



УДК 35.352

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ ФОРМИРОВАНИЯ САМОДОСТАТОЧНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ГРОМАД В УКРАИНЕ

Андрей КРИПАК,

аспирант кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены вопросы эффективной реализации публичной политики построения самодостаточных территориальных громад с осуществлением децентрализации полномочий, реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине. Осуществлен анализ нормативно-правового обеспечения создания самодостаточных громад с целью решения многих проблем формирования реальной модели местного самоуправления в Украине, которая должна осуществляться в рамках единой публичной политики в этой области. Определены приоритеты со стороны органов публичной власти по выработке основных критериев построения самодостаточных территориальных громад.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, самодостаточная территориальная громада, публичная политика, объединенная территориальная громада, децентрализация, местное развитие.

LEGAL SUPPORT OF THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY FOR THE FORMATION OF SELF-SUSTAINING TERRITORIAL GROMADES IN UKRAINE

Andrey KRIPAK,

Postgraduate Student at the Department of Regional Management,
Local Government and City Management
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

SUMMARY

The article discussed the issues of effective implementation of the public policy of building self-sufficient territorial gromades with the implementation of decentralization of powers, the reform of local self-government and the territorial organization of power in Ukraine. It is analyzed the regulatory and legal support for the creation of self-sufficient gromades to solve many problems and to form a real model of local self-government in Ukraine, which should be carried out within the framework of a single public policy in this field. Priorities were determined by the public authorities to develop the basic principles for building self-sufficient territorial gromades.

Key words: local self-government, self-sufficient territorial gromades, public policy, united territorial gromades, decentralization, local development.

REZUMAT

Lucrarea se ocupă cu punerea în aplicare eficientă a politicilor publice de construcție a comunităților teritoriale autosuficiente, împreună cu punerea în aplicare a descentralizării, reforma a autonomiei locale și organizarea teritorială a puterii în Ucraina. Analiza cadrului de reglementare a creării unor comunități autosuficiente, în scopul de a rezolva multe dintre problemele de formare a unui model real al autonomiei locale în Ucraina, care ar trebui efectuată în cadrul unei politici publice unificate în acest domeniu. Prioritățile sunt determinate de autoritățile publice privind elaborarea criteriilor de bază pentru construirea comunităților teritoriale autosuficiente.

Cuvinte cheie: organisme de autogovernare locală, comunitate teritorială autonomă, politică publică, comunitate teritorială unită, descentralizare, dezvoltare locală.

Постановка проблемы. Сегодня большинство территориальных громад в Украине демонстрируют заинтересованность в формировании качественной, эффективной и действующей публичной политики, пытаются самостоятельно решать вопросы местного значения. Как следствие, ощущается необходимость в корректной, взвешенной и научно обоснованной публичной политике построения самодостаточных территориальных громад. В частности, ощущается острая потребность

в осознании самим обществом бесперспективности политики промедления разработки и внедрения стратегических решений, которые должны стать основой этой долгосрочной публичной политики, включая цели и задачи и определяя направления построения самодостаточных территориальных громад.

Анализ последних научных исследований и публикаций. Указанная проблематика находится в поле зрения многих ученых. В частности, теоретиче-

ские вопросы реформирования местного самоуправления в Украине и зарубежных странах освещены в работах И. Козюры, В. Колтун, Ю. Куца, О. Лазора, О. Лебединской, А. Лелеченко, В. Мамоновой, А. Ткачука, М. Орзиха и др. Различные проблемы развития местного самоуправления и территориальных громад как субъектов его осуществления рассматривали О. Батанов, С. Возный, И. Дробот, Я. Жовнирчик, А. Ибрагимов, В. Куйбида, А. Мочков и др. При этом в современных условиях и с учетом высокой



степени активности органов публичной власти и территориальных громад проблемы реформирования системы органов местного самоуправления, формирования самодостаточных территориальных громад, а также качественной, эффективной и действующей публичной политики приобретают особую значимость.

Целью и задачей исследования предлагаемой публикации является анализ правового обеспечения реализации публичной политики по формированию самодостаточных территориальных громад в Украине.

