрахунків за 2020 рік склав 87,5%, що є меншим ніж показник за 2019 рік – 90,7%. При цьому законодавство обмежує підприємства ТКЕ в можливості застосування до боржників заходів примусового стягнення заборгованості за послуги, особливо у період карантинних обмежень, що не стимулює платіжну дисципліну. Так лише у 10% звернень до суду про стягнення заборгованості відповідні кошти стягуються з недобросовісних споживачів.

Відзначимо також, що ситуація у галузі значним чином погіршилася протягом останніх років. Так з 01.05.2019 на законодавчому рівні була заблокована можливість встановлення/перегляду тарифів, таким чином підприємства працювали збитково. За умови постійного зростання вартості енергоносіїв, мінімальної заробітної плати, інших суттєвих складових тарифу, це значно погіршило фінансове становище підприємств галузі. За умови, що вартість природного газу у тарифі складає близько 70 відсотків, зростання його вартості у півтора - два рази, при заблокованій можливості перегляду тарифу, призводить до неможливості повного розрахунку з постачальником енергоносія. Зазначене призвело до значного зростання різниці в тарифах, так за підрахунками Мінрегіону, за 2016 - 2020 роки загальна сума різниці

в тарифах склала близько 26 млрд грн. З урахуванням тієї обставини, що вартість газу у січні - квітні 2021 року зростала, а тарифи не переглядалися, до кінця опалювального сезону 2020/2021 року різниця в тарифах прогнозовано перевищить 30 млрд грн.

Підсумовуючи зазначимо, що основними проблемами галузі теплопостачання є:

- неефективний механізм тарифоутворення;
- неможливість підприємств ТКЕ розрахуватися за спожитий природний газ;
- необґрунтовано нараховані НАКом «Нафтогаз України» штрафні санкції підприємствам ТКЕ;
- невідшкодована з державного бюджету підприємства ТКЕ заборгованість з різниці в тарифах;
- монополізм НАК «Нафтогаз України»;
- відсутність ефективних інструментів по роботі з споживачами – боржниками;
- відсутність фінансових ресурсів у місцевих бюджетах та комунальних підприємствах для оновлення мереж та обладнання, реалізації енергоефективних заходів.

З метою вирішення системних проблем необхідне прийняття комплексного пакету законів, які:

- забезпечать механізм розстрочення оплати заборгованості за спожитий природний газ;
- скасують нараховані штрафні санкції на таку заборгованість;
- забезпечать погашення заборгованості держави перед комунальними підприємствами з різниці в тарифах;
- забезпечать можливість встановлення економічно-обґрунтованих тарифів;
- забезпечать ефективний механізм стягнення заборгованості з недобросовісних споживачів.

#### *Основні нормативно-правові акти галузі:*

1. Закон України від 02.06.2005 № 2633-IV «Про теплопостачання».
2. Закон України від 09.04.2015 № 329-VIII «Про ринок природного газу».
3. Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».
4. Закон України від 22.06.2017 № 2119-VIII «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання».
5. Закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII «Про житлово-комунальні послуги».
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги».
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2013 № 750 «Про затвердження порядку зарахування коштів на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків за інвестиційними програмами, використання зазначених коштів і здійснення контролю за їх витрачанням у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення».
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 217 «Про затвердження Порядку розподілу коштів, що надходять на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків з гарантованим постачальником природного газу».

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1145 «Про затвердження Порядку проведення перевірки відповідності якості надання деяких комунальних послуг та послуг з управління багатоквартирним будинком параметрам, передбаченим договором про надання відповідних послуг».

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 830 «Про затвердження Правил надання послуги з постачання теплової енергії і типових договорів про надання послуги з постачання теплової енергії».

11. Наказ Мінрегіону від 26.07.2019 №169 «Про затвердження Порядку відключення споживачів від систем централізованого опалення та постачання гарячої води».

12. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 р. № 1182 «Про затвердження Правил надання послуги з постачання гарячої води та типових договорів про надання послуги з постачання гарячої води».

