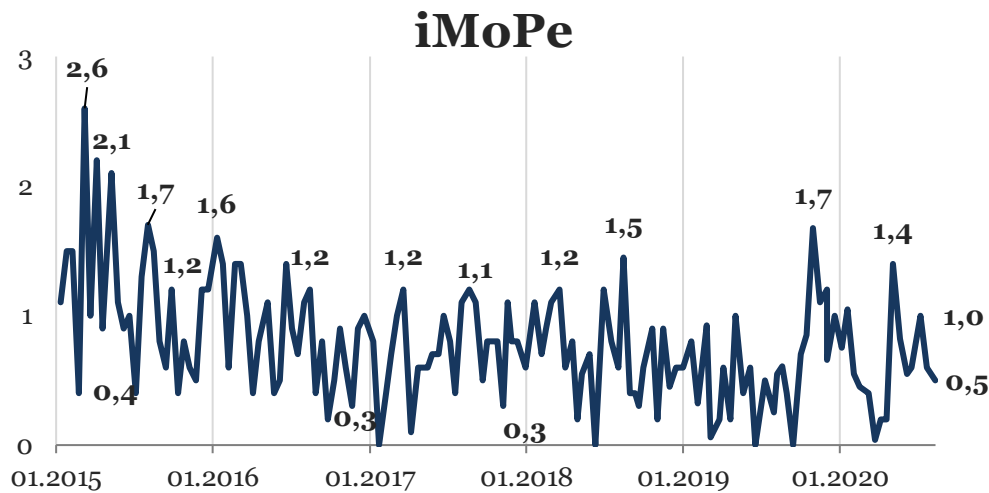


iMoRe №139. Госпітальні округи, можливість відкликати депутатів і підтримка креативних індустрій

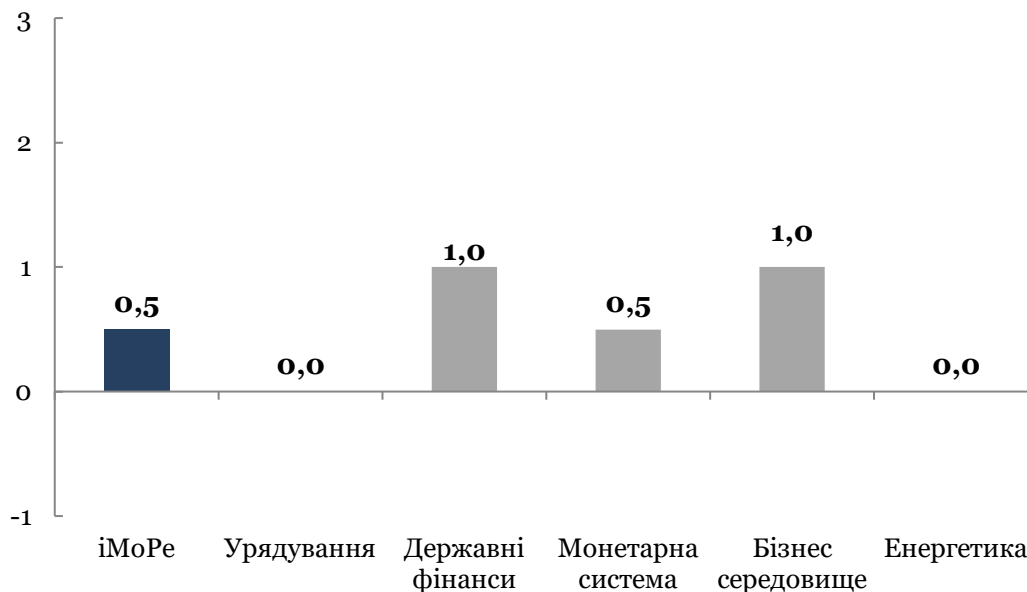
Індекс моніторингу реформ (iMoRe) становить +0,5 бала за період з 13 по 26 липня 2020 року з можливих значень від -5,0 до +5,0. У попередньому раунді індекс дорівнював +0,6 бала.

