

Національний університет «Києво-Могилянська академія»
Факультет правничих наук
Києво-Могилянська школа врядування
імені Андрія Мелешевича

2021/2023 навч. рік
Корнієць А.В. І. Б. Прізвище

Аналітична записка
Нестача місць для поховання на кладовищах та у колумбарії м. Києва
(формулювання проблеми)

Анотація

Замовник: Київська міська державна адміністрація

Мета вирішення проблеми: забезпечення реалізації права громадян на гідне ставлення до їх тіла після смерті та рівного доступу до поховання

Рекомендований варіант політики: Реконструкція та оптимізація існуючих місць для поховання

Відхилені варіанти політики:

Варіант 1. Збереження чинної політики (status-quo)

Варіант 3. Створення нових місць для поховання

Варіант 4. Організація поховання киян у місцях для поховання прилеглих до м. Київ територіальних громад шляхом викупу цих місць за рахунок міського бюджету.

Ця Аналітична записка – результат нашої власної роботи. Її було написано без свідомого відтворення (частково або повністю) оприлюднених результатів інтелектуальної праці, створених іншими особами, без належного посилання на них. Ми даємо згоду на перевірку цієї Аналітичної записки на академічний плагіат та її безоплатне використання в повному обсязі або частково в навчальних цілях.

А.В.Корнієць І. Б. Прізвище

1. Визначення проблеми, придатної для аналізу політики

1.1. Формулювання проблеми

Нестача місць для поховання на кладовищах та у колумбарії м. Києва

1.2. Замовник аналізу

Київська міська державна адміністрація

1.3. Симптоми проблеми

Життєвий цикл будь-якої людини незалежно від її статі, громадянства, статків закінчується смертю і у будь-якому випадку смерть передбачає певний комплекс заходів та обрядових дій, під якими ми розуміємо поховання. За 2021 рік смертність в Україні склала 714 263 ос., що майже на 100 000 осіб більше ніж у 2020 (616 835 осіб). У цьому ж році коронавірусна хвороба стала другою по частоті причиною смертності серед усіх хвороб, що призвели до смерті (86 015 осіб - 12%), на третьому місці онкологічні захворювання (74 347 осіб - 10,4%), найчастіша причина є незмінною це серцево-судинні захворювання, які склали 60,2 % від всіх смертей (430 013 осіб). Ситуація по Києву в цілому відображає загальнодержавну картину. За даними Головного управління статистики на кінець звітного періоду (01.01.2022) кількість померлих склала 45223 особи. З доступною інформацією, зростання смертності по місту спостерігалось протягом 9 місяців. 2021 року. Найвищий рівень смертності за цей період зареєстрований від COVID-19 (4333 випадки), що в 11 разів перевищує зареєстровані випадки за відповідний період 2020 року (391 випадок).[1]

В процесі реалізації своїх соціальних зобов'язань перед громадянами відповідно до *Закону України «Про похорон та похоронну справу»* держава гарантує належне поховання померлих, достойне ставлення до тіла померлого, створює рівні умови для поховання померлих незалежно від їх раси, кольору шкіри, політичних та інших переконань, безоплатно виділяє місця для поховання померлих чи урн із прахом померлих на кладовищі (у колумбарії), забезпечує збереження місця поховання, тощо (ст.4). [2] В свою чергу, на органи місцевого самоврядування покладена функція організації місць поховань, забезпечення їх будівництва, утримання та організація належної охорони. Незважаючи на те, що протягом 2021-2021 років чисельність населення м. Київ знижалася за рахунок природного скорочення населення, столиця все одно залишається самим густонаселеним містом України і щороку місцевій владі доводиться вишукувати шляхи вирішення

цього скорботного питання. Так, 2020 році було поховано 26 600 шляхом інгумації (закопування в землю) та кремовано 19458 осіб. (у 2021 році кількість кремацій лише за 9 місяців досягла 17870)[1]

На території Києва існує 29 кладовищ (27 з яких знаходиться в межах міста) з них, лише одне є відносно відкритим, два закриті повністю, решта є частково закритими - на них систематично проводяться поховання в межах родинних місць поховань та виділяються нові місця для громадян, які мають особливі заслуги перед країною. З 1992 року нових площ в межах столиці під поховання не відводилося. За даними Міністерства розвитку громад і територій столиця потребує ще не менш як 6 додаткових місць для поховань. Активна урбанізація та стрімка забудова міських територій, призводить до гострого дефіциту вільних ділянок, які б можна було б використовувати для поховання померлих.