## **Водопостачання та водовідведення**

В Україні налічується 2548 підприємства водопостачання та водовідведення, з них 52 підприємства – ліцензіати НКРЕКП, 2496 підприємств – ліцензіати обласних, Київської міської державних адміністрацій. В Україні централізованим водопостачанням забезпечено 99,1% міст, 89,8% селищ міського типу, 30,1% сільський населений пункт. Централізованим водовідведенням забезпечено 96 % міст, 62% селищ міського типу та 2,5 % сільських населених пунктів. При цьому, послугами централізованого водопостачання забезпечені лише 69% населення України, а 47,8% населення забезпечені послугами централізованого водовідведення.

В Україні близько 58 тис км мереж водопостачання та водовідведення, більше 35% з них є ветхими та аварійними.

Забезпечення діяльності галузі водопостачання та водовідведення виглядає не найкращим чином. Не зважаючи на те, що ситуація в галузі не така катастрофічна, як у галузі теплопостачання, вона також є досить незадовільною.

Причинами цього, як і у попередньому випадку, є неефективне державне регулювання, монополізм постачальників енергоресурсів, відсутність ефективних інструментів по роботі з споживачами – боржниками, відсутність фінансових ресурсів для оновлення мереж та здійснення енергоефективних заходів.

Неефективне державне регулювання призвело до затримки з встановленням тарифів або встановлення економічно необґрунтованих тарифів. Заборгованість з різниці в тарифах, несвоєчасне відшкодування з державного бюджету пільг та субсидій, які надавалися підприємствами споживачам, призвело до поступового росту заборгованості за спожиту електричну енергію

Окрім того, неналежне здійснення своїх повноважень НКРЕКП призвело до значного погіршення становища підприємств галузі. Зокрема, національний регулятор протягом 2011 - 2017 років здійснював встановлення тарифів 88 підприємствам галузі. За відповідний проміжок часу збитки цих підприємств виросли з 991 млн грн (в 2011 році) до 2 023 млн грн (в 2017 році).

Не оминула підприємства галузі також проблема погашення за рахунок коштів державного бюджету заборгованості з різниці в тарифах.

Так за інформацією обласних та Київської міської державних адміністрацій станом на 01.01.2021 по підприємствах водопостачання та водовідведення непогашеною залишається заборгованість з різниці в тарифах, що утворена до 01.01.2016 і затверджена протоколами Територіальних комісій з питань узгодження заборгованості з різниці в тарифах, у розмірі 2,34 млрд грн. При цьому, за попередньо зібраною Мінрегіоном інформацією, протягом

2017-2020 років утворилася додаткова різниця в тарифах, яка склала більше 4,3 млрд грн, таким чином загальна сума заборгованості становить більше 6,6 млрд грн.

За інформацією Міненерговугілля, станом на 01.01.2021 загальний борг підприємств водопостачання та водовідведення за спожиту електроенергію з урахуванням боргів попередніх періодів становив більше 5 млрд грн.

Рівень розрахунків за електроенергію, спожиту у 2020 році склав 91,5% від вартості відпущеної електроенергії (81,6% за 2019 рік).

Заборгованість населення за спожиті послуги централізованого водопостачання та централізованого водовідведення на кінець березня 2021 року досягла 6,1 млрд грн, при цьому рівень розрахунків за 2020 рік склав 93,2%, що є дещо більшим ніж показник за 2019 рік – 92%. При цьому законодавство обмежує можливість застосування до боржників заходів примусового стягнення несвоєчасно сплачених коштів, особливо у період карантинних обмежень, що не стимулює платіжну дисципліну. При цьому підприємства галузі, як і інші надавачі послуг, суттєво обмежені у можливості стягнення заборгованості за спожиті послуги.

Блокування на законодавчому рівні механізму перегляду тарифів з 01.05.2019, також призвело до негативних наслідків. За умови постійного зростання вартості енергоносіїв, мінімальної заробітної плати, інших суттєвих складових тарифу, це значно погіршило фінансове становище підприємств галузі. Так за даними галузевої статистичної звітності, лише за 2020 рік підприємства водопостачання та водовідведення отримали збитки у сумі 2,4 млрд грн.

