



2017
**МІСЦЕВЕ
САМОВРЯДУВАННЯ
В УКРАЇНІ**

2017

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ



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



Скорочення в тексті:

АМУ – Асоціація міст України

ВКГ – водоканалізаційне господарство

ВРУ – Верховна Рада України

ДАБІ – Державна архітектурно-будівельна інспекція України

Держбюджет – Державний бюджет України

Держгеокадастр – Державне агентство з питань геодезії, картографії та кадастру України

Держказначейство – Державна казначейська служба України

ДНЗ – дошкільний навчальний заклад

ДСС – державні соціальні стандарти;

ДССН – державні соціальні стандарти і нормативи

ДФРР – Державний фонд регіонального розвитку

ЖКГ – житлово-комунальне господарство

ЗОЗ – заклад охорони здоров'я

Кабмін, КМУ – Кабінет Міністрів України

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

Мінмолодьспорт – Міністерство молоді та спорту України

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

Мінфін – Міністерство фінансів України

МОЗ – Міністерство охорони здоров'я України

МОН – Міністерство освіти і науки України

МОП – Міжнародна організація праці

МСП, Мінсоцполітики – Міністерство соціальної політики та праці України

НАК – Національна акціонерна компанія

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

НПА – нормативно-правові акти

ОДА, облдержадміністрація – обласна державна адміністрація

ОМС – органи місцевого самоврядування

ОСББ – об'єднання співвласників багатоквартирних будинків

ОТГ – об'єднана територіальна громада

ПДФО – податок на доходи фізичних осіб

ТКЕ – підприємство з виробництва теплової енергії (теплокомуненерго)

ТПВ - тверді побутові відходи

ЦВК – Центральна виборча комісія України

ЦНАП – центр надання адміністративних послуг

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

USAID – Агентство США з міжнародного розвитку

Проект ПУЛЬС - Проект «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні»

Проект ДІАЛОГ - Проект «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні»



ВСТУП

Упродовж 2017 року в Україні тривало реформування місцевого самоврядування. За цей час кількість об'єднаних територіальних громад порівняно з попереднім роком майже подвоїлася і досягла орієнтовно третини від очікуваних кінцевих показників. Надалі зростали доходи місцевих бюджетів – їхній загальний обсяг уперше перевищив половину дохідної частини Зведеного Державного бюджету. Це дало можливість розпочати наступний етап децентралізації – реформування галузей освіти і охорони здоров'я, яке прискорилося з прийняттям нових законів у вересні та жовтні. Більше можливостей для місцевого розвитку відкрив і новий закон про житлово-комунальні послуги, схвалений у листопаді.

Активізація економічного розвитку держави, ефективна бюджетна політика вперше за багато років дали можливість суттєво підвищити заробітні плати службовцям органів місцевого самоврядування та працівникам бюджетної сфери. Водночас через президентське вето до кінця року так і не вдалося впровадити новий прогресивний закон про службу в органах місцевого самоврядування, прийнятий Верховною Радою ще в лютому. Не втілилися в життя й законодавчі ініціативи про передачу земель за межами населених пунктів у розпорядження територіальних громад.

На тлі загального розвитку місцевого самоврядування місцевим радам та їхнім асоціаціям доводилося чинити опір намаганням Уряду перекласти на місцеві бюджети фінансування виконання повноважень держави без передбачених Конституцією компенсацій, поставити під контроль місцевих державних адміністрацій акти органів місцевого самоврядування з питань власних повноважень.

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

Звіт «Міське самоврядування в Україні. 2017 рік» традиційно адресується органам місцевого самоврядування, органам державної влади, науковцям, журналістам, громадськості.

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



ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАД: КОРЕКЦІЇ КУРСУ

Впродовж 2015-2017 років в країні впроваджується реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади. За цей період уже 3112 територіальні громади об'єдналися у **665 об'єднаних територіальних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори**. На кінець звітнього періоду чисельність населення в ОТГ склала близько 6 млн осіб, що становить 14,2 % від загальної чисельності населення України (мал. 1).

Протягом 2017 року на основі 1373 територіальних громад утворено 299 ОТГ, в яких обрано представницькі органи та сільських, селищних, міських голів. У тому числі:

- у першому кварталі 2017 року (30 квітня) проведено перші місцеві вибори у **47** ОТГ, що об'єднали **232** сільські, селищні, міські територіальні громади;

- у четвертому кварталі 2017 року (29 жовтня та 24 грудня) перші місцеві вибори проведено у **252** ОТГ, що об'єднали **1141** сільську, селищну, міську територіальну громаду.

На відміну від попередніх років, у 2017 році фінансування на проведення перших місцевих виборів виділялося своєчасно та в достатньому обсязі.

Крім того, ще 27 ОТГ, утворених у 2017 році на основі 135 територіальних громад, очікують рішень Центральної виборчої комісії про призначення перших місцевих виборів.

При тому, що у порівнянні із попередніми роками в 2017 році утворилася найбільша кількість ОТГ, залишаються області, в яких цей процес відбувається незадовільними темпами. До прикладу, в Закарпатській області утворено лише 6, у Луганській – 8, у Київській та Донецькій областях – по 9 ОТГ.

Це пов'язано, в тому числі, з проблемою незавершеності підготовки перспективних планів формування територій громад областей. Лише протягом 2017 року зміни до таких планів вносилися Урядом 32 рази. Перспективний план формування територій громад Закарпатської області не схвалений обласною радою та не затверджений Кабінетом Міністрів і в 2017 році. В зв'язку з цим постійно виникає загроза щодо надання фінансового ресурсу ОТГ Закарпатської області. Ці ОТГ позбавлені можливості розширити свої межі шляхом приєднання суміжних територіальних громад.

У 15 випадках результатом добровільного об'єднання стало утворення однієї або декількох ОТГ, межі яких повністю співпадають із межами відповідного району. У таких районах більшість повноважень відповідних райдержадміністрацій, райрад передано відповідним місцевим радам новоутворених територіальних громад та їхнім виконавчим органам. Разом з тим, все ще не врегульованим лишається питання щодо розподілу повноважень між радами ОТГ, місцевими органами виконавчої влади та районними радами в таких районах.

Верховна Рада ще в 2016 році зареєструвала проект закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад» (реєстр. № 4165). Метою зазначеного законопроекту є законодавче забезпечення децентралізації владних повноважень шляхом оптимізації системи органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні у разі об'єднання всіх територіальних громад в межах району. Станом на кінець звітнього періоду цей законопроект у Верховній Раді ще не розглядався.

2017 рік відзначився також подальшим удосконаленням механізму формування та діяльності спроможних територіальних громад.

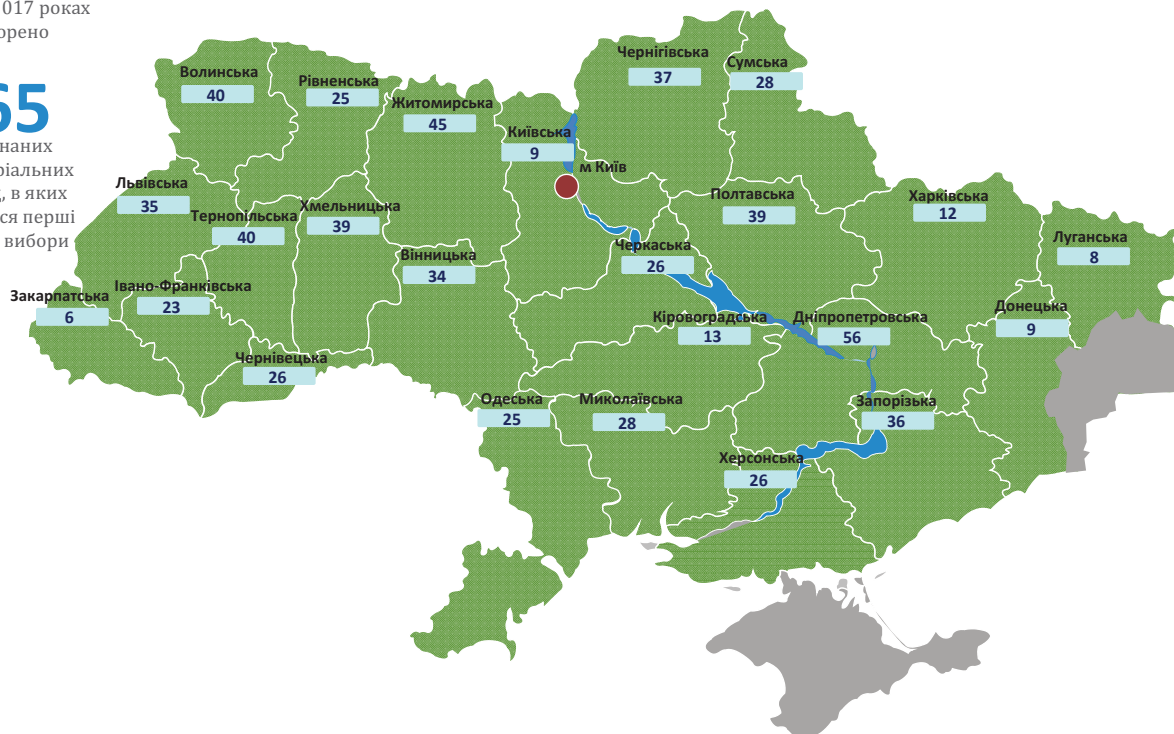
Для врегулювання порядку добровільного приєднання територіальних громад до вже утворених ОТГ були прийняті й набрали чинності закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)», яким спрощено процедуру приєднання до утворених ОТГ без проведення нових виборів, та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 07.12.2017, яким визначено поняття «бю-



У 2015-2017 роках
утворено

665

об'єднаних
територіальних
громад, в яких
відбулися перші
місцеві вибори



Мал. 1. Утворені ОТГ – регіональні відмінності

джети об'єднаних територіальних громад», що включають, в тому числі, бюджети ОТГ, визнаних Кабінетом Міністрів України спроможними в порядку, встановленому законом.

Прийняття зазначених законів мало б сприяти утворенню потужних, самостійних та самодостатніх територіальних громад, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Наразі, за механізмом приєднання до раніше утворених 7 (в т. ч. 4 міських) ОТГ приєдналися 12 сільських та селищних територіальних громад. У трьох сільських, селищних радах таких громад відбулися додаткові вибори депутатів до рад ОТГ. Ще 11 ОТГ, укрупнених шляхом приєднання, очікують призначення ЦВК додаткових виборів депутатів. Як і прогнозувала Асоціація міст України, масштабних змін щодо формування спроможних територіальних громад після прийняття зазначених актів не відбулося.

У порівнянні з утворенням ОТГ шляхом об'єднання, процес їх укрупнення шляхом приєднання дещо гальмується необхідністю внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей. Їхні проекти мають схвалюватися такими політизованими органами, як обласні ради, а термін погодження відповідного проекту заінтересованими органами для внесення його на затвердження Кабінетом Міністрів є тривалим.

Для врегулювання порядку призначення перших місцевих виборів у територіальних громадах, утворених в результаті об'єднання територіальних громад різних районів, прийнято і набрав чинності Закон України «**Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів**».

Необхідність розроблення та прийняття зазначеного Закону, виникла у зв'язку з неврегульованістю питання щодо послідовності дій в процесі утворення ОТГ у разі розташування територіальних громад, що об'єдналися, на територіях різних районів. Тому протягом 2015-2016 років ЦВК

не призначала вибори у таких громадах. Такі її рішення обґрунтовувалися необхідністю спочатку внесення Верховною Радою змін до меж відповідних районів і тільки після цього призначення перших виборів сільських, селищних, міських рад ОТГ та відповідних сільських, селищних, міських голів.

Прийняття зазначеного Закону розблокувало процес призначення перших місцевих виборів у таких ОТГ шляхом визначення чіткої послідовності дій: спершу призначення перших місцевих виборів і вже потім – зміна меж таких районів.

Як результат, протягом 2017 року перші вибори сільських, селищних, міських рад ОТГ та відповідних сільських, селищних, міських голів проведено у **32 ОТГ, до складу яких увійшли громади з різних районів.**

На кінець звітнього періоду залишається також невизначеною процедура проведення додаткових виборів депутатів у випадку приєднання до ОТГ сільських, селищних громад із інших районів, що потребує внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Залишаються проблемні питання у формуванні та функціонуванні корпусу сільських, селищних старост. Вони стосуються термінів повноважень, умов оплати праці осіб, які виконують обов'язки старости до перших виборів старост, в залежності від способу утворення об'єднаної територіальної громади:

У разі утворення ОТГ шляхом об'єднання територіальних громад, до обрання старости на перших виборах обов'язки старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови у територіальних громадах, що об'єдналися. Розмір та умови оплати праці для відповідної особи визначаються на підставі додатку 50 до постанови КМУ № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів». Строк виконання відповідних обов'язків у даному випадку триває до проведення перших виборів старости, але не довше, ніж до проведення чергових місцевих виборів.

У разі ж укрупнення ОТГ шляхом приєднання сільських, селищних рад обов'язки старости виконує сільський, селищний голова територіальної громади, що приєдналася до ОТГ, на весь період повноважень рад поточного скликання. При цьому за ним зберігаються розмір та умови оплати праці, встановлені йому як сільському, селищному голові до приєднання.

З огляду на викладене, відповідно до чинного законодавства, виконувати обов'язки старости у разі приєднання може лише сільський, селищний голова територіальної громади, що приєдналася до ОТГ, в той час, як у разі об'єднання відповідні обов'язки може виконувати в тому числі і секретар ради, якщо він здійснював повноваження сільського, селищного голови у територіальній громаді до об'єднання.

Крім того, строк виконання відповідних обов'язків у таких випадках також різний:

- у випадку об'єднання - до проведення перших виборів старости, але не довше, ніж до проведення чергових місцевих виборів;

- у випадку приєднання - на весь період повноважень ради ОТГ поточного скликання.

Також нонсенсом виглядає те, що особи, які здійснюють однакові функції (виконують обов'язки старости), мають різні розмір та умови оплати праці. Зазначені норми потребують перегляду та уніфікації.

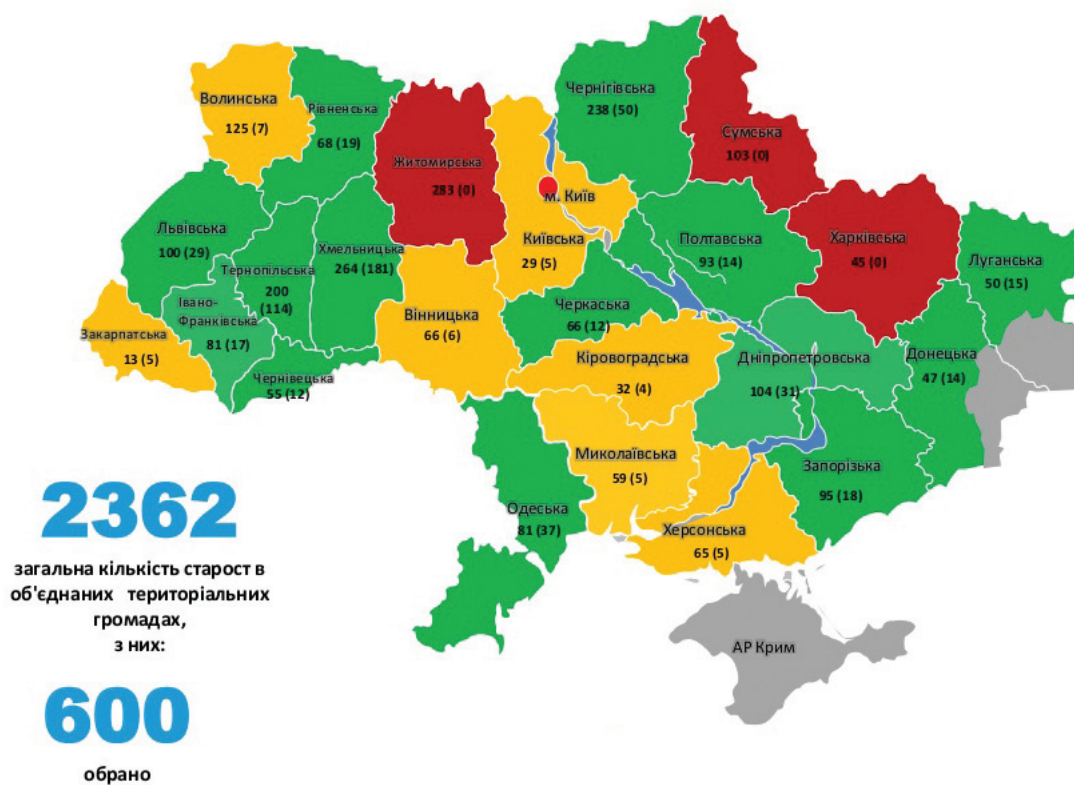
Для чіткого визначення статусу старости, просторових меж його діяльності, кола повноважень 9 лютого звітнього року було прийнято Закон України **«Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища»**, розроблений Асоціацією міст України.

Зазначеним Законом визначено, що посада старости запроваджується в усіх колишніх територіальних громадах, що увійшли до складу ОТГ (крім сіл, селищ, які визначені адміністративним центром ОТГ). При цьому з метою визначення просторових меж діяльності старости до чинного законодавства України впроваджено поняття «старостинський округ», межі якого співпадають з межами території юрисдикції рад тих громад, які об'єдналися. Зміна таких меж може здійс-

нюватися сільською, селищною, міською радою ОТГ лише з метою поліпшення умов для зв'язків старости з населенням. Відповідні зміни внесено і до Закону України «Про місцеві вибори», які передбачають, що єдиний одномандатний виборчий округ для виборів старости має складати територія відповідних населених пунктів що перебували під юрисдикцією ради сільської, селищної територіальної громади, яка увійшла до складу ОТГ. Запровадження повсюдності інституту старост в межах ОТГ є важливою гарантією захисту прав та інтересів жителів всіх сіл та селищ, що перебувають на її території.

Крім того, закріплено повноваження старости в основних сферах життєдіяльності громади, визначено періодичність та порядок його звітування, врегульовано питання статусу старости як посадової особи місцевого самоврядування.

За інформацією Мінрегіону, станом на грудень 2017 року загальна кількість старост в ОТГ складає 2362, в тому числі 600 із них обрано на перших виборах старости (мал. 2).



Мал. 2. Формування корпусу старост у регіонах

Вирішальне значення для темпів формування спроможних територіальних громад має фінансове забезпечення їхнього розвитку.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначено, що держава здійснює фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до ОТГ шляхом надання ОТГ коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади.

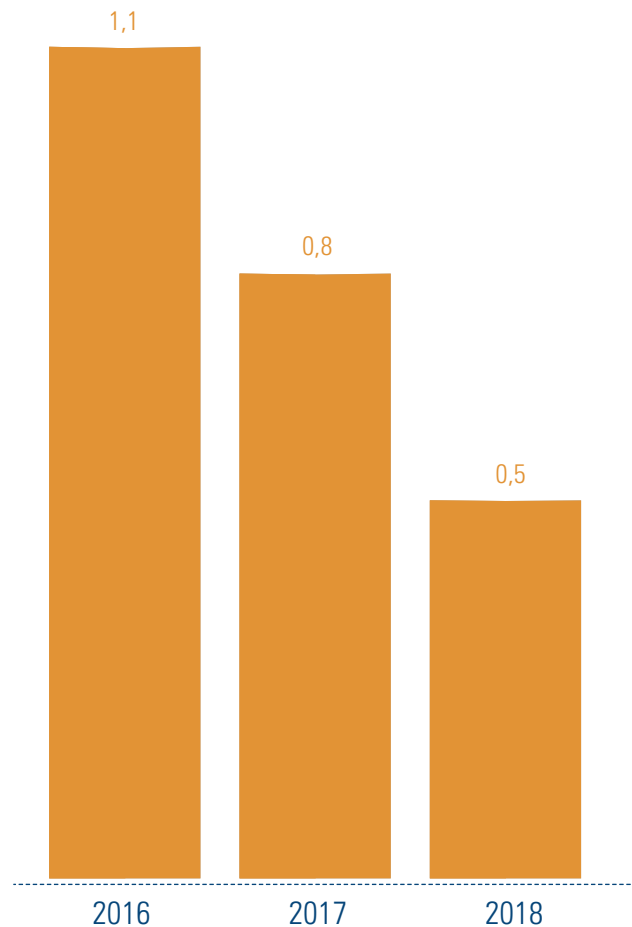
У 2017 році всі 366 ОТГ, утворені у 2015 - 2016 роках, отримали прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом, дотації, освітню, медичну субвенції, а також субвенцію на формування інфраструктури.



Разом з тим, така фінансова підтримка державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до ОТГ в розрахунку на 1 сільського жителя з кожним роком зменшується, оскільки кількість ОТГ з кожним роком зростає, і обсяг фінансового ресурсу на формування їхньої інфраструктури не задовольняє потреб у такому фінансуванні.

У середньому на одного сільського жителя виділено субвенцію в обсязі:

- у 2016 році громадам, утвореним у 2015 році - 1,1 тис. грн;
- у 2017 році громадам, утвореним у 2016 році - 0,8 тис. грн.



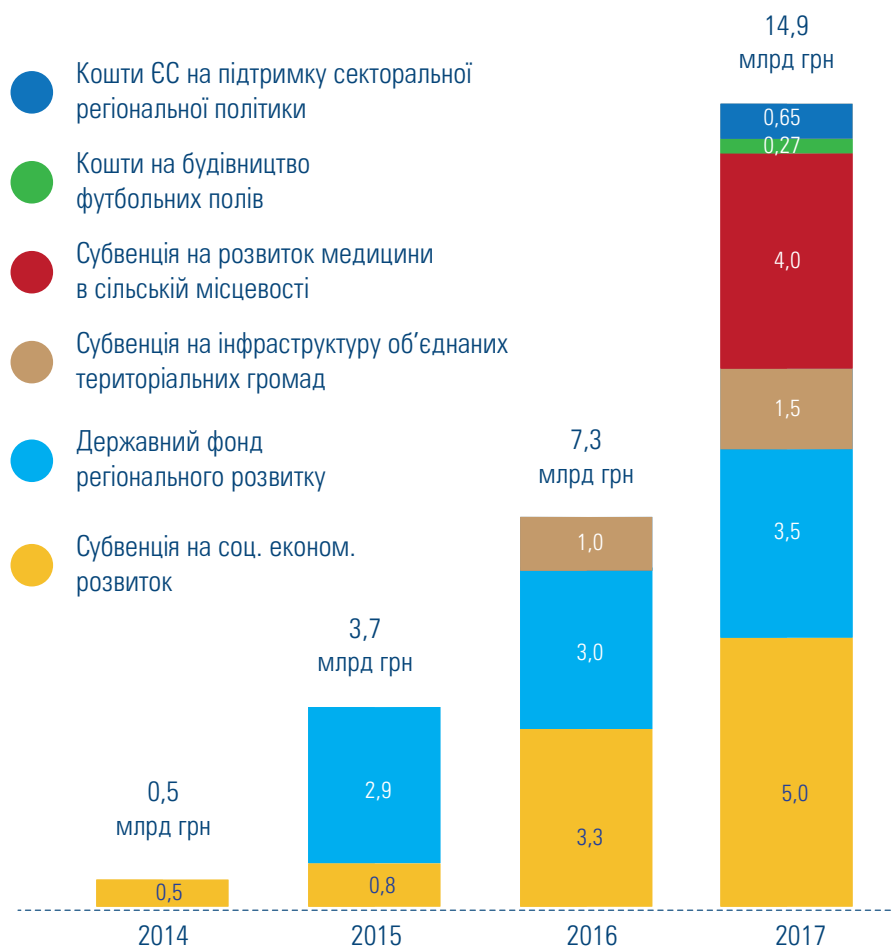
Мал. 3. Обсяг субвенції на формування інфраструктури ОТГ на 1 сільського жителя, тис. грн

Для прикладу, Устилузькій ОТГ Волинської області, площею 401 кв. км та кількістю сільського населення 5433 осіб, розподілом визначено на 2016 рік 8795,9 тис. грн субвенції, на 2017 рік – 5529,7 тис. гривень. Водночас створеній у 2016 році Прилісненській ОТГ Волинської області з приблизно такою ж площею та кількістю сільського населення (391,45 кв. км та 5790 осіб) на 2017 рік згідно проекту передбачено 5583,7 тис. грн, що в цілому на 3211,8 тис. грн менше, ніж отримала Устилузька ОТГ у 2016 році.

Як наслідок, 207 громад, які добровільно об'єдналися у 2016 році, отримали у 2017 році ресурс нижчий, ніж отримали 159 громад, які об'єдналися у 2015 році. В результаті цього виникли диспропорції у рівнях фінансового забезпечення утворених ОТГ на формування їхньої інфраструктури.

Водночас, порівняно з попередніми роками, у 2017 році спостерігається позитивна динаміка щодо збільшення загального державного фінансового ресурсу, що виділяється на розвиток інфраструктури, в тому числі і ОТГ (мал. 4).





Мал. 4. Обсяги коштів державної фінансової підтримки місцевого самоврядування та ОТГ, млрд грн

Таким чином, протягом 2017 року було врегульовано низку питань щодо удосконалення механізму формування та діяльності спроможних територіальних громад, зменшено кількість неспроможних громад шляхом їх укрупнення, забезпечення належними фінансовими ресурсами. При цьому залишилися питання, які потребують невідкладного вирішення.