Київський крематорій було побудовано у 1975 р. Обладнаний на той момент 8 сучасними печами британського виробництва, на сьогодні їх технічний ресурс вичерпано. Також застарілі технології не передбачали мінімізацію викидів в атмосферу продуктів горіння.

Для надання широкого спектру ритуальних послуг мешканцям Києва створені СКП «Спеціалізований комбінат підприємств комунально-побутового обслуговування», якому підпорядковані всі кладовища столиці та СКП «Київський крематорій».

Дефіцит вільних місць для поховання сприяє зростанню кількості фактів зловживань з боку посадовців та відповідальних осіб.

Відсутність відкритих реєстрів в поховальній сфері, робить діяльність в цій сфері непрозорою та заплутаною.

Особливо гостро ця проблема постала у період пандемії COVID-19. Довгий час місцевій владі вдавалося уникати загострення через досить стабільний рівень смертності, але концентрований ріст смертності від наслідків коронавірусної хвороби, змусив панікувати людей і виявив неготовність влади передбачити можливі наслідки своєї бездіяльності в урегулюванні цього питання.

1.3.1. Опис симптомів

- неможливість громадян безперешкодно скористатися своїм правом на поховання, через брак місць для захоронення;
- використання непрозорих схем надання місць для поховання, через придбання такого місця, коли Законом прямо передписується надавати земельні ділянки для поховання безкоштовно;
- перевантаженість потужностей крематорію, що може призвести до повної зупинки крематорію та подальшого колапсу у поховальній сфері;

- зростаючий негативний вплив на навколишнє середовище, бо застарілість обладнання крематорію спричиняє значну школу екології міста, через відсутність сучасних очисних засобів, які б зменшували негативний вплив продуктів горіння;
- високі корупційні ризики, які виникають як наслідок непрозорої системи;
- збільшення фактів незаконних підзахоронень, фактів хабарництва за можливість отримати місце на кладовищі.

Таким чином, ми спостерігаємо зростаюче невдоволення населенням бездіяльністю влади з цього питання, доведення ситуації з крематорієм до критичної точки, відсутністю активних кроків з пошуку нових земель для використання їх для цілей поховання

1.3.2. Причинно-наслідкові зв'язки

Проблема виникла як наслідок відсутності відповідної державної політики у цій сфері, створенню монополій на ринку поховальної справи (за даними Мінрегіону у м. Київ всього 5 суб'єктів господарювання можуть надавати ритуальні послуги та послуги з поховання, тоді як, наприклад у м. Дніпро їх 259), відсутністю відкритості та прозорості обліку існуючих місць для поховання, відсутність доступу у громадян до такого роду інформації.

1.3.3. Доказова база

Міністерства розвитку громад та територій зазначає, що нині ще мають місце проблемні питання, що виникають внаслідок недостатньої уваги з боку органів місцевого самоврядування щодо дотримання положень Закону України «Про поховання та похоронну справу», зокрема, щодо вирішення питань, спрямованих на удосконалення організації проведення поховання померлих, а саме: створення конкурентного середовища та залучення на конкурсних засадах суб'єктів господарювання різних форм власності; розвитку такого напрямку у галузі поховання, як кремація, зокрема приділення значної уваги такому виду поховання померлих одиноких громадян, осіб без певного місця проживання, громадян, від поховання яких відмовилися рідні, що дозволило б вирішувати питання дефіциту земельних ресурсів для створення нових кладовищ у населених пунктах України; забезпечення належного виділення коштів, необхідних для благоустрою місць поховань, тощо. [3]

Також на ознаки монополізації ринку ритуальних послуг у м. Київ звертає увагу Антимонопольний комітет України, особливо у питаннях бар'єрів входження, встановлення обґрунтованих цін на ритуальні послуги, запобігання нав'язування споживачам непотрібних їм послуг.

1.4. Масштаби проблеми або її симптомів

Проблема охоплює всю територію міста, є соціально чутливою для всіх груп та категорій населення незалежно від віку. Вирішувати проблему потрібно у короткостроковій перспективі, однак для дієвого вирішення цього питання підхід має бути комплексним і системним.

1.5. Новизна проблеми й нагальність її вирішення

Проблема повторювана, носить системний, постійний характер і потребує нагального вирішення.