Підсумовуючи зазначимо, що основними проблемами галузі водопостачання та водовідведення є:

- неефективний механізм тарифоутворення;
- неможливість розраховуватися за спожиту електричну енергію у повному обсязі;
- невідшкодована з державного бюджету заборгованість з різниці в тарифах;
- відсутність ефективних інструментів по роботі з споживачами – боржниками;
- відсутність коштів для забезпечення централізованим водопостачанням та централізованим водовідведенням всіх без виключення мешканців населених пунктів, у першу чергу міст та селищ;
- відсутність фінансових ресурсів у місцевих бюджетах та комунальних підприємств для оновлення мереж та обладнання, реалізації енергоефективних заходів;

З метою вирішення системних проблем необхідно прийняття комплексного пакету законів, які забезпечать:

- погашення заборгованості держави перед комунальними підприємствами з різниці в тарифах;
- встановлення механізму розстрочення оплати заборгованості за спожиту електричну енергію та скасування нарахованих штрафних санкцій на таку заборгованість;
- можливість встановлення економічно-обґрунтованих тарифів;
- ефективний механізм стягнення заборгованості з недобросовісних споживачів;
- державну фінансову підтримку оновлення існуючого обладнання та мереж, впровадження енергоефективних заходів а також забезпечення послугами централізованого водопостачання та водовідведення неохопленої на сьогодні частини населення.

#### *Основні нормативно-правові акти галузі:*

1. Закон України від 10.01.2002 № 2918-III «Про питну воду та питне водопостачання та

водовідведення».

2. Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

3. Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII «Про ринок електричної енергії».

4. Закон України від 22.06.2017 № 2119-VIII «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання».

5. Закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII «Про житлово-комунальні послуги».

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги».

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2013 № 750 «Про затвердження порядку зарахування коштів на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків за інвестиційними програмами, використання зазначених коштів і здійснення контролю за їх витрачанням у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення».

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1145 «Про затвердження Порядку проведення перевірки відповідності якості надання деяких комунальних послуг та послуг з управління багатоквартирним будинком параметрам, передбаченим договором про надання відповідних послуг».

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 05 липня 2019 р. № 690 «Про затвердження Правил надання послуг з централізованого водопостачання та централізованого водовідведення і типових договорів про надання послуг з централізованого водопостачання та централізованого водовідведення».

## **Поводження з побутовими відходами**

В Україні налічується 1190 підприємств – надавачів послуг у галузі поводження з побутовими відходами, які охоплюють своїми послугами 79 % населення України. Загальна кількість спеціально обладнаних транспортних засобів, якими надається ця послуга, складає майже 3,9 тис одиниць. Чисельність працюючих у сфері поводження з побутовими відходами складає понад 18,4 тис осіб. За інформацією обласних та Київської міської державних адміністрацій в Україні за минулий рік утворилось понад 54 млн м<sup>3</sup> побутових відходів (більше 15 млн тонн). У 1707 населеному пункті впроваджено роздільне збирання побутових відходів. В Україні офіційно налічують 5 455 сміттєзвалищ і полігонів загальною площею понад 8,5 тис га. З метою зменшення кількості сміття, яке захоронюється, працює 35 сміттєсортувальних ліній, 1 сміттєспалювальний завод та 3 сміттєспалювальних установок. У 2020 році було перероблено та утилізовано близько 6,3 % побутових відходів, з них: 1,7 % спалено, а 4,6 % потрапило на заготівельні пункти вторинної сировини та сміттєпереробні лінії. На 19 полігонах влаштовано систему вилучення біогазу та експлуатуються когенераційні установки. При цьому 261 (4,3%) сміттєзвалище – перевантажене, 868 (14%) – не відповідають нормам екологічної безпеки. Потреба у будівництві нових полігонів складає 318 одиниць. Через неналежну системи поводження з твердими побутовими відходами в населених пунктах, як правило у приватному секторі, у 2020 році виявлено 22,6 тис несанкціонованих звалищ. Такі несанкціоновані звалища займають площу 0,56 тис га, з них ліквідовано у 2020 році 21,7 тис несанкціонованих звалищ площею 0,53 тис га. Робота з паспортизації та рекультивації сміттєзвалищ проводиться на недостатньому рівні: з 1542 сміттєзвалища, які потребують паспортизації, у 2020 році фактично паспортизовано лише 93 одиниці, при цьому потребує паспортизації 23,9 % сміттєзвалищ від їх загальної кількості. Основною причиною зазначених проблем є те, що фінансування галузі відбувається фактично за рахунок тарифу та точкової підтримки з

місцевих бюджетів. Такими джерелами не можуть бути профінансовані ті виклики, які виникають перед ОМС та підприємствами галузі у зв'язку з необхідністю докорінного оновлення системи поводження з побутовими відходами в Україні.