З них доцільно виділити наступні:

1. Прийняття законопроекту «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення» (реєстраційний № 6466 від 18.05.2017). Це забезпечить розблокування процесу укрупнення територіальних громад міст республіканського в АРК, обласного значення шляхом прирівняння відповідних територіальних громад до ОТГ для застосування ними процедури добровільного приєднання без проведення виборів.

2. Забезпечення повного покриття регіональними Перспективними планами формування територій громад територій областей.

3. Врегулювання питань щодо однакових термінів повноважень, умов оплати праці усіх осіб, які виконують обов'язки старости до перших виборів старост, незалежно від способу утворення ОТГ, шляхом внесення змін до чинного законодавства.

4. Визначення процедури проведення додаткових виборів депутатів у випадку приєднання до ОТГ сільських, селищних громад із інших районів, що потребує внесення відповідних змін до чинного законодавства.

5. Планування обсягу субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ у розрахунку на одного сільського жителя ОТГ в обсязі не меншому ніж у 2016 році (1,1 тис. грн).

БЮДЖЕТНІ ПРОТИСТОЯННЯ-2017

Однією з важливих складових розвитку місцевого самоврядування та країни в цілому є бюджетне забезпечення територіальних громад. Роль місцевих бюджетів у функціонуванні бюджетної системи надзвичайно важлива, і сьогодні це особливо помітно, адже завдяки відповідним зусиллям на центральному та місцевому рівні вдалося втілити в життя та успішно реалізувати бюджетну реформу.

І в 2017 році органи місцевого самоврядування, їхні асоціації доклали чимало сил та напружень для того, щоб звітний рік став вагомим кроком вперед у забезпеченні дальших позитивних зрушень на базовому рівні. Впроваджені реформи дали можливість вперше за багато років не просто виконати місцеві бюджети, а суттєво збільшити видатки на оновлення комунальної інфраструктури, здійснити значні обсяги робіт із будівництва та ремонту доріг, благоустрою, розвитку громадського транспорту, ЖКГ, ремонту будівель, підвищення енергоефективності, освітлення вулиць тощо.

Результати виконання місцевих бюджетів за січень-грудень 2017 року підтверджують позитивні тенденції зростання надходжень до місцевих бюджетів, які намітилися ще з минулого року. Однак це зростання відзначалося нижчими темпами, які впали більш, ніж у півтора рази. Якщо в 2016 році порівняно з 2015 роком надходження загального фонду місцевих бюджетів збільшилися на 49,3%, або на 48,4 млрд грн, то в звітному році, за даними Міністерства фінансів, приріст надходжень до загального фонду проти січня – грудня минулого року склав **30,9% або 45,3 млрд гривень.**

У розрізі рівнів місцевих бюджетів **найвищими темпами зростали доходи бюджетів ОТГ (136,9%) та зведених бюджетів районів (136,4%)** (мал.1 і 2).



Мал. 1. Зростання доходів місцевих бюджетів у 2017 році, млрд грн



Мал. 2. Темпи зростання доходів місцевих бюджетів у 2017 році, %

Тим часом, із 2017 року стартував II етап реформи міжбюджетних відносин, основним завданням якого є розмежування сфер відповідальності державних та місцевих органів влади щодо утримання загальноосвітніх навчальних закладів та закладів охорони здоров'я. На фінансування з місцевих бюджетів у рамках поглиблення процесу децентралізації та з метою забезпечення оптимального розподілу ресурсу між усіма бюджетами та збалансування їхніх фінансових можливостей, було передано видатки на:

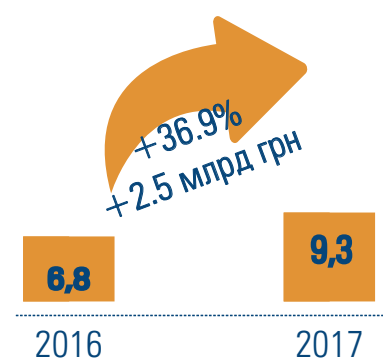
- утримання загальноосвітніх навчальних закладів, окрім видатків на оплату праці педагогічних працівників, які здійснюватимуться за рахунок освітньої субвенції;
- оплату комунальних послуг та енергоносіїв, спожитих закладами охорони здоров'я, при тому що інші видатки на утримання цих закладів здійснюватимуться за рахунок медичної субвенції.

Для забезпечення фінансування таких видатків для обласних, районних бюджетів та бюджетів ОТГ з державного бюджету було **надано додаткову дотацію у сумі 14,9 млрд гривень**.

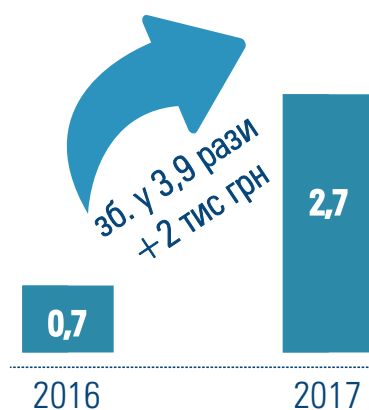
Ще одним із ключових напрямів реформи міжбюджетних відносин є створення дворівневої системи взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами. Завдяки процесу добровільного об'єднання територіальних громад у 2015-2017 роках понад 3100 місцевих бюджетів укрупнено в 665 бюджетів ОТГ, які перейшли на прямі взаємовідносини з державним бюджетом та отримують міжбюджетні трансферти безпосередньо.

За 12 місяців 2017 р. **власні доходи місцевих бюджетів 366-ти ОТГ склали 9,3 млрд грн, що на 36,9%, або на 2,5 млрд грн, більше в порівнянні з 2016 р.** (мал. 3).

Середні надходження власних доходів ОТГ в перерахунку на 1 мешканця **зросли при цьому на 712,3 грн та склали 2,7 тис. грн** (мал.4).



Мал. 3. Доходи ОТГ, млрд грн



Мал. 4. Доходи ОТГ на одного мешканця, тис. грн



Разом з тим у 2017 році ОМС були змушені значну частину власних ресурсів спрямовувати на фінансування невластивих для місцевого самоврядування повноважень, переданих їм державою без фінансового забезпечення.

Так, через недостатність виділених державою коштів освітньої та медичної субвенцій (недофінансування медичної галузі склало 7,7 млрд, освітньої – 5,5 млрд) ОМС за рахунок власних доходів змушені були дофінансовувати надання гарантованих державою послуг населенню, аби тільки не допустити заборгованостей по заробітних платах та забезпечити належне утримання бюджетних установ. Найбільшу частку таких видатків взяли на себе міста обласного значення.

Крім того, у 2017 році гостро постало питання недостатнього фінансового забезпечення пільг та субсидій по житлово-комунальних послугах, що змусило місцеві бюджети дотувати підприємства, що надають такі послуги. На кінець року на дані потреби в держбюджеті не вистачало близько 8 млрд грн. Для врегулювання зазначеної соціальної проблеми Мінфін у листопаді підготував проект змін до держбюджету, яким, зокрема передбачив 7,6 млрд грн для надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг. Парламент вже 9 листопада прийняв зазначений Закон, який 30 листопада був підписаний Президентом. При цьому існувала загроза передачі з 1 січня 2018 року фінансування пільг населенню на оплату комунальних послуг та погашення боргів по ним на рівень місцевих бюджетів. Додаткове навантаження на місцеві бюджети склало б від цього понад 9,5 млрд грн.

Водночас до загострення ситуації на місцях призвело на початку року та в II кварталі ненадходження до місцевих бюджетів акцизного податку з нафтопродуктів, що виникло через затримку з прийняттям урядового акта щодо розподілу зарахувань зазначеного податку. До того ж, за підсумками 2017 року ОМС не отримали обіцяного Мінфіном зростання надходжень даного податку на 2 млрд грн (з 7 до 9 млрд грн). Хоча вони розраховували на щорічне зростання вказаних надходжень у середньостроковій перспективі та відповідне фінансування програм та заходів із загального фонду.

Із року в рік неврегульованим для місцевого самоврядування залишається питання заборгованості місцевих бюджетів за середньостроковими позиками. Станом на кінець звітного року за місцевими бюджетами обліковується така заборгованість перед державним бюджетом в обсязі 9 млрд грн. Протягом 2017 року з боку Мінфіна та Держказначейства було чимало спроб погасити її за рахунок коштів місцевих бюджетів, що могло негативно позначитись на їх виконанні.

Для прикладу: заборгованість за середньостроковими позиками у м. Ватутіне складала 18% від загального фонду затвердженого річного бюджету на 2016 рік, у м. Луцьк – 16%, м. Жовті Води – 16%, м. Ізмаїл – 15%, м. Стрий – 15%, м. Жмеринка – 14%. У Кривому Розі вона становить 159,3 млн грн, а в Дніпрі – 218,3 млн грн. За такі кошти міста цілком спроможні суттєво розвинути свою інфраструктуру. Для прикладу, вартість усієї Програми розвитку міської інфраструктури Дніпра на 2017-2021 рр. становить 300 млн грн. При цьому, значна частина місцевих бюджетів забезпечити таке погашення просто неспроможні.

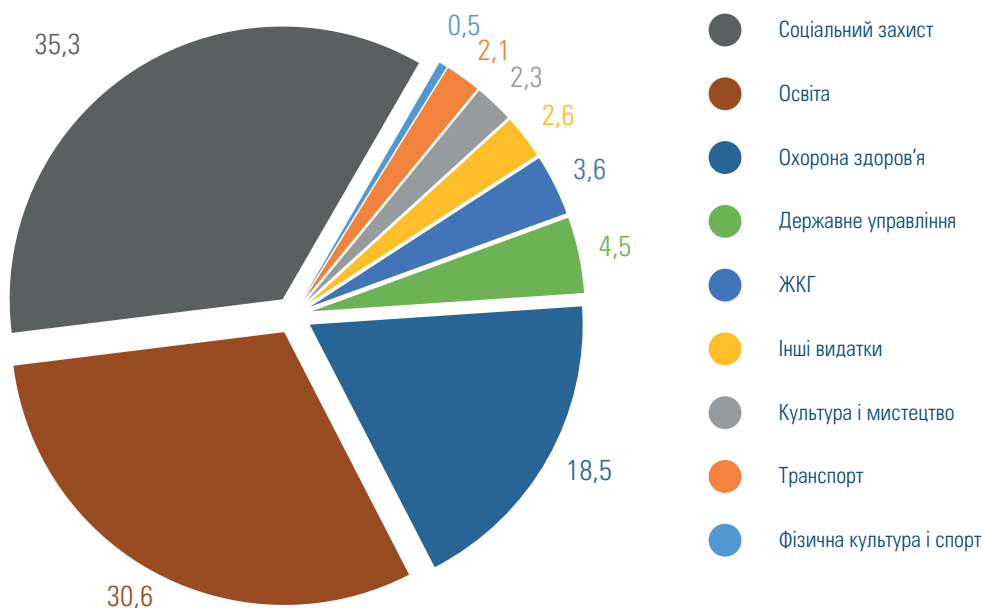
У 2017 році існувала загроза втрати надходжень до місцевих бюджетів також від торгівлі тютюновими виробами. В парламенті 5 квітня було зареєстровано законопроект, спрямований на скасування акцизного податку з роздрібного продажу тютюнових виробів. Можливі втрати місцевих бюджетів від скасування зазначеного джерела без надання відповідних компенсаторів могли скласти 1,9 млрд грн (обсяг реальних надходжень за 2016 рік за даними ДФС). Це могло б спричинити значне недофінансування у 2018 році низки місцевих програм, неможливість належного виконання соціально-значущих функцій. Зусиллями АМУ реалізацію таких законодавчих ініціатив вдалося нейтралізувати.

Разом з тим варто відзначити і низку наступних позитивних факторів.

Зокрема, **зазнала змін структура видатків місцевих бюджетів**. Зросла частка видатків на виконання самоврядних повноважень, що свідчить про підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні.



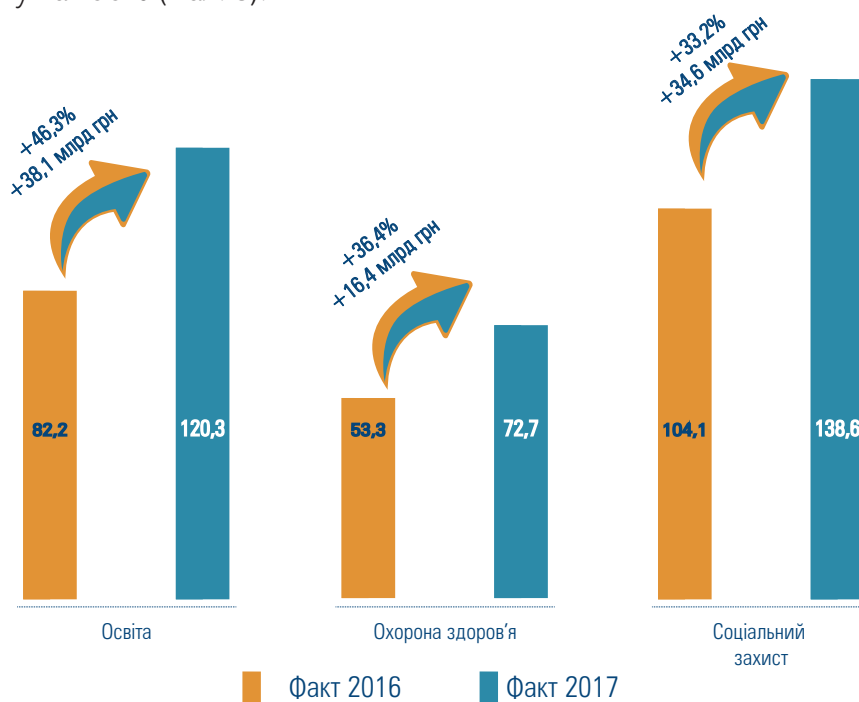
Зменшення питомої ваги видатків на оплату праці (32,4% у 2017 році проти 40,6% у 2016 році) зробило **структуру видатків місцевих бюджетів гнучкішою**. В звітному році вона розподілилася наступним чином (мал. 5):



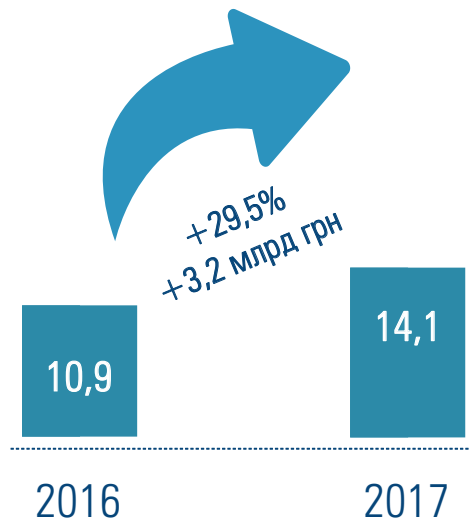
Мал.5. Структура видатків місцевих бюджетів по галузях бюджетної сфери, %

Видатки загального фонду місцевих бюджетів (без урахування вилучень) за січень-грудень 2017 року були профінансовані у сумі **393,8 млрд грн, що на 111,1 млрд грн, або на 39,3%**, більше до січня-грудня 2016 р.

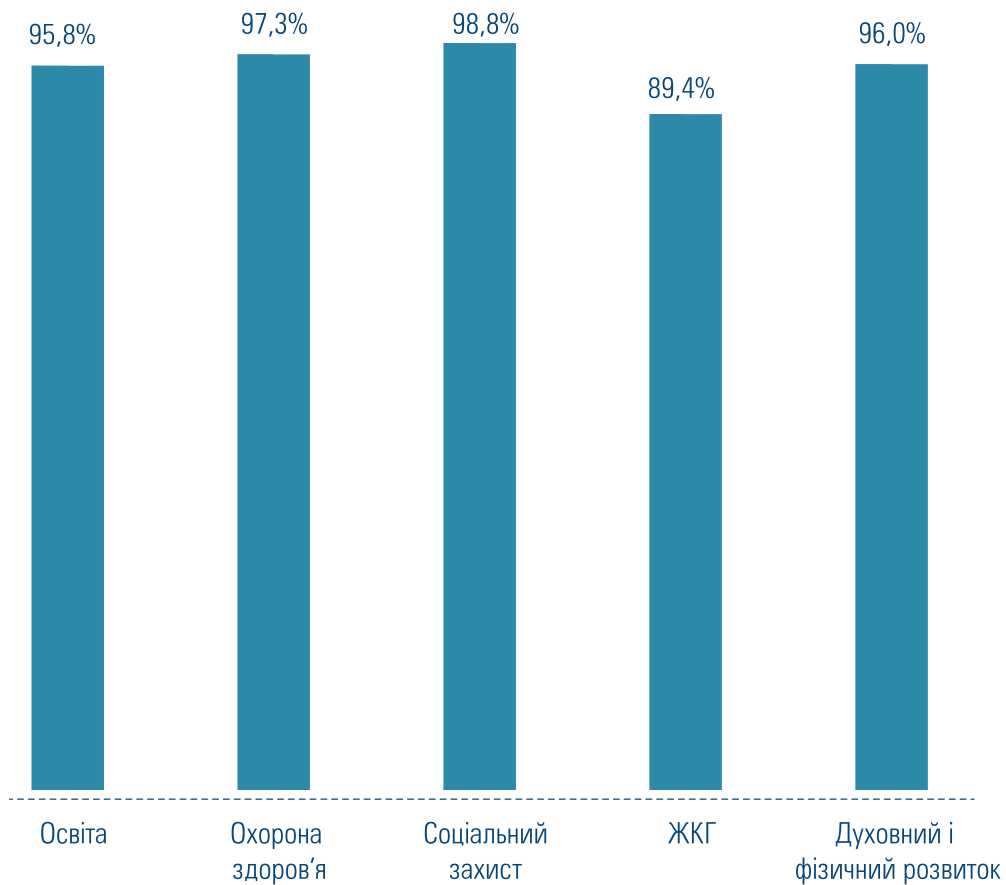
У розрізі тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів (мал. 6 і 7) видатки загального фонду місцевих бюджетів (в тому числі трансферти) за основними напрямками суттєво зросли порівняно з минулим роком, але при цьому по жодній галузі не спостерігалось виконання плану на 100% (мал. 8).



Мал. 6. Видатки загального фонду місцевих бюджетів за основними напрямками, млрд грн



Мал. 7. Зростання видатків на житлово-комунальне господарство, млрд грн



Мал. 8. Відсоток виконання плану затвердженого місцевими бюджетами на 2017 рік по галузях

Ще одним позитивним аспектом реформи міжбюджетних відносин є поступове зростання інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів. **Обсяг капітальних видатків** місцевих бюджетів за 2017 рік склав **74,3 млрд грн**, що на **21,7 млрд грн**, або на 41,3%, перевищило рівень попереднього року. У розрізі рівнів бюджетів **найвищий темп зростання** капітальних видатків у порівнянні з 2016 роком мав місце по бюджетах ОТГ (у 2,2 рази більше) **та по обласних бюджетах** (на 83,6% більше) (мал. 9).

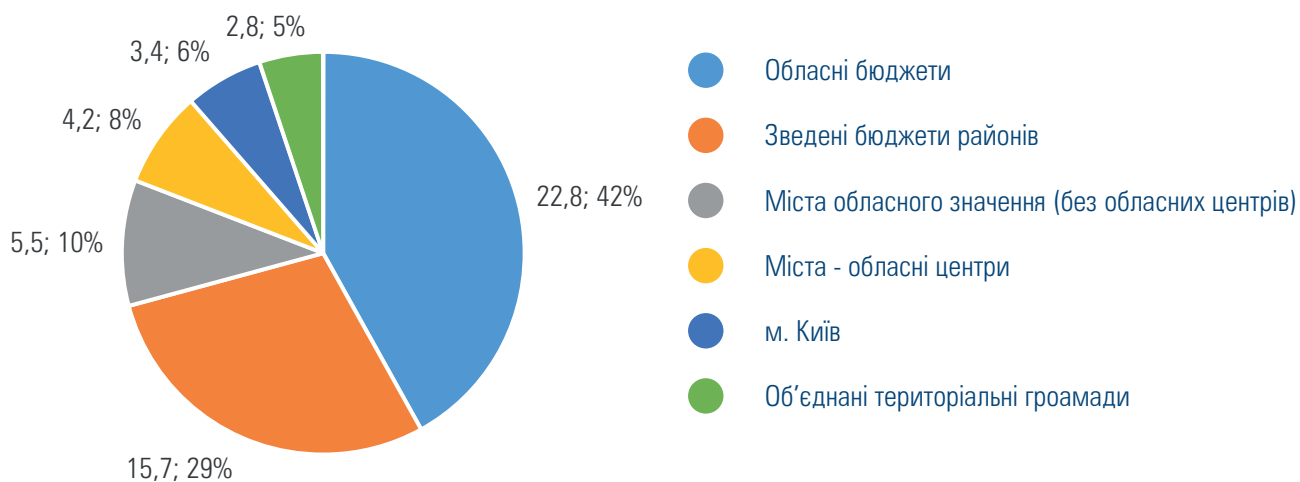


Мал. 9. Темп зростання капітальних видатків місцевих бюджетів різних рівнів у 2017 році, %

При цьому **частка капітальних видатків** у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів (загальний та спеціальний фонд разом) **залишилась на рівні 2016 року та склала 15,2%**. Для порівняння: у 2015 році цей показник склав 11,6%, а у 2013-2014 роках – лише 6,4%.

При цьому не всі кошти місцевих бюджетів протягом року були використані. Залишки коштів на рахунках місцевих бюджетів та бюджетних установ, що фінансуються з місцевих бюджетів, станом на кінець звітного року становили **54,4 млрд грн**, що на **6,7 млрд грн**, або на 13,9%, більше, ніж на початок року. Найбільші залишки коштів (38,5 млрд грн) були у обласних та районних бюджетів.

У розрізі рівнів місцевих бюджетів структура залишків коштів станом на 31.12.2017 р. наступна (Мал. 10):



Мал. 10. Обсяг залишків коштів на рахунках місцевих бюджетів, млрд грн

Зазначені позитивні результати виконання місцевих бюджетів у звітному році були досягнуті, в тому числі, завдяки вдалому вирішенню у співпраці АМУ, народних депутатів, Кабінету Міністрів низки поточних проблемних питань.

Забезпечено прийняття урядової постанови «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 року № 96» № 726 від 20.09.2017 року, чим до бюджетів місцевого самоврядування спрямовано кошти акцизного податку з пального. При цьому, були враховані наполягання АМУ щодо компенсації надходжень по кожному окремому бюджету, де надходження виявилися нижчими за рівень минулого року.

Зупинено кількаразові спроби внести на розгляд Уряду проект постанови щодо погашення заборгованості місцевих бюджетів за середньостроковими позиками (9 млрд гривень) за рахунок коштів загального фонду місцевих бюджетів.

Не допущено прийняття законопроекту від 05.04.2016 №6286 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо скасування акцизного податку з реалізації

суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі тютюнових виробів та забезпечення збалансованості місцевих бюджетів внаслідок його скасування», яким передбачалося вилучення місцевого акцизного податку з тютюнових виробів (втрати в разі прийняття **1,9 млрд грн**).

У другій половині звітнього року основними викликами для місцевого самоврядування стали проект державного бюджету на 2018 рік та відповідні законопроекти, розроблені для забезпечення його виконання. АМУ, починаючи з серпня, брала активну участь у підготовці законопроектів «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (№7116) та «Про Державний бюджет України на 2018 рік» (№7000) та в їх доопрацюванні до другого читання. В результаті цих зусиль загалом на 2018 рік для всіх територіальних громад залучено додатковий ресурс в обсязі понад 50 млрд грн.

У процесі підготовки основних підходів до формування та виконання місцевих бюджетів у 2018 році виникла ціла низка загроз, які вдалося подолати завдяки тісній співпраці з Урядом, парламентом та всіма зацікавленими сторонами.

Чимало позицій вдалося відстояти під час проведення бюджетних консультацій Міністерства фінансів з всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування ще до внесення проекту держбюджету на розгляд Уряду. Найважливіші з цих позицій:

- збільшення обсягів медичної (**+4,5 млрд грн**) та освітньої (**+8,8 млрд грн**) субвенцій в порівнянні з пропозиціями Мінфіну;
- продовження дії пункту 20 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо фінансування ДНЗ та закладів культури за рахунок трансфертів з районних бюджетів;
- запровадження нового ресурсного джерела: плата за ліцензії з продажу лотерей;
- збереження права ОМС спрямовувати залишки коштів освітньої субвенції на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів, яке планувалося виключити з норм Бюджетного кодексу.

Ще частину позицій вдалося відстояти на стадії внесення документу до парламенту. АМУ було проведено чотири зустрічі з Прем'єр-міністром України, на яких детально обговорено всі проблемні питання місцевих бюджетів, підготовлено напрацювання та варіанти врегулювання проблем. Як наслідок, виступаючи на Загальних зборах Асоціації 14 листопада, Прем'єр-міністр Володимир Гройсман зауважив, що між Асоціацією міст і Урядом відбувається дуже якісна та плідна співпраця.

Під час підготовки проекту державного бюджету на 2018 рік до другого читання понад 35 народних депутатів - членів МДО «За розвиток місцевого самоврядування» з усіх фракцій та груп, а також низка профільних парламентських Комітетів, зокрема Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства, Комітет з питань науки і освіти, Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення подали на розгляд Комітету з питань бюджету підготовлені АМУ пропозиції та поправки до проекту Державного бюджету України на 2018 рік.