В цілому в Україні склалася вкрай небезпечна ситуація. Недореформована система охорони здоров'я призводить до зниження рівня медичного обслуговування, в тому числі в питаннях профілактики захворювань. Від цього перш за все страждають люди з серцево-судинними, хронічними та онкологічними захворюваннями. Ще більш вразливими ці категорії виявилися під час пандемії коронавірусної хвороби, наслідки якої стають для них фатальними. Також, дослідники стверджують - населення України старшає і як наслідок збільшується кількість раптових смертей. Крім цього, слід брати до уваги, що у суспільстві дуже низькі навички відповідального ставлення до власного здоров'я. Тому очікувати в найближчий час зменшення рівня смертності та зростання терміну життя вбачається малореальним

1.6. Законодавча та інституційна база реалізації чинної політики

1.6.1. Законодавча база

Конституція України, Закони України «Про похорон та похоронну справу», «Про благоустрій населених пунктів», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням», «Про власність», Цивільний кодекс України, Земельний кодекс України, Загальна декларація прав людини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Комплексна цільова програма підвищення енергоефективності та розвитку житлово-комунальної інфраструктури міста Києва на 2021 -2023 роки.

1.6.2. Інституційна база

- Кабінет міністрів України - вищий орган у системі органів виконавчої влади, вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; спрямовує та координує роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснює контроль за їх діяльністю;
- Міністерство розвитку громад і територій (Мінрегіон) є центральним органом виконавчої влади, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства до якого відноситься сфера поховання; затверджує необхідний мінімальний перелік вимог щодо порядку організації поховання і ритуального обслуговування населення; затверджує типові положення про ритуальну службу; встановлює вимоги щодо утримання та охорони місць поховань; встановлює порядок реєстрації поховань та перепоховань померлих, а також форму книги реєстрації поховань та перепоховань та інші передбачені законом повноваження. (ст.8)[2]
- Київська міська рада - орган місцевого самоврядування, що представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування;
- Київська міська державна адміністрація – виконавчий орган Київської міської Рад, вирішують відповідно до закону питання про відведення земельних ділянок для організації місць поховання; забезпечують будівництво, утримання в належному стані та охорону місць поховання; створюють ритуальні служби; вирішують питання про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; про надання допомоги на поховання померлих громадян в інших випадках, передбачених цим Законом; здійснюють контроль за дотриманням законодавства стосовно захисту прав споживачів у частині надання суб'єктами господарювання ритуальних послуг та реалізацією ними предметів ритуальної належності; здійснюють інші повноваження, передбачені цим та іншими законами.(ст.8)[2]

Мінрегіон намагався вцілому провести реформу похоронної галузі шляхом розробки змін до існуючого Закону «Про похорон та похоронну діяльність». Закон був знятий з розгляду. У Програмах економічного і соціального розвитку м. Києва на 2016-2020 та 2021-2023 піднімалися питання нестачі місць для поховання, але практичних кроків з вирішення проблеми здійснено не було. Основними чинниками, що перешкоджають вирішенню проблеми є: нестача площ, які можна відвести під поховання, непопулярність кремації як виду поховання, великі капіталовкладення.

1.7. Чинники середовища, що формують контекст проблеми:

- **Соціальне середовище** має найбільший вплив. Звички та традиції українців є вирішальними у підході до поховання. Населення, особливо у віковій категорії 50+ з підозрою ставиться до новаторських рішень у сфері поховання, ритуальна сфера дуже зарегламентована певними національними та релігійними звичками ба більше забобонами.
- **Фізичне середовище** має значний вплив. Населення України поступово старшає, народжуваність падає, велика кількість молодих людей на даний час опинилися на фронті, жінки дітородного віку та їх діти також змушені були покинути країну, тому переважає населення старшого віку. Ця категорія населення більш схильна до традиційних, або ж навіть, консервативних підходів;
- **Політичне середовище** має значний вплив. Політична нестабільність спричиняє високий рівень тривоги у суспільстві і створює передумови глобальної недовіри до влади в цілому.
- **Економічне середовище** має відносний вплив. Чутливість питання спонукає українців завбачливо накопичувати необхідні кошти для поховання. Деякі дослідження стверджують, що при організації похорону малозабезпечені верстви населення завжди проявляли надмірну марнотратність, оскільки перед лицем смерті гроші втрачають свою цінність. [4]

1.8. Корисний зарубіжний досвід (не менше двох країн)

- США.

Найбільш популярний вид поховання у Сполучених Штатах це кремація, більше 50% померлих кремуються, в свою чергу процент класичних захоронень рік у рік має тенденцію до зниження. Кладовища та крематорії можуть перебувати як у приватній, так і комунальній власності.