Ще однією з основних проблем галузі є відмова споживачів від укладення договорів про надання послуги з її надавачами, а також виникнення стихійних несанкціонованих сміттєзвалищ. На жаль, існуюче законодавство до останнього часу не давало дієвого інструменту для зобов'язання споживачів укладати договори про надання відповідної послуги. Частково цю проблему покликаний вирішити ухвалений Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг» (від 03.12.2020 № 1060-IX) , який набрав чинності 01.05.2021. Зазначеним Законом запроваджується можливість укладення публічних договорів про надання комунальних послуг, що значно спрощує можливість забезпечення послугою поводження з відходами тих споживачів, які раніше ухилялися від укладення відповідних договорів. Таким чином, ОМС та підприємства галузі отримали інструмент, який повинен покращити ситуацію з охопленням послугою споживачів.

Окрім того, складним є механізм притягнення недобросовісних мешканців населених пунктів до відповідальності за викидання побутових відходів на несанкціоновані сміттєзвалища, що дозволяє їм уникати відповідальності. Відзначимо також, що в окремих територіальних громадах послуга поводження з побутовими відходами до останнього часу взагалі не надавалася або не надається і сьогодні.

Ще однією проблемою, яка ускладнює безперебійне надання підприємствами галузі відповідної послуги, є заборгованість споживачів за отримані послуги. Так за даними Державної служби статистики України, заборгованість населення за спожиті станом на 01.01.2021 послуги поводження з побутовими відходами становила 1,1 млрд грн, що на 0,3 млрд грн більше ніж сума заборгованості за аналогічний період минулого року (станом на 01.01.2020 – 0,8 млрд грн). Таким чином, протягом року вона зросла на майже 30 %, але в подальшому така заборгованість стабілізувалася, і на 31.03.2021 складала тих же 1,1 млрд грн.

На відміну від попередньо описаних галузей, повноваження щодо встановлення тарифів на послугу поводження з побутовими відходами повністю передані ОМС. Таким чином, фактично у підприємств галузі відсутня заборгованість з різниці в тарифах.

Відзначимо, що на сьогоднішній день відбувається оновлення профільного закону галузі, а саме закону України «Про відходи». Групою народних депутатів України розроблено та зареєстровано законопроект «Про управління відходами» (№ 2207-1-д від 04.06.2020), який 20.07.2020 був ухвалений парламентом у першому читанні, наразі відбувається його підготовка до другого читання. Законопроект вносить суттєві зміни в ієрархію поводження з відходами, повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, систему управління відходами. У разі його ухвалення необхідно буде розробити та прийняти цілу низку підзаконних нормативних актів. Окрім того, у разі прийняття зазначеного законопроекту та підзаконної бази до нього, ОМС буде необхідно забезпечити реалізацію ухвалених змін на рівні громад.

Підсумовуючи зазначимо, що основними проблемами галузі поводження з побутовими відходами є:

- недосконалість законодавства у сфері поводження з відходами, яка дозволяє уникати укладення договорів про відповідної комунальної послуги;
- складність механізму притягнення до відповідальності споживачів, які відмовляються укладати договори про надання послуги поводження з побутовими відходами та утворюють стихійні сміттєзвалища;



- відсутність фінансових ресурсів для забезпечення оновлення основних засобів діючих підприємств;
- відсутність коштів для проведення паспортизації та рекультивації сміттєзвалищ;
- відсутність фінансових ресурсів для будівництва сміттєпереробних заводів, встановлення сортувальних ліній, закупівлі контейнерів та облаштування майданчиків для роздільного збору відходів;
- відсутність ефективних інструментів по роботі з споживачами – боржниками.

З метою вирішення системних проблем необхідно прийняття комплексного пакету законів, які забезпечать удосконалення галузі поводження з побутовими відходами шляхом:

- посилення відповідальності громадян за утворення стихійних сміттєзвалищ;
- забезпечення ефективного механізму стягнення заборгованості з недобросовісних споживачів;
- державної фінансової підтримки ОМС та підприємств на оновлення діючої та створення нової інфраструктури у галузі поводження з побутовими відходами.