У результаті цих заходів у Законі України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» вдалося не допустити:

- перекладання на місцеві бюджети фінансування пільг населенню на оплату житлово-комунальних послуг (**7 млрд грн**) та погашення заборгованості за компенцією цих пільг, що виникла в попередніх бюджетних періодах (**2,5 млрд грн**);
- перекладання на рівень бюджетів міст обласного значення утримання ВНЗ I-II рівнів акредитації (технікуми, коледжі, училища) (**6 млрд грн**), яке здійснюватиметься з обласних бюджетів та бюджету міста Києва, а утримання ще **371 коледжу**, які є структурними підрозділами університетів та інститутів, залишиться на фінансуванні державного бюджету;
- вилучення з доходів бюджетів місцевого самоврядування **10% екологічного податку**.

Водночас забезпечено:

– переведення на прямі міжбюджетні відносини всіх 665 наявних ОТГ, що дозволить забезпечити громади необхідним ресурсом, дозволить їм розвивати свою інфраструктуру та скористатися можливостями зміцнення власної фінансової незалежності;

– врегулювання проблеми заборгованості місцевих бюджетів за середньостроковими позиками, отриманими місцевими бюджетами в 2009-2014 роках (**обсяг якої – 9 млрд грн у 332 місцевих бюджетах**) шляхом подання Мінфіном пропозицій щодо її списання за результатами трьох кварталів 2018 року;

– дотримання 142 статті Конституції в частині надання компенсаційного ресурсу громадам у вигляді додаткової дотації для покриття втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування в обсязі **273 млн грн**;

– включення всіх місцевих бюджетів в систему перерозподілу додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я (**16,5 млрд грн**), яка за первісними намірами мала спрямовуватися лише обласним бюджетам для подальшого перерозподілу виключно між районними бюджетами для їхніх потреб;

– отримання з 1 січня 2018 року місцевими бюджетами **5% рентної плати** за користування надрами, при тому, що початково запровадження цієї норми пропонувалося відтермінувати на рік.

Державним бюджетом на 2018 рік передбачено освітню субвенцію в обсязі **62,2 млрд грн**, в якій закладено кошти на фінансування ПТУ. При цьому ОМС залишено право спрямовувати кошти залишків освітньої субвенції на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів.

Медичну субвенцію передбачено в обсязі **57,4 млрд грн** на **5,9 млрд** більше, ніж планувалося на початку бюджетного процесу.

Крім того, в державному бюджеті на 2018 рік передбачено надходження значного ресурсу до місцевих бюджетів на розвиток дорожнього господарства:

– збережено на 2018 та 2019 роки норму щодо зарахування до бюджетів місцевого самоврядування 13,44% акцизного податку з пального;

– гарантовано спрямування у регіони 35% коштів Державного дорожнього фонду на дороги державного значення місцевого користування та комунальні дороги (**11,4 млрд грн**), при цьому не менше 20% обсягу цих коштів - на вулиці і дороги населених пунктів;

– продовжено на 2018 рік дію митного експерименту з фінансового забезпечення реалізації заходів з розвитку автомобільних доріг (отримувачі – місцеві бюджети).

Вдалося домогтися збереження чинного механізму горизонтального вирівнювання податко-спроможності місцевих бюджетів, що дасть можливість громадам розвиватись і балансувати свої доходи. Міста не втрачатимуть мотивацій щодо нарощування доходів своїх бюджетів, зміцнення свого фінансового потенціалу, залучення інвесторів та розвитку підприємницького сектору. Загалом **3,3 млрд грн** залишаться в громадах – на цю суму зменшаються вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету.

Збільшено на **17,9 млрд грн** соціальні субвенції для збереження чинного у 2017 році механізму фінансування витрат на надання пільг, житлових субсидій населенню та надання державної соціальної допомоги.

Державний фонд регіонального розвитку затверджено в обсязі **6 млрд грн**, що дозволить не просто залучати кошти в громади, а спрямовувати їх на перспективні актуальні проекти з детальним обґрунтуванням та відбором кращих з них з метою досягнення загальнодержавних цілей та стратегічних завдань.

Передбачено:

– субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення різниці в тарифах в обсязі 1 млрд грн, що дозволить хоч не ліквідувати, але зменшити кредиторську заборгованість тепло- і водопостачальних підприємств;



– субвенцію обсягом **1,9 млрд грн** на розвиток інфраструктури всіх **665 ОТГ**, що дозволить створити умови для підвищення конкурентоспроможності ОТГ, стимулювати їх стале економічне зростання, модернізувати їхню інфраструктуру та реалізовувати інвестиційні проекти.

– фінансування нової загальнодержавної цільової програми «Питна вода України» в обсязі **200 млн грн**, а також збільшено на **100 млн грн** фінансування Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву (для співфінансування місцевих житлових програм).

Вперше:

– передбачено нове джерело доходів (плату за видачу ліцензій з лотерей) для всіх бюджетів місцевого самоврядування – плату за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, хоча у внесеному на перше читання проекті закону «Про Державний бюджет на 2018 рік» цей ресурс передбачався виключно для бюджету міста Києва.

– при розрахунку показників базової та реверсної дотацій враховано внутрішньо-переміщених осіб (1,5 млн осіб);

– врегульовано питання щодо застосування вимог регуляторного законодавства до рішень про встановлення місцевих податків і зборів, прийнятих на виконання Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України» органами місцевого самоврядування, в т.ч. новоутворених ОТГ. Відтак такі **вимоги у 2018 році** до рішень органів місцевого самоврядування **не застосовуватимуться**.

Підсумовуючи, слід підкреслити, що загалом темпи наповнення місцевих бюджетів у 2017 році залишились стабільно зростаючими, але разом з тим дещо знизилися в порівнянні з минулим роком, що зумовлено передачею на рівень місцевих бюджетів значної частини повноважень із фінансування освіти та охорони здоров'я без належного компенсаційного ресурсу. Звісно держава надавала додаткові ресурси у вигляді трансфертів з державного бюджету (це, зокрема стабілізаційна дотація, субвенція на соціально-економічний розвиток, ДФРР тощо), але тим самим залишила значну залежність ОМС від державного бюджету.

Приріст доходів місцевих бюджетів досягнуто в значній мірі завдяки спрощенню адміністрування податків, зниженню корупційної складової, зростанню мотивації місцевого самоврядування щодо залучення власних ресурсів.

Посилення платоспроможності місцевих бюджетів відбулося також за рахунок додаткових джерел фінансування – вільні залишки коштів, податковий борг, понадпланові надходження завдяки мобілізації додаткових надходжень (в тому числі за рахунок детінізації економіки), економія вивільнених коштів, що дало змогу забезпечити належне фінансування закладів бюджетної сфери та здійснювати заплановані видатки.

Збільшення фінансових ресурсів місцевих ресурсів спровокувало намагання Мінфіну та окремих політичних сил перекласти на місцеві бюджети значні видаткові навантаження без компенсаційного ресурсу при формуванні проекту державного бюджету на 2018 рік та внесенні відповідних змін до Бюджетного та Податкового кодексів. Але завдяки принциповій позиції Прем'єр-міністра України та зусиллями АМУ вдалося домогтися врахування ключових пропозицій органів місцевого самоврядування.

Загалом, за поточних умов перебудови бюджетної системи місцеві бюджети потребують значно більшого власного ресурсу для виконання покладених на них завдань у рамках бюджетної реформи та розбудови власної інфраструктури.

Звісно, що формування фінансово спроможних територіальних громад потребує системних виважених змін у податковому та бюджетному законодавстві, адже недостатність власних стабільних джерел доходів значно зменшує та обмежує вплив місцевих бюджетів на розвиток територіальних громад.

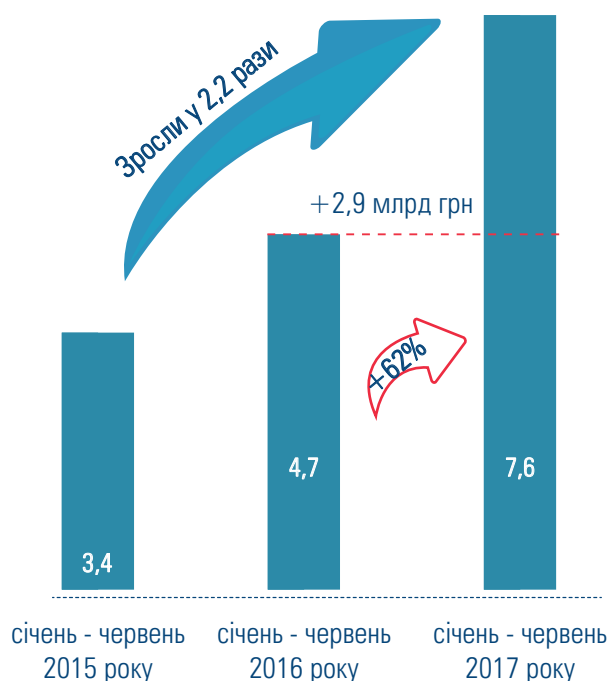
Місцеві бюджети в Україні нині формуються переважно не за рахунок власних та закріплених

джерел надходжень, а за рахунок міжбюджетних трансфертів з бюджетів вищого рівня – **частка трансфертів у структурі ресурсу місцевих бюджетів складає близько 55%**. Тобто управління використанням бюджетних ресурсів фактично здійснюється з центру, що суперечить загальним засадам Європейської Хартії місцевого самоврядування. Тому розширення та оптимізація джерел наповнення місцевих бюджетів, збільшення повноважень місцевих органів влади в управлінні фінансовими ресурсами та підвищення їхньої самостійності є надзвичайно важливим завданням. Його вирішення сприятиме підвищенню рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування і якісному виконанню покладених на них завдань і функцій.

ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО – ПРОГНОЗИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

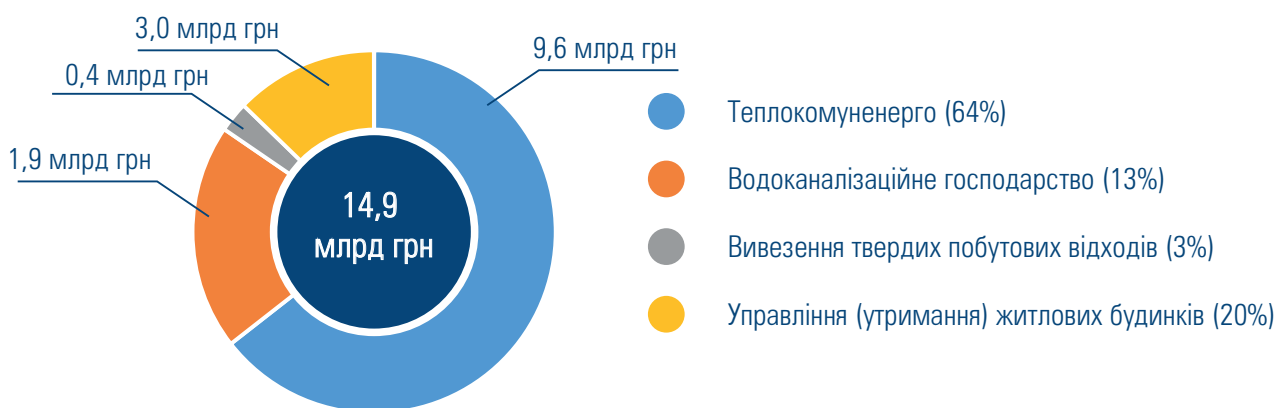
Початок структурної перебудови сфери ЖКГ, який супроводжувався активним законотворчим процесом, передачею повноважень та фінансових ресурсів органам місцевого самоврядування, давав надію на вихід підприємств сфери з кризового стану у 2017 році. На жаль, поряд з досить вагомими успіхами та досягненнями, протягом року не було вирішено багато системних проблем сфери, а окремі законодавчі ініціативи, на які покладалися великі сподівання, так і не були реалізовані. Тому можна констатувати, що сфера ЖКГ і надалі залишається неефективною, нездатною функціонувати самостійно, без постійної підтримки з місцевих бюджетів.

Так, за інформацією Державної казначейської служби України, у 2017 році видатки на житлово-комунальне господарство зростають чи не найбільшими темпами порівняно з іншими сферами місцевого самоврядування. Зокрема, за січень-червень 2017 року приріст видатків по ЖКГ проти січня-червня попереднього року склав 62% або в абсолютному значенні +2,9 млрд грн. При цьому частка видатків на ЖКГ в структурі видатків місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів щорічно зростає. Так, за січень-червень 2017 вона в порівнянні з відповідним періодом минулого року зросла з 3,2% до 3,5%. (мал.1).



Мал.1. Видатки місцевих бюджетів на ЖКГ за січень-червень 2015 -2017 років, млрд грн

Необхідно зауважити, що місцеві ради йдуть на таке суттєве збільшення видатків з місцевих бюджетів на сферу ЖКГ не лише тому, що розуміють доцільність і життєву необхідність здійснення модернізації та оновлення сфери. Ці дії продиктовані також необхідністю частково компенсувати збитки сфери, які виникають внаслідок постійного зростання вартості енергоресурсів за неможливості своєчасно компенсувати таке зростання коригуванням тарифів. Окремим чинником таких збитків є постійна заборгованість населення за спожиті житлово-комунальні послуги. Так, за інформацією Мінрегіону, протягом 2017 року вона зросла на 1,2 млрд грн і склала, без врахування заборгованості за природний газ та електроенергію, 14,9 млрд грн (мал.2).



Мал.2. Структура заборгованості населення за спожиті житлово-комунальні послуги, млрд грн, %

Іншими чинниками, які суттєво ускладнюють фінансовий стан підприємств сфери, є несвоєчасне відшкодування державою заборгованості з різниці в тарифах, за надані пільги і субсидії, а також сам механізм такого відшкодування.

Саме з метою вирішення цих та інших проблемних питань парламентом України, Урядом та ЦОВВ протягом року було прийнято ряд нормативно-правових актів, що стосуються сфери ЖКГ.

У зв'язку з необхідністю більш чіткого та сучасного врегулювання взаємовідносин у сфері ЖКГ, зокрема й між постачальниками комунальних послуг та їх споживачами, важливим було прийняття 9 листопада Верховною Радою Закону України «Про житлово-комунальні послуги». Робота над відповідним законопроектом у Комітеті Верховної Ради з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства тривала понад півтора року, а до участі в ній були залучені всі зацікавлені сторони зі сфери ЖКГ. Асоціація міст України також приймала активну участь у цій роботі, оскільки концепція законопроекту відповідала схваленій нею Стратегії галузі житлово-комунального господарства. Результатом плідної співпраці стало прийняття нової редакції Закону, який:

- розмежовує житлову та комунальні послуги;
- додатково врегульовує права та обов'язки сторін за договором про надання послуг;
- врегульовує питання комерційного обліку наданих послуг;
- вирішує проблему надання послуги з управління будинком та її оплати;
- передбачає абонентське обслуговування мереж та його оплату;
- надає можливість вибору різних моделей договірних відносин між споживачем та надавачем послуг;
- визначає чіткі строки монетизації пільг та субсидій на оплату житлово-комунальних послуг.

Таким чином, прийнятий Закон має стати додатковим стимулом для розвитку ринкових механізмів у сфері. Це має забезпечити споживачів більш якісними послугами, а місцевим радам дати можливість зменшити обсяг видатків своїх бюджетів на підтримку комунальних підприємств.

Позитивним кроком з погляду забезпечення платіжної дисципліни споживачів послуг є запровадження грошової відповідальності за несвоєчасну оплату отриманих послуг. Хоча ця пеня складає лише 0,01% від суми заборгованості та є скоріш психологічним фактором, вона в певній мірі стимулюватиме споживачів до своєчасних розрахунків та має призвести до зменшення заборгованості за спожиті послуги.

Слід, однак, зазначити, що для реалізації Закону у повному обсязі необхідно прийняти понад 30 підзаконних нормативно-правових актів, розробка яких станом на кінець 2017 року була розпочата.

Ще одним важливим та довгоочікуваним актом є прийнятий 22 червня Закон України «Про

комерційний облік теплової енергії та водопостачання», основною метою якого є забезпечення повного обліку наданих послуг тепло- та водопостачання.

Необхідно зазначити, що побудова ефективної та ринкової сфери ЖКГ неможлива без чіткого та повного обліку наданих послуг, і прийняття цього Закону стало ще одним кроком до його досягнення. Забезпечення такого повного обліку уможлиблюється:

- чітко визначеними порядком та строками оснащення будівель та окремих приміщень вузлами комерційного обліку, їх обслуговування, заміни та абонентського обліку;
- особливостями зняття показів вузлів обліку та відповідного розподілу обсягу спожитих комунальних послуг;
- організаційно-правовими засадами формування рахунків на оплату комунальних послуг.

При цьому Законом визначено два основні способи обліку теплової енергії та водопостачання: 1) за допомогою вузла комерційного обліку (для обліку всієї кількості теплової енергії та водопостачання, які споживаються будівлями) та 2) за допомогою вузла розподільного обліку (для індивідуального обліку споживання теплової енергії та водопостачання в будівлях, де налічуються два та більше споживачів). Окрім того передбачено, що лічильниками повинні бути обладнані всі будівлі, приєднані до зовнішніх теплових мереж, мереж гарячого і холодного водопостачання, та заборонено приєднання до мереж нових будівель, які не обладнані зазначеними вище лічильниками.

Таким чином, завдяки прийнятому Закону споживачі мають сплачувати кошти лише за фактично спожиті послуги, що дозволить не лише об'єктивно здійснювати розрахунки за послуги, які спожито, а й контролювати ефективність використання послуг та економити видатки на них, що є актуальним за умов постійного зростання цін на енергоресурси.

На жаль, протягом звітнього року так і не було вирішено остаточно проблеми погашення заборгованості з різниці в тарифах на послуги тепло- та водопостачання за минулі періоди, розстрочення сплати заборгованості за спожиті енергоносії та списання штрафних санкцій.

З набуттям чинності Закону України № 626-VIII «Про внесення змін до деяких законів України у сфері комунальних послуг» було заборонено встановлення цін/тарифів на житлово-комунальні послуги на рівні нижчому за економічно обґрунтований. Але на той час вже існувала заборгованість державного бюджету перед підприємствами ЖКГ з різниці в тарифах у розмірі 5 млрд грн. Для вирішення проблеми цієї заборгованості, врегулювання процедури розстрочення заборгованості підприємств тепло- і водопостачання за спожиті енергоносії, надання можливості списання нарахованих підприємствам ЖКГ штрафних санкцій 3 листопада ще 2016 року ВРУ був прийнятий Закон України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості тепlopостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії». В Законі України «Про Державний Бюджет України на 2017 рік» були передбачені кошти на погашення заборгованості з різниці в тарифах у сумі 5 млрд грн, яких мало вистачити для вирішення цієї проблеми.

З метою реалізації передбачених Законом механізмів, протягом звітнього року були послідовно прийняті:

постанова Кабінету Міністрів від 21.02.2017 р. № 93 «Про затвердження Порядку ведення та користування реєстром підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості за спожиті енергоносії», якою врегульовано порядок ведення відповідного реєстру та визначено відповідальний за це орган, механізм та підстави включення до реєстру та виключення з нього, забезпечено відкритість його даних для користувачів;

наказ Мінрегіону від 15.03.2017 р. № 53 «Про затвердження Типового положення про територіальні комісії з питань узгодження заборгованості з різниці в тарифах», яким визначено порядок організації та діяльності зазначених комісій, механізм, підстави та строки прийняття ними рішень;

постанова Кабінету Міністрів від 29.03.2017 р. № 221 «Про затвердження Типового договору про реструктуризацію заборгованості за спожиту електричну енергію», якою затверджено Типовий договір про розстрочення заборгованості за електричну енергію;



постанова Кабінету Міністрів від 29.03.2017 р. № 222 «Про затвердження Типового договору про реструктуризацію заборгованості за спожитий природний газ», якою затверджено Типовий договір про розстрочення заборгованості за газ;

постанова Кабінету Міністрів від 18.05.2017 № 332 «Про затвердження Порядку та умов надання у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії, послуг з централізованого опалення, постачання гарячої води, централізованого водопостачання та водовідведення, постачання холодної води та водовідведення (з використанням внутрішньо-будинкових систем), що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню та/або іншим підприємствам теплопостачання, централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню такі послуги, та тарифами, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування», якою передбачено механізм надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для погашення заборгованості з різниці в тарифах на послуги з тепло- та водопостачання та водовідведення.

Таким чином, станом на 18 травня звітного року було повністю сформовано та фінансово забезпечено механізм, за яким мали вирішуватися проблеми погашення заборгованості з різниці в тарифах на послуги тепло- та водопостачання за минулі періоди, розстрочення сплати заборгованості за спожиті енергоносії та списання штрафних санкцій. Незважаючи на це, з передбачених державному бюджету 5 млрд грн на погашення заборгованості з різниці в тарифах було фактично витрачено лише близько 1,78 млрд грн. Причинами цього стали:

- невиконання НКРЕКП обов'язку, передбаченого пунктом 4 Розділу II Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії», встановити алгоритм розподілу коштів, що надходять на рахунки із спеціальним режимом використання державного підприємства «Енергоринок» та енергопостачальних компаній під час проведення взаєморозрахунків відповідно до цього Закону;
- несвоєчасне прийняття Мінфіном до оплати договорів по розрахунках підприємств централізованого водопостачання і водовідведення з податку на додану вартість у рахунок погашення заборгованості з різниці в тарифах.

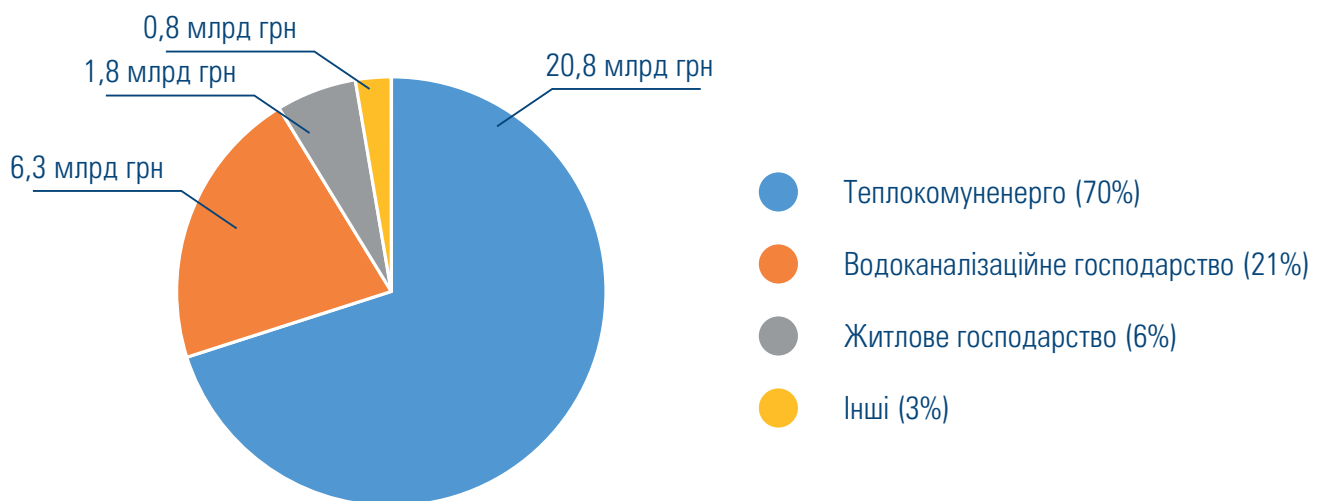
Враховуючи ці обставини, погашення заборгованості з різниці в тарифах підприємствам водопостачання та водовідведення відбулося на незначні суми. При цьому фактично повністю була погашена заборгованість з різниці в тарифах перед підприємствами теплопостачання.

Слід зазначити, що вимоги Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» були не виконані не лише НКРЕКП. Так, протягом 2017 року жодне підприємство ТКЕ не змогло укласти договір реструктуризації заборгованості за спожиті енергоносії. Зазначений договір укладається за умови гарантування органом місцевого самоврядування виконання зобов'язань на суму реструктуризації, і відповідні рішення місцевими радами були прийняті. Проблема полягає у тому, що НАК «Нафтогаз України» вимагав від органів місцевого самоврядування та підприємств теплопостачання укладення окремого договору гарантії за механізмом надання місцевих гарантій. При цьому не бралось до уваги те, що механізм надання місцевих гарантій застосовується виключно для гарантування виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, що здійснюють реалізацію інвестиційних проєктів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій. Фактично, використовуючи надумані причини, НАК «Нафтогаз України» обмежував надану зазначеним Законом можливість підприємствам теплопостачання розрахуватися за накопичені протягом багатьох років борги за природний газ та списати нараховані штрафні санкції, вирішивши бодай частину накопичених не з власної вини проблем. За інформацією Мінрегіону, станом на 21 грудня звітного року загальний обсяг кредиторської заборгованості, що підлягає

реструктуризації по включених до реєстру 198 підприємствах, складав 9,3 млрд грн (7,7 млрд грн – підприємства ТКЕ, 1,6 млрд грн – підприємства ВКГ). Окрім того, сума штрафних санкцій, яка може бути списана за встановленим механізмом, склала 6,4 млрд грн (5,7 млрд грн – підприємства ТКЕ, 0,7 млрд грн – підприємства ВКГ).