Графік 1. Динаміка Індексу моніторингу реформ



iMoRe може приймати значення від -5 до +5, значення вище за +2 розглядається як прийнятний темп реформ

Графік 2. Значення iMoRe та його компонентів у поточному раунді оцінювання



Основні події раунду

1. Порядок створення госпітальних округів з опорними закладами охорони здоров'я, +2,5 бала

Госпітальний округ – це мережа медичних закладів, які надають допомогу на певній території. До цієї мережі можуть входити лікарні та лікарі, які здійснюють власну медичну практику. Раціональна організація госпітальних округів є однією із умов успішного впровадження медичної реформи.

Ще у 2012 році, коли стартували регіональні пілотні проекти з медичної реформи, парламент прийняв [закон](#), яким зобов'язав уряд визначити правила для створення госпітальних округів. У 2016 уряд визначив [правила створення](#) таких округів. Він встановив, що склад та межі округу повинні бути визначені так, щоб жителі мали доступ до вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги. У госпітальному окрузі повинно бути не менше однієї багатопрофільної лікарні. Час доїзду жителів до лікарні не повинен перевищувати годину.

У 2019 [парламент вирішив](#) створити в межах кожного округу опорні заклади охорони здоров'я, а уряд визначив [правила управління та функціонування](#) госпітальних округів. Згідно з цими правилами обласні держадміністрації, адміністрації м. Києва та м. Севастополю, Рада міністрів АРК повинні надавати пропозиції щодо визначення опорних лікарень. Перелік опорних лікарень мав затверджувати Кабмін України за поданням МОЗ.

Нещодавно у постанові [№ 589 від 19.06.2020](#) уряд встановив нову процедуру визначення опорних лікарень. Після отримання пропозицій від департаментів охорони здоров'я в областях, м. Києва, м. Севастополю та Ради міністрів АРК, МОЗ утворює комісію з їх розгляду. До комісії можуть входити представники державних органів, громадськості та міжнародних організацій. МОЗ також розміщує пропозиції на сайті та протягом місяця лікарні та органи місцевого самоврядування можуть подати до МОЗ свої обґрунтовані заперечення. За результатами їх розгляду МОЗ готує та подає Кабміну пропозиції щодо переліку опорних лікарень.

Коментарі експертів

«У межах медичної реформи заклади отримують фінансування відповідно до об'єму наданих медичних послуг. Зрозуміло, що окремі заклади будуть знаходитись в профіциті бюджету в порівнянні з минулими роками, а деякі заклади в дефіциті. Тому існує потреба в формуванні планів розвитку мереж надання медичної допомоги в регіонах.

Для визначення проблемних питань у сфері охорони здоров'я, координації дій в регіонах, розроблення пропозицій та рекомендацій по реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я на рівні госпітального округу, а також по організації надання медичної допомоги в госпітальному окрузі, утворюють госпітальну раду

як консультативно-дорадчий орган (при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській чи Севастопольській міській держадміністрації).

Новий порядок, який зокрема встановлює механізм створення, управління та функціонування госпітальних округів, передбачає, що до складу госпітальної ради входять представники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, у тому числі обов'язково представники:

- обласної, Київської чи Севастопольської міської держадміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим – не менше трьох осіб;*
- обласної, Київської чи Севастопольської міської ради, Верховної Ради Автономної Республіки Крим – не менше двох осіб.*

Саме цих пунктів не було в попередній версії порядку.

Організація надання якісної та доступної медичної допомоги – це відповідальність держави, саме тому склад госпітальної ради визначається або змінюється обласною, Київською чи Севастопольською міською держадміністрацією, Радою міністрів Автономної Республіки Крим.