#### *Основні нормативно-правові акти галузі:*

1. Закон України від 05.03.1998 № 187/98-ВР-VIII «Про відходи».
2. Закон України від 09.11.2017 № 2189-VIII «Про житлово-комунальні послуги».
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 № 631 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з надання житлово-комунальних послуг».
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2006 № 1010 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів».
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2008 № 1070 «Про затвердження Правил надання послуг з поводження з побутовими відходами».
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1173 «Питання надання послуг з вивезення побутових відходів».
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 820-р «Про схвалення Національної стратегії управління відходами до 2030 року».

## **Висновки**

Проблеми в основних галузях сфери ЖКГ, в яких ОМС реалізують свої повноваження, пов'язані у першу чергу із недосконалістю законодавства, невиконання взятих на себе державними органами політичних та фінансових зобов'язань, соціальною чутливістю питання тарифоутворення, відсутністю фінансових ресурсів ОМС та підприємств галузі, зношеністю та застарілістю основних засобів та мереж. Перекладання державними органами з себе на ОМС політичної та фінансової відповідальності за стан сфери, без супроводження необхідними фінансовими ресурсами та інструментами, лише погіршує матеріально-технічне становище підприємств цих галузей, поступово ведучи їх до занепаду. Для виходу з такої кризи, органам державної влади необхідно брати на себе політичну відповідальність та приймати непопулярні, але конче необхідні рішення.

## **Узагальнені пропозиції щодо удосконалення проаналізованих політик**

За результатами аналізу галузей теплопостачання, водопостачання та водовідведення, а також поводження з побутовими відходами виявлено цілу низку системних проблем, які неможливо вирішити за існуючих обставин. З метою зміни поточної ситуації та забезпечення ефективної діяльності підприємств галузей, а відповідно і надання споживачам якісних

комунальних послуг, необхідно удосконалити правове поле. Відповідні зміни повинні бути спрямовані на:

- вирішення проблеми критичної заборгованості підприємств галузей за енергоносії шляхом реструктуризації або списання;
- вирішення проблеми заборгованості держави з різниці в тарифах перед підприємствами сфери ЖКГ та недопущення виникнення такої ситуації у майбутньому;
- удосконалення системи тарифоутворення;
- удосконалення відповідальності споживачів за несвоєчасну оплату спожитих послуг;
- створення інституту ефективного та відповідального власника/споживача послуг;
- удосконалення існуючих та напрацювання додаткових фінансових інструментів підтримки підприємств сфери ЖКГ

Окрім того, важливим інструментом для зміни поточної ситуації у сфері ЖКГ є налагодження ефективної та постійної комунікації між профільними фахівцями ОМС різних громад та регіонів з метою обміну кращими практиками, напрацювання проблемних питань і пропозицій з їх вирішення.

### **Скорочення:**

**ЖКГ** – житлово-комунальне господарство

**КМУ** – Кабінет Міністрів України

**Мінрегіон** – Міністерство розвитку громад та територій

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

**ОМС** – органи місцевого самоврядування

**ТКЕ** – теплокомуненерго

**ЦОВВ** – центральний орган виконавчої влади



## Аналітична записка «Проблеми місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення. Житлово-комунальне господарство»

### Вступ

В цій аналітичній записці наведені основні проблеми органів місцевого самоврядування у сфері житлово-комунального господарства та шляхи їх вирішення. Аналітична записка складена за результатами опитування органів місцевого самоврядування, яке провела Асоціація міст України, у квітні-травні 2021 року. Аналіз проблемних питань та пропозиції щодо їх вирішення Асоціація міст України використовує у діалозі з відповідними центральними органами виконавчої влади з метою поліпшення якості послуг населенню. З проблемними питаннями та пропозиціями щодо їх вирішення як в сфері житлово-комунального господарства так і в інших сферах можна ознайомитися на сайті Асоціації міст України в розділі «Децентралізація: галузевий діалог» <https://www.auc.org.ua/sector>.