Ще однією з основних проблем звітного року стало несвоєчасне відшкодування підприємствам ЖКГ наданих пільг та субсидій. Так, всі закладені у Державному бюджеті на ці цілі кошти у розмірі 47 млрд грн були використані ще до закінчення опалювального сезону 2016/2017 років, при цьому для забезпечення повного розрахунку з надавачами послуг не вистачило близько 22 млрд грн. У липні парламент прийняв зміни до державного бюджету, якими було передбачено виділення 14,1 млрд грн на вказані потреби, а ще 8 млрд грн боргу для повного погашення зазначеної заборгованості у державному бюджеті на той час не знайшлося.

Загалом, хронічна заборгованість держави за надані пільги і субсидії та інші чинники створили ситуацію, в якій підприємства сфери ЖКГ мали, за інформацією Мінрегіону, станом на 1 листопада 2017 року загальну кредиторську заборгованість на суму 29,8 млрд грн (мал.3).



Мал.3. Структура кредиторської заборгованості підприємств сфери ЖКГ станом на 01.11.2017, млрд грн, %

Лише 9 листопада Верховна Рада Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» передбачила виділення з державного бюджету додатково 7,6 млрд грн на погашення заборгованості держави перед підприємствами житлово-комунального господарства за наданими субсидіями та пільгами на кінець опалювального сезону 2016/2017 років. При цьому пільги та субсидії, надані підприємствами ЖКГ з початку нового опалювального сезону, будуть погашатися лише в 2018 році.

Одним з шляхів подолання проблеми несвоєчасного розрахунку держави перед підприємствами - надавачами послуг має стати монетизація субсидій. Для його реалізації Мінфіном розроблено проект комплексного підходу до реформування системи розрахунків за субсидіями, який складається з трьох етапів:

1. Монетизація розрахунків за субсидіями на рівні підприємств-надавачів послуг.
2. Підготовка системи до здійснення монетизації субсидій на рівні домогосподарств (створення необхідної інфраструктури, створення єдиного реєстру і бази даних субсидіантів та їх верифікація тощо).
3. Монетизація субсидій на рівні домогосподарств.

На виконання розробленого підходу 8 листопада Урядом прийнято постанову № 951 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів

України», якою передбачено монетизацію пільг та субсидій на рівні надавачів послуг з 1 січня 2018 року. Йдеться про низку нововведень у розрахунках за субсидіями, зокрема:

- скасовано необхідність підписання всіма учасниками розрахунків спільних протокольних рішень;
- розрахунки проводяться Держказначейством на підставі підготованих підприємствами – надавачами послуг реєстрів;
- встановлено чіткі строки проведення розрахунків за субсидіями (до 24 числа кожного місяця);
- передбачено самостійний вибір виконавцями послуг постачальника енергоносіїв і розрахунків з ними «живими» коштами від субсидій;
- передбачено нарахування субсидій за фактичним обсягом споживання послуг.

Підсумовуючи результати 2017 року для сфери ЖКГ, слід визнати, що він не був досить вдалим для місцевого самоврядування, оскільки очікувані здобутки супроводжувалися неочікуваними втратами та нереалізованими можливостями. Так, позитив від довгоочікуваного прийняття Законів України «Про житлово-комунальні послуги» та «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання» нівельовано негативним станом реалізації Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії». В результаті повторилася типова для останніх років ситуація, коли вади державної політики у сфері ЖКГ змушені хоч якось виправляти органи місцевого самоврядування за рахунок недофінансування інших сфер їхньої діяльності. Таким чином слід констатувати, що лише за умови реальної, а не декларативної підтримки державою повноцінної реформи сфери ЖКГ, в ній у майбутньому можливі кардинальні зміни.

ЧИЯ ЗЕМЛЯ?..

Головною інтригою звітного року в сфері розвитку земельних ресурсів територіальних громад було законодавче вирішення проблеми передачі земель за межами забудови населених пунктів у розпорядження рад ОТГ. Проте підготовлений до другого читання проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель» (реєстр. № 4355 від 31.03.2016 р.), прийнятий у першому читанні 19.04.2016 року протягом 2017 року, так і не було розглянуто.

Влітку Прем'єр-міністром В.Гройсманом було ініційовано розробку окремого проекту закону, який дозволив би передати землі поза населеними пунктами в розпорядження ОТГ і, таким чином, зняв би напругу між органами місцевого самоврядування та органами Держгеокадастру в цьому сегменті земельних відносин. Про це Глава Уряду заявив під час форуму «Децентралізація – основа формування ефективної системи управління та місцевого розвитку», який відбувся 20 липня в Тернопільській області. «Ми підготуємо дуже коротенький закон про те, щоб надати права управління, володіння землями поза межами населених пунктів об'єднаним територіальним громадам, і поставимо крапку. Буквально декілька статей – і крапка. Нам треба буде все зробити для того, щоб його провести» – заявив Прем'єр-міністр.

Відповідно, вже в серпні було підготовлено, а у вересні зареєстровано в парламенті проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» (реєстр. № 7118 від 18.09.2017 р.). Він, по суті, містить лише одну норму – надати повноваження з розпорядження землями державної власності за межами населених пунктів ОТГ.

Однак групою народних депутатів одразу було розроблено і зареєстровано альтернативний до урядового проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад та врегулювання інших питань у сфері земельних відносин» (реєстр. №7118-1 від 04.10.2017 р.). Ним запропоновано встановити порядок передачі земель державної власності за межами населених пунктів у комунальну власність, надати повноваження ОТГ із розпорядження землями за межами населених пунктів у межах ОТГ, покласти на органи місцевого самоврядування повноваження зі здійснення контролю за використанням земель, а також надати самим ОТГ можливість визначати та встановлювати (відновлювати) свої межі. За оцінками авторів, Законопроект № 7118-1 є, порівняно з урядовим, більш комплексним та дасть змогу вирішити більше питань для органів місцевого самоврядування в сфері управління земельними ресурсами. При цьому експерти відзначають, що Законопроект № 7118-1 майже повністю відтворює норми Законопроекту № 4355, вже підготовленого профільним парламентським комітетом до другого читання.

Комітет Верховної Ради з питань аграрної політики та земельних відносин на своєму засіданні 23 жовтня висловився на підтримку Законопроекту № 7118-1, підготовленого народними депутатами, та за відхилення парламентом Законопроекту № 7118, внесеного Кабінетом Міністрів.

Наприкінці року до вирішення питань управління земельними ресурсами за межами населених пунктів долучився і Президент України. Ним 6 грудня було внесено на розгляд Верховної Ради та зареєстровано під № 7363 проект Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо стимулювання створення та діяльності дрібних фермерських господарств і деконцентрації повноважень у сфері земельних відносин». Якщо Законопроект № 7118-1 передбачає надання повноважень ОТГ з розпорядження землями за межами населених пунктів, а Законопроект № 4355 пропонує передачу таких земель у власність ОТГ, а іншим радам – у розпорядження, то Законопроект № 7363 передбачає передачу земель у межах ОТГ до комунальної власності відповідних територіальних громад, тобто в їхнє розпорядження, та надання повноважень органам місцевого самоврядування щодо здійснення контро-

лю за охороною та використанням земель, погодження документації із землеустрою та ведення державного земельного кадастру.

Крім цього, пропонується:

– радам ОТГ передати повноваження щодо зміни цільового призначення земель приватної власності у межах всієї громади;

– передати до комунальної власності сільських, селищних, міських рад та ОТГ землі колективної власності тих колективних сільгоспприємств, які ліквідовані, з наданням можливості існуючим КСП до 2020 року здійснити паювання та передати усі несільськогосподарські землі територіальним громадам.

Повноваження з розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності на територіях, де ще не створено ОТГ, пропонується передати від Держгеокадастру до районних та обласних державних адміністрацій. При цьому ОДА мають здійснювати контроль за додержанням органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та встановленого порядку набуття і реалізації права на землю – зокрема, в частині контролю за законністю рішень ОМС та РДА щодо розпорядження землями.

Однак до кінця звітнього року жоден з чотирьох зареєстрованих законопроектів, які передбачають передачу земель державної власності у власність чи розпорядження ОТГ, так і не був розглянутий парламентом. У разі прийняття одного з них у 2018 році органи місцевого самоврядування отримають додаткові повноваження, що дадуть можливість планувати використання територій, залучати інвестиції, ефективно розпоряджатися землями. Такі повноваження мають стати вагомим стимулом прискорення процесу добровільного об'єднання територіальних громад.

Іншою складною проблемою місцевого самоврядування є питання щодо забезпечення земельними ділянками ветеранів війни.

Відповідно до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» гарантоване державою право на безкоштовне отримання земельної ділянки мають понад 1,2 млн ветеранів війни та членів їхніх сімей. При цьому чіткого механізму реалізації цього права законодавством не визначено. Звітнього року це питання особливо загострилося у зв'язку з необхідністю реалізації права за отримання земельної ділянки ветеранами АТО, яких налічується близько 300 тис. осіб, та обмеженістю відповідних земельних ресурсів у розпорядженні держави.

З метою вирішення цієї проблеми за участю АМУ було розроблено відповідний проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо гарантій забезпечення земельними ділянками ветеранів війни» (реєстр. № 6605 від 21.06.2017 р.). Основна мета Законопроекту полягає в тому, щоб всі учасники бойових дій могли реально реалізувати своє право на отримання земельних ділянок. Для реалізації учасниками бойових дій права на отримання земельних ділянок Законопроектом пропонується:

1) Створити загальнодержавний відкритий реєстр земельних ділянок, де кожен ветеран війни чи АТО може безкоштовно в он-лайн режимі побачити доступні землі в будь-якому регіоні країни та отримати земельну ділянку незалежно від місця реєстрації його проживання.

2) Запровадити для учасників АТО, як альтернативу праву на отримання земельної ділянки, грошову компенсацію її вартості відповідно до середньої по Україні нормативно-грошової оцінки, що має виплачуватися з Державного бюджету.

Законопроект обговорювався як з ветеранами, так і з народними депутатами України. На засіданні Комітету Верховної Ради у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції та людей з інвалідністю, яке відбулося 06.09.2017 року, члени Комітету погодилися доопрацювати Законопроект з урахуванням пропозицій Міністерства оборони та Державної служби у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції.

Останнім часом існувала досить серйозна проблема, пов'язана з тим, що органи Держгеокадастру, без узгодження з органами місцевого самоврядування та планами розвитку територіальних громад, безсистемно надавали в оренду землі сільськогосподарського призначення державної власності, розташовані на території таких громад. Органи місцевого самоврядування неодноразово звертали увагу органів державної влади на необхідність вирішення цієї проблеми та виступали з відповідними пропозиціями. Наслідком, зокрема, таких ініціатив стало прийняття Кабінетом Міністрів постанови від 07.06.2017 р. № 413, якою схвалено Стратегію раціонального управління землями сільськогосподарського призначення державної власності.

Стратегією пропонується змінити правила розпорядження землями сільськогосподарського призначення, що належать державі – зокрема шляхом обмеження безкоштовної передачі земель державної власності у приватну. Пропонується узалежнення площі земель, яка може бути передана безкоштовно, від обсягу земель, проданих з торгів у попередньому періоді. Йдеться про ліміт 25% від площі, переданої на конкурентних засадах. Виділення землі має обов'язково погоджуватися із сільською радою, до території якої належить земельна ділянка. Держгеокадастр та його територіальні органи під час передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в оренду та формування лотів для продажу прав оренди повинні встановлювати строк дії договору оренди 7 років та стартову ціну лота – не нижче 8% нормативної грошової оцінки земельної ділянки.

У разі добровільної відмови юридичної або фізичної особи від земельної ділянки, у тому числі земельної частки (паю), яка перебуває у власності або користуванні такої особи, земельна ділянка має передаватися в користування за результатами земельних торгів без передачі її у приватну власність. Винятком із правил можуть бути землі, надані для садівництва. Якщо орендарем був закладений сад або ягідна плантація, то, за підтвердження цього факту працівниками Держгеокадастру, можлива пролонгація договору оренди землі на 25 років.

Ця Стратегія направлена на зупинення виділення земельних ділянок для сільськогосподарських потреб без проведення торгів та без погодження органами місцевого самоврядування.

Створювало постійні проблеми також ведення окремих баз даних Держгеокадастром, органами місцевого самоврядування, Державною реєстраційною службою Мініюсту та ускладнений обмін інформацією між даними структурами в частині обліку прав на нерухоме майно та земельні ділянки, на які зареєстровано права. З метою врегулювання таких питань та з врахуванням пропозицій АМУ в частині залучення до взаємодії щодо обміну інформацією органів місцевого самоврядування Кабінетом Міністрів прийнято постанову «Про реалізацію пілотного проекту щодо проведення моніторингу земельних відносин та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 23.08.2017 р. № 639. Нею передбачено здійснення моніторингу і створення відкритої інформаційної системи, що відображає стан розвитку земельних відносин в Україні та забезпечує їхню прозорість.

Організація і проведення моніторингу здійснюватиметься Мінагрополітики. Відповідальними за проведення моніторингу є Держгеокадастр та його територіальні органи за участю суб'єктів інформаційної взаємодії. Реалізація проекту здійснюється з 1 вересня 2017 року до 31 березня 2018 року. Постановою рекомендовано органам місцевого самоврядування долучитися до інформаційної взаємодії щодо проведення моніторингу земельних відносин.

Запроваджений взаємний обмін інформацією підвищить рівень відкритості та прозорості у сфері земельних відносин; забезпечить актуальною інформацією всіх суб'єктів інформаційної взаємодії; сприятиме наповненню державного та місцевого бюджетів.

Важливим є питання щодо запровадження контролю якості ґрунту при передачі земель сільськогосподарського призначення в оренду. На відсутність такого контролю постійно звертали увагу Держгеокадастру органи місцевого самоврядування. На засіданні Кабінету Міністрів 22 листопа-

да було прийнято постанову № 890 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», якою внесено зміни до Типового договору оренди землі, спрямовані на вдосконалення механізму управління у сфері використання та охорони земель, збереження та відтворення родючості ґрунтів. У тому числі передбачено:

- фіксацію в договорі оренди земель державної та комунальної власності показників якісних характеристик ґрунтового покриву земельної ділянки на момент її передачі в оренду;
- відшкодування орендодавцю – власнику земельної ділянки збитків у разі погіршення якості ґрунтового покриву орендованої земельної ділянки або приведення її у непридатний для використання за цільовим призначенням стан;
- встановлення строку виплати орендної плати за користування земельною ділянкою та посилення відповідальності у разі її несвоєчасної виплати (штраф, пеня).

Тепер органи місцевого самоврядування при передачі в оренду земельних ділянок зможуть контролювати стан ґрунтового покриву, а у разі його погіршення отримувати відшкодування.

Останнім часом загострилися проблеми, пов'язані з рейдерськими захопленнями фермерських господарств та їхніх земельних угідь по всій території України. В зв'язку з цим 6 грудня Кабінетом Міністрів прийнято постанову № 925 «Про внесення змін до деяких актів Кабінету міністрів України з питань удосконалення механізмів захисту речових прав на земельні ділянки».

Метою прийняття постанови є створення нових та удосконалення наявних механізмів боротьби з рейдерством, у тому числі в аграрному секторі економіки, захисту майнових прав та інтересів землевласників та землекористувачів, впорядкування відомостей Державного земельного кадастру та удосконалення законодавства у сфері земельних відносин та державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Встановлено, зокрема, що державна реєстрація права власності на земельну ділянку, реєстрацію якого проведено до 01.01.2013 р. відповідно до законодавства, що діяло на момент його набуття, проводиться за умови наявності відповідних відомостей про зареєстровані в Державному земельному кадастрі права. Постановою закріплюються правові механізми перевірки наявності речових прав на земельні ділянки, зареєстрованих до 2013 року, що в перспективі дозволить уникнути існування так званої «подвійної оренди». Документом визначаються також способи виправлення технічних помилок у разі їх виявлення державним реєстратором прав на нерухоме майно в отриманих із Державного земельного кадастру відомостях про власників, користувачів земельної ділянки, перенесених із Державного реєстру земель, неповної або неточної інформації.

Постановою запроваджено перевірку наявності та автентичності кадастрового номеру земельної ділянки в Державному земельному кадастрі під час формування заяви на проведення реєстрації прав на земельну ділянку. Розширено коло суб'єктів, які можуть скористатися сервісною послугою щодо отримання інформації про спроби провести реєстраційні дії з майном.

Загалом же звітний рік так і не відзначився реалізацією політичних гасел більшості політичних сил щодо кардинального розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління земельними ресурсами. Плани, зафіксовані пунктом 1.2 розділу XI «Реформа сільського господарства» Коаліційної угоди про законодавче регулювання питань передачі вже в I кварталі 2015 року до комунальної власності земель державної власності поза межами населених пунктів, окрім тих, на яких розташовані об'єкти державної власності, залишаються й далі не реалізованими.

Головним завданням наступного 2018 року у сфері земельних ресурсів територіальних громад залишатиметься те саме поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування на всю територію об'єднаних територіальних громад – як у межах поселень, так і за їхніми межами, зокрема в частині управління земельними ресурсами та планування відповідних територій, а також встановлення порядку здійснення самоврядного контролю за використанням та охороною земель.

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ЗЛИГОДНІ ОМРІЯНОГО ЗАКОНОПРОЕКТУ

Як відомо широким зацікавленим колам, проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) (реєстр. №2489 від 30.03.2015) станом на кінець 2016 року пройшов усі процедури підготовки. Ще 02.11.2016 парламентський Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, повністю завершивши розгляд численних депутатських поправок, рекомендував Верховній Раді прийняти його в другому читанні та в цілому.

Законопроект відповідає інтересам місцевого самоврядування і, у разі його прийняття та підписання, стане важливим рушієм децентралізації та забезпечення спроможності місцевого самоврядування. Він спрямований на:

- імплементацію низки важливих положень Європейської хартії місцевого самоврядування щодо правової, організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування;
- створення привабливих умов оплати праці для залучення та збереження на службі в органах місцевого самоврядування якісних фахівців.

Основними здобутками проекту Закону є положення щодо забезпечення:

- стабільності правових засад служби: поширення проекту Закону як на осіб, які призначаються за конкурсом, так і на осіб, які обираються на посади;
- правової самостійності служби: врегулювання проектом Закону всіх основних питань і виключення прямих відсилань на Закон України «Про державну службу», передачі відповідним радам повноважень регулювати окремі питання відповідно до проекту Закону;
- організаційної самостійності служби: визначення законності дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування може здійснювати лише суд; інші державні органи не можуть чинити вирішального впливу на вказану діяльність;
- забезпечення стабільності та відкритості служби: керуючий справами виконавчого комітету ради, який зараз є виборною посадовою особою, стає професійним службовцем; він здійснюватиме як наявні сьогодні функції, так і частину кадрових повноважень (щодо II та III категорії посад службовців); запровадження обґрунтованих вимог до політичної неупередженості службовців; відкритий конкурс стає основною процедурою для вступу на посаду службовця та призначення на вищі посади;
- фінансової самостійності служби: надання місцевим радам повноважень встановлювати умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, встановлення мінімальних гарантій й гнучких рамкових обмежень для уникнення неналежних умов оплати праці.

Зрештою, прийняття Законопроекту має хоч якимось вирівняти становище службовців органів місцевого самоврядування з становищем їхніх колег на державній службі, які користуються перевагами нового прогресивного закону «Про державну службу» ще з початку 2016 року.

Тому Законопроект в його остаточній редакції повністю підтримувався парламентськими фракціями, Урядом, всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування, міжнародними організаціями, громадськими об'єднаннями, професійним та експертним середовищами. Він активно лобювався Асоціацією міст України та експертами Проекту ПУЛЬС. Це практично гарантувало його прийняття.

Початково розгляд проекту Закону в залі парламенту планувався ще на 7 грудня 2016 року, але цьому завадили заходи з прийняття державного бюджету на наступний рік та супровідних до нього законів. Тому його було відкладено на початок 2017 року.

Зрештою, спроба поставити Законопроект у порядок денний пленарного засідання Верховної



Ради була здійснена 19 січня, однак до його розгляду справа того дня так і не дійшла. Лише 9 лютого законопроект був розглянутий парламентом і прийнятий у другому читанні та в цілому. За нього проголосувало 253 народних депутати і жодного голосу не було подано проти, але справа прийняття Законопроекту на цьому не завершилася.

Під час голосування 9 лютого було допущено помилку щодо депутатської поправки до Законопроекту, яка стосувалася особливостей пенсійного забезпечення службовців, котрі станом на момент набуття Законом чинності мали стаж служби, що за попереднім законодавством надавав право на пільгову пенсію. Для вирішення цієї проблеми було підготовлено пропозиції Голови Верховної Ради щодо усунення неузгодженостей та неточностей у прийнятому Законі. Однак вказані пропозиції 21 лютого не набрали достатньої кількості голосів народних депутатів. І лише 6 березня Закон було підписано Головою Верховної Ради у редакції, проголосованій 9 лютого, та направлено на підпис Президенту України.

Всупереч оптимістичним очікуванням експертів та надіям службовців органів місцевого самоврядування, 21 березня Закон був несподівано ветований Президентом. При цьому Главою держави було висловлено дві пропозиції.

Одна з них стосувалася використання при визначенні розмірів посадових окладів службовців місцевого самоврядування в якості бази для розрахунку величини прожиткового мінімуму, а не мінімальної заробітної плати, як було закладено в прийнятому Законі. Ця пропозиція логічно спиралася на нові положення бюджетного законодавства, впроваджені між завершенням підготовки Законопроекту до розгляду та датою його прийняття.

Щодо другої пропозиції Президента України, то вона стосувалася запровадження попередньої перевірки професійної компетентності кандидатів на посади заступників сільського, селищного, міського голови та їх конкурсного відбору ще до внесення їхніх кандидатур на затвердження радою. З точки зору органів місцевого самоврядування та, відповідно, їхніх асоціацій – передусім АМУ, ця пропозиція була менш обґрунтованою. Адже розгляд відповідними радами внесених сільськими, селищними, міськими головами кандидатур на посади їхніх заступників з питань виконавчої роботи і без того відбувається з детальним обговоренням компетентності запропонованих кандидатів, а прийняття радами рішень щодо їх затвердження здійснюється на основі результатів такого обговорення. Крім того, для врахування цієї другої пропозиції потрібна не зовсім логічна зміна статусу заступників сільського, селищного міського голови з виборних посадових осіб на службовців місцевого самоврядування з врахуванням строкового характеру служби на таких посадах та передбачення можливості включення до складу конкурсної комісії щодо таких посад депутатів відповідних місцевих рад.

З врахуванням усіх зазначених обставин Комітет Верховної Ради з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування за результатами свого засідання 5 квітня рекомендував Верховній Раді частково прийняти пропозиції Президента України, підтримавши його першу пропозицію та подолавши вето щодо другої.

Правління АМУ, зі свого боку, на засіданні, яке відбулося 24 квітня в Харкові, також схвалило позицію щодо неприйнятності другої пропозиції Президента України.

Однак спроба парламенту на своєму засіданні 16 травня подолати президентське вето не вдалася. Закон було повернуто на доопрацювання в Комітет Верховної Ради з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, чим було збережено можливість його повторного розгляду. Закон, знову в статусі Законопроекту, обув доопрацьований в оперативному порядку, і вже 24 травня зазначений Комітет розглянув його та запропонував Верховній Раді врахувати пропозиції щодо:

- 1) застосування прожиткового мінімуму як розрахункової величини при визначенні розмірів посадових окладів (за першою пропозицією Президента України);

- 2) встановлення у розділі IX «Прикінцеві та перехідні положення» терміну набрання чинності Законом 01.10.2017 та включення до нього положень непроголосованої під час розгляду 9 лютого



у другому читанні поправки, запропонованої народними депутатами.

Члени Комітету не дійшли згоди щодо поправки народного депутата України О.Гончаренка, яка була спробою часткового врахування другої пропозиції Президента України, про запровадження конкурсу при визначенні міськими головами кандидатур на посади їхніх заступників, затвердження порядку такого конкурсу міською радою, встановлення вимог до професійної компетентності заступників міського голови.

АМУ, зі свого боку, відповідно до рішення свого Правління від 24 квітня також не підтримала такої поправки, оскільки її виникнення не обґрунтовується ні правовими причинами, ні практичними потребами органів місцевого самоврядування. Вона суперечить концепції проекту Закону, оскільки конкурс передбачається лише для службовців, які призначаються на посаду єдиначальним рішенням за ознаками їхньої професійності. Конкурс забезпечує відкритість служби для кожного громадянина та забезпечує формальну перевірку відповідності кандидата певній посаді. У свою чергу заступники міського голови затверджуються на посади за результатом політичного компромісу між міською радою та міським головою. Відповідне рішення міської ради є колегіальним визнанням відповідності певної особи такій посаді. Запровадження ж конкурсу спотворювало б його первісну суть та необґрунтовано ускладнювало б прийняття відповідних політичних рішень. Тому АМУ було підтримане рішення, прийняте Комітетом, як таке, що відповідає рішенням Правління АМУ від 27 травня 2016 року та 24 квітня 2017 року.

Асоціація міст України з того часу постійно лобювала якнайшвидше внесення доопрацьованого Законопроекту на розгляд парламенту та його прийняття. Зокрема, у зверненні Асоціації до Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, прийнятому учасниками XIII Українського муніципального форуму 18 вересня, містився заклик про повторне прийняття, підписання та оприлюднення у найкоротші терміни законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2489) у редакції головного парламентського Комітету без урахування неприйнятних додаткових поправок щодо запровадження конкурсів на посади заступників сільських, селищних, міських голів, які є політичними посадами.

Інших помітних дій щодо Законопроекту, на жаль, не відбулося. На кінець звітного періоду проект Закону не було розглянуто Верховною Радою. З причини неврахування другої пропозиції Президента є ризику відхилення проекту Закону парламентом або накладення Президентом повторного вето.