Изложение основного материала. Реформа местного самоуправления в Украине является долгожданным ответом на запрос общества, требующего выработки новой управленческой

идеологии, направленной на обновление административной культуры, формирование готовности управленческого персонала к принятию решений в условиях растущей свободы действий и повышения личной ответственности с ориентацией на служение гражданам. Реформа предусматривает создание новой модели территориальной организации власти, децентрализацию полномочий и ответственности, развитие системы местного самоуправления и формирование самодостаточных территориальных громад в контексте реализации и совершенствования публичной политики. Этому предшествовало принятие целого ряда законодательных и нормативно-правовых актов (табл. 1):

Однако, не смотря на то, что на сегодняшний день более 200 законов регулируют деятельность системы органов местного самоуправления в Украине, их главным недостатком является отсутствие единой линии стратегии и фрагментарность публичной политики по развитию этого института и построения самодостаточных территориальных громад. К числу недостатков можно отнести и тот факт, что сейчас в Украине нет самостоятельного единого органа государственной власти, который содействовал бы развитию местного самоуправления и формированию самодостаточных территориальных громад. На данный момент вопросами местного самоуправления, которые охватывают и отдельные аспекты построения

Таблица 1

**Законодательные или нормативно-правовые акты
направленные на создание самодостаточных территориальных громад в Украине**

Законы	Последствия их принятия
Ратификация Верховной Радой Украины Европейской хартии местного самоуправления (1985 г.) [1]	требует, чтобы принцип местного самоуправления был признан в законодательстве страны
Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» [8]	ускорил процесс реформирования местного самоуправления и построения самодостаточных громад, поскольку его положения носят демократический характер, обеспечивают право граждан на участие в управлении и направлены на удовлетворение их запросов
Указы Президента Украины: «О Концепции государственной региональной политики» [7] «О государственной поддержке развития местного самоуправления в Украине» [4]	направлены на решение проблем по формированию реальной модели местного самоуправления, а также оптимизации территориальной организации власти путем укрупнения сельских территориальных громад с целью обеспечения организационно-правовой, кадровой и финансово-экономической состоятельности органов местного самоуправления при выполнении возложенных на них полномочий в рамках единой публичной политики в этой области
Проект Декларации «Об основных принципах государственной политики Украины относительно развития местного самоуправления» (2008)	принят с целью содействия развитию местного самоуправления и территориальных громад, обеспечения формирования и реализации публичной политики в сфере местного самоуправления, а также путем оптимальной и умеренной децентрализации и децентрализации, перераспределения компетенций между территориальными органами публичной власти во избежание их дублирования и упрощения системы управления
Проект рамочного документа «Основные стратегические направления реформирования местного самоуправления в Украине» (по состоянию на 2012 г.) [12]	предписывает проведение реформы местного самоуправления путем: – законодательного обеспечения условий для развития территориальных громад как жизнеспособных конкурентоспособных социально-экономических систем; – предоставления местному самоуправлению четко определенного уровня государственной поддержки, которая обеспечит его функционирование как надежного и крепкого фундамента народовластия, весомого фактора экономического и социального развития страны
Проект Закона Украины «О внесении изменений в Конституцию Украины (в контексте децентрализации) от 26 июня 2014 г. [13]	обеспечивает правовую основу для принятия дальнейших законодательных актов или внесения изменений в уже существующие, необходимые для реализации реформы местного самоуправления и построения самодостаточных территориальных громад в Украине
Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Методики формирования самодостаточных территориальных громад» (2015 г.) [6]	определяет механизм, условия, а также порядок разработки и принятия Перспективного плана формирования самодостаточных территориальных громад Автономной Республики Крым и других областей Украины



ния самодостаточных территориальных громад, занимаются два министерства, два консультативных совета, ряд комитетов при Верховной Раде Украины и другие государственные органы. Следует отметить, что в течение всего периода становления местного самоуправления в Украине, участниками муниципально-го движения неоднократно поднимался вопрос о необходимости создания единого общенационального органа, который представлял бы и защищал интересы органов местного самоуправления всех уровней [2].

Таким образом, принятие указанных выше законов и нормативно-правовых актов, а также их дальнейшая реализация стали серьезным толчком в решении вопроса реформирования местного самоуправления и построения самодостаточных громад.