### Проблема 1

Тарифи на теплову енергію, гаряче водопостачання, централізоване водопостачання та водовідведення встановлюються як органами місцевого самоврядування (надалі - ОМС), так і Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (надалі - НКРЕКП). Законом України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» з 1 січня 2016 року заборонено встановлювати економічно необґрунтовані тарифи. Не зважаючи на це, внаслідок неефективного державного регулювання, після 1 січня 2016 року підприємствам тепло- та водопостачання продовжували встановлювати тарифи на комунальні послуги, які були збитковими, без здійснення компенсації понесених втрат. Станом на квітень 2021 року заборгованість з різниці в тарифах зазначеним підприємствам склала за орієнтовними підрахунками більше 30 млрд грн. За таких обставин підприємства (особливо це стосується підприємств теплопостачання), не можуть забезпечувати своєчасну оплату спожитих енергоносіїв, послуг з розподілу природного газу, виплачувати заробітну плату працівникам. Таким чином, виникає необхідність вирішення проблеми погашення заборгованості з різниці в тарифах.

### Шляхи вирішення

Для забезпечення беззбиткової діяльності підприємств тепло-та водопостачання, надання можливості погашення заборгованості за природний газ необхідно ухвалити законопроект «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу» (№3508-д), передбачити в Державному бюджеті України на 2021 рік необхідні для погашення заборгованості кошти, ухвалити необхідні підзаконні акти, верифікувати таку заборгованість та перерахувати відповідні кошти підприємствам тепло-, водопостачання.

### Проблема 2

Внаслідок виникнення заборгованості з різниці в тарифах, несвоєчасного відшкодування державою коштів за надані пільги та субсидії, значної заборгованості споживачів за спожиті послуги, протягом тривалого періоду у підприємств теплопостачання виникла заборгованість перед НАК «Нафтогаз України» за спожитий природний газ у розмірі близько 48 млрд грн, на яку нараховано додатково штрафних санкцій у розмірі близько 8 млрд грн. За існуючих обставин, підприємства не мають можливості погасити заборгованість за енергоносіями

у такому розмірі перед його постачальником. Така можливість у них може з'явитися лише у разі укладення договору розстрочення погашення такої заборгованості на тривалий термін за спеціальними (пільговими) умовами.

### ***Шляхи вирішення***

Для створення можливості погашення підприємствами теплопостачання заборгованості за спожитий природний газ необхідно ухвалити законопроект «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу» (№3508-д), який передбачає тривалий строк, на який можуть укладатися такі договори, а також списання нарахованих на таку заборгованість штрафних санкцій, у разі її погашення.

### **Проблема 3**

Значна заборгованість населення за спожиті житлово-комунальні послуги призводить до суттєвого погіршення фінансового становища комунальних підприємств. Стягнення боргів споживачів житлово-комунальних послуг виконавчою службою за рішенням судів відбувається неефективно. Відсутність коштів на сплату судового збору для подання позовної заяви для стягнення заборгованості за житлово-комунальні послуги та авансового внеску для виконання судового рішення, тривалий та неефективний механізм стягнення коштів призводить до відмови надавачів житлово-комунальних послуг від стягнення коштів у судовому порядку.

### ***Шляхи вирішення***

Посилити відповідальність споживачів за несвоєчасну оплату житлово-комунальних послуг, у тому числі і шляхом введення обмежень на здійснення ними окремих дій майнового характеру, надання окремих адміністративних послуг тощо. Звільнити надавачів житлово-комунальних послуг від сплати судового збору при подачі позовних заяв до суду та авансового внеску при подачі документів про стягнення до органів державної виконавчої служби. Зазначена мета частково досягається проектом Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку погашення заборгованості споживачів з оплати житлово-комунальних послуг» (№3613).

### **Проблема 4**

Постачання природного газу підприємствам теплопостачання НАК «Нафтогаз України» здійснюється за договорами, які передбачають поетапну оплату спожитого енергоносія (частина до 20 числа місяця, у якому він використовується для виробництва теплової енергії, інша частина до 20 числа наступного місяця). У свою чергу, підприємства теплопостачання отримують оплату за послуги теплопостачання та гарячого водопостачання виключно у наступному, після надання комунальних послуг, місяці. За таких умов, особливо враховуючи поступове зростання споживання підприємствами природного газу на початку опалювального сезону, а також несвоєчасність розрахунків споживачів, у підприємств відсутній фінансовий ресурс для оплати спожитого газу. Відповідно, постачальник природного газу нараховує штрафні санкції на виниклу заборгованість, а також може обмежити його постачання.