Система регулювання діяльності підприємств сфери ритуальних послуг в США, складається з наступних складових:

- Федеральна торгова комісія – завданням якої є встановлення похоронних правил та подальший контроль їх виконання на федеральному рівні;
- Спеціалізований департамент/ти, які здійснюють регулювання сфери поховання на рівні штату. Саме на них покладене завдання безпосередньо організувати перевірки похоронних агентів і бальзамувальників на відповідність вимогам законодавства;
- Асоціація працівників похоронних служб (у кожному штаті);

• Асоціація споживачів похоронно-ритуальних послуг та товарів (у кожному штаті). [4]
Ритуальна галузь у Сполучених Штатах підлягає обов'язковому ліцензуванню. Так, щорічному ліцензуванню підлягають наступні види діяльності:

- діяльність похоронних будинків,
- кладовищ,
- крематоріїв,
- похоронних директорів,
- бальзамувальників,
- діяльність з укладення прижиттєвих договорів на послуги з поховання.

2/3 похоронних домів у США приватні, тому приватні оператори мають потужні позиції на ринку ритуальних послуг також та мають підтримку відповідних асоціацій. Найбільш відома серед таких асоціацій є **Асоціація кремації Північної Америки (CANA)** – міжнародна асоціація, що складається з похоронних будинків, кладовищ, крематоріїв, постачальників, консультантів та студентів. Займається просуванням послуг кремації, адвокатує зміни до законодавства, комунікує з релігійними об'єднаннями, займається розвитком альтернативних видів поховання.

Альтернативні види поховання як шлях до вирішення проблеми використання земельних ресурсів

Одним із вирішальних моментів, що спонукає американців до використання кремації, це перш за все, вартість цього виду поховання. Вартість звичайного поховання значно вища за кремацію (від 8000 дол. за звичайне поховання та від 2400 дол. кремація). Але і певної популярності набувають і більш неординарні види поховання. На сьогодні у Сполучених штатах використовуються наступні види, що сприяють вирішенню проблеми використання земельних ресурсів:

- Ресомация (рідка кремація) – процес переробки тіла померлої людини завдяки реакції лужного гідролізу.
- Меморіальний риф – розташовується під водою, робиться з бетону до якого додаються кремовані рештки померлих. З часом стає частиною морської екосистеми. На сьогодні на території США діють декілька таких рифів і послуга вартує 3000 дол.
- Компостування (досить рідкісний вид поховання, наразі широко не поширений) – передбачає розкладання тіла померлого протягом 30 діб під дією мікробів із зануренням в люцерну, подрібнену деревину та соломку. В результаті цього тіло померлого претворюється на поживний ґрунт, який рідні померлого можуть використати для власного саду тощо.

2. Німеччина

За адміністративно територіальним устроєм Німеччина є федеративною республікою, тому єдиного закону, який би регламентував сферу поховання не існує. Порядок проведення похорону встановлюються на кожній з 16 земель окремо. В кожній землі в окремому нормативному акті встановлюються вимоги до термінів поховання, законності тих чи інших видів поховання, закріплюються правила з благоустрою та роботи кладовищ, тощо. Як правило, утримання кладовищ відбувається за рахунок місцевої влади та церкви, які також можуть визначати свої правила роботи кладовища та встановлювати розцінки на певні послуги, але не протирічити Федеральному положенню про кладовища, яке регламентує порядок утримання кладовищ.

Як і в США, більшість похоронних будинків у Німеччині це приватні сімейні фірми, багаторічною історією, що входять в **Німецький союз похоронних організацій**.

Важливою особливістю функціонування сфери ритуального обслуговування у Німеччині є облаштування кладовищ у суворій відповідності до правил благоустрою, що є обов'язковими до виконання. Серед них можна визначити наступні:

- **Правила, що стосуються розпорядку**, якими визначаються робочі години та регулюється поведінка відвідувачів;
- **Правила, що регламентують безпосередньо поховання** - визначають тип труни, обряд поховання, порядок траурної церемонії;
- **Положення про права користувачів кладовища** - встановлює типи могил, розміри, санітарні норми, право та терміни володіння могильною ділянкою та передачу права. Треба зазначити, що розміри і типи пам'ятників і надгробни споруд строго стандартизовані. У всіх положеннях про кладовища та місця поховання передбачений спеціальний розділ, присвячений цьому питанню, де стандартизовані підходи до встановлення пам'ятника, закладки фундаменту, типу і розміру огорожі та бордюру, які забезпечують стійкість всієї надмогильної групи, а також порядок її ліквідації та утилізації[4]

У всіх 16 федеральних землях діють закріплені в законі норми площ для різних типів могильних ділянок та для різного типу поховань. Санітарний термін поховання складає 25 років, що у свою чергу дозволяє економити наявні земельні ресурси. Використовується практика викупу або ж оренди земельної ділянки.