Вместе с тем, реформа местного самоуправления не будет успешна без совершенствования административно-территориального устройства государства. В связи с этим Кабинетом Министров Украины была одобрена Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине (2014 г.). Целью Концепции является: определение направлений, механизмов и сроков формирования эффективного местного самоуправления и территориальной организации власти для создания и поддержания полноценной жизненной среды для граждан; предоставление высококачественных и доступных публичных услуг; становление институтов прямого народовластия; удовлетворение интересов граждан во всех сферах жизнедеятельности на соответствующей территории; согласование интересов государства и территориальных громад [10].

А поскольку существующая система органов местного самоуправления, с учетом современного административно-территориального устройства Украины, не позволяет сформировать самодостаточные громады Верховной Радой Украины были приняты законы Украины «О сотрудничестве территориальных громад» [9] и «О добровольном объединении территориальных громад» [5].

Данные законы определили организационно-правовые основы сотрудничества территориальных громад, принципы, формы, механизмы, а также стимулирование, финансирование,

контроль, урегулирование отношений, возникающих в процессе добровольного объединения территориальных громад сел, поселков, городов, и саму архитектуру такого объединения. Как результат, создание мощных, самостоятельных и самодостаточных территориальных громад является важной частью процесса децентрализации. На сегодняшний день в Украине продолжает осуществляться организационная и методическая поддержка процесса объединения громад, которая происходит на основании вышеуказанного Закона.

Что даст объединение громад?

Во-первых: 1) улучшится управление громадой. Объединенная территориальная громада будет иметь компетентный совет и квалифицированный исполком, потому что, чем больше будет населения и территории, тем будет больше кандидатов на должность главы и депутатов местного совета, и будет из кого выбирать наиболее достойных; 2) штатная структура будет более эффективной с точки зрения целесообразности должностей.

Во-вторых, благодаря новой бюджетной политике объединенная территориальная громада получает дополнительные финансовые ресурсы для развития инфраструктуры – дорог, освещения, водоснабжения, водоотведения, утилизации бытовых отходов и т. п.

В-третьих, более эффективное управление, наличие планов развития, прозрачность решений сделают объединенные территориальные громады привлекательными для инвесторов, обеспечат экономическое развитие и новые рабочие места [14].

При этом особое внимание следует обратить на административно-территориальное устройство страны. Следует различать два этапа формирования нового административно-территориального устройства – создание Перспективного плана формирования самодостаточных объединенных территориальных громад (обязательного для выполнения органами исполнительной власти на уровне областных государственных администраций, который утверждается областными советами) и добровольное объединение территориальных громад (где бюджетные и инфраструктурные преимущества получают только новые громады, руководство которых проявило активность

при реализации их добровольного объединения).

Показательным является факт, что процесс добровольного объединения территориальных громад может идти параллельно и независимо от создания Перспективных планов формирования самодостаточных территориальных громад. Однако только те объединения, которые полностью вписываются в установленную Перспективным планом матрицу, получают дополнительные полномочия и ресурсы, которые сейчас есть в городах областного уровня и районах.

Отсюда возникает вопрос: так какую громаду мы можем назвать самодостаточной? И ответ очевиден – самодостаточной является та громада, которая «в результате добровольного объединения способна самостоятельно или через органы местного самоуправления обеспечить надлежащий уровень предоставления услуг, в частности в сфере образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты, жилищно-коммунального хозяйства, с учетом кадровых ресурсов, финансового обеспечения и развития инфраструктуры соответствующей административно-территориальной единицы» [6].

По данным мониторинга [3], по состоянию на 24 декабря

2017 года в Украине создано 692 объединенные территориальные громады. В общем уже объединились 3247 местных советов – почти треть от общего количества сельских, поселковых, городских советов, которые функционировали до начала процесса объединения. В объединенных громадах проживает уже около 6 млн человек. Средняя численность жителей объединенных территориальных громад – 8760 человек.

В целом уже 15 районов полностью «накрыты» объединенными громадами.