Суттєва затримка з прийняттям нового закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» станом на кінець 2017 року є гальмом децентралізації та реформи місцевого самоврядування. Вона позбавляє місцеве самоврядування реальних умов для формування професійного сталого складу висококваліфікованих працівників органів місцевого самоврядування з належними умовами оплати праці, а територіальні громади, відповідно, обмежує в якості отримуваних ними публічних послуг.

За цих умов дуже своєчасним виявилось рішення Уряду про істотне поліпшення умов праці посадових осіб органів місцевого самоврядування.

24 травня Кабінет Міністрів прийняв постанову № 353 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» (далі – Постанова), якою посадові оклади службовцям місцевого самоврядування усіх рівнів підвищено в 3-4 рази. Проект Постанови готувався Міністерством соціальної політики ще з липня 2016 року у тісній співпраці з АМУ та з врахуванням її пропозицій.

Асоціація підтримувала проект при його проходженні різними погоджувальними інстанціями. Зокрема, він був підтриманий представником Асоціації при його розгляді Урядовим комітетом з питань соціальної політики та гуманітарного розвитку в травні.

Проект був також розглянутий та підтриманий фахівцями місцевого самоврядування на засіданні Секції з питань кадрів та організації діяльності органів місцевого самоврядування, що відбувалася 18-19 травня у Миргороді.



Сама Постанова була оприлюднена та набула чинності 26 травня. Це дещо знизило рівень незадоволеності службовців відкладенням на невизначений термін набуття чинності новим Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Органи місцевого самоврядування одразу почали впроваджувати норми оплати праці службовців, передбачені Постановою. Під час періоду апробації Постанови на практиці виявилися певні недоліки її змісту, які, в тому числі за пропозиціями АМУ, були доволі оперативно усунуті постановою Кабінету Міністрів від 27.09.2017 р. № 730 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 і від 18 січня 2017 р. № 15 та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 504».

З інших нововведень у сфері служби в органах місцевого самоврядування вартим уваги є запровадження у звітному році електронного декларування особами, уповноваженими на виконання функцій місцевого самоврядування, нерухомого майна та інших активів, що перебувають у власності таких осіб та їхніх близьких родичів. Таке декларування відповідно до закону «Про запобігання корупції» поширюється як на службовців місцевого самоврядування, так і на депутатів місцевих рад. Зазначені особи мали заповнити відповідні декларації на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції до 1 квітня. Потім, у зв'язку зі збоями в роботі системи через її перевантаженість, термін подання декларацій був відсунутий на 1 травня. За даними АМУ, переважна частина місцевих службовців і депутатів загалом впоралися з цим завданням і набули необхідного досвіду для успішного і своєчасного декларування статків у майбутньому.



КОЛИ НАГЛЯД ВИЯВЛЯЄТЬСЯ «НЕВПИХУЄМИМ»

Органи місцевого самоврядування, незважаючи на високий рівень їхньої автономії, зобов'язані вирішувати питання місцевого значення виключно в рамках Конституції та законів України. Це визначено, зокрема, частиною 2 статті 19, та частиною 1 статті 140 Конституції України.

Частиною другою статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено можливість здійснення адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в частині дотримання ними закону та конституційних принципів.

Відповідно, частиною другою статті 144 Конституції України встановлено, що у нашій державі рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. При цьому суб'єкт зупинення Основним законом не визначено.

До 1 грудня 2012 року прокуратура у рамках загального нагляду могла перевірити всі рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, у разі наявності підстав зупинити їх своїми протестами (лише на час розгляду такого протесту). У разі відхилення протесту прокурор міг звернутися до суду. Потім прокуратуру позбавили права видавати протести, проте повноваження загального нагляду та право звертатися до суду зберегалися надалі. Після 15.07.2015 у прокуратури залишилося право оскаржувати акти органів місцевого самоврядування у порядку представництва інтересів держави у певних особливих випадках (частини третя, четверта статті 23 Закону України "Про прокуратуру"). Такими особливими випадками є, зокрема, нездійснення, неналежне здійснення захисту інтересів держави органами державної влади щодо відомих правопорушень або відсутності таких органів. Тобто нагляд за прокуратурою було збережено але у дуже обмеженій формі. При цьому зупинення актів органів місцевого самоврядування було і є правом судів як засіб забезпечення позову (статті 150-158 КАСУ).

Покладення державного нагляду за відповідністю актів органів місцевого самоврядування Конституції та законам України на спеціальних посадових осіб префектів передбачено президентським законопроектом «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. №2217а від 01.07.2015 р.). Однак зазначений законопроект, 31.08.2015 року прийнятий парламентом у першому читанні, вже третій рік очікує на остаточне прийняття.

У цій ситуації, посиляючись на загрозу безконтрольності діяльності місцевих рад та їхніх виконавчих органів у зв'язку з відсутністю відповідного суб'єкта нагляду за ними, Мінрегіоном на початку звітного року був розроблений проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України» (далі – Законопроект).

Законопроектом, зокрема, передбачалося запровадження державного контролю за актами ОМС з дня їх оприлюднення на предмет їхньої відповідності Конституції та законам України. При цьому в якості органів такого державного контролю, зокрема, пропонувалися:

- районні державна адміністрації - щодо рішень сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради та її виконавчих органів;
- обласні державні адміністрації – щодо рішень міської, районної у місті (міста обласного значення) ради та її виконавчих органів; ради об'єднаної територіальної громади та її виконавчих органів, районної ради;
- ЦОВВ, визначений Кабінетом Міністрів України – щодо рішень Київської міської ради та її виконавчого органу, обласних рад.

Таким органам державного контролю, у разі виявлення ними невідповідності рішення органу місцевого самоврядування Конституції та законам України, пропонувалося надати право не пізніше як на тридцятий день після набрання рішенням чинності зупинити дію такого рішення в

цілому чи в частині. Акт органу державного контролю про зупинення рішення органу місцевого самоврядування мав набирати чинності з дати звернення органу державного контролю до адміністративного суду.

При цьому йшлося про зупинення не лише якихось особливо небезпечних для України як держави рішень, а будь-яких – з питань власних повноважень, з питань делегованих повноважень, актів індивідуальної дії тощо. За частиною третьою статті 8 Європейської хартії місцевого самоврядування нагляд [за ОМС] повинен передбачати домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. Законопроект же ставив у один ряд всі порушення законів і передбачав щодо них лише одну дію – зупинення із зверненням до суду. Тобто йшлося про надмірність сфер та глибини нагляду, неадекватність заходів впливу.

Органи місцевого самоврядування, їхні асоціації проти державного нагляду за законністю своїх актів ніколи не заперечували. Свого часу з розумінням сприймався прокурорський нагляд. Було підтримано урядову Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, якою передбачено наділення повноваженням такого контролю місцевих державних адміністрацій з перетворенням їх на суто наглядові та координаційні органи. Був підтриманий і згаданий вище президентський законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. №2217а від 01.07.2015 р.) з передбаченою ним системою наглядачів-префектів.

Однак органи місцевого самоврядування завжди одностайно і рішуче заперечували проти наділення такими функціями місцевих, а особливо районних державних адміністрацій у їхньому чинному правовому статусі. Адже ці органи безпосередньо конкурують з органами місцевого самоврядування, передусім сіл, селищ та міст районного значення за повноваження та ресурси на тих самих територіях. Саме з цієї причини є сьогодні чимало випадків відвертого перешкоджання районними державними адміністраціями добровільному об'єднанню територіальних громад. Адже утворення спроможних громад тягне за собою зменшення влади названих адміністрацій, їхніх голів. Тому повноваження зупиняти своїми рішеннями акти органів місцевого самоврядування, безумовно, посилює б позиції таких органів у цій недобросовісній конкуренції.

Важливо зазначити, що, на відміну від тих же префектів у Франції, голови місцевих державних адміністрацій в Україні є сьогодні не кар'єрними професіоналами, а місцевими політиками. Вони не проходять глибокої професійної підготовки до зайняття цієї посади, призначаються на посаду, найчастіше, на відносно короткий час, а потім повертаються до своїх попередніх зайняттів – бізнесу тощо. Тому значну частину цих посадових осіб, як свідчать численні факти їхніх перешкоджань об'єднанню територіальних громад, професійна репутація не хвилює, а будь-якої відповідальності за зловживання зупиненнями актів органів місцевого самоврядування Законопроектом передбачено не було.

Із зазначених причин Законопроект не був погоджений Асоціацією міст України та оскаржувався на різних етапах його проходження. Основними висловлюваними зауваженнями були:

1. Неприйнятність місцевих держадміністрацій як органів загального державного контролю через конфлікт інтересів та конкуренцію повноважень. Відсутність у РДА організаційних, кадрових та фінансових умов для реалізації таких повноважень.

2. Відсутність відповідальності голів місцевих держадміністрацій за неправомірне зупинення рішень органів місцевого самоврядування. Створення умов для зловживання контрольними повноваженнями та блокування діяльності органів місцевого самоврядування.

3. Невиправданість загального (суцільного) державного контролю за ОМС, що здійснюється у обов'язковому порядку і втручається у власні (самоврядні) повноваження. Ігнорування внутрішнього та громадського контролю. Численні суперечності з компетенцією інших державних органів.

4. Автоматизм зупинення рішень органів місцевого самоврядування незалежно від обставин.

5. Відсутність досудового врегулювання суперечностей.

Незважаючи на це, Законопроект було винесено розробником на розгляд засідання Кабінету Міністрів 12 липня. За наполяганням Виконавчого директора АМУ на засіданні розгляд було відкладено до врегулювання розбіжностей з Асоціацією міст України.

Після цього виконавчою дирекцією АМУ всім членам Асоціації було надіслано текст законопроекту та зауваження до нього. У відповідь було отримано 121 лист про однозначну неприйнятність законопроекту Мінрегіону, у тому числі від органів місцевого самоврядування 21 територіальної громади міст-центрів областей, 24 ОТГ, 76 інших територіальних громад. Про підтримку законопроекту не повідомив жоден член АМУ.

Протягом серпня представники органів місцевого самоврядування територіальних громад виступали з протестами проти Законопроекту в засобах масової інформації, в соціальних мережах. За ініціативи Сумського регіонального відділення АМУ відповідні питання почали розглядати інші РВ АМУ, на їхніх засіданнях приймалися звернення про відкликання Законопроекту.

Водночас Управлінням по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради на запит АМУ було надано інформацію про статистику дострокових припинень повноважень органів місцевого самоврядування, а також сільських, селищних, міських голів у 2012, 2013, 2014 роках, коли діяв загальний нагляд органів прокуратури, а також у 2015, 2016 і в першій половині 2017 року, тобто після втрати органами прокуратури функції такого нагляду.

Відповідно до отриманих даних, факти дострокового припинення повноважень місцевих рад у період 2012-2017 років були відсутні. При цьому призначалися позачергові вибори рад та сільських, селищних, міських голів:

Позачергові вибори	За умов загального нагляду			Після припинення загального нагляду		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (I півр.)
Сільських, селищних, міських рад	2		5		1	
Сільських, селищних, міських голів, у т.ч.:	289	338	460	358	125	77
у зв'язку з обвинувальним вироком суду	25	33	15	2	2	
За правопорушення, пов'язане з корупцією	1	10	5			1
Радами за порушення законів, прав і свобод громадян, не забезпечення повноважень	27	17	12	1	15	9

Наведені дані свідчать, на нашу думку, про відсутність зростання і навіть про зниження рівня правового нігілізму органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб після припинення загального нагляду з боку органів прокуратури. А відомі неправові акти сепаратистського характеру, як відомо, були прийняті окремими місцевими радами навесні 2014 року, тобто ще в період дії прокурорського нагляду.

Слід також пам'ятати, що відповідна норма Конституції приймалася в 1996 році за зовсім інших умов. Тоді проекти актів ОМС, самі прийняті акти були практично недоступні широкому загалу, а лише прокуратурі, МДА тощо. Тому контролювати їхню законність міг лише державний орган нагляду. Сьогодні є інтернет, є законодавство про доступ до публічної інформації. Проек-

ти нормативно-правових актів в обов'язковому порядку розміщуються на сайтах рад заздалегідь для обговорення. Прийняті акти публікуються там же. Їх відслідковують державні органи, громадські організації, зацікавлені громадяни. Кожен має право оскаржити до суду акт, який обмежує його права. І такі оскарження відбуваються. Все це може свідчити про відсутність сьогодні гострої необхідності в поспішному, не чекаючи змін до Конституції, запровадженні нагляду місцевих державних адміністрацій за законністю актів органів місцевого самоврядування з правом позасудового зупинення актів. Такий захід міг би бути виправданим, на нашу думку, лише в дуже обмежених випадках, коли ОМС незаконно втручаються в сферу держави – як горезвісні проголошення «зон вільних від НАТО», особливого статусу якихось мов на певних територіях, як спроби ОМС розпорядитися об'єктами державної власності, змінити межі областей тощо.

З врахуванням усіх зазначених обставин рішення про неприйнятність Законопроекту було прийнято Правлінням АМУ та учасниками XIII Українського муніципального форуму у місті Одесі 18 вересня. Йшлося про те, що питання запровадження нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції і законам України слід вирішувати в руслі змін до Конституції, пропонованих президентським законопроектом «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. №2217а від 01.07.2015 р.)

Зазначена протестна кампанія мала результат: 19 вересня законопроект був остаточно відкликаний з Секретаріату Кабінету Міністрів. Відкликання було ініційовано розробником – Мінрегіоном.



АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ: СОЦІАЛІЗАЦІЯ ТА ЕЛЕКТРОНІЗАЦІЯ

Протягом 2017 року тривало впровадження заходів з децентралізації та удосконалення адміністративних послуг, започаткованих раніше. Впровадження електронних технологій в публічному управлінні набирало темпів.

I. Удосконалення мережі центрів надання адміністративних послуг

За підтримки проектів міжнародної технічної допомоги відбувалося активне створення нових ЦНАПів у органах місцевого самоврядування ОТГ. Всього протягом року було відкрито додатково 60 нових ЦНАПів або їх відокремлених підрозділів, з них 50 ЦНАП у ОТГ. Започатковано такі форми поширення їхньої діяльності, як віддалені робочі місця та пересувні ЦНАПи (спеціально обладнані автомобілі або спеціальні валізи).

У звітному році Уряд продовжував реалізацію проектів щодо відкриття центрів надання адміністративних послуг у форматі «Прозорий офіс» по всій Україні. У квітні два Центри надання соціальних послуг «Прозорий офіс» були відкриті в Харкові, у червні Центр соціальних служб працював у Києві, а у вересні розпочав роботу Центр інтегрованих послуг в Одесі. «Прозорі офіси» поряд з традиційними формами надання адміністративних послуг спрямовані на забезпечення соціальної підтримки населення (надання субсидій, пільг, державних соціальних допомог). Протягом року з державного бюджету України на проведення робіт, пов'язаних зі створенням і забезпеченням функціонування таких центрів було виділено 113,6 млн гривень. Проте близько 60% коштів на відкриття прозорих офісів виділялося з бюджетів місцевого самоврядування.

Держава планує розвиток мережі «Прозорих офісів» і в подальшому. Уряд 11 жовтня видав розпорядження під № 736-р «Деякі питання створення та забезпечення функціонування центрів надання адміністративних послуг, у тому числі послуг соціального характеру, в форматі «Прозорий офіс»». Відповідно до нього затверджено перелік із 23 територіальних громад, в тому числі 5 ОТГ, де планується створювати «Прозорі офіси» і до місцевих бюджетів яких буде спрямовуватися відповідна субвенція. В прийнятому законі «Про Державний бюджет України на 2018 рік» на ці цілі передбачено таку субвенцію в розмірі 150 млн гривень.

II. Нове у діяльності ЦНАПів

ЦНАПи поступово переймають на себе оформлення внутрішніх та закордонних паспортів. Всього надання такої послуги розпочато у 40 ЦНАПах та їхніх підрозділах 20 міст. Ширше впровадження послуги дещо гальмується високою вартістю обладнання, необхідного для надання послуги, та його підключення. Одночасно такі ж послуги громадянам надаються Державною міграційною службою та державним підприємством «Документ».

МВС поступово долучає ЦНАПи у якості фронт-офісів для надання своїх послуг. Поряд з цим, введено в дію 153 сервісних центри МВС. Це міністерство розглядає 5 варіантів взаємодії з громадянами:

- через територіальні сервісні центри МВС;
- через ЦНАПи (функція фронт-офісу);
- через сервісні центри, розміщені у ЦНАПах чи поруч із ними (Дніпро, Вінниця, Львів);
- через мобільні сервісні центри;
- через електронні сервіси.

Для забезпечення взаємодії сервісних центрів МВС із ЦНАПами 6 грудня було прийнято постанову Кабінету Міністрів № 1092 «Про внесення змін до Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок,

інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів». Нею визначено правові підстави надання сервісними центрами МВС послуг з державної реєстрації через ЦНАПи. Передбачено право адміністраторів ЦНАПів підключатися до баз даних МВС, а також низку інших важливих змін.

На порядку денному стоїть вдосконалення порядку державної реєстрації актів цивільного стану та наділення виконавчих органів сільських, селищних та міських рад повноваженнями з надання таких послуг. У Верховній Раді 3 жовтня під № 6150 Урядом зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та наближення до громадян адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану». Проте розгляд законопроекту в парламенті відбувається повільно з огляду на його комплексність.

Всього станом на кінець звітного року державою рекомендовано для надання ЦНАПами 106 адміністративних послуг, які поступово ними освоюються.

III. Електронні сервіси

Протягом 2017 року набули розвитку та популярності раніше впроваджені електронні сервіси окремих центральних органів виконавчої влади – зокрема Мін'юсту, Держгеокадастру, ДАБІ. Відбувалося активне створення та розвиток інфраструктури електронної взаємодії між органами виконавчої влади відповідно до чинних законів та урядових актів. Велику позитивну роль у цьому відіграла сприятлива позиція Уряду та діяльність Державного агентства з питань електронного урядування України.

Кабінетом Міністрів 20 вересня було схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, якою визначено головні цілі, пріоритетні напрямки та заходи з розвитку такого способу врядування до 2020 року. Розроблено низку проектів нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення реалізації Концепції, що очікують на прийняття найближчим часом.

П'ятого жовтня Верховною Радою було прийнято Закон України «Про електронні довірчі послуги». Це стало черговим значним кроком до розвитку електронного врядування та електронної економіки. Закон врегульовує відносини у сферах надання електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації. До переліку електронних довірчих послуг входять:

- створення, перевірка та підтвердження удосконаленого електронного підпису чи печатки;
- формування, перевірка та підтвердження чинності сертифікату електронного підпису чи печатки;
- формування, перевірка та підтвердження чинності сертифікату автентифікації веб-сайту;
- формування, перевірка та підтвердження електронної позначки часу;
- реєстрована електронна доставка;
- зберігання удосконалених електронних підписів, печаток, електронних позначок часу та сертифікатів, пов'язаних з цими послугами.

Позитивним прикладом запровадження нових електронних послуг може слугувати запроваджена з грудня 2017 року реєстрація договорів оренди земель сільськогосподарського призначення. Для такої реєстрації достатньо завантажити на сервер Держгеокадастру скановані копії документів та підписати ці дані власним електронним цифровим підписом. Під час реєстрації договору відбуватиметься онлайн обмін інформацією із базою даних Держгеокадастру, що дасть можливість перевіряти наявність відповідної земельної ділянки у базі ДЗК.

У 2018 році очікуються наступні кроки з розвитку електронного врядування

Від Верховної Ради України:

1. Розгляд у першому читанні проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про адміністративні послуги» щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг» (реєстр. № 6388 від 14.04.2017 р.). У законопроекті варто відзначити пропонувані визначення поняття і можливість надання адміністративних послуг за декларативним принципом, положення щодо погоджувальних процедур під час надання адміністративних послуг, можливість перебрання

функцій ЦНАПу райдержадміністрації ЦНАПом, утвореним селищною, міською радою районного центру.

2. Розгляд у першому читанні проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та наближення до громадян адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану» (реєстр. № 6150 від 03.10.2017 р.)

Від Уряду:

1. Завершення розроблення, схвалення та внесення на розгляд парламенту законопроектів:
– про передачі ЦНАПам адміністративних послуг МВС;
– про упорядкування адміністративних послуг у сфері житлово-комунального господарства, благоустрою.

2. Схвалення низки важливих проектів урядових актів, розроблених станом на кінець звітного року:

– Типової інструкції з документування управлінської діяльності у електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну,
– Типової інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, Регламенту організації взаємодії органів виконавчої влади у електронній формі.

Прийняття вказаних проектів створить підґрунтя для повного та повсюдного переходу на електронний документообіг у публічній сфері.

Очікується також схвалення Урядом проекту Концепції та Плану дій з розвитку цифрової економіки в Україні до 2020 року. Ними передбачається, зокрема, розвиток Індустрії 4.0, цифрових робочих місць, STEM-освіти та цифрових освітніх послуг, цифрових інфраструктур для Інтернет-речей, блокчейну, eHealth та е-безпеки тощо.

Цифровізація економіки та інших сфер життя стимулюватиме створення нових висококваліфікованих робочих місць, підвищуватиме конкурентність українського бізнесу, приваблюватиме інвестиції, задаватиме новий рівень вимог до електронних адміністративних послуг.



АБИ МИ ВЧИЛИ ТАК, ЯК ТРЕБА...

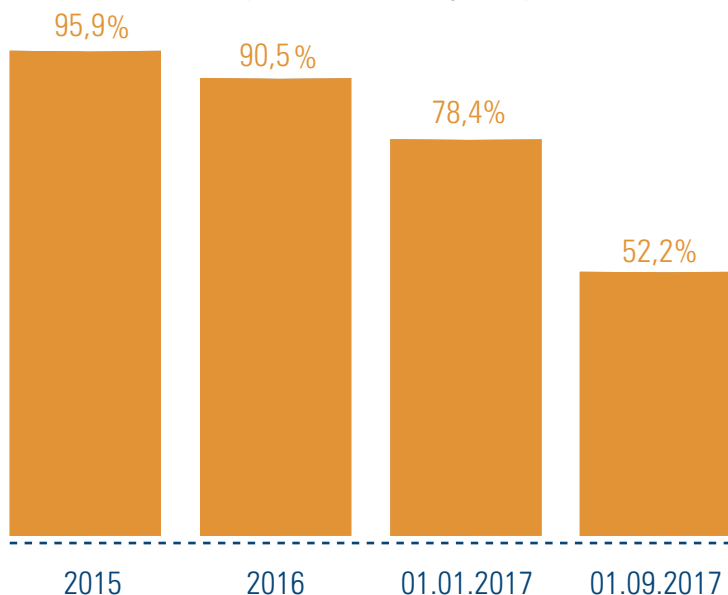
Реформа освіти стартувала

У 2017 році тривало впровадження освітньої реформи, яка значною мірою почала відповідати принципам реформи з децентралізації влади. Так, органи місцевого самоврядування набули додаткових, зокрема фінансових, повноважень у галузі освіти. Відтепер вони мають утримувати такі заклади, фінансувати їхні комунальні видатки, здійснювати оплату праці непедагогічних працівників. При цьому за кошти освітньої субвенції здійснюються виключно оплата праці педагогічних працівників у школах та здобуття загальної середньої освіти учнями у професійно-технічних навчальних закладах (заробітна плата викладачів, які забезпечують загальноосвітній компонент навчальних планів). Зважаючи на це, старт реформи освіти, зокрема впровадження «Нової української школи» та модернізація матеріально-технічної бази закладів освіти, у 2017 році залежали в цілому від спроможності місцевих бюджетів.

Значною подією стало прийняття 5 вересня Верховною Радою основного в галузі Закону України «Про освіту». Ним закріплено права ОМС на управління навчальними закладами комунальної власності, здійснення кадрової політики щодо їхніх керівників, визначено повноваження ОМС у галузі освіти, зокрема із забезпечення пільговим проїздом учнів, харчування дітей пільгових категорій, створення ресурсних центрів із інклюзивної освіти. Крім того, надано право ОМС різних адміністративно-територіальних одиниць приймати спільні рішення щодо організації здобуття початкової, базової та профільної середньої освіти, а також підвезення учнів. Передбачено також можливість надання субвенції з державного бюджету на розвиток дошкільної та позашкільної освіти, що до цього часу не здійснювалось, а також освіти осіб з особливими освітніми потребами. Фактично прийняття цього Закону стимулювало зміни в усіх сферах галузі.

Дошкільна освіта

Питання забезпечення громад послугами дошкільної освіти традиційно належить до власних повноважень ОМС. Адже на цьому рівні публічної влади легше визначити потреби громадян і спрямувати необхідні ресурси для їхнього задоволення. Поряд із тим питання приросту населення як природного, так і за наслідками вимушеної міграції зі Сходу України та АРК, інтенсивної забудови міст загострило проблему черг за місцями в дитячих садочках, необхідність розширення їхньої мережі шляхом будівництва нових закладів тощо. Зазначена черга поступово скорочується. Динаміка її скорочення, складена за даними Міністерства освіти і науки, представлена на мал. 1.