Важливим завданням госпітальної ради є розробка Плану розвитку госпітального округу, який, крім стратегії розвитку госпітального округу, шляхів виконання завдань, досягнення стратегічних цілей та обов'язково зрозумілих і вимірюваних результатів у вигляді збільшення тривалості життя на рівні регіонів і зменшення рівня смертності, має містити предметні і дуже потрібні для злагодженої роботи системи надання медичної допомоги на рівні регіону речі.

Наприклад, опис маршрутів пацієнтів в межах госпітального округу, оптимальний розподіл функцій щодо надання медичної допомоги між суб'єктами госпітального округу та визначення напрямів й обсягу медичної допомоги, що повинна надаватися закладами охорони здоров'я на його території відповідно до маршрутів пацієнтів у процесі отримання послуг вторинної (спеціалізованої), третинної (високоспеціалізованої) та госпітального етапу екстреної медичної допомоги.

Окремим питанням Плану розвитку госпітального округу є плани розвитку опорних закладів охорони здоров'я, що мають бути наведені у розрізі кожного закладу охорони здоров'я у вигляді окремого додатка; заходи щодо створення, припинення, реорганізації чи перепрофілювання комунальних закладів охорони здоров'я та плани розвитку кадрових ресурсів в межах кожного закладу госпітального округу.

У той же час, без відповідної фінансової підтримки ці плани залишаться планами, тому та сама госпітальна рада в межах підготовки Плану розвитку госпітального округу має провести оцінку обсягів коштів, що можуть бути спрямовані на фінансування викладених у плані розвитку госпітального округу

заходів за рахунок місцевих бюджетів, недержавних інвестицій, спонсорських внесків, благодійних пожертв та благодійних грантів, коштів міжнародної допомоги та інших джерел. І після узгодження із виконавчими органами та бюджетною комісією відповідної місцевої ради, включити ці прогностичні джерела до Плану розвитку госпітального округу.

Таким чином, оновлений Порядок створення госпітальних округів, посилює державну відповідальність за розвиток медичних мереж надання послуг в країні».

Олена Сімоненко, Офіс реформ КМУ

«Постановою КМУ від 19 червня 2020 р. № 589 вносяться зміни до Постанови КМУ 1074 Деякі питання створення госпітальних округів, які стосуються насамперед приведення норм цієї постанови до діючого законодавства та унормування деяких питань. Так, наприклад, в Постанові вводиться поняття «опорні заклади охорони здоров'я», чітко визначається кількісний та персональний склад громадських рад, обмежується кількість учасників – 21 особа.

Змінений порядок визначення опорних закладів. Якщо раніше до повноважень госпітальної ради відносилось обрання опорних закладів, то на сьогодні опорні заклади затверджуються КМУ. Тобто, сьогодні процедура виглядає наступним чином: Госпітальна рада (ГР) – обласні адміністрації – МОЗ – КМУ.

На сьогодні – опорні заклади доволі політизована тема, відбувається штучне посилення конкурентоспроможності опорних закладів через «велике будівництво». Так, для опорних закладів планується закупити КТ, ангіографи, ендоскопії, без урахування вибору закладів пацієнтами та потоків пацієнтів».

Оксана Сухорукова, незалежний експерт

2. Зміни до виборчого законодавства дозволяють партіям відкликати своїх депутатів, а ЦВК проводити експерименти з електронним головуванням, 0,0 бала

Законом [805-IX](#) Парламент визначив низку нових правил для проведення виборів. Оцінки експертів за цей закон розійшлися. Частина оцінила позитивно, а частина негативно (від -2.0 до +0.5 балів), медіана оцінок становила 0.0 бала.

Коментарі експертів

«Ці зміни фундаментально міняють правила, які застосовуватимуться вже на цих виборах [на місцевих виборах у жовтні 2020 – ред].

Основна зміна – зниження порогу застосування пропорційної виборчої системи з 90 тис. виборців до 10 тис. Тепер самовисування можливе лише в громадах до 10 тисяч виборців.