За останні 10 років також намітилася тенденція зі збільшення місць на кладовищах. Зростає попит на кремацію, а також набирає популярності, так звані, зелені похорони, які передбачають захоронення тіла без труни, а тільки в натуральних матеріалах з подальшим посадженням деревом

на місці могили . Перший лісовий цвинтар з'явився у Нижній Саксонії у 2001 році, зараз таких цвинтарів вже 150.

- **2. Підстави для державного втручання**

-

Конституція України у ст.3 визначає честь та гідність людини «найвищою соціальною цінністю», в свою чергу Закон України «Про похорон та поховальну справу», гарантує людині «достойного ставлення до тіла померлого», тому поховання тіла померлого є невід'ємним суспільним благом яке є невиключеним і неконкурентним. Існуюче законодавство у сфері поховання встановлює умови, щодо створення комунальної монополії у сфері надання послуг з поховання, що в свою чергу обумовило появу ринків з неповною конкуренцією з асиметричним розподілом інформації. Споживачі послуг малопоінформовані про свої права та можливості в цій сфері. Наслідками такої політики є економічні втрати, через розвиток тіньового ринку надання послуг, та соціальне – порушення основних прав отримувачів послуг.

3. Консультації

3.1. Організовані заінтересовані групи – аналіз стейкголдерів

- Спільнота, яка пов'язана з наданням ритуальних послуг, постачальники основних засобів для будівництва та ремонту крематорію, представники територіальних громад, «сірий» бізнес;
- фахівці галузі (стосовно крематорію, спеціалісти з побудови крематоріїв, постачальники обладнання, тощо), представники міжнародних організацій, юристи, нотаріуси;
- зацікавлений бізнес (потенційні інвестори), медіа, «промоутери» альтернативних видів поховання.

3.2. Заінтересовані органи влади

Міністерство розвитку громад та територій як орган, що формує політику в цій сфері, Київська міська державна адміністрація як орган, що безпосередньо реалізовує політику у сфері поховання.

3.3. Ставлення громадськості

Громадськість має бути перш за все зацікавлена у вирішенні проблеми, але в цій сфері практично не існує організованих громадських об'єднань або спілок. Так, серед існуючих організацій громадянського суспільства в статутах яких прописаний вид діяльності пов'язаний з

похоронною справою є ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ "МАРІУПОЛЬСЬКА СПІЛКА СФЕРИ ПОХОВАННЯ "СКОРБОТА" (організування поховань і надання суміжних послуг; надання інформаційних послуг у сфері поховань) та ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ «ЖЕСТ ДОПОМОГИ» (підтримка у організації похоронних процесів). Де перша має сумнівну репутацію.

- **Опис обмежень**

Основними обмеженнями або необхідними ресурсами для реалізації політики, є:

Людські – забезпечення висококваліфікованими кадрами.

Правові – належне законодавче забезпечення у сфері поховання та похоронної справи (адаптація положень Закону України «Про поховання та похоронну справу» до вимог сучасності: воєнного стану та пандемії COVID-19).

Фінансові – бюджетне фінансування (бюджет м. Київ та територіальної громади, на якій буде проводитись будівництво); грантові фінансові ресурси (фандрейзингова діяльність); благодійні внески від бізнесу та громадських організацій.

Майнові – існуючий крематорій та побудова нового; відведення ділянок для поховання та будівництва колумбарних стін.

Інформаційні – спроможність прийняття й переробки належної інформації; своєчасність реагування на таку інформацію; проведення кампанії з інформування населення про альтернативні види поховання, тощо.

Організаційні – налагодження відповідних організаційних зв'язків та контактів між учасниками процесу

Найбільш лімітованими й контрольованими є фінансові ресурси. Складність суспільно-політичної ситуації в Україні вимагає пошуку додаткових джерел фінансування (міжнародних, благодійних).

Людських ресурсів також може бракувати для вирішення поставлених нами питань (особливо робітничих професій).

Може бути недостатньо ресурсу довіри для розв'язання проблеми, на фоні відсутності базової довіри у суспільстві до органів влади і впроваджуваних змін.