### ***Шляхи вирішення***

Потрібно синхронізувати строки оплати спожитого природного газу підприємства теплопостачання, та отриманих комунальних послуг їх споживачами. Для цього необхідно внести відповідні зміни до договору постачання природного газу підприємствам теплопостачання, передбачивши граничний строк оплати - 20 число наступного за споживанням місяця.

### **Проблема 5**

У органів місцевого самоврядування відсутній достатній фінансовий ресурс для оновлення сфери житлово-комунального господарства та будівництва нових об'єктів. В першу чергу

це стосується галузі поводження з відходами, водопостачання та водовідведення, забезпечення комерційного обліку наданих послуг, реалізації заходів з енергоефективності, ремонту комунальних доріг

### ***Шляхи вирішення***

Передбачити в Державному бюджеті кошти для співфінансування проектів з оновлення сфери житлово-комунального господарства

### **Проблема 6**

Наказом МОЗ України від 12.05.2010 № 400 (zareєстровані Мін`юстом України від 01.07.2010 №452/17747) державні санітарні норми та правила (ДСанПіН) «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною». Зазначений акт набув чинності з 01.01.2021 р., при цьому затверджені параметри питної води є набагато вищими, ніж передбачені вимогами Директиви ЄС 98/83/ЄС. На сьогодні переважна більшість підприємств водопостачання та водовідведення не можуть забезпечити постачання споживачам питної води, яка б відповідала вимогам нового ДСанПіН. Неможливість постачання викликана необхідністю значних капіталовкладень у оновлення матеріально-технічної бази підприємств, кошти на що відсутні. Наслідком цього є загроза застосування до вказаних підприємств штрафних санкцій за постачання неякісної питаної води, що ще більше погіршить їх фінансове становище.

### ***Шляхи вирішення***

Продовжити дію ДСанПіН 2.2.4-171-10 до 01.01.2022 р. До 01.01.2022 р. розробити та затвердити нову редакцію ДСанПіН відповідно вимогам Директиви 98/83/ЄС.

### **Проблема 7**

Затвердженим НКРЕКП Кодексом газорозподільних систем передбачається механізм оплати послуг з розподілу природного газу, відповідно до якого сума щомісячного платежу визначається шляхом множення обсягу спожитого протягом минулого року природного газу на тариф послуги з розподілу газу і ділення результату на 12 рівних платежів. При цьому, такий механізм не враховує скорочення об'єму споживання природного газу внаслідок реалізації енергоефективних заходів, сезонність такого споживання, наявність касового розриву між необхідністю оплати послуги з розподілу її надавачам та отримання коштів від споживачів.

### ***Шляхи вирішення***

З метою вирішення проблеми необхідно внести зміни до Кодексу газорозподільних систем в частині повернення для теплопостачальних підприємств до розрахунків за послуги з розподілу природного газу, виходячи з фактичних обсягів споживання цього енергоресурсу у місяці розрахунку та на умовах післяплати.

### **Проблема 8**

Відсутній визначений законодавством механізм реалізації співвласниками багатоквартирних будинків права на отримання у користування чи власність земельних ділянок, на яких розташовані такі будинки та належні до них будівлі, споруди та прибудинкові території.

### ***Шляхи вирішення***

З метою вирішення проблеми потрібно внести зміни до Земельного кодексу України, Цивільного кодексу України, та ухвалити підзаконні акти, які встановлять порядок передачі земельних ділянок (прибудинкових територій), на яких розташовані багатоквартирні будинки та допоміжні споруди, у власність або в постійне користування співвласникам багатоквартирного будинку.

## **Проблема 9**

Відсутність фінансування заходів на реалізацію проєктів за Державною програмою «Питна вода України» призводить до обмеження можливості органів місцевого самоврядування та підприємств водопостачання забезпечення споживачів якісними послугами питного водопостачання

### ***Шляхи вирішення***

Подовжити дію Загальнодержавної цільової програми «Питна вода України» на наступний період. Забезпечити співфінансування з державного бюджету коштів на реалізацію заходів програми

## **Проблема 10**

Норми Житлового кодексу УРСР (1983 року) є застарілими, не відповідають існуючій системи органів влади, не врегульовують актуальні питання у галузі житлових відносин, зокрема: не відповідають існуючій системі органів місцевого самоврядування; не містять механізм переведення житлових приміщень у нежитлові і навпаки; обмежують повноваження органів місцевого самоврядування щодо вирішення житлових питань територією населеного пункту, а не територією громади; протирічать нормам інших актів законодавства України. З урахуванням зазначеного, давно назріла необхідність викладення Житлового кодексу УРСР у новій редакції.