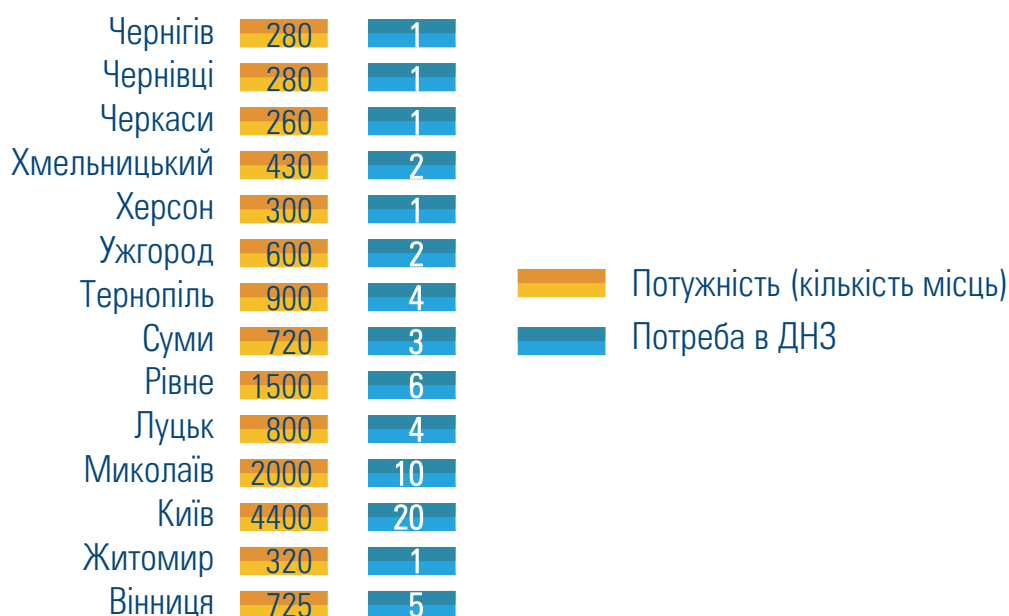


Мал. 1. Динаміка зменшення черги дітей до дошкільних навчальних закладів, %



Асоціацією міст був проведений аналіз проблематики у сфері дошкільної освіти – зокрема можливості місцевих бюджетів у видатковій частині на освіту, кількісні показники черг до ДНЗ у розрізі окремих міст та областей, проблеми перевантаження ДНЗ із розрахунку на 100 місць, а також переобладнання навчальних закладів для фізичного доступу та створення умов для розвитку дітей із особливими освітніми потребами. З'ясовано, що ОМС стимулюють зростання мережі закладів дошкільної освіти за кошти місцевих бюджетів – тобто самотужки. Іноді це робиться не надто популярними способами, зокрема шляхом закриття методичних кабінетів, спортивних залів закладів, що, звісно, негативно впливає на освітнє середовище. Також добудовуються приміщення, здійснюється реорганізація навчально-виховних комплексів у заклади дошкільної освіти, включення в мережу приватних навчальних закладів тощо.

Є й позитивні приклади цільового виділення коштів із місцевих бюджетів на будівництво, капітальні ремонти нових закладів. Наприклад, за період реформи з децентралізації влади у Києві збудовано шість закладів дошкільної освіти на 1200 місць, у Вінниці відкрито три заклади дошкільної освіти на 570 місць, у Житомирі відновлено та введено в експлуатацію заклад на 320 місць, у Луцьку збудовано один заклад та ще один реконструйовано тощо. Наразі у багатьох містах виготовляється проектно-кошторисна документація на будівництво, здійснюється будівництво або реконструкція та планується відкриття закладів відповідно до потреб. За офіційною інформацією лише окремих обраних для аналізу міст існують прогнозовані потреби у будівництві ДНЗ, відображені на мал. 2.



Мал. 2. Потреба міст у будівництві ДНЗ

Це свідчить про необхідність державної підтримки для забезпечення належного доступу до дошкільної освіти. Так, держава може сприяти будівництву нових закладів освіти, зокрема, за рахунок визначених на ці потреби квот у Державному фонді регіонального розвитку або через цільове виділення коштів із Державного бюджету України за програмою прямого фінансування чи співфінансування. Крім того, на законодавчому рівні має бути визначено процедуру обов'язкового створення соціальної інфраструктури у мікрорайонах інтенсивної забудови міст, у тому числі за кошти пайової участі.

Відповідно до намірів Уряду, оголошених під час його засідання 6 грудня, до 2020 року планується додатково створити 96147 місць у дошкільних навчальних закладах за рахунок відкрит-

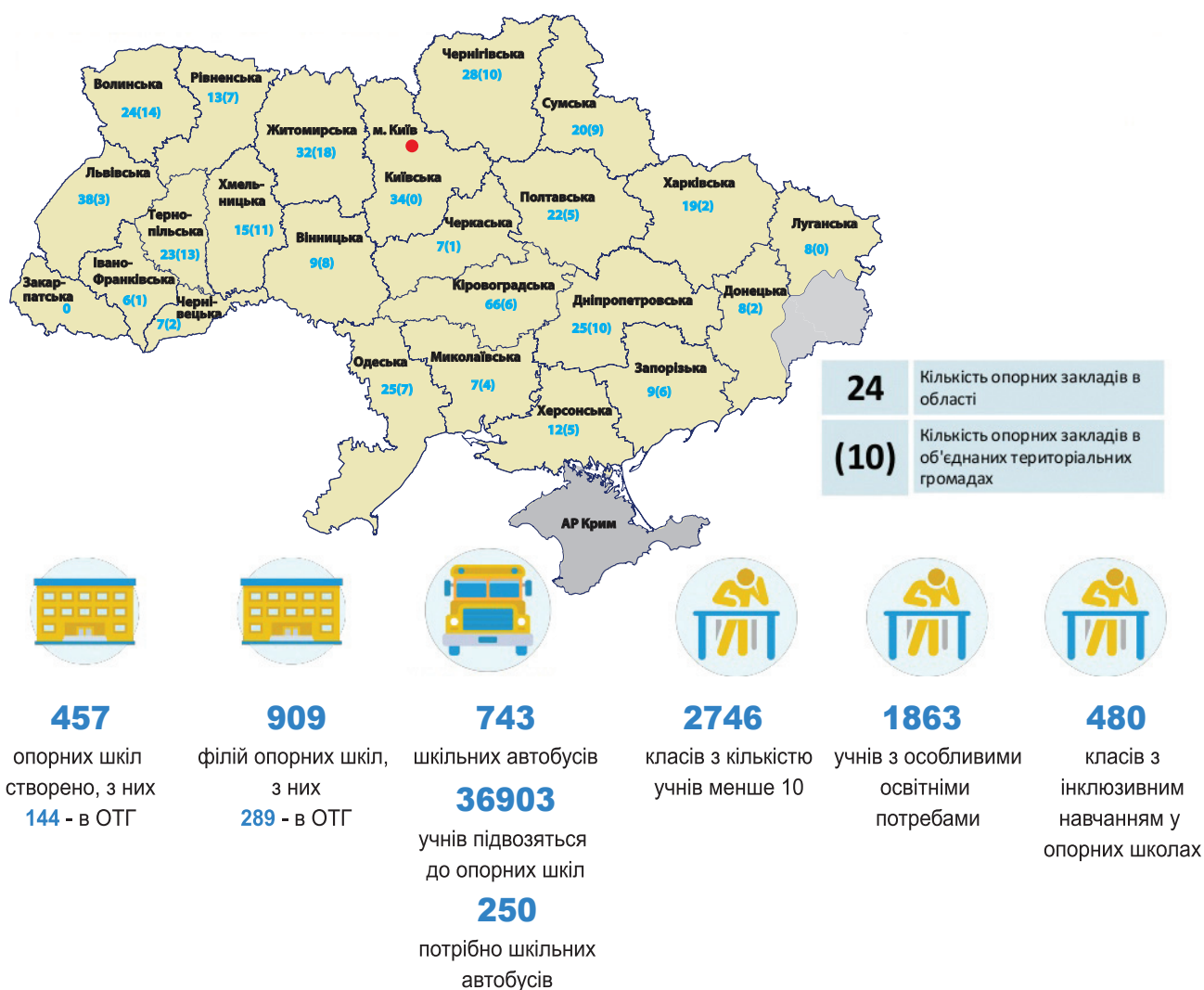
тя нових комунальних ДНЗ або дошкільних відділень; облаштування ДНЗ у сільській місцевості за рахунок використання вивільнених приміщень шкіл; відкриття приватних ДНЗ; реконструкції ДНЗ, у тому числі їх капітальних ремонтів за кошти ДФРР; відновлення функціонування ДНЗ, що не використовувались у сфері освіти. Таким чином передбачається не тільки забезпечити потреби дітей, які перебувають у чергах на місця в ДНЗ, а й розвантажити заклади дошкільної освіти з урахуванням їхньої розрахункової потужності. Під час прийняття відповідного рішення Урядом враховано пропозиції АМУ.

Загальна середня освіта

Формування ОТГ, необхідність реагувати на потреби громад у частині надання якісних освітніх послуг та оптимізації мережі закладів освіти стимулювали динамічне утворення нових освітніх округів навколо опорних шкіл у їхньому складі.

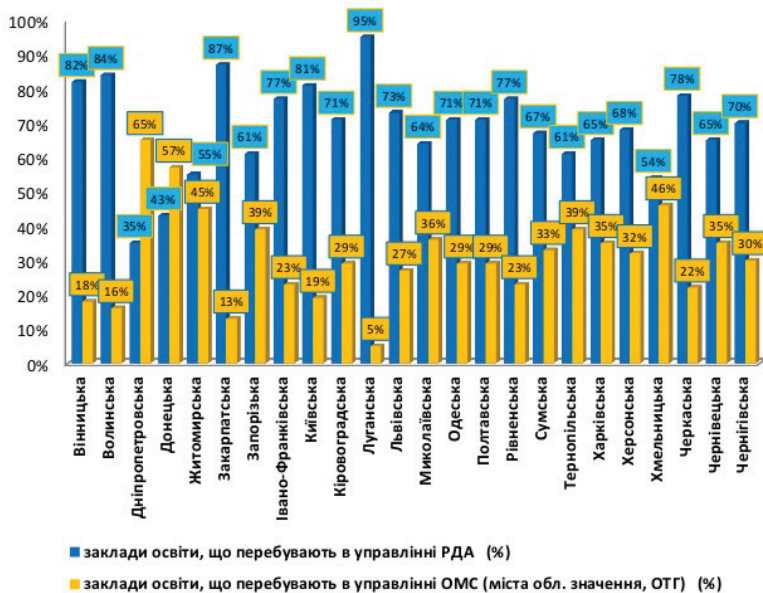
Так, за даними Мінрегіону, станом на грудень звітного року в Україні утворено 457 опорних шкіл, що на 320 шкіл більше порівняно з вереснем 2016 року (мал. 3*).

Разом із набуттям ОТГ нових повноважень у сфері освіти відбувається передача закладів загальної середньої освіти до комунальної власності цих громад (мал. 4, 5*).

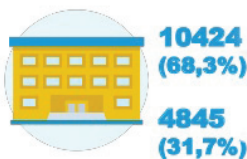


Мал. 3. Створення та функціонування освітніх округів в Україні

* У мал. 3, 4 та 5 використано матеріали із сайту <http://decentralization.gov.ua/education/gallery>



■ заклади освіти, що перебувають в управлінні РДА (%)
 ■ заклади освіти, що перебувають в управлінні ОМС (міста обл. значення, ОТГ) (%)

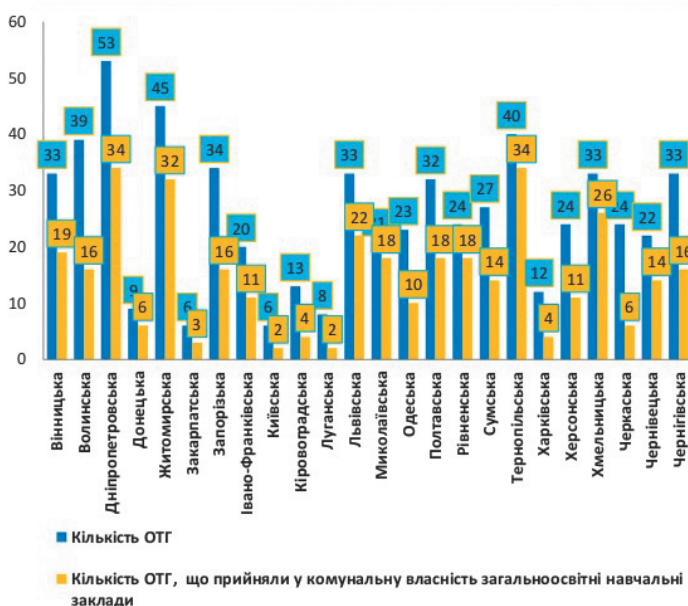


загальноосвітні навчальні заклади, що перебувають в управлінні РДА

загальноосвітні навчальні заклади, що перебувають в управлінні ОМС (міст обласного значення, ОТГ)

№ п/п	Область	Кількість загальноосвітніх навчальних закладів		
		Усього	у т. ч. заклади освіти, що перебувають в управлінні РДА	у т. ч. заклади освіти, що перебувають в управлінні ОМС (міста обл. значення, ОТГ)
1	Вінницька	833	684	149
2	Волинська	635	534	101
3	Дніпропетровська	910	319	591
4	Донецька	561	243	318
5	Житомирська	683	375	308
6	Закарпатська	648	562	86
7	Запорізька	553	335	218
8	Івано-Франківська	692	533	159
9	Київська	681	552	129
10	Кіровоградська	348	248	100
11	Луганська	292	278	14
12	Львівська	1216	891	325
13	Миколаївська	524	337	187
14	Одеська	795	568	227
15	Полтавська	607	434	173
16	Рівненська	617	478	139
17	Сумська	476	321	155
18	Тернопільська	758	459	299
19	Харківська	746	485	261
20	Херсонська	441	300	141
21	Хмельницька	730	391	339
22	Черкаська	603	473	130
23	Чернівецька	409	264	145
24	Чернігівська	511	360	151
ВСЬОГО		15269	10424	4845

Мал. 4. Мережа закладів загальної середньої освіти (ОМС та РДА)



■ Кількість ОТГ
 ■ Кількість ОТГ, що прийняли у комунальну власність загальноосвітні навчальні заклади



356 – ОТГ прийняли у комунальну власність
1911 загальноосвітніх навчальних закладів

№ п/п	Область	К-ть ОТГ	К-ть ОТГ, що прийняли у комунальну власність загальноосвітні навчальні заклади	К-ть загальноосвітніх навчальних закладів, що перейшли у комунальну власність ОТГ	К-ть ОТГ, що передали освітню субвенцію до районного бюджету
1	Вінницька	33	19	75	4
2	Волинська	39	16	98	0
3	Дніпропетровська	53	34	130	4
4	Донецька	9	6	52	1
5	Житомирська	45	32	188	2
6	Закарпатська	6	3	20	0
7	Запорізька	34	16	47	0
8	Івано-Франківська	20	11	72	0
9	Київська	6	2	8	0
10	Кіровоградська	13	4	15	0
11	Луганська	8	2	14	1
12	Львівська	33	22	133	0
13	Миколаївська	21	18	79	3
14	Одеська	23	10	47	1
15	Полтавська	32	18	85	0
16	Рівненська	24	18	83	0
17	Сумська	27	14	46	3
18	Тернопільська	40	34	219	2
19	Харківська	12	4	21	0
20	Херсонська	24	11	47	3
21	Хмельницька	33	26	243	0
22	Черкаська	24	6	21	4
23	Чернівецька	22	14	83	0
24	Чернігівська	33	16	85	2
ВСЬОГО		614	356	1911	30

Мал. 5. Мережа закладів загальної середньої освіти ОТГ

На кінець звітного періоду 356 ОТГ прийняли до комунальної власності 1911 закладів освіти. Водночас 30 ОТГ передали освітню субвенцію до районних бюджетів. Це означає, що зазначені ОТГ досі не мають власних органів управління освітою і не здійснюють управлінських функцій щодо закладів освіти, розташованих на їхній території.

Відповідно до бачення експертів АМУ, ОТГ мають набувати повноваження управління закладами загальної середньої освіти із оперативним утворенням власних органів управління освітою, входити в регіональне освітнє середовище як прямий учасник освітніх процесів, чим забезпечувати доступність та якість освітніх послуг для громад у комунальних закладах загальної середньої освіти. Однак ще є факти, коли департаменти освіти і науки ОДА продовжують здійснювати інформування органів управління освітою ОТГ не напряму, а опосередковано – через органи управління освітою РДА. Це суттєво гальмує процеси впровадження реформи «Нова українська школа», а освітній інформаційний простір робить лише частково доступним для ОТГ.

Важливою є зміна механізмів фінансування закладів загальної середньої освіти. З 1 січня звітного року всім педагогічним працівникам шкіл було підвищено заробітну плату шляхом підняття у розрядів у Єдиній тарифній сітці. Міністерством освіти і науки розроблено і затверджено нову формулу розподілу освітньої субвенції, що враховує навчальні плани, зарплату педагогічного персоналу та наповнюваність класів, а також через певні коефіцієнти враховує особливості окремих категорій шкіл – наприклад, розташованих у гірській місцевості. За цією формулою вже здійснюється розрахунок обсягів освітньої субвенції на 2018 рік.

З метою просування реформи освіти Кабінетом Міністрів визначено 100 пілотних шкіл, де у 2017/2018 навчальному році апробується новий Державний стандарт початкової школи, при цьому школам надається державна допомога на оновлення та модернізацію матеріально-технічної бази.

Урядом 13 грудня прийнято розпорядження № 903-р «Про затвердження плану заходів на 2017–2029 роки із запровадження Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти «Нова українська школа»». Зазначений План передбачає оновлення змісту освіти, запровадження моніторингових досліджень, зміни у підвищенні кваліфікації вчителів, а також розробку професійних стандартів у сфері загальної середньої освіти. Окрім того, реалізація Плану заходів забезпечить поетапний перехід на дванадцятирічне навчання.

Позашкільна освіта

Новим Законом України «Про освіту» внесено зміни і до відповідного закону, що регулює систему позашкільної освіти. Зокрема передбачено, що у закладах позашкільної освіти можуть здобуватися часткові кваліфікації нульового – третього рівнів Національної рамки кваліфікацій. Компетентності, здобуті за програмами позашкільної освіти, можуть враховуватися та визнаватися на відповідному рівні освіти. Наприклад, діти, які навчаються у музичних школах, спортивних гуртках, зможуть перераховувати свої здобутки та не відвідувати відповідні уроки у школі за домовленістю між батьками та керівництвом закладу.

Професійно-технічна освіта

Відповідно до Бюджетного кодексу заклади професійно-технічної освіти, розташовані на території міст – обласних центрів, фінансуються з бюджетів цих міст. На засіданні Уряду, що відбулося 25 жовтня, прийнято розпорядження Кабінету Міністрів № 831-р «Питання управління державними професійно-технічними навчальними закладами, підпорядкованими Міністерству освіти і науки України». Цим актом містам-обласним центрам передано повноваження щодо призначення керівників закладів, однак усупереч логіці* та зверненням АМУ, функції з управління підпорядкованими МОН державними професійно-технічними навчальними закладами (ПТНЗ), у тому

* Закон України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" передбачав передачу закладів професійно-технічної освіти містам

числі функції з оперативного управління майном навчальних закладів, передаються на тимчасове виконання не міським радам міст-обласних центрів, а обласним державним адміністраціям.

Наступним кроком Уряду стала підготовка проекту розпорядження «Про передачу цілісних майнових комплексів державних професійно-технічних навчальних закладів у спільну власність територіальних громад Житомирської та Івано-Франківської областей». Ним пропонується передати цілісні майнові комплекси професійно-технічних навчальних закладів у спільну власність територіальних громад Житомирської та Івано-Франківської областей. У тому числі йдеться й про 4 ПТНЗ, що перебувають на території міста Івано-Франківська та фінансуються з його міського бюджету. Асоціація міст України внесла пропозиції про передачу зазначених чотирьох закладів в управління Івано-Франківській міській раді та очікує, що це буде враховано в остаточній редакції розпорядження Уряду, яке станом на кінець року ще перебуває на стадії підготовки. В разі передачі зазначених ПТНЗ не області, а місту, це може стати позитивним прецедентом.

Отже, реформою освіти, з одного боку, передбачається передача значних видаткових повноважень у цій сфері органам місцевого самоврядування, а з іншого боку відсутні компенсаторні механізми, що дозволяли би збалансувати місцеві бюджети, навантажені цими видатками. Крім того, прийняття нового Закону України «Про освіту» спричинило необхідність розробки нових редакцій спеціальних законів, які регулюють різні сфери освіти, а також багатьох підзаконних актів. Відсутність на даний час цих документів не дозволяє повною мірою реалізовувати зміни на муніципальному рівні. Після прийняття нової нормативно-правової бази чи її оновлення з урахуванням термінів, визначених Урядом, очікується масове впровадження реформи «Нова українська школа» вже у 2018/2019 навчальному році.

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ: ПІЛЬГИ – ДЕРЖАВНІ, КОШТИ – МІСЦЕВІ...

Підвищення соціальних гарантій: бюджет 2017

Наприкінці 2016 року Верховна Рада прийняла закон «Про Державний бюджет України на 2017 рік», яким мінімальну заробітну плату було підвищено до 3200 гривень, тобто одразу вдвічі. Це, за словами Міністра соціальної політики А.Рєви, було спричинене зменшенням за два попередні роки співвідношення фактичного і законодавчо визначеного прожиткового мінімуму в нашій країні з 88 % до майже 45%. Підняття мінімальної зарплати, за даними Уряду, торкнулося 1,1 млн осіб, які працюють у бюджетній сфері, і 2,6 млн працівників недержавної сфери. Цей захід забезпечив з січня 2017 року 2%-не перевищення мінімальної зарплати над фактичним прожитковим мінімумом при тому, що на кінець грудня 2016 року мінімальна зарплата була меншою за фактичний прожитковий мінімум майже вдвічі. Однак вже в березні фактичний прожитковий мінімум випередив мінімальну зарплату і досяг 3237 грн на місяць. Станом на листопад звітного року мінімальна зарплата відставала від фактичного прожиткового мінімуму вже на 10 %.

Що ж стосується законодавчо визначеного прожиткового мінімуму, відповідно до якого розраховуються пільги та допомоги, то він за рік зріс на 10 % (у 2016 році – на 16%) за рівня інфляції біля 12,5 % (мал. 1).



Мал. 1. Співвідношення прожиткового мінімуму та мінімальної зарплати в 2016-2017 р.р., грн

Станом на кінець 2017 року ці перегони тривали. Законом «Про Державний бюджет України на 2018 рік» з 1 січня наступного за звітним року мінімальну зарплату підвищено до 3723 гривні, що суттєво підвищить купівельну спроможність та соціальну захищеність громадян у територіальних громадах – зокрема, в комунальному господарстві та бюджетній сфері.

Органи місцевого самоврядування та контроль за додержанням законодавства про працю

Однією з цілей підвищення мінімальної заробітної плати була детінізація економіки. За даними Уряду, станом на початок 2017 року в тіньовому секторі економіки працювало близько 3,7 млн громадян. Для подолання цієї проблеми Парламент зробив ще один суттєвий крок: з 1 січня органи місцевого самоврядування на виконання своїх повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю отримали можливість проводити перевірки на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності та складати протоколи про адміністративні правопорушення щодо зазначених питань.

Рішення про делегування ОМС зазначених повноважень було логічним і послідовним у контексті децентралізаційної реформи, оскільки саме на місцях:

- найкраще знають, які суб'єкти господарювання порушують закон у сфері праці та зайнятості;
- найбільше зацікавлені в детінізації праці з метою отримання до місцевого бюджету відповідної частки податку.

На виконання Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 06.12.2016 р. № 1774 Державною службою України з питань праці спільно з Асоціацією міст було напрацьовано Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю органами місцевого самоврядування, затверджений урядовою постановою від 26.04.2017 р. № 295.

У свою чергу, Мінсоцполітики наказом від 24.05.2017 р. № 866 затвердило форму та опис службового посвідчення інспектора праці, а наказом від 11.07.2017 р. № 1127 – форми картки обліку даних інспектора праці. Це забезпечило можливість службовцям місцевого самоврядування отримувати посвідчення інспекторів праці. Далі наказом Мінсоцполітики від 18.08.2017 р. № 1338 «Про затвердження форм документів, що складаються при здійсненні заходів державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, зайнятість та працевлаштування інвалідів» було затверджено документи, яких потребували органи місцевого самоврядування для проведення інспекційних перевірок.

Водночас Верховна Рада Законом України «Про Державний бюджет України на 2018 рік» тимчасово заблокувала такі перевірки, продовживши дію мораторію на здійснення планових перевірок, передбачених Законом України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 03.11.2016 № 1728, до кінця 2018 року. Відповідно до змін, передбачених Законом № 2246, перелік органів, на які не поширюється дія мораторію, встановлюється Кабінетом Міністрів України. Очікується, що зазначений перелік буде затверджений до кінця січня 2018 року та включатиме органи місцевого самоврядування.

Вже на кінець звітного року, за даними Держпраці, більше 25% міст обласного значення та ОТГ розпочали вживати заходи, спрямовані на реалізацію наданих повноважень з контролю за дотриманням законодавства про працю. Посвідчення інспектора праці отримав 221 працівник органів місцевого самоврядування з 23 областей.

Реформування системи інтернатного догляду, виховання та соціального захисту дітей

У 2016 році були запроваджені дві принципово нові форми забезпечення соціального захисту дітей – патронат та наставництво.