В 111 районах в объединенные территориальные громады входит большая часть территорий. 199 районов, а это почти половина от общего количества, имеют в своем составе хотя бы одну объединенную территориальную громаду. На сегодняшний день пятерка областей-лидеров в формировании объединенных территориальных громад представлена Житомирской, Хмельницкой, Черниговской, Днепропетровской, Донецкой областями.

Поскольку процесс укрупнения административно-территориальных единиц



базового уровня влияет на трансформацию территориального устройства и субрегионального уровня, то это требует реформирования системы органов публичной власти и на районном уровне. В районах, где объединенные территориальные громады образованы в пределах всей территории, происходит дублирование полномочий органов местного самоуправления объединенных территориальных громад, районных советов и районных государственных администраций. Там одновременно функционируют районная государственная администрация и районный совет с соответствующими расходами на их содержание, а также исполнительные органы объединенных территориальных громад с определенными законодательством полномочиями и финансированием. Соответствующие районные советы, как правило, принимают решения о денежной оценке земли и перераспределении трансфертов из госбюджета. Районные администрации же лишены подавляющего большинства полномочий, которые по закону выполняются исполнительными органами советов объединенных территориальных громад.

Такое положение приводит к дублированию полномочий районных советов и районных государственных администраций с органами местного самоуправления объединенных территориальных громад, чрезмерным расходам на содержание аппаратов районных государственных администраций, снижению качества предоставляемых услуг в связи с уменьшением финансирования районных бюджетов в части образовательной и медицинской субвенций.

Как результат – дуализм власти на уровне местного самоуправления негативно влияет на процессы распределения коммунального имущества между объединенными территориальными громадами и районами, затрудняет юрисдикцию органов исполнительной власти на территории объединенных территориальных громад, созданных в рамках различных районов.

А поскольку в соответствии с Конституцией Украины, создание, ликвидация, а также установление и изменение границ районов является полномочиями Верховной Рады, то сегодня, предлагается четыре варианта ее дальнейших действий.

Первый – изменить административно-территориальное устройство район-

ного уровня в пределах всей страны или территории отдельных областей.

Второй – ликвидировать отдельные районы, в которых все территориальные громады объединились.

Третий – законодательно урегулировать и досрочно прекратить полномочия райсоветов в районах, где все громады объединились в одну объединенную территориальную громаду.

Четвертый – создать новый район путем объединения в один территорий двух и более смежных районов (согласно проекту Закона Украины «О порядке образования, ликвидации районов, установления и изменения их границ» № 6636 от 22 июня 2017 года).

Выводы. В целом реформы административно-территориального устройства и управления административно-территориальными единицами различного иерархического уровня должны быть согласованными, учитывать стратегические векторы развития страны. Как результат, изменение административно-территориального устройства государства способствует эффективности использования бюджетных средств, сокращению аппарата чиновников и т. п. При этом добровольное объединение территориальных громад является важным и действенным инструментом, способствующим формированию самодостаточных территориальных громад, внедрению реформы децентрализации в Украине, повышению эффективности услуг и качества жизни населения.

Таким образом, сегодня в период активного реформирования местного самоуправления и административно-территориального устройства принят ряд нормативно-правовых актов, одобрена Концепция реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине и утвержден план мероприятий по реализации этой Концепции, разработаны соответствующие изменения в Налоговый и Бюджетный кодексы Украины, а также Методика формирования самодостаточных территориальных громад, механизмы реализации соответствующих законодательных актов по этому вопросу. Все эти мероприятия требуют взвешенной публичной политики, формирования нового поколения местных политиков и служащих органов местного самоуправления, которые готовы работать в принципиально новых условиях, требующих новых

знаний, умений и навыков. Это вызвано, прежде всего, изменением статуса территориальных громад и тех перспективных задач, которые стоят перед органами публичной власти.

Список использованной литературы:

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

2. Ібрагімова А.А. Характеристика нормативно-правової бази державної політики у сфері побудови спроможних територіальних громад в Україні / А.А. Ібрагімова // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://official.chdu.edu.ua/article/download/60118/55879>

3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 8 грудня 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/7823>

4. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7-9(3). – Ст. 48-153.