Було запроваджено гарантований перший номер у виборчих списках, який у разі подолання партією бар'єру 5% автоматично проходить в місцеву раду.

Змінами посилюється можливість партії контролювати своїх депутатів: тепер у разі невідповідності діяльності депутата політиці партії, від якої його обрано депутатом, чи програмі політичної партії партія може відкликати його.

Було дозволено ЦВК експериментувати з виборами і проводити машинне голосування на власний розсуд. Крім цього, змінами запроваджується система територіальних представництв ЦВК, які частково переймуть на себе повноваження виборчих комісій.

Ще одне нововведення – скасування виборності старост. Тепер їх обиратиме місцева рада.

Було в 9 разів знижено заставу, яка до цього на мера Києва, наприклад, становила близько 4 млн грн. Крім цього, запроваджено нову форму бюлетеня, більш придатну для системи відкритих виборчих списків.

Ще одна зміна – розширено можливості для одночасного балотування. Тепер кандидат на голову громади може балотуватися і до відповідної місцевої ради. А кандидат на голову громади (з менш як 75 тис. виборців) може ще й одночасно балотуватися до рай- чи облради. Кандидат в депутати місцевої ради може балотуватися не більше як у два рівні рад (тобто ще до рай- чи облради).

Було змінено порядок формування виборчих комісій. Тепер до складу виборчих комісій обов'язково входитимуть представники позапарламентських політичних партій, які уклали угоди з парламентськими групами. Тоді як раніше гарантоване право представництва в комісіях мали лише парламентські фракції, як значно стійкіші з правової точки зору, утворення.

Також, було посилено кримінальну та адміністративну відповідальність за виборчі правопорушення».

Остан Гункевич, незалежний експерт

«Згідно з новою редакцією статті 37 цього Закону підставою для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою може бути «невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням передвиборної програми місцевої організації політичної партії, від якої його

обрано депутатом, чи програмі політичної партії, від місцевої організації якої його обрано» (пункт 3 частини першої). При цьому зазначене положення стосується депутатів усіх місцевих рад.

Натомість, згідно з новою редакцією статті 223 ВКУ (в редакції проекту) при реєстрації кандидатів у депутати сільської, селищної, міської ради (територіальної громади з кількістю виборців до 10 тисяч осіб) не вимагається подання передвиборної програми політичної партії, яка висуває зазначених кандидатів. Так само не подають до реєструючого органу передвиборної програми і кандидати у депутати, висунуті шляхом самовисування (частина друга статті 223 ВКУ).

Таким чином, нова редакція пункту 3 частини першої статті 37 цього Закону (в редакції проекту) поширюється на депутатів місцевих рад, від яких законом під час виборчого процесу не вимагалось оприлюднювати жодної передвиборної програми.

Відтак, зазначене положення закону вводять двозначне поняття, нечіткість, вводить нерівність між депутатами. Звідси не можливе однакове застосування норм закону до одних і тих самих суб'єктів».

Олег Іванов, незалежний експерт

3. Закон про підтримку креативних індустрій, +1 бал

Карантинні заходи негативно вплинули на діяльність компаній, які працюють у творчих сферах. Парламент та уряд почали впроваджувати заходи підтримки для бізнесу, проте виявилось, що у діючому законодавстві недостатньо інструментів, якими можна скористатися для підтримки креативних індустрій.

Закон [692-IX](#) запроваджує нові інструменти для підтримки креативних галузей.

Зокрема, закон розширює можливості грантової підтримки через Український культурний фонд. Він зможе надавати гранти інституційної підтримки — це новий формат, бо раніше гранти через цей фонд видавалися тільки на культурно-мистецькі проекти.