Патронат над дитиною було запроваджено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми» від 26.01.2016 № 936. Йдеться про тимчасовий (до трьох місяців, а в окремих випадках – до півроку) догляд, виховання та реабілітацію дитини в сім'ї патронатного вихователя на період подолання дитиною, її батьками чи іншими законними представниками складних життєвих обставин або на період прийняття рішення про набуття дитиною статусу дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування, та визначення форми її влаштування (приймна сім'я, дитячий будинок сімейного типу, опіка/піклування, інтернатна установа).

Наставництво започатковано Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» щодо наставництва» від 08.09.2016 № 1504. Воно є добровільною безоплатною діяльністю наставника з надання дитині, яка проживає у закладі для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, іншому закладі для дітей, індивідуальній підтримки та допомоги, насамперед у підготовці до самостійного життя.

У 2017 році тривало активне впровадження цих форм. Так, у Державному бюджеті України на 2017 рік на оплату послуг із здійснення патронату над дитиною та виплату соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя було передбачено відповідну субвенцію. Сумарно разом із субвенцією на державну соціальну допомогу на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; грошовим забезпеченням батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» було виділено 773 млн гривень.

У березні Уряд прийняв постанову «Деякі питання здійснення патронату над дитиною» № 148, відповідно до якої затверджено Порядок створення та діяльності патронатних вихователів, влаштування, перебування дитини в такій сім'ї, форму Типового договору про патронат над дитиною, Порядок оплати послуг патронатного вихователя та виплати соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя. Ці заходи вже в звітному році дозволили розпочати створення системи патронатних вихователів. Водночас передбачається передача фінансування цих функцій у 2019 році на місцеві бюджети, що може підірвати розвиток системи патронату в Україні в разі браку в місцевих бюджетах відповідних коштів.

Наступними кроками реформування системи інтернатного догляду були прийняття розпорядження Кабінету Міністрів від 05.04.2017 р. № 230-р «Про схвалення Концепції Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року» та урядове розпорядження від 09.08.2017 р. № 526-р «Про Національну стратегію реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026 роки та план заходів з реалізації її I етапу». Концепція передбачає кроки, зокрема, щодо забезпечення пріоритетності сімейного виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а Стратегія – реформування системи інтернатного догляду та виховання дітей.

Оскільки понад 90% дітей, що перебувають в інтернатних закладах, мають батьків, 9 серпня були внесені зміни до Типового положення про комісію з питань захисту прав дитини. Відповідно до них така Комісія перед кожним навчальним роком буде розглядати питання про доцільність влаштування здорової дитини за наявності батьків до загальноосвітньої школи-інтернату. Це має зменшити чисельність дітей у школах-інтернатах і спонукати батьків виконувати їхній конституційний обов'язок – виховання дітей.

Безпрецедентним кроком було виділення законом «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік»» від 13.07.2017 р. субвенції в сумі 277,7 млн гривень на будівництво/капітальний ремонт/реконструкцію малих групових будинків, будинків підтриманого проживання; будівництво/придбання житла для дитячих будинків сімейного типу, соціального житла для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа; на виготовлення проектно-кошторисної документації. Це сприятиме розвитку сімейних форм виховання та підвищить соціальну захищеність дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Порядок використання вищезазначеної субвенції був схвалений постановою Кабінету Міністрів від 15.11.2017 р. № 877 «Про затвердження Порядку та умов надання у 2017 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво/капітальний ремонт/реконструкцію малих групових будинків, будинків підтриманого проживання, будівництво/придбання житла для дитячих будинків сімейного типу, соціального житла для дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, осіб з їх числа, виготовлення проектно-кошторисної документації».

Окрім того, держава зробила кроки до реформування системи соціального захисту дітей. Так,

Законом від 19.01.2017 р. № 1824-VIII внесено зміни до Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей», відповідно до яких у кожній територіальній громаді має або бути створена служба у справах дітей, або взятий на роботу працівник, відповідальний за захист прав дітей. Станом на листопад у ОТГ було утворено 43 служби у справах дітей або виконавчі органи, до компетенції яких відносяться питання соціального захисту дітей, та працювало 239 працівників, відповідальних за захист прав дітей (без створення окремого органу).

Уряд, у свою чергу, своєю постановою від 15.11.2017 р. № 877 вніс зміни до Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, якими прирівняв повноваження служб у справах дітей, створених в ОТГ, до служб, створених РДА або міськрадами міст обласного значення (окрім деяких повноважень, зокрема щодо усиновлення). При цьому ОТГ отримали вагомі повноваження у сфері захисту прав дітей. У 2018 році планується відпрацювання взаємодії районних служб та служб ОТГ та вдосконалення розподілу їхніх повноважень.

У результаті реалізації системи зазначених заходів очікується зменшення чисельності дітей в інтернатних закладах та самих закладів на 10% у 2019 році.

Організація системи соціальної підтримки населення та надання соціальних послуг в ОТГ

У країні триває децентралізаційна реформа та об'єднання територіальних громад. Так, протягом 2015-2017 років в Україні створено 665 ОТГ, в тому числі протягом 2017 року – 299 ОТГ. При цьому, оскільки ОТГ переходять на прямі міжбюджетні відносини та стають фінансово незалежними від районного рівня, частина повноважень у сфері соціального захисту населення переходить саме до них.

Ще в 2016 році наказом Мінсоцполітики від 19.01.2016 р. № 26 було затверджено Методичні рекомендації щодо виконання власних (самоврядних) повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення. Це був перший наказ цього Міністерства, спрямований на роз'яснення новоствореним ОТГ засад їхньої діяльності у цій сфері.

У 2017 році Мінсоцполітики за підтримки Дитячого фонду ООН UNICEF та за участі АМУ розпочало проект «Впровадження моделі адміністрування надання послуг із соціальної підтримки та моделі інтегрованої системи соціальних послуг у пілотних об'єднаних територіальних громадах». Згідно з ним представники органів місцевого самоврядування із 40 ОТГ зі всієї України проходили навчання щодо організації в них якісної системи соціального захисту. Міністерство наказом від 21.06.2017 № 1030 (у редакції від 13.09.2017 - № 457) затвердило Методичні рекомендації щодо діяльності об'єднаної територіальної громади у сфері соціального захисту населення та захисту прав дітей.

Крім того, з метою чіткого визначення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад різних категорій Мінсоцполітики спільно з АМУ розроблено проект Закону про внесення змін до статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Його станом на кінець 2017 року погоджено із заінтересованими органами, і в січні-лютому 2018 року очікується внесення його на розгляд Кабінету Міністрів.

Монетизація пільг та субсидій

У 2016 році субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг та на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян не була передбачена (у 2014 та 2015 роках вона становила 1,9 млрд гривень). За підрахунками експертів АМУ місцеві бюджети недоотримали тоді близько 2,2 млрд гривень, а всі необхідні для цього видатки здійснювалися з місцевих бюджетів. У 2017 році парламент прийняв зміни до Бюджетного кодексу, відповідно до яких видатки на надання цих пільг вже офіційно покладено на місцеві бюджети, хоча це суперечить статті 142 Конституції України, відповідно до якої витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, мають компенсуватися державою.

З метою відновлення конституційної справедливості, а також для забезпечення переходу до адресності надання допомог АМУ розроблено та передано наприкінці 2016 року до Мінсоцполітики пакет проектів НПА з монетизації пільгового проїзду.

Протягом 2017 року проходили перемовини із Мінфіном щодо виділення відповідних коштів із державного бюджету, які не принесли результату. Водночас Мінсоцполітики розробило проект монетизації пільг на проїзд за рахунок коштів місцевого бюджету, з яким, у свою чергу, не погоджується АМУ.

У зв'язку з тим, що питання відшкодування заборгованості за надані у 2016 році послуги перевезення та зв'язку державою не вирішується, органи місцевого самоврядування почали звертатися до судів з позовами до Кабінету Міністрів щодо визнання протиправною його бездіяльності в частині невиділення субвенції на пільговий проїзд та щодо стягнення шкоди у розмірі фактично сплачених з місцевого бюджету коштів на компенсацію пільгового проїзду. Так, у звітному році за позовом Славутської міської ради Хмельницької області спочатку Окружний адміністративний суд міста Києва, а потім і Київський апеляційний адміністративний суд таку бездіяльність Кабміну визнали протиправною. Окремий судовий розгляд щодо відшкодування коштів перенесено на 2018 рік.

Аналогічна ситуація склалася щодо забезпечення надання пільг на користування послугами зв'язку. Оскільки Кабмін у 2016 році відповідної субвенції містам не виділив, надавачі послуг, зокрема Укртелеком, почали звертатися до суду з позовами до органів місцевого самоврядування щодо відшкодування їм коштів за надані послуги. Органи місцевого самоврядування, програючи ці справи в судах, почали готувати відповідні регресні позови до Уряду. Зокрема, станом на кінець звітного року з таким позовом до суду звернулася Славутська міська рада.

Оскільки монетизація пільг органами державної влади гальмується, АМУ почала лобювати інші механізми запровадження монетизації. За підтримки Асоціації та з врахуванням її пропозицій, зокрема, щодо уникнення юридичної колізії у питаннях користування електронним квитком, Верховною Радою 17 січня було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження автоматизованої системи обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті». Прийняття цього Закону:

- дало можливість обліковувати реальну чисельність пасажирів у громадському транспорті, зокрема пільговиків;
- сприяє ефективному плануванню маршрутів громадського транспорту та підвищить ефективність використання коштів місцевих бюджетів;
- є важливим кроком до монетизації пільги на проїзд.

Краще просувалося впровадження монетизації субсидій на оплату комунальних послуг. Оскільки субсидії не стимулюють громадян раціонально використовувати енергоресурси, Уряд своєю постановою від 26.04.2017 р. № 300 надав їм змогу отримувати зекономлену субсидію в грошовій формі. Частина невикористаної суми субсидії, яку можна монетизувати, складає в еквіваленті 100 куб. метрів природного газу або вартості 150 кВт·г електричної енергії – приблизно 600 гривень. Це стало одним з перших дієвих кроків до мотивування громадян економити енергоресурси.

Наступним кроком до забезпечення адресності пільг та їхньої монетизації стало прийняття Урядом постанови від 08.11.2017 р. № 951, якою з 1 січня 2018 року монетизуються пільги та житлові субсидії на рівні надавачів послуг і скасовано клірингові розрахунки між надавачами послуг та державою. У 2018 р. планується здійснити таку монетизацію вже на рівні громадян.

Чого очікувати у 2018 році

У 2018 році держава планує курс на децентралізацію сфери соціальних послуг та підвищення рівня соціальної захищеності громадян. Підвищення мінімальної заробітної плати законом «Про Державний бюджет України на 2018 рік» з 1 січня 2018 року до 3723 гривень, тобто на 16 %, спря-

мовано саме на досягнення цієї мети. Розглядається можливість підняття у 2018 році мінімальної заробітної плати до 4100 гривень.

Реформування інтернатних установ, організацію системи догляду на місцях та підвищення соціальної захищеності дітей у 2018 році передбачається здійснити шляхом реалізації заходів у декількох напрямках. Це, по-перше, активний розвиток системи патронатних вихователів: у 2018 році субвенцію на патронат збільшено на 20% – до 926 млн гривень. По-друге, це активне будівництво на місцях приміщень для дитячих будинків сімейного типу та малих групових будинків: субвенцію на таке будівництво збільшено на 86 % або до 518 млн гривень. По-третє, планується збільшити державну соціальну допомогу на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Подальша монетизація пільг та субсидій з оплати житлово-комунальних послуг повинна у 2018 році досягнути свого апогею. Якщо система запрацює, планується вже до початку 2019 року надавати пільги та субсидії у грошовій формі безпосередньо громадянам. Перспективи монетизації інших пільг, зокрема пільгового перевезення та послуг із зв'язку, поки що такими чіткими не виглядають, оскільки Уряд прагне здійснити монетизацію за рахунок коштів місцевих бюджетів, а органи місцевого самоврядування проти цього категорично заперечують, наполягаючи на дотриманні конституційного принципу, відповідно до якого встановлені державою пільги повинні надаватись за рахунок коштів державного бюджету.

У цілому процеси 2018 року можуть розвиватися неочікувано в зв'язку з входженням держави і суспільства в період політичної турбулентності – підготовки до парламентських і президентських виборів. Тенденція підвищення соціальних гарантій повинна прослідковуватися, зокрема, також і з цієї причини.



МЕДИЧНА РЕФОРМА: НА СТАРТ! УВАГА!...

Законодавчі ініціативи Уряду щодо нової моделі фінансування медичної допомоги та позиція органів місцевого самоврядування

Наприкінці 2016 року розпорядженням Уряду №1013-р було ухвалено Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я. Вона передбачає перехід від фінансування інфраструктури до фінансування медичної послуги, запровадження єдиного національного замовника медичних послуг, розмежування повноважень і відповідальності між державою, органом місцевого самоврядування, лікарем і пацієнтом. Зокрема, держава через замовника має закуповувати для кожного громадянина медичні послуги в рамках гарантованого пакету, який затверджуватиметься щороку та залежатиме від економічного стану держави. Орган місцевого самоврядування, зі свого боку, має створювати належні умови для надання якісної медичної допомоги, а саме: утримувати інфраструктуру, закуповувати необхідне обладнання, реалізувати місцеві програми у сфері охорони здоров'я згідно з потребами конкретної громади. Планується, що реформа відбуватиметься поетапно та розпочнеться зі зміни підходів до фінансування первинної ланки медичної допомоги – закупівлі послуг сімейного лікаря для кожного жителя за його власним вибором. Такий підхід відповідає європейському досвіду надання первинної допомоги. Однак важливо, аби стандарти надання медичних послуг в Україні також відповідали європейським, оскільки лише від зміни механізму фінансування якість медичної допомоги навряд чи одразу зміниться на краще.

Міністерством охорони здоров'я на реалізацію Концепції було розроблено пакет законопроектів: «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» (№ 6327), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо видатків на первинну медичну допомогу» (№ 6329), «Про додаткові державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів особам, які захищають незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України в антитерористичній операції та забезпечують її проведення» (№ 6328). Вони 10 квітня 2017 року були внесені Урядом на розгляд Верховної Ради України.

Основною новацією пакету законопроектів було те, що ними вперше у вітчизняній практиці пропонувалися підходи до формування державного гарантованого пакету медичної допомоги. Зокрема, передбачалося, що послуги первинної та екстреної медичної допомоги повністю, без співоплати пацієнтів, покриватимуться державним медичним страхуванням; послуги спеціалістів та обстеження за направленнями покриватимуться державним страхуванням зі співплатою пацієнтом, а без направлення – повністю з коштів пацієнта; послуги стаціонарного лікування та високоспеціалізовані послуги покриватимуться державним страхуванням із співплатою пацієнтом; встановлений обсяг ліків за рецептом покриватиметься державним страхуванням із співплатою пацієнтом через механізм реімбурсації.

Очевидно в зв'язку з тим, що МОЗ та Комітет Верховної Ради України з питань охорони здоров'я так і не досягли домовленостей щодо принципів засад реформи, проект Закону «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» (реєстр № 6327) був спрямований на розгляд не до профільного парламентського Комітету, а до Комітету з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення.

Вже на етапі розгляду в комітетах та під час розгляду парламентом у першому читанні (8 червня) пакет законопроектів викликав значний резонанс та дискусії – зокрема, через пропоновану кардинальну зміну підходів до фінансування надання медичної допомоги населенню та утримання закладів охорони здоров'я, і в середовищі місцевого самоврядування.

В цілому органи місцевого самоврядування, їхні асоціації підтримали принципи запропонованої медичної реформи. В той же час, найбільшу дискусію викликав запропонований механізм фінансування галузі, тобто відмова від медичної субвенції та перехід до централізованого фінансування галузі за принципом «гроші ходять за пацієнтом».

Так, за результатами аналізу пакету законопроектів органи місцевого самоврядування висловили такі застереження щодо можливих ризиків:

1. Законопроектами не передбачено закріплення «фінансових гарантій» держави щодо надання медичних послуг у фінансовому еквіваленті, наприклад, у відсотках до ВВП. У фінансово-економічному обґрунтуванні до законопроектів лише висловлюється припущення, що частка фінансування охорони здоров'я з Державного бюджету складатиме від 2,1% ВВП у 2017 р. до 3,8 % ВВП у 2021 р. У той же час за висновками Всесвітньої організації охорони здоров'я національна система охорони здоров'я може нормально функціонувати за умови спрямування в галузь не менш, ніж 6% ВВП.

2. Не визначається розмір офіційної співоплати пацієнта за надані медичні послуги, пов'язані з наданням вторинної та третинної медичної допомоги, і теоретично він може складати й 99%.

3. Незрозумілим є запропонований підхід до обрахунку та встановлення тарифів для оплати медичних послуг за умов залежності гарантованого пакету від економічного стану держави: чи тарифи будуть економічно обґрунтовані, а змінюватиметься перелік послуг у гарантованому пакеті, чи гарантований перелік буде постійним, а тариф на послугу змінюватиметься.

4. Передбачається, що «Національна служба здоров'я» (центральний орган виконавчої влади) самостійно встановлює тарифи, укладає угоди з постачальниками послуг та контролює їх надання. Суміщення цих повноважень в одному органі виконавчої влади містить корупційні ризики. Позиція ОМС полягає в тому, що тарифи на медичні послуги має встановлювати Кабінет Міністрів України, а контролювати якість та повноту надання послуг має окремий орган.

5. З 2017 року органи місцевого самоврядування відповідно до змін в бюджетному законодавстві вже фінансують з власних доходів комунальні послуги та енергоносії, що споживаються закладами охорони здоров'я (ЗОЗ). Змінами до Бюджетного кодексу (проект №6329, що йшов пакетом з проектами № 6327 та № 6328) пропонується з власних доходів місцевих бюджетів фінансувати додатково: місцеві програми розвитку ЗОЗ (оновлення матеріально-технічної бази, капітальний ремонт, реконструкція); місцеві програми надання населенню медичних послуг понад державний гарантований пакет; місцеві програми громадського здоров'я; комп'ютеризацію та інформатизацію ЗОЗ. Це загрожує значним додатковим навантаженням на місцеві бюджети.

6. Державні ресурси є обмеженими, тому коштів на фінансування гарантованого державою пакету медичних послуг може не вистачити навіть на поточну діяльність ЗОЗ із забезпечення надання медичної допомоги. Враховуючи, що переважна більшість ЗОЗ перебуває в комунальній власності, а органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за забезпечення їх утримання, це може призвести до ситуації, що місцеві ради будуть змушені фінансувати з власних ресурсів і поточні видатки ЗОЗ. Таким чином може скластися ситуація, коли здійснення основної частини видатків на охорону здоров'я буде покладено саме на місцеві бюджети.

7. У зв'язку з обмеженістю (чи відсутністю) державного замовлення в конкретних ЗОЗ соціальна та політична відповідальність за їх закриття, оптимізацію, перепрофілювання ляже на органи місцевого самоврядування як на власників.

8. За сьогодняшнього рівня життя та низького рівня відповідальності за власне здоров'я для багатьох людей, а особливо тих, хто хворіє на хронічні захворювання та потребує постійної спеціалізованої допомоги, вторинна допомога може стати недоступною через нестачу у пацієнтів коштів для співоплати.

9. Фінансування комунальних послуг та енергоносіїв, спожитих комунальними ЗОЗ, відбувається за рахунок власних коштів місцевих бюджетів. Для приватних ЗОЗ це не передбачається, що порушує принцип конкуренції постачальників, оскільки ставить у нерівні умови фізичних осіб – постачальників медичних послуг і комунальні заклади охорони здоров'я, яким держава сплачуватиме однакову вартість медичної послуги. Видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, що споживаються як комунальними, так і приватними закладами охорони здоров'я, мають бути складовою собівартості медичної послуги.

Враховуючи, що зміна до підходів фінансування галузі може призвести до розбалансування місцевих бюджетів і до необхідності вишукування додаткових джерел, органами місцевого самоврядування пропонувалося відтермінувати впровадження нової системи фінансування первинної медичної допомоги до нового бюджетного періоду з метою забезпечення підготовки та прийняття необхідної підзаконної нормативно-правової бази, проведення навчання працівників, що обслуговують галузь, до роботи в нових умовах тощо.

Зрештою, за результатами дискусій проект Закону «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» (реєстр № 6327) у першому читанні був парламентом підтриманий, але з обов'язковим врахуванням до другого читання таких принципових положень, як вилучення співоплати за медичну послугу з боку пацієнтів, надання медичних субсидій соціально незахищеним верствам населення, повної оплати державою медичної допомоги для вагітних та дітей. Проект Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо видатків на первинну медичну допомогу» (№ 6329) взагалі був відхилений. Комітет ВРУ з питань бюджету запропонував повернутися до змін в бюджетне законодавство після узгодження принципових положень проекту № 6327.

Щодо проекту Закону «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» (реєстр. № 6327), то робочій групі на базі Комітету ВРУ з питань охорони здоров'я під співголовуванням Голови Комітету О.Богомолець та члена Комітету С.Березенка було доручено його доопрацювати. При цьому робоча група була сформована виключно з народних депутатів – членів Комітету без залучення громадськості. Загалом до проекту народними депутатами України було запропоновано більше дев'ятисот поправок. Робочій групі та Комітету не вдалося дійти консенсусу щодо багатьох із них, і поправки були винесені на розгляд Верховної Ради в пленарний зал. Нарешті 19 жовтня 2017 року після гарячих дискусій Закон України «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» був ухвалений. У ньому відображені такі позиції АМУ, як:

- набуття чинності проектом з нового бюджетного періоду – з 1 січня 2018 року;
- встановлення відсотка ВВП - 5%, який щорічно виділятиметься на галузь.

Крім того, на заміну відхиленому парламентом проекту змін до Бюджетного кодексу України (№6329), було підготовлено та 19 жовтня 2017 року ухвалено також комплексний Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (№7116), яким, зокрема, передбачені норми, спрямовані на реалізацію реформи фінансування медичної галузі.

Президент України підписав зазначені Закони наприкінці 2017 року 29 та 30 грудня відповідно, тим самим давши старт реформі фінансування системи охорони здоров'я в Україні.

Отже, відповідно до прийнятих законів, до 1 січня 2020 року триватиме перехідний період, протягом якого видатки на охорону здоров'я частково фінансуватимуться через механізм медичної субвенції місцевим бюджетам. Після його завершення розподіл видатків на фінансування охорони здоров'я виглядатиме наступним чином:

Державний бюджет	Місцеві бюджети
Програма державних гарантій медичного обслуговування Державні програми розвитку та підтримки державних ЗОЗ Державні програми громадського здоров'я та заходи боротьби з епідеміями	Комунальні послуги та енергоносії ЗОЗ Комп'ютеризація та інформатизація ЗОЗ Місцеві програми розвитку та підтримки ЗОЗ (оновлення матеріально-технічної бази, капітальний ремонт, реконструкція) Місцеві програми надання населенню медичних послуг понад обсяг, передбачений програмою державних гарантій медичного обслуговування населення Місцеві програми громадського здоров'я

Прийняті державні рішення дозволяють назвати 2017 рік переломним у питанні визначення підходів до медичної реформи в Україні. Перші заходи з впровадження реформи стартують з 1 квітня 2018 року, коли розпочнеться кампанія з обрання громадянами своїх сімейних лікарів. Тим часом заклади охорони здоров'я готуються до реалізації необхідних передумов запровадження нового механізму фінансування в галузі «гроші ходять за пацієнтом» – перетворення на автономні некомерційні підприємства, підключення до всеукраїнської медичної інформаційної системи тощо. Наразі, природно, у всіх зацікавлених сторін виникає більше запитань, ніж відповідей. Але тільки час покаже, наскільки реформа виявиться вдалою.

ДЕРЖАВНІ СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ В ГРОМАДАХ: СТРАТЕГІЯ МАЛИХ КРОКІВ?

Попри всі зусилля місцевих рад, громадських організацій та експертної спільноти щодо захисту соціальних прав та дотримання державних соціальних гарантій громадян, опір змінам з боку бюрократичної машини в сфері вдосконалення державних соціальних стандартів та нормативів (далі – ДССН) залишається значним. Саме цим можна пояснити обмежені успіхи просування реформи ДССН у 2017 році та складну ситуацію із фінансовим забезпеченням виконання делегованих громадам повноважень у секторах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та інших.

Підвищення ДССН: здобутки та ризики

Серед головних подій року в сфері ДССН слід згадати насамперед підвищення з початку звітного року **базового державного соціального стандарту** (далі – БДСС) – майже двократне стосовно розміру прожиткового мінімуму та мінімального розміру заробітної плати (див. мал. 1. розділу «Соціальний захист: пільги – державні, кошти – місцеві»). Воно потягло за собою підвищення посадових окладів педагогічних працівників за Єдиною тарифною сіткою на 2 тарифних розряди та призвело до зростання середнього розміру зарплати освітян на 49,6%. Водночас, середня зарплата працівників сфери охорони здоров'я зросла на 36,3%. У цій сфері за активної підтримки з боку АМУ Урядом було розроблено та 24 травня ухвалено постанову*, якою забезпечено підвищення розмірів посадових окладів працівників ОМС. Таким чином, зростання розміру мінімальної заробітної плати суттєвим чином збільшило видатки місцевих бюджетів на оплату праці в бюджетній сфері.

З іншого боку, в 2017 році **обсяги ресурсної підтримки з державного бюджету місцевих бюджетів** у частині забезпечення ОМС дотримання **державних соціальних гарантій** (зокрема, в секторах освіти, охорони здоров'я та соціального захисту) зростали значно повільніше. Зокрема, загальний обсяг трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам у номінальному вираженні зріс на 26,9%, але в реальному, з врахуванням інфляції, вираженні цей показник склав лише 9,5%**.