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 01.01.2018 № 157-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

6. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2017 № 214-2015-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

7. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001?nreg=341%2F2001&find=1&text=%E3%F0%E0%E4&x=-842&y=-11202>

8. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.



9. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.

10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

11. Проект Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rozvytok.in.ua/news/1519-prezentovano-novu-redaktsiiu-proektu-zakonu-ukrainy-promistseve-samovriaduvannya> (станом на 1 серпня 2014 р.).

12. Проект рамкового документа «Основні стратегічні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://municipal.gov.ua/upload/ust/files/Proekt_Ramk_dok_Osn_Strat_naprami_18_04_2012.doc

13. Роз'яснення щодо змін до Конституції України на реалізацію Реформи місцевого самоврядування та курсу Уряду на децентралізацію влади в Україні [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства юстиції України. – Режим доступу: http://ddr.minjust.gov.ua/uk/781a4e345c88ad369dc5ca4a9fe63730/proekt_zmin_do_konstytuciyi_ukrayiny_shchodo_decentralizaciyi_vlady_ta_koncepciya_reformuvannya_miscevogo_samovryaduvannya_ta_terytorialnoyi_organizaciyi_vlady_v_ukrayini/.

14. Horizon 2020 – the Framework Programme, for Research and innovation European Commission, URL [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/research/csri/index_en. Cfm.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Крипак Андрей Петрович – аспирант кафедры регионального управления, местного самоуправления и управления городом Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kripak Andrey Petrovych – Postgraduate Student at the Department of Regional Management, Local Government and City Management National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

lelechange@gmail.com

УДК 351.74(477)

ОБЩЕСТВЕННОЕ ДОВЕРИЕ К ОРГАНАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ КАК КЛЮЧЕВОЙ ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Андрей КУБАЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности ОВД и экономической безопасности
Одесского государственного университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается уровень общественного доверия и поддержки граждан к работе органов Национальной полиции, а также степень удовлетворенности их деятельностью. Автор указывает причины снижения уровня доверия к органам полиции. На основе статистической информации и результатов социологических опросов выявлены основные факторы, влияющие на доверие к органам Национальной полиции Украины. Установлено, что высокое доверие к органам полиции способствует взаимодействию населения с правоохранительными органами и общественными формированиями в противодействии преступности.

Ключевые слова: органы полиции, система правоохранительных органов, реформа системы органов полиции, оценка эффективности деятельности органов полиции, доверие к органам полиции.

TRUSTFUL ATTITUDE TO THE NATIONAL POLICE AS A MAIN FACTOR OF THE EFFECTIVENESS IN ENFORCEMENT SYSTEM LAW

Andrey KUBAIENKO,

Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor at Department of Administrative
Activity and Economic Security of Odessa State University of Internal Affairs

SUMMARY

In the article considered the level of the public trust and support from citizen side to the National Police work and degree of satisfaction with their activities as well. Author in the article indicates the reasons for reducing the trust level to the police. On the basis of statistical information and results of sociological surveys were identified the main factors influencing trust to the National Police of Ukraine. It has been established, that high trust to police is forces promotes the interaction of the population with enforcement law and civic groups in combating crime.

Key words: police agencies, law enforcement system, reform of the police, assessment of the effectiveness of the police, credibility of the police.

REZUMAT

Articolul ia în considerare nivelul încrederii și sprijinului cetățenilor față de activitatea organelor Poliției Naționale, precum și gradul de satisfacție față de activitățile lor. Autorul indică motivele scăderii nivelului de încredere în poliție. Pe baza informațiilor statistice și a rezultatelor studiilor sociologice, principalii factori care au influențat credibilitatea organelor Poliției Naționale a Ucrainei au fost dezvoltăți. S-a stabilit că o înaltă încredere în forțele de poliție facilitează interacțiunea populației cu agențiile de aplicare a legii și organizațiile publice în combaterea criminalității.

Cuvinte cheie: poliția, aplicarea legii, reforma sistemului de poliție, evaluarea eficacității poliției, încrederea în poliție.

Постановка проблемы. Актуальность изучения общественного мнения о деятельности органов полиции, уровня доверия к ним, обусловлена необходимостью укрепления авторитета правоохранительной системы у