5. Моделювання проблеми

5.1. Мета вирішення проблеми

В Конституції України зазначається, що кожен має право на повагу до його гідності, й ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню (ст.28) [5]. Отже, право на повагу до гідності є абсолютним: воно не підлягає жодним обмеженням та стосується не лише життя людини, але й гідного ставлення після смерті. Мета вирішення цієї проблеми це забезпечення реалізації права громадян на гідне ставлення до їх тіла після смерті та рівного доступу до поховання

5.2. Очікувані результати

- - вирішення питання в довгостроковій перспективі;
- - населення отримає рівний доступ до послуги поховання;
- - буде знижена соціальна напруга, що викликана дефіцитом місць для поховання;
- - буде зменшений негативний вплив на екологію;
- - дозволить знизити корупційні ризи у сфері поховання;
- нейтралізує вплив тіньових груп інтересів

5.3. Перелік показників результативності

- 1)Збільшення кількості місць для поховань на кладовищах та у колумбарії;
- 2) Збільшення кількості реалізованих додаткових послуг у сфері поховання;
- 3)Збільшення кількості використання кремації, зменшення інгумації;
- 4)Проведення інвентаризації наявних місць поховань;
- 5)Оптимізація площ, що використовуються під захоронення в землю;
- 6)Створення умов для державно-приватного партнерства у цій сфері;
- 7)розробка міської цільової програми

8)перегляд умов співпраці з суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність на договірних засадах із ритуальними службами міста

5.4. Перелік цільових індикаторів

Індикатор	Критерій
Збільшення кількості місць для поховань на кладовищах та у колумбарії	Кількість похованих урн з прахом на 1000 осіб на сьогодні 94 підвищити до 180
Збільшення кількості реалізованих додаткових послуг у сфері поховання	Реалізація трун та вінків, надання площ для проведення паніхід (2021 – 8352,4 тис грн) підвищити на 30% до 2025 р.

Збільшення кількості використання кремації, зменшення інгумації	2020-26 600ос.(закопування)/19458 ос. (кремація) подальше збільшення цієї пропорції в бік кремації
Оптимізація площ, що використовуються під захоронення в землю	Проведення інвентаризації існуючих місць для поховання, використання підзахоронення, створення колумбарних стін на кладовищах
Створення умов для державно-приватного партнерства у цій сфері	Сприяння у розробці законодавства адаптованого до сучасних умов, прийняття Закону
Розробка міської цільової програми	Розробка і прийняття відповідної міської цільової програми
Впорядкування умов співпраці з суб'єктами господарювання, які здійснюють діяльність на договірних засадах із ритуальними службами міста	Розробка єдиних рекомендацій, створення єдиного реєстру суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність на договірних засадах із ритуальними службами міста

6. Формулювання варіантів політики

6.1. Варіант 1: Збереження чинної політики

Потенційні переваги варіанта політики:

1. Реалізація цього варіанту не потребує збільшення матеріальних, людських та організаційних ресурсів.
2. Оскільки не робиться ніяких змін, цей варіант є максимально адміністративно здійсненним

Потенційні недоліки варіанта політики:

1. Ігнорування проблеми призведе до погіршення ситуації та зростання соціального напруження серед громадян щодо обмеженості місць поховань;
2. Відсутність чіткого плану дій та ігнорування проблеми призведе до ще більшої тіньовізації та криміналізації процесу захоронень, збільшить вартість ритуальних послуг для громадян, зменшить надходження до бюджету м. Києва;
3. Відсутність актуальних даних з обліку місць захоронень дає можливість проведення незаконних підзахоронень та підвищує ризик людського фактору допущення помилок;

4. Відсутність скоординованої та злагодженої роботи по виділенню земельних ділянок для будівництва нових кладовищ та оптимізація меж існуючих призводить до ще більшої плутанини в цій сфері;
5. Діючий крематорій безперервно працює вже понад 40 років, існуючі застарілі потужності не витримують зростаючого навантаження, що може призвести до повної зупинки крематорію та важких наслідків для довкілля;

6.2. Варіант 2: (формулювання варіанта)

Варіант 2: Реконструкція та оптимізація існуючих місць для поховання

Потенційні переваги варіанта політик:

1. Знімає соціальну напругу через дефіцит місць для поховання;
2. Робить надання послуг з поховання більш комфортними для населення

Потенційні недоліки варіанта політики:

1. Потребує бюджетного коригування;
2. Потребує виділення придатних для цього територій, що в умовах урбанізації та розширення міста є проблематичним;
3. Потребує консультацій з територіальними громадами, що дотичні до столиці.

6.3. Варіант 3: Створення нових місць для поховання

Потенційні переваги варіанта політик:

1. Вирішує питання у довгостроковій перспективі;
2. Створює умови для вироблення адекватної стратегії розвитку міста в цьому напрямку.

Потенційні недоліки варіанта політики:

1. Потребує значних матеріальних ресурсів;
2. Потребує пошуку відповідних територій;
3. Потребує консультацій з громадою

6.4. Варіант 4: Організація поховання киян у місцях для поховання прилеглих до м. Київ територіальних громад шляхом викупу цих місць за рахунок міського бюджету

Потенційні переваги варіанта політики:

1. Вирішить питання у короткостроковій перспективі;
2. Потребує значно менше коштів ніж попередні варіанти;
3. Потребує погодження з межуючими територіальними громадами.

Потенційні недоліки варіанта політики:

1. Вирішує питання у довгостроковій перспективі;
2. Спротив мешканців прилеглих територіальних громад;
3. Здорожчання ритуальних послуг.

7. Порівняння варіантів політики

7.1. Методи порівняння варіантів політики

Результативність:

Критерій оцінювання	Оцінка варіанта політики			
	Збереження чинної політики	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Імовірність досягнення мети	1	3	4	2
Тривалість досягнення мети	1	4	2	3
Терміни виконання основних заходів	3	4	1	2
Фінансова здійсненність	4	3	2	1
Кількість кремацій (базова 19458, цільова 25000)	2	4	3	1
Кількість похованих урн (базова 94 на 1000 осіб, цільова 180)	2	4	3	1
Сумарна оцінка:	13	22	15	10

– ефективність:

Об'єкт впливу	Якісний опис варіанта політики							
	Збереження чинної політики		Варіант 2		Варіант 3		Варіант 4	
	вигоди	витрати	вигоди	витрати	вигоди	витрати	вигоди	витрати

Держава	Мінімал ьні вкладенн я	Низький рівень послуг, подальш а тіньовіза ція сектору, втрати міського бюджету	Створен ня прозорої системи, доходи до бюджету зменшен ня негативн ого впливу на екологію	Великі капітало вкладенн я	Вирішен ня питання у довгостр оковій перспект иві	Час, земельні ресурси, екологіч ні наслідки	Вирішен ня питання в короткос троковій перспект иві	Значні витрати, незручні сть керуванн я об'єктом , Можлив ий спротив громади
Бізнес	Відсутні сть конкуре нції, можливі сть працюва ти за тіньовим и схемами		Зниженн я порогу входу у цей бізнес	Інвестиц ії у власний розвиток	Нові можливо сті	Необхід ність інвестиці й	Нові можливо сті для розвитку бізнесу	Конфлік т з місцевим бізнесом

Громадяни	Завищен а вартість послуг, неможли вість обрать кращий варіант через обмежен ість постачал ьників	Отриман ня якісних послуг за конкуре нтну ціну	Неможл ивість вирішува ти питання в корупці йний спосіб	Знімає напругу через нестачу місць для похован ня	Схема надання місць залишаєт ься непрозор ою	Наявність місць для похован ня	Логістич ні незручно сті
	Рейтинг:	2	4	3	1		

– справедливість:

Ознаки	Нерівність у розподілі вигід/витрат порівняно зі збереженням чинної політики		
	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Наявність громадянства	-	-	-
Місце проживання	-	-	-
Рівень доходів	+	+/0	0
Вік	-	-	-
Стать	-	-	-
...			
Сумарна оцінка:	4	3	2

– політична здійсненність:

Критерій оцінювання	Якісний опис варіанта політики			
	Збереження чинної політики	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Відповідність пріоритетним завданням уряду	2	4	3	1
Імовірність політичної підтримки	4	3	2	1

Критерій оцінювання	Якісний опис варіанта політики			
	Збереження чинної політики	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Ставлення громадськості	2	3	4	1
Ставлення впливових груп інтересів	4	2	3	1
Відповідальність за рішення	4	3	2	1
...				
Рейтинг:	16	15	14	5

– адміністративна здійсненність:

Критерій оцінювання	Якісний опис варіанта політики			
	Збереження чинної політики	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Наявність нормативно-правової бази	4	3	2	1
Імовірність реалізації за чинних адміністративних умов	4	3	2	1
Достатність фінансових ресурсів	4	3	2	1
Інтерес службовців	4	2	3	1
...				
Рейтинг:	16	11	9	4

7.2. Порівняння варіантів політики

Результати відображають у таблиці: рядки – критерії, стовпчики – варіанти, у клітинках – оцінки варіанта за відповідним критерієм.