- При цьому в 2017, порівняно з 2016 роком, обсяги субвенцій:
- **освітньої** зросли на 15,7%, склавши 51,5 млрд проти 44,5 млрд грн;
 - **медичної** зросли на 26,6%, і склали 56,2 млрд проти 44,4 млрд грн;
 - **на соцзахист** населення зросли на 32,4%, або 124,7 млрд проти 94,2 млрд грн;
 - **базової дотації** збільшилися на 23,4%, до 5,8 млрд проти 4,7 млрд грн.

Таким чином, політика, орієнтована на підвищення розмірів базових соціальних стандартів сама не вирішує проблему фінансового забезпечення надання ОМС гарантованих державою послуг із дотриманням встановлених державою ДССН. Відповідно, діяльність у сфері реформування ДССН було зосереджено навколо питань державної політики щодо чіткого законодавчого розмежування повноважень, перегляду чинних НПА та належного фінансового обґрунтування передачі делегованих повноважень на основі ДССН, а також щодо розробки, ухвалення та імплементації нових (удосконалення чинних) галузевих ДССН у сфері публічних послуг.

У 2017 році все очевиднішим ставав факт, що **законодавча складова реформи ДССН** відстає

* Постанова КМУ від 24.05.2017 №353 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. №268 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України».

** За даними НБУ в 2017 р індекс інфляції склав 13,7%: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=58162

від нагальних потреб ОМС щодо нормативного та регуляторного забезпечення державою задекларованих нею соціальних гарантій. Моніторинг та оцінювання стану нормативно-правового забезпечення ДССН, здійснювані АМУ, охоплювали проекти НПА, які:

- надходили на розгляд профільних Урядових комітетів та комітетів ВРУ;
- включалися до Порядків денних засідань Уряду та Парламенту;
- ухвалювалися під час засідань КМУ та ВРУ;
- набули чинності загалом або в частині окремих положень.

Результати цієї роботи засвідчують, що в 2017 році, як і в попередні роки, ЦОВВ систематично не виконували передбачених законодавством завдань щодо перегляду та затвердження оновлених ДССН за делегованими органам місцевого самоврядування повноваженнями.

Більше того, 27 квітня під час міжвідомчої узгоджувальної наради з питань підготовки ДССН за участі МОН, Мінрегіону, Мінсоцполітики, Мінфіну, Мінмолодьспорту було піднято питання про ініціювання вилучення з пункту 10 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу норми, якою Уряд зобов'язано розробити та затвердити ДССН за кожним із делегованих державою місцевим радам повноважень. Представники ЦОВВ висловили також сумніви щодо необхідності розробки галузевих фінансових нормативів, на основі яких обґрунтовувалася б вартість гарантованих державою послуг, визначалися б галузеві стандарти, та, відповідно – обсяги коштів, що мають передаватися з державного бюджету місцевим для виконання делегованих повноважень.

Присутні представники АМУ, посилаючись на принцип субсидіарності, захистили відповідне положення Бюджетного кодексу та наполягли на його врахуванні при підготовці проекту Держбюджету на 2018 рік. Відповідно, АМУ долучилася до розробки проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», який було прийнято парламентом 7 грудня. Цим Законом встановлений Урядом термін розробки та затвердження ДССН за кожним із делегованих державою місцевим радам повноважень перенесено з 1 березня 2017 року на 1 березня 2018 року. Це надало ЦОВВ додатковий час для проведення підготовчої роботи для реформи ДССН, зокрема: інвентаризації нормативно-правової бази; затвердження ДССН в описовому та вартісному вигляді; внесення відповідних змін до НПА, що регламентують застосування галузевих стандартів надання послуг та нормативів при здійсненні видатків з місцевих бюджетів.

Разом з тим, мали місце приклади успішного співробітництва ЦОВВ, АМУ та ОМС у сфері реформування ДССН. Так, окремі міністерства за сприяння АМУ впоралися із запланованими на 2017 рік окремими завданнями щодо більш чіткого розмежування повноважень між ОДВ та ОМС (КМУ, Мінфін, III квартал), перегляду порядків і умов надання, а також формул розподілу медичної та освітньої субвенцій (МОН, МОЗ, Мінфін, IV квартал)*.

Вдосконалення галузевих ДССН: крок за кроком

Зважаючи на наявність проблеми недофінансування загальноосвітніх закладів та на численні звернення ОМС щодо неефективності чинного порядку розподілу **освітньої субвенції**, в березні при МОН було створено Міжвідомчу робочу групу для розробки нової методики розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами на 2018 рік.

Співпраця МОН та АМУ в сфері ДССН дозволила розробити проекти НПА та забезпечити їхній супровід при ухваленні в Парламенті Закону України «Про освіту» та прийнятті Урядом постанови «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами». Так, у прийнятому 5 вересня Законі України «Про освіту» враховано пропозиції АМУ в частині ДССН, зокрема, щодо:

- змісту Стандарту освітніх послуг (стаття 32);

* Розділі II «Підвищення ефективності розподілу ресурсів на рівні формування державної політики» розпорядження КМУ від 24.05.2017 №415-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки».

– формування штатних розписів державних і комунальних закладів освіти на підставі Типових штатних нормативів (стаття 45);

– державних гарантій щодо фінансового забезпечення гарантованих державою освітніх послуг в частині державних асигнувань, джерел фінансування закладів освіти шляхом надання освітніх субвенцій місцевим бюджетам, формульного порядку розподілу освітньої субвенції, коштів на підвищення кваліфікації педагогічних працівників (стаття 78);

– завдань КМУ щодо підготовки та подання на розгляд ВРУ протягом року пропозицій щодо приведення законів України, урядових та галузевих НПА у відповідність із законом «Про освіту», забезпечення розроблення методики нормативного фінансування закладів освіти (пункт 6 Прикінцевих та перехідних положень).

Таким чином на законодавчому рівні було закріплено базові складові галузевого ДСС, на основі якого, починаючи з 2018 року, повинні будуть надаватися гарантовані державою безоплатні освітні послуги, формуватися вимоги до їхнього змісту та якості, а також удосконалюватися механізми їхнього фінансово-ресурсного забезпечення.

Постановою КМУ від 27.12.2017 №1088 «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами» було запроваджено для застосування з 1 січня 2018 року нову, вдосконалену формулу розподілу освітньої субвенції, яка має постійний характер (раніше затверджувалася щорічно). У ній враховуються вплив чинників чисельності та особливостей навчання окремих категорій учнів, структура заробітної плати вчителів, вплив фізико-географічних чинників, типу населених пунктів. Нову формулу вже застосовано Мінфіном при розрахунку показників освітньої субвенції до проекту закону «Про Державний бюджет України на 2018 рік».

У секторі **охорони здоров'я** 6 квітня було ухвалено розроблений за участі АМУ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я». Через нього зміни в частині удосконалення ДССН закріплено в положеннях статті 18 «Фінансове забезпечення охорони здоров'я» Основ законодавства України про охорону здоров'я. Зокрема передбачено, що:

– рівень фінансового забезпечення охорони здоров'я розраховується на підставі науково обґрунтованих нормативів;

– вартість послуги з медичного обслуговування розраховується з урахуванням структури витрат, необхідних для надання такої послуги відповідно до галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я;

– методика розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування, перелік платних послуг з медичного обслуговування затверджуються КМУ.

Зазначена стаття набула чинності з 6 листопада.

На виконання її вимог Урядом було розроблено та 27 грудня прийнято постанову №1075 «Про затвердження Методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування» в складі пакету НПА з реформування первинної медичної допомоги. Схвалена Методика спрямована на забезпечення стандартизації підходів до обліку витрат у закладах охорони здоров'я на основі єдиних принципів та підходів з врахуванням заробітної плати медичного персоналу, витрат на лікарські засоби, комунальні послуги, амортизацію обладнання. Це створює передумови для запровадження загальнонаціональної системи розрахунку вартості медичних послуг. Разом з тим, Методика потребує доопрацювання з врахуванням необхідності імплементації чіткого алгоритму розрахунку собівартості медичних послуг, приведення понятійного апарату постанови до вимог чинного законодавства, приведення системи обліку витрат на медичні послуги у відповідність до чинних стандартів бухобліку в державному секторі.

У секторі **фізкультури і спорту** впродовж звітного року Мінмолодьспортом активно опрацьовувався проект постанови КМУ «Про затвердження Державного соціального стандарту у сфері обслуговування закладами фізичної культури і спорту», яким визначалися:

– нормативи, перелік, зміст та обсяг гарантованих державою безоплатних послуг, які мають

надаватися населенню – зокрема, певним категоріям дітей, підлітків та юнацтва;

– норми та нормативи забезпечення населення закладами фізкультури і спорту, нормативи оцінки фізичної підготовленості населення та підготовки спортсменів в Україні.

У березні доопрацьований Мінмолодьспортом проект зазначеної постанови було погоджено АМУ, проте в липні Міністерством було запропоновано нову його редакцію під назвою «Про затвердження Державного стандарту із забезпечення населення руховою активністю». Вона суттєво відрізнялася від погодженого раніше проекту. В ній переносився акцент із визначення рівнів основних соціальних гарантій, переліку та вимог до якості гарантованих державою послуг на популяризацію фізкультури та спорту. Це не відповідало як змісту ДССН, так і завданням ЦОБВ, виходячи положень Плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік та Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року щодо покращення доступності та якості послуг, забезпечення населення закладами фізичної культури та спорту. Тому Асоціація міст запропонувала Мінмолодьспорту поновити роботу над проектом постанови КМУ «Про затвердження Державного соціального стандарту у сфері обслуговування закладами фізичної культури і спорту» в попередній редакції з урахуванням пропозицій АМУ.

У секторі **культури та мистецтва** в липні проходив погодження розроблений Міністерством культури проект постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Державного соціального стандарту у сфері обслуговування закладами культури». В своїх зауваженнях до нього Асоціацією міст було запропоновано включити до проекту постанови такі передбачені чинним законодавством складові ДССН, як: нормативи забезпечення населення безоплатними послугами; перелік, зміст та обсяги надання послуг; вимоги до надання послуг; фінансове забезпечення надання послуг із їхньою максимальною деталізацією та конкретизацією. З метою врахування інтересів місцевого самоврядування було також запропоновано надати до згаданого проекту постанови належне фінансово-економічне обґрунтування вартості послуг закладів культури, оскільки ДССН встановлюються з метою визначення та обґрунтування розмірів видатків державного та місцевих бюджетів.

За даними моніторингу АМУ, станом на кінець 2017 року в секторах фізкультури і спорту, а також культури та мистецтва проекти постанов з питань ДССН на розгляд Урядових комітетів та Уряду не вносилися, що вказує на перенесення термінів затвердження галузевих ДСС на 2018 рік. Виходячи із завдань, доручених Урядові пунктом 10 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу, міністерствам було запропоновано поновити та прискорити роботу над проектами постанов про затвердження ДСС з урахуванням наданих АМУ пропозицій.

У секторі **житлово-комунального господарства** з 1 травня набула чинності постанова КМУ від 06.02.2017 №51 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. №409» в частині зниження соціальних нормативів споживання тепла, газу і електропостачання. Зокрема, Уряд зменшив соціальні норми споживання: природного газу на 10%; теплової енергії для споживачів централізованого опалення, житлові будинки яких обладнані будинковими або квартирними приладами обліку – на 21%, а соціальні норми споживання електроенергії для індивідуального опалення було знижено на 21,5%.

Крім того, Уряд прийняв постанову від 26.04.2017 №300 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», якою змінено порядок призначення та надання населенню субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, а також деякі ДСС у сфері житлово-комунального обслуговування» в частині: скорочення термінів опалювального сезону; скасування субсидії в разі наявності простроченої понад два місяці заборгованості з оплати послуг; збільшення соціальної норми житла для домогосподарств, що складаються з непрацевдатних осіб і мають право на субсидію; запровадження механізму монетизації частини невикористаної суми субсидії, яка перераховується на особовий рахунок одержувача субсидії.

Разом зі збільшенням базового ДСС – прожиткового мінімуму це означає фактичне скорочення кількості одержувачів і розміру субсидій. Водночас, ухвалені Урядом зміни соціальних норм та



нормативів споживання комунальних послуг за відсутності чітких критеріїв і верифікованої бази даних одержувачів, а також дієвого механізму перегляду соціальних нормативів збільшують ризики зростання заборгованості держбюджету перед місцевими бюджетами при наданні останнім субвенції на компенсацію підприємствам ЖКГ різниці в тарифах та за надані споживачам пільги та субсидії.

Перспективи реформи ДССН: завдання на 2018-2020 роки

Адвокаційна діяльність АМУ в секторах освіти та охорони здоров'я дала змогу органам місцевого самоврядування посилити переговорні позиції при визначенні обсягів освітньої та медичної субвенцій з державного бюджету на 2018 рік. При цьому підхід до розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами унаслідок запровадження нової формули змінився. Це має забезпечити рівномірний розподіл фінансових ресурсів між громадами та, відповідно, гарантії щодо доступності та якості освітніх послуг.

Реалізація пакету НПА у сфері реформування системи надання первинної медичної допомоги очікується у першому півріччі 2018 року та спиратиметься, в частині розрахунку вартості медичних послуг, на затверджену методику. Вона спрямована на забезпечення уніфікованого підходу при обрахунку фінансового забезпечення делегованих повноважень ОМС. Це забезпечує необхідні передумови для запровадження обґрунтованих фінансових нормативів на основі галузевих стандартів медичного обслуговування, починаючи з 2018 бюджетного року (за умови впровадження нової моделі фінансування).

У секторі **соціального захисту** реформування чинних ДССН відбувається досить рівномірно в двох основних напрямках. Це, по-перше, удосконалення механізмів надання (адресність) та фінансування послуг (монетизація), і, по-друге, поступове впровадження міжнародних стандартів шляхом адаптації національного законодавства. Протягом 2018 року очікується перехід від «монетизації для підприємств» до «монетизації для споживачів». У секторі **ЖКГ** відбуваються аналогічні процеси. Вони, водночас, тісно пов'язані зі змінами в сфері базових ДССН (прожитковий мінімум та мінімальна заробітна плата) та генерують численні фінансові ризики для ОМС. Зниження цих ризиків у 2018 році залежатиме від збалансованості фіскальної, бюджетної та тарифної політики Уряду.

Розроблені проекти оновлених ДССН у секторах культури та мистецтва, а також фізкультури та спорту, які враховують особливості та інтереси територіальних громад при виконанні делегованих повноважень щодо надання гарантованих державою послуг, очікуються в I кварталі 2018 року.

До найбільш серйозних викликів для реформування системи ДССН належить незадовільна виконавча дисципліна ЦОВВ щодо реалізації принципово важливого кроку – проведення інвентаризації та систематизації НПА в сфері ДССН. Іншим таким викликом є слабкість, другорядність урядових та відсутність парламентських законодавчих ініціатив щодо реформування ДССН. Це свідчить про дефіцит політичної волі та відсутність стратегічного бачення реформи системи державних соціальних гарантій та стандартів на загальнодержавному рівні. Третім викликом є неспільність процесу реформування ДССН, яка призводить до необхідності їхнього перегляду в процесі виконання місцевих бюджетів. Це значно ускладнює роботу ОМС при прогнозуванні та плануванні видатків на надання послуг громадянам. Разом з тим, на місцевому рівні цим питанням приділяється все більше уваги, оскільки неврегульовані законом методологічні, організаційні та фінансові питання ДССН при розбудові відносин між громадами у сфері надання громадянам публічних послуг виходять на перший план.

ВИСНОВКИ

1. Протягом звітного року формування спроможних громад завдяки активній консультативній підтримці, в тому числі від АМУ, досягло приблизно 30% від очікуваного остаточного показника. Однак і в звітному році не всі утворені ОТГ відповідали критеріям спроможності, що вимагає їх доукрупнення в майбутньому.

2. Територіальні громади й далі пожинали плоди успішної бюджетної та податкової реформи. Приріст надходжень загального фонду місцевих бюджетів протягом 2017 року до попереднього року склав близько 30% або 45,4 млрд гривень, а частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України перевищила 49%. В той же час у прийнятому Державному бюджеті на 2018 рік на місцеві бюджети перекладено видатки з виконання ще низки функцій держави, чим обмежено можливість використання приросту бюджетних ресурсів громад на їхній благоустрій і розвиток.

3. Парламентом прийнято, але Президентом ветовано законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування», який передбачає самостійність місцевих рад у межах закону з вирішення всіх питань служби, зокрема, визначення радами умов оплати праці службовців відповідно до можливостей місцевого бюджету. Протягом року його повторний розгляд у парламенті не завершено.

4. В ОТГ активно створювалися ЦНАПи. Розширювався перелік послуг, що надаються населенню через такі заклади. Зокрема, набувало поширення отримання через ЦНАПи загальногромадянських та закордонних паспортів. З'явилися прозорі офіси також з надання соціальної підтримки населенню. Розвивалися електронні сервіси.

5. Важливим було прийняття Верховною Радою закону «Про житлово-комунальні послуги», який має стати додатковим стимулом для розвитку ринкових механізмів у галузі, та закону «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», метою якого є забезпечення повного обліку наданих послуг. Позитивним кроком з погляду забезпечення платіжної дисципліни споживачів стало також запровадження відповідальності за несвоєчасну оплату отриманих послуг.

6. Хоча пакет урядових актів, спрямованих на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії, було прийнято своєчасно, з передбачених державним бюджетом 5 млрд грн на погашення існуючої заборгованості з різниці в тарифах, фактично, повністю погашено таку заборгованість лише перед підприємствами теплопостачання, а щодо підприємств водопостачання та водовідведення погашення відбулося на незначні суми.

7. Незважаючи на те, що в парламенті перебувало одразу чотири законопроекти, спрямовані на поширення юрисдикції місцевих рад на землі поза межами населених пунктів, в тому числі президентський, до закінчення звітного року жоден з них так і не було прийнято.

8. У сфері реформування місцевої освіти парламентом прийнято ключовий закон «Про освіту» в новій редакції. Кількість створених опорних шкіл досягла 476. Однак, з державного на місцеві бюджети було перекладено оплату отримуваних школами житлово-комунальних послуг та заробітну плату непедагогічного персоналу, тому старт реформи освіти, зокрема модернізація матеріально-технічної бази, у 2017 році залежали в цілому від спроможності місцевих бюджетів. У частині забезпечення функціонування професійно-технічної освіти зберігався нелогічний порядок, згідно з яким фінансування таких закладів у містах – обласних центрах покладено на їх бюджети, а функції управління ними – на органи публічної влади обласного рівня.



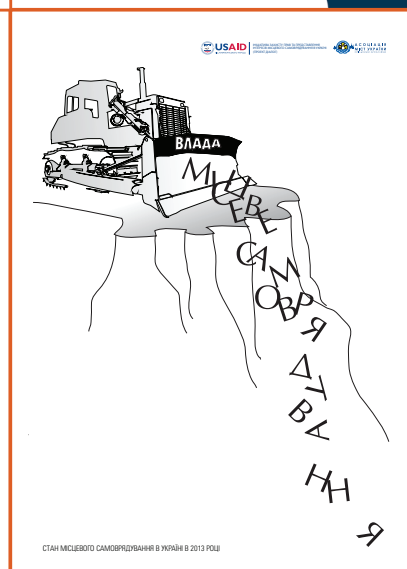
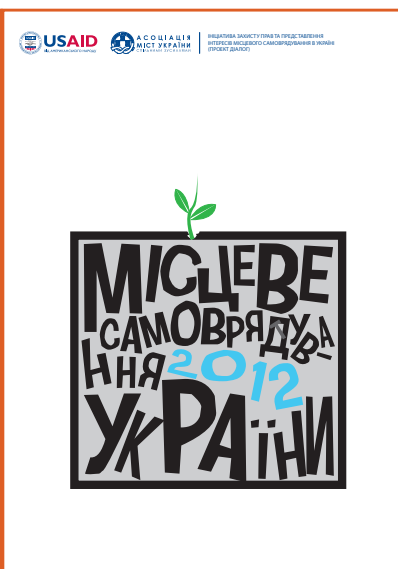
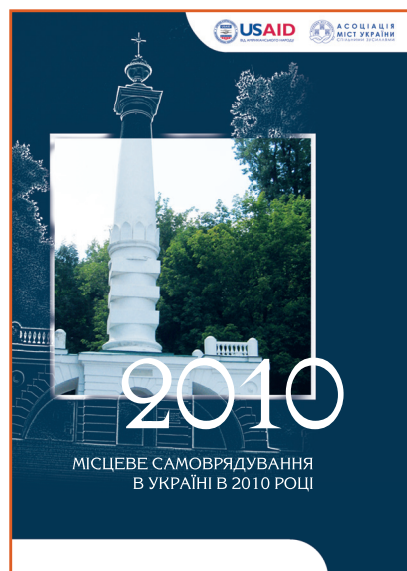
9. В умовах гострих дискусій у політикумі й суспільстві прийнято пакет законів із законодавчого забезпечення реформи фінансування медичної галузі за принципом «гроші ходять за пацієнтом», якими визначено перехідний період до 1 січня 2020 року, протягом якого видатки на охорону здоров'я частково фінансуватимуться через механізм медичної субвенції місцевим бюджетам.

10. Законодавча складова реформи системи державних соціальних стандартів і нормативів (ДССН) і далі відставала від нагальних потреб ОМС щодо нормативного та регуляторного забезпечення державою задекларованих нею соціальних гарантій. Як і в попередні роки, ЦОВВ не виконали передбачених законодавством завдань щодо перегляду та затвердження оновлених ДССН за делегованими органам місцевого самоврядування повноваженнями. Мали місце лише окремі приклади успішного співробітництва ЦОВВ, АМУ та ОМС у цій сфері – як щодо перегляду порядків і умов надання, а також формул розподілу медичної та освітньої субвенцій.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА НАЙБЛИЖЧЕ МАЙБУТНЄ

1. Остаточне прийняття змін до Конституції України, що мають забезпечити нові засади місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави. Розробка та прийняття закону України «Про місцеве самоврядування» на новій конституційній основі.
2. Завершення реформування базового рівня місцевого самоврядування у суцільну систему спроможних територіальних громад. Забезпечення надання державою та ефективне використання утвореними спроможними громадами державної підтримки на формування необхідної інфраструктури. Забезпечення сталого розвитку територіальних громад, у тому числі на основі галузевих стратегій, схвалених Правлінням АМУ у грудні 2016 року.
3. Досягнення стану, в якому органи місцевого самоврядування матимуть достатні власні ресурси для забезпечення якісного виконання самоврядних повноважень. Приведення обсягу галузевих субвенцій місцевим бюджетам на виконання делегованих державою повноважень до реальних потреб на основі соціальних стандартів послуг та реальних нормативів їхньої вартості.
4. Впровадження ефективної системи регулярного підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування на базі схваленої Урядом Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Ефективна консультативна підтримка новоутворюваних органів місцевого самоврядування об'єднаних громад.
5. Стабілізація економічного стану функціонування системи надання житлово-комунальних послуг на рівні, на якому забезпечуються належні розрахунки між надавачами та споживачами послуг, державою, постачальниками енергоресурсів, а також достатні ресурси для розвитку ЖКГ. Повна монетизація пільг та субсидій за рахунок коштів Держбюджету.
6. Забезпечення повсюдності місцевого самоврядування – передача у власність спроможних територіальних громад земель державної власності, поширення юрисдикції рад спроможних громад на всі землі у їхніх адміністративних межах.
7. Прийняття та впровадження нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Забезпечення конкурентоздатності ОМС на ринку праці кваліфікованих працівників.
8. Впровадження нового Закону України «Про освіту», а також реформаторських законів у сфері фінансування системи охорони здоров'я. Завершення формування освітніх та госпітальних округів як організаційної основи для забезпечення належної якості відповідних послуг населенню.
9. Запровадження економічно обґрунтованих тарифів на пасажирські перевезення комунальним транспортом. Суцільне впровадження електронного квитка. Заміна пільг адресною соціальною допомогою тим, хто її реально потребує. Забезпечення на цій основі європейського рівня якості внутрішньоміських пасажирських перевезень.
10. Суцільне охоплення територіальних громад наданням адміністративних послуг через ЦНАПи, розвиток електронних сервісів, SMART-CITY.

Серія видань
«Місцеве самоврядування
в Україні»,
що видавалися
Асоціацією міст України
в 2010-2016 роках



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

ЗМІСТ

Вступ	3
Об'єднання громад: корекції курсу	4
Бюджетні протистояння - 2017	10
Житлово-комунальне господарство – прогнози та результати	20
Чия земля?..	26
Служба в органах місцевого самоврядування: злигодні омріяного законопроекту	30
Коли нагляд виявляється «невпихуємим»	34
Адміністративні послуги: соціалізація та електронізація	38
Аби ми вчили так, як треба...	41
Соціальний захист: пільги – державні, кошти – місцеві...	47
Медична реформа: На старт! Увага!...	53
Державні соціальні гарантії в громадах: стратегія малих кроків?	57
Висновки	62
Основні напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні на найближче майбутнє	64



Авторський колектив:

Гарник О.В.

Даменцова Л.П.

Лалименко Є.В.

Миколюк Н.М.

Мозгова Л.А.

Мягкоход В.М.

Онищук І.І.

Пархоменко В.Г.

Пильтяй О.В.

Рабошук Я.О.

Сигоренко В.В.

За редакцією *Слобожана О.В.*

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