З'явилися нові інструменти підтримки через Український інститут книги. Тепер він буде надавати гранти для проектів

- перекладу творів іноземної літератури державною мовою;
- перекладу творів української літератури іноземними мовами;
- підготовки та видання книжкових видань творів української літератури;

- написання авторами нових літературних творів;
- організації та проведення програм і заходів популяризації читання (книжкових виставок, ярмарків, літературних фестивалів, конкурсів, тематичних акцій, промоційних і комунікаційних кампаній);
- поповнення бібліотечних фондів бібліотек ОТГ книжковою продукцією.

Також інститут книги зможе надавати інституційну підтримку у формі грантів бізнесу, якій займається видавничою справою.

Крім цього, закон містить низку тимчасових заходів з підтримки креативних індустрій, які діятимуть до 31.12.2020.

Оцінки експертів за цей закон розійшлися. Частина оцінила закон позитивно, а частина негативно (від -4.0 до +3.0 бала), медіана оцінок становила +1 бал. Хоча підтримка креативних галузей є важливою, експерти вказують, що ці інструменти є точковими та поки системно не вирішують проблеми галузі. Також у законі відсутнє чітке визначення креативних індустрій.

Коментар представника влади

«Закон № 692-IX значно розширює можливості грантових програм для представників культури, креативних індустрій і культурно-пізнавального туризму через Український культурний фонд та Український інститут книги.

Вперше запроваджено опцію грантів інституційної підтримки, які можна використати, зокрема, на оплату праці штатних працівників, оренду, комунальні послуги, матеріальні витрати. Очікується, що це забезпечить життєдіяльність найуразливіших гравців ринку креативних індустрій і допоможе їм покрити боргові зобов'язання, що виникли за період карантину.

Важливо, що прийнятий закон закладає основи для управління ризиками у сфері культури. Він запроваджує інструмент підтримки культури на випадок обмежень господарської діяльності, зумовлених надзвичайною ситуацією, надзвичайним станом або карантинном.

Також завдяки закону розширено функціонал і посилено спроможність українських інституцій культури, які є запорукою сталості екосистеми національної креативної економіки. Адже критично важливо зберегти динаміку зростання частки креативних індустрій у структурі валової доданої вартості країни, що спостерігається з 2016 року.

Закон уможливив пряму державну фінансову підтримку – зрозумілу, легко вимірювану, осяжну, розраховану на креативні індустрії, зосередившись на основному бенефіціарі – мікро- і малих суб'єктах господарювання, які зазнали найбільше втрат під час кризи. Але, безперечно, комплексне подолання кризи в

культури, викликаної епідемією COVID-19, потребує не тільки секторальних, а й макроекономічних заходів. Стимулювальна фіскальна політика і розвиток інфраструктури — це інвестиції і в креативні індустрії, які мають швидкі темпи зростання та високу додану вартість для економіки в цілому».

Луїза Мороз, Міністерство культури України

Коментар експерта

«Законом вводяться нові норми, які частково дублюються чинним законодавством, зокрема законом Про державну підтримку кінематографії в Україні. Крім того, формуються непрозорі умови (точніше не визначено умови та механізми) передачі в оренду державного та комунального майна.

Один із проблемних моментів закону – він не визначає самі суб'єкти, на кого розповсюджується цей закон. Закон передбачає підтримку сфери креативних індустрій у зв'язку із дією обмежувальних заходів, пов'язаних із COVID – 19, однак законом не визначається сам суб'єкт креативних індустрій».

Олег Іванов, незалежний експерт

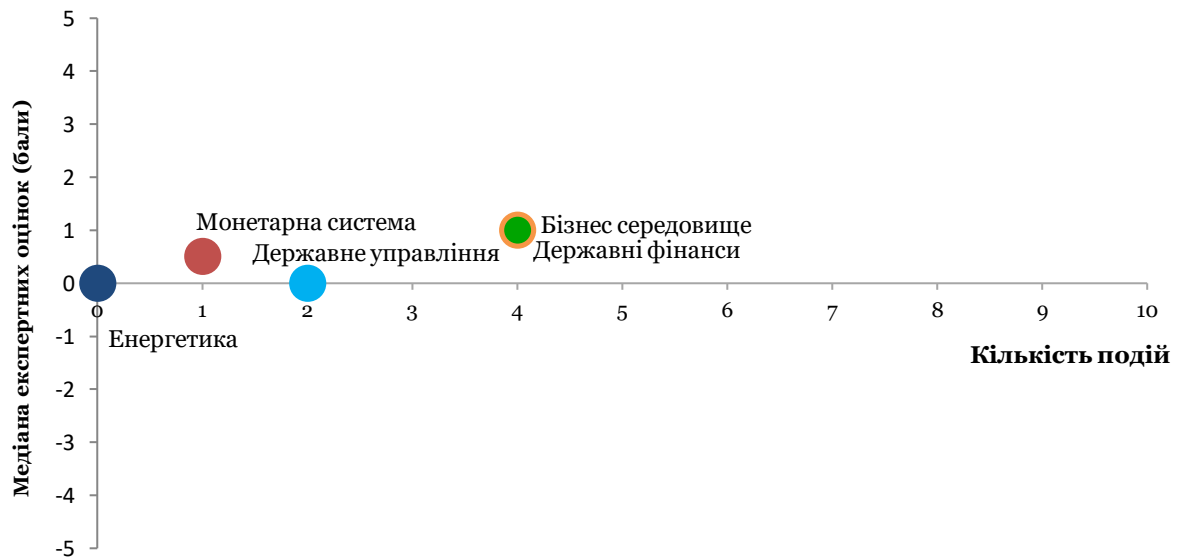
Графік 3. Події, що визначали значення індексу, оцінка події є сумою її оцінок за напрямками, тому вона може перевищувати +5, або бути меншою за -5



Таблиця 1. Оцінки всіх подій та прогресу реформ за напрямками

Державне управління	0,0
Виборче законодавство істотно змінено	0,0
Порядок створення госпітальних округів з опорними закладами охорони здоров'я	+1,0
Державні фінанси	+1,0
Закон про підтримку креативних індустрій	+1,0
Нові підходи до оцінки ефективності бюджетних програм	+1,3
Соціальні послуги надаватимуть за новим порядком	+0,8
Порядок створення госпітальних округів з опорними закладами охорони здоров'я	+1,5
Монетарна система	+0,5
Зміни до Положення про здійснення оцінки стійкості банків і банківської системи України	+0,5
Бізнес середовище	+1,0
Змінити цільове призначення землі можна буде без проекту землеустрою	+1,0
Постанова про збереження полезахисних лісових смуг	+0,3
Принципи проведення перевірок Держенергонагляду на основі ризик орієнтованого підходу	+1,0
Закон щодо ліквідації штучних бюрократичних бар'єрів та корупціогенних чинників у сфері охорони здоров'я	+0,1
Енергетика	0,0

Графік 4. Значення окремих компонентів Індексу та кількість подій



(Див. графіки та таблиці на сайті http://imorevox.in.ua/?page_id=577, http://imorevox.in.ua/list_rounds.php)

Довідкова інформація: Індекс Моніторингу Реформ (iMoRe) VoxUkraine призначений надавати комплексну оцінку зусиллям влади України зі впровадження економічних реформ. Індекс базується на експертних оцінках змін у регуляторному середовищі за п'ятьма напрямками:

1. Державне управління

2. Державні фінанси
3. Монетарна система
4. Бізнес середовище
5. Енергетика

Детальніше про Індекс та методологію розрахунку можна дізнатись на сайті imorevox.org.

[VoxUkraine](#) - це ініціатива, створена групою міжнародних та вітчизняних економістів, присвячена реформам та економічному розвитку України. Цілями VoxUkraine є поширення науково обґрунтованого аналізу та коментарів щодо економічних та суспільно-політичних подій в Україні, підвищення рівня дискусії та формулювання системного підходу до реформ, а також інтеграція України в світову мережу економістів та діячів, відповідальних за економічну політику.