Критерій порівняння	Оцінка варіанта політики			
	Збереження чинної політики	Варіант 2	Варіант 3	Варіант 4
Результативність	1	3	4	2
Ефективність	4	3	1	2
Справедливість	1	4	3	2
Адміністративна здійсненність	4	3	2	1
Політична здійсненність	4	3	2	1

Сумарна оцінка:	14	16	12	8
-----------------	----	----	----	---

8. Рекомендації й реалізація політики

8.1 З результатами аналізу доцільно обрати 2 варіант політики – **реконструкція та оптимізація існуючих місць для поховання**, тому що:

- варіант отримав високий рівень за критеріями показників результативності;
- отримав одні з найвищих показників ефективності (на основі аналізу вигід – витрат) та справедливості (варіантом задовольнить велику групу інтересів);
- має один з найбільших балів за фактором політичної та адміністративної здійсненності

8.2. Реалізація політики

- розробка, затвердження та початок впровадження відповідної міської цільової програми впорядкування місць захоронень;
 - оптимізація простору існуючих місць для поховання;
 - Будівництво колумбарних стін на кладовищах, що дасть можливість проводити поховання в міській зоні та послабить напруження серед мешканців м. Києва щодо місць захоронень;
 - Технологічна реконструкція крематорію;
 - Проведення інвентаризації місць поховань, створення розширеної електронної бази даних;
 - Вивчення і промоція новітніх екологічних способів поховання.

8.3. Створення підтримки рекомендованому варіанту

8.3.1. Комунікативні цілі

- проінформувати цільові групи по заходи, які заплановані для реалізації обраного варіанту;
- провести інформаційну кампанію для громадськості для роз'яснення основних прав громадянина у сфері поховання;
 - провести широке обговорення з представниками бізнесу у сфері поховання, залучити їх до промоції альтернативних видів поховання;
 - провести обговорення з Всеукраїнською радою церков з питань кремації;
 - провести інформаційну кампанію з роз'ясненнями на тему альтернативних видів поховань.

8.3.2. Ключові повідомлення

Пропонований варіант зробить сферу поховання більш прозорою та відкритою.

Дозволить збільшити кількість місць для поховань та створить прозорі умови для учасників ринку.

Кремація за сучасних умов це екологічно.

8.3.3. Групи інтересів, на які вплине реалізація політики

1. Представники тіньового бізнесу. Створення прозорих умов, зменшення дефіциту місць для поховання суттєво зменшить їх прибутки.

2. Релігійна громада і громадськість, яка виступає категорично проти кремації та інших альтернативних видів поховання.

3. Можливі скарги на дороговизну проєкта.

8.3.4. *Методи та способи інформування*

Інформація в пресі, проведення прес-конференцій представників влади, проведення круглих столів з подальшим висвітленням цих подій у медіа та соціальних мережах.

8.3.5. *Фінансове забезпечення*

Можливими джерелами фінансування можуть стати кошти міжнародних організацій екологічного спрямування, асоціацій поховальної сфери, що можуть бути зацікавлені у промоції альтернативних видів поховання, використання ресурсу муніципальних медіа, кошти місцевого бюджету.

8.3.4. *Рекомендації щодо подальших дій*

Наводять пораду замовнику про його подальші дії за різних сценаріїв реалізації політики.

Наприклад, за якого розриву між заздалегідь визначеними й реальними результатами політики (цільовими індикаторами показників результативності, див. пункт 5.4) її варто буде переглянути з метою коригування чи змінення.

8.4. Оцінювання реалізації

Реалізація обраного варіанту політики розрахована на 3 роки. Департамент житлово-комунального господарства КМДА готує відповідну інформацію один раз на пів року і направляє його на розгляд постійної комісії КМР для подальшого заслуховування на сесії КМР.

8.4.1. *Цілі оцінювання*

Визначити та оцінити відповідність заявлених шляхів вирішення проблеми до окреслених результатів.

Питання оцінювання:

- описові - Визначити бенефіціарів та безпосередні вигоди за результатами впровадження політики;

- нормативні - Чи спрогнозовані результати співпадають з очікуваними результатами політики;

- причинно-наслідкові - Які впливи буде мати реалізована політику на ситуацію з поховальною сферою у м. Київ

Перелік використаних джерел:

1. Демографічна ситуація у м. Києві за 9 місяців 2021 року [Електронний ресурс]. – 2021.- Режим доступу до ресурсу: <https://medstat.kiev.ua/demografichna-situaciya-u-m-kiyevi-za-9-misyaciv-2021-roku/#:~:text=%D0%97%D0%B0%20%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B8%20%D0%93%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8,%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%20%D1%96%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%B0%202954564%20%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8>.
2. Закон України «Про поховання та похоронну справу» [Електронний ресурс].- 2004.- Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-15#Text>
3. Стан галузі поховання в Україні за 2020 року [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/stan-galuzi-pohovannya-v-ukrayini-za-2020-rik/>
4. Руда І. І. Державне регулювання сфери ритуальних послуг в Україні : дис. канд. ек. наук : 08.00.03 / Руда Ірина Ігорівна – Львів, 2016.
5. Конституція України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>