### ***Шляхи вирішення***

Необхідно розробити та прийняти новий Житловий кодекс України.

## **Проблема 11**

Органи місцевого самоврядування законодавчо позбавлені можливості провести конкурси на визначення управителів багатоквартирних будинків за власною ініціативою. У свою чергу співвласники таких будинків здебільшого не ініціюють створення ОСББ або проведення конкурсу на визначення управителя. Наслідком цього є надання послуги з управління будинком за тарифами, встановленими більше двох років назад, які неможливо відкорегувати. Таким чином надавачі послуги несуть збитки, а самі послуги є неналежної якості.

### ***Шляхи вирішення***

Внести зміни до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» передбачивши можливість органів місцевого самоврядування проводити конкурси з визначення управителя за власною ініціативою.

## **Проблема 12**

Карантинні обмеження, викликані пандемією COVID-2019, не дають можливості реалізувати у повному об'ємі співвласникам багатоквартирного будинку права на проведення загальних зборів.

### ***Шляхи вирішення***

Внести зміни до законів України та підзаконних актів, передбачивши механізм проведення on-line голосувань з автоматичним формуванням протоколу зборів співвласників багатоквартирних житлових будинків.

## **Проблема 13**

Монофункціональні міста-супутники атомних електростанцій, знаходяться в безпосередній близькості до ядерних установок, що створює потенційні ризики як для проживання населення, так і для діяльності суб'єктів господарювання всіх форм власності, в тому числі суттєво знижує їх інвестиційну привабливість. Одним з компенсаторів таких ризиків було встановлення пільгового тарифу на електроенергію для побутових споживачів, що постійно проживають у 30-кілометровій зоні атомних електростанцій, який на сьогодні скасований.

## ***Шляхи вирішення***

Внести зміни до статті 12 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та Закону України «Про ринок електричної енергії», передбачивши пільговий тариф на електроенергію для побутових споживачів, які постійно проживають у 30-кілометровій зоні атомних електростанцій на рівні 70 відсотків діючого тарифу та пільговий тариф на електричну енергію для непобутових споживачів в монофункціональних містах-супутниках атомних електростанцій на рівні 70 відсотків діючого тарифу.

### **Проблема 14**

Законодавство не передбачає механізму передачі у спільну власність співвласників багатоквартирного будинку об'єктів благоустрою та їх елементів (дитячих майданчиків та зелених насаджень), розташованих на прибудинковій території.

## ***Шляхи вирішення***

Необхідно внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 №301, включивши до форми акту про списання багатоквартирного будинку відомостей про благоустрій прибудинкової території щодо наявності на ній елементів зовнішнього упорядкування (дитячих майданчиків, зелених насаджень, тощо).

### **Проблема 15**

Складність механізму притягнення осіб, що вчинили правопорушення до відповідальності за засмічення території та створення несанкціонованих сміттєзвалищ

## ***Шляхи вирішення***

Внести зміни до діючих законодавчих актів, які спростять механізм притягнення таких осіб до відповідальності та посилять її

### **Проблема 16**

Законодавством не передбачена можливість видачі дозволів на порушення об'єкту благоустрою не господарюючим суб'єктам. Таким чином, у разі порушення ними об'єктів благоустрою вирішення проблеми перебуває поза межами правового регулювання.

## ***Шляхи вирішення***

Внести зміни до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» та підзаконних актів, якими передбачити можливість видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою також і фізичним особам – не суб'єктам господарської діяльності.

### **Проблема 17**

Низький рівень доходів обмежує можливості співвласників багатоквартирних будинків здійснювати енергоефективні заходи у таких будинках.

## ***Шляхи вирішення***

Забезпечити можливість отримання пільгових кредитів співвласниками багатоквартирних будинків для здійснення енергозберігаючих заходів

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії.