



ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПОЗИЦІЙ ВЛАДИ І ГРОМАДЯН УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ГРОМАД ПІД ЧАС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проект здійснено за сприяння Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні



КИЇВ-2018

Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / М.Сунгуровський (керівник проекту) та ін. – Київ: Заповіт, 2018. – 60с.

Безпеківі аспекти децентралізації влади в Україні розглядаються не вперше, але їх актуальність не зменшується. Перебіг децентралізації в Україні є неоднозначним. В окремих громадах втілюються лише фрагменти потрібної системи громадського захисту (залежно від тематики донорських чи відомчих проектів – переважно утворюються протипожежні дружини). Інші громади зрозуміли необхідність більш комплексного підходу та пішли шляхом утворення центрів безпеки, де розташовуватимуться служби пожежної охорони, поліції, швидка допомога, аварійно-рятувальні підрозділи.

Спірними питаннями залишаються сфери безпекових повноважень, які держава готова делегувати громадам (забезпечення правопорядку, територіальна самооборона), і рівень їх розмежування, – що, на думку державного керівництва, може загрожувати втратою монополії на застосування сили. Немає однозначної думки з цього приводу і серед громадян України та експертного середовища, що вимагає додаткових обговорень цієї проблеми і пошуку нестандартних підходів до її розв’язання.

Думки, висловлені в цьому виданні, не обов’язково відбивають позицію чи схвалюються грантодавцем.

З М І С Т

Вступ	5
I. Безпека громад як предмет політики	6
II. Позиції влади	9
III. Позиції громадян: результати соціологічного опитування.....	14
Висновки	21
Додаток I. Зв'язок між розвитком і безпекою	22
Додаток II. Система забезпечення національної безпеки та місце в ній недержавного сектору.....	23
Додаток III. Законодавчі засади повноважень територіальної громади і громадян у сфері безпеки.....	25
Додаток IV. Планувальні документи центральних органів виконавчої влади з питань децентралізації.....	37
Додаток V. Приклади ініціатив громадянського суспільства, держави та міжнародна допомога процесам децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування в Україні	55

ВСТУП

Безпекові аспекти децентралізації влади в Україні розглядаються не вперше, але актуальність цих питань не зменшується через, зокрема, переважно секторальний, відомчий підхід до формування спроможних, стійких громад¹, а також непоодинокі випадки гальмування процесу децентралізації (або спроб загальмувати його), виходячи з корпоративних (політичних чи економічних) інтересів. Унаслідок цього в багатьох громадах втілюються окремі фрагменти потрібної системи громадського захисту (залежно від тематики донорських чи відомчих проектів), поза увагою залишаються питання середньо- та довгострокових перспектив розвитку та забезпечення безпеки громад, зв'язки між вимогами до системи безпеки на місцевому та національному рівнях².

Актуальності дослідженню додає той факт, що децентралізація в Україні відбувається в умовах збройного конфлікту з Росією і впливу пов'язаних з ним негативних чинників, дуже неефективної боротьби з корупцією, намагань (або принаймні декларацій) проведення в Україні масштабних реформ, у т.ч. в секторі безпеки, за умов украї обмежених ресурсів і корупції, економічних негараздів, негативних міграційних процесів і втрат людського капіталу, дестабілізуючих процесів у занадто різноманітному політичному середовищі, кризи довіри громадян України до влади та політичної еліти загалом.

Свідченням цього є 86-та (зі 178) сходинка України в рейтингу за Індексом нестабільності (уразливості) держав (*Fragile States Index*) за 2018р. (72,6 бала). Вона опинилася у групі держав, “що викликають підвищену насторогу” (*elevated warning states*): Туніс, Індонезія, Туркменістан, Південна Африка, Грузія, Алжир, Колумбія, Росія. Найслабкішими місцями України (складовими Індексу нестабільності) є: чутливість до зовнішніх впливів; роз'єднаність еліт; рівень легітимності держави; внутрішнє безпекове середовище; економічний спад; права людини та верховенство права; масові невдоволення³. Одним із можливих напрямів подолання цих недоліків в Україні є децентралізація влади та реформування місцевого самоврядування.

У цьому виданні увага зосереджується переважно на суто безпековій частині децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування⁴. Метою аналізу є не детальне вивчення цілей і результатів реформ, а виявлення збігу та розбіжностей в позиціях влади і громадськості з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації. Головні аспекти аналізу стисло розкриваються в Розділі I, де безпека громад розглядається як предмет політики, в аналізі позицій влади (Розділ II) і громадян (Розділ III), а також підсумовуються у висновках. У додатках наведені: загальні положення про зв'язок між розвитком і безпекою (Додаток I); структура системи забезпечення національної безпеки і місце в ній недержавного сектору (Додаток II); законодавчі засади забезпечення безпеки в громадах (Додаток III); планувальні документи органів виконавчої влади з питань децентралізації і безпеки громад (Додаток IV); приклади громадських і державних ініціатив з питань безпеки та перелік проектів донорської допомоги розвитку місцевого самоврядування та процесів децентралізації влади в Україні (Додаток V).

¹ Спроможною територіальною громадою є така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади. Див.: Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад, Асоціація міст України за підтримки USAID, с.4, http://www.zhydachiv-rda.gov.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf. Визначення “спроможної територіальної громади”, наведене в Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів №214 від 8 квітня 2015р. вважається менш релевантним. Стійкою вважається громада, спроможна бути невразливою до негативних внутрішніх і зовнішніх впливів або здатна локалізувати їх, ліквідувати наслідки та повертатися до нормальної життєдіяльності, забезпечувати сталий розвиток в певному діапазоні несприятливих умов (визначення авторів).

² Про зв'язок між розвитком і безпекою див. Додаток I цього видання. Найбільш повно питання безпеки громад в умовах децентралізації на сучасному етапі розглянуті у спільному дослідженні Київського Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння (ЦДАКР) і Женецького Центру демократичного контролю над збройними силами (DCAF) “Безпекові аспекти політичної децентралізації в Україні: бачення, реалії та можливі наслідки”. Див.: сайт DCAF, https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Security%20Aspects%20of%20Political%20Decentralisation%20in%20Ukraine_UKR.pdf.

³ Messner, J.J., et al., *Fragile States Index 2018 – Annual Report*, The Fund For Peace, <http://fundforpeace.org/fsi/2018/04/24/fragile-states-index-2018-annual-report/>.

⁴ Тут не розглядаються питання, які більшою мірою пов'язані з повсякденною життєдіяльністю та розвитком громад – наприклад, територіальне розмежування, відносини у сфері комунальної власності і власності на землю, охорона здоров'я, соціальне забезпечення тощо, – хоча, звичайно, вони можуть містити конфліктний потенціал і впливати на безпеку громад. Усі ці питання в комплексі мають бути враховані під час розв'язання проблем кожної конкретної громади.

I. БЕЗПЕКА ГРОМАД ЯК ПРЕДМЕТ ПОЛІТИКИ

Важливими умовами успіху процесів розвитку та забезпечення безпеки громад, у т.ч. допомога іноземних партнерів, є їх всеохопність, а також відповідальність місцевих зацікавлених сторін. Під всеохопністю розуміється як широта врахування всіх пов'язаних з цими процесами чинників та їх взаємозв'язків (системність), так і якомога ширша участь у відповідних процесах членів громади (інклюзивність). Окремі громади, особливо на ранніх етапах становлення, можуть стикатися з браком спроможностей для забезпечення таких умов (кадрів, ресурсів, правил, культури) і потребувати допомоги ззовні – від держави, громадських організацій, іноземних донорів. Така допомога повинна мати не загальний, а контекстно-зумовлений характер, тобто відповідати потребам та умовам життєдіяльності конкретної громади та пріоритетам державної політики регіонального розвитку.

Проведення реформ в Україні традиційно ґрунтується на підході, заснованому на принципі “що можна зробити, аби домогтися покращення”, замість “що саме треба зробити, аби досягти бажаного результату”. Як наслідок – отримувані на практиці результати виявляються в багатьох випадках далекими від задекларованих цілей. Якщо ж цілі визначені не чітко, то взагалі не зрозуміло, в якому напрямі рухається процес “покращення”. Сформульована Урядом головна стратегічна мета децентралізації – “створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні”⁵ – може бути досягнута багатьма шляхами, крім децентралізації, і тому годиться для процесу реформування України загалом. Більш конкретним і мотивуючим до цілеспрямованих дій формулюванням мети децентралізації влади та реформування органів місцевого самоврядування могло б бути: *зробити громадян України творцями власного гідного та безпечного життя, сталого розвитку, потрібних для цього державного устрою, ефективних форм урядування та самоврядування*.

З метою налагодження конструктивного процесу створення раціональної системи безпеки громад потрібне запровадження системного підходу, що ґрунтується на розумінні зв'язків процесів поточної життєдіяльності, розвитку та забезпечення безпеки, на розгляді не лише загроз, але й їх ескалації, процесів запобігання і протидії їм, виходячи з вимог до забезпечення стійкості громад, їх безпеки та всебічного розвитку, що є головними передумовами сталого розвитку держави в цілому.

Об'єктами забезпечення безпеки громади (впливу загроз і захисту від них) є наступні:

- *ціннісні засади* – сукупність певних загальнолюдських моральних цінностей, притаманних українському народу та територіальній спільноті культурних стандартів, традицій, звичаїв, правил соціальної поведінки і взаємодії, укоріненних принципів і форм урядування;
- *стратегічні цілі розвитку громади* – обрані на певну перспективу параметри бажаного стану

громади як результати самоорганізованої соціальної активності громадян за підтримки держави;

- *носії і виразники цінностей та інтересів* – людина, громада, бізнес з їх невід'ємними правами і свободами, інститути самоврядування з їх визнаними громадою обов'язками та функціями;
- *процеси задоволення поточних потреб і реалізації стратегічних цілей* – сукупність відповідних методів, способів (технологій), організаційно-виконавчої системи, потрібних ресурсів (фінансових, трудових, матеріально-технічних, нормативно-правових, інформаційних), що використовуються і є достатніми для отримання бажаних результатів.

Головними причинами загроз безпеці громади є проблеми у взаємозв'язках людини та довкілля, протиріччя між особистими, корпоративними та суспільними інтересами як всередині громади, так і між громадами, як всередині держави, так і між сусідніми державами.

Головні загрози безпеці громади, залежно від певних об'єктів, на які вони націлені, можуть бути спрямовані, зокрема⁶:

- *на ціннісні засади, поточні потреби, стратегічні цілі*: спотворення національних суспільних і просування чужих цінностей, стимулів продуктивної і мотивів деструктивної діяльності; порушення морального імунітету людини та суспільства, створення напруженості навколо чутливих питань, наприклад, мови, адміністративного устрою, власності на землю, зовнішньополітичного курсу держави тощо; спотворення цільових установок, що визначають спрямованість і результативність діяльності громади та державної політики; дезінформація стосовно напрямів розвитку в окремих секторах економіки, лобіювання привабливих, але недостатньо обґрунтованих проєктів, що може призвести до помилкових економічних, соціальних, екологічних рішень, несвоєчасних і нецільових витрат ресурсів, негативних демографічних наслідків тощо;

⁵ Реформа децентралізації, Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>.

⁶ Звичайно, це є дуже узагальненим переліком загроз, який у випадку конкретної громади може змінювати масштаби та зазнавати деталізації. З іншого боку, все це завдає шкоди й державі – в більш ширшому розумінні безпеки і в більших масштабах – і тому має бути предметом пильної уваги центральних органів влади та спонукати їх до посилення безпекових спроможностей громад і “вбудови” їх у загальнодержавні спроможності.

- *на носіїв і виразників цінностей, поточних потреб та інтересів*: посилення демографічних проблем; порушення прав і свобод людини; фізичне знищення, ушкодження, залякування людей, представників органів самоврядування, громадських активістів, правозахисників, представників ЗМІ; втягування осіб, які приймають рішення, до корупційних схем, їх шантаж, підкуп; дискредитація (або самодискредитація) органів місцевої влади та самоврядування, що знижує довіру суспільства до них; втягування органів місцевої влади та самоврядування в безплідні політичні дебати, відволікання їх від процесів визначення цілей, пріоритетів, прийняття рішень та їх реалізації;
- *на процеси задоволення поточних потреб і реалізації стратегічних цілей розвитку*: ослаблення інституційних спроможностей органів місцевої влади та самоврядування; спотворення правових норм, що обмежує/позбавляє громади здатності реалізовувати конституційні права та повноваження; порушення конституційного ладу, правопорядку, дестабілізація ситуації у країні або в її окремих регіонах; погіршення екологічних умов у країні або в її окремих регіонах, що викликає напруженість у небезпечних місцях і потоки вимушено переміщених осіб; руйнування або перешкоджання роботі об'єктів критичної інфраструктури; зниження ефективності норм і механізмів приборкання порушників та надання допомоги.

Найбільш небезпечними джерелами та передумовами загроз безпеці громади (та, відповідно, сферами безпекової діяльності) можуть бути наступні чинники та явища:

- інституційна слабкість державної влади та органів самоврядування, що робить країну і громади вразливими до впливу деструктивних зовнішніх і внутрішніх чинників;
- природні катаклізми, кліматичні зміни, технологічні катастрофи та надзвичайні події, пов'язані з діяльністю людини;
- внутрішні і транскордонні кризові явища політичної, економічної, фінансової, демографічної природи;
- тероризм, наркоторгівля, організована злочинність;
- обмежені ресурси (природні, економічні, соціальні), брак або недосконалість норм і правил користування ними, корупція, що провокують небажані форми конкуренції за доступ до ресурсів.

Головними загальними напрямками докладання зусиль заради забезпечення стійкості та безпеки громад мають бути:

- у рамках правового поля держави створення у громадах інституційних спроможностей із запобігання появи, прояву та ескалації негативних

чинників і кризових явищ, з реагування на них, ліквідації наслідків і відновлення нормальних умов поточної життєдіяльності та розвитку;

- розвитку у громадах культури існування, розвитку та безпеки, підвищення обізнаності населення з питань безпеки;
- забезпечення відносної економічної самодостатності громад за наявності взаємовигідних взаємозв'язків з іншими громадами та державою, зниження чутливості до негативних впливів різноманітного (в т.ч. гібридного) характеру;
- створення громадами організаційно-виконавчої системи забезпечення безпеки (добровільних формувань, груп, дружин, загонів, комунальних підприємств тощо) з відповідно підготовленими кадрами, матеріально технічними оснащенням, нормативно-правовим забезпеченням, дієвими каналами взаємодії із системами інших громад і держави⁷.

Сьогодні головні спори навколо окремих аспектів безпеки громад точаться з приводу побоювань позбутися монополії держави на застосування сили, дезорганізації сектору безпеки та появи на місцях недержавних силових структур ("приватних армій"), які можуть виявитися додатковою підставою появи сепаратистських рухів, посилення в регіонах напруженості, пов'язаної із соціально-політичними процесами, перерозподілом власності на землю та економічними об'єктами тощо⁸.

Проте, доцільніше вести розмову про передачу громадам лише повноважень із забезпечення певного рівня власної безпеки та утворення ними відповідних формувань з чітко визначеними законом функціями, які гармонічно доповнюють повноваження і функції держави. Але це є не заперечення суспільством державної монополії на застосування сили, а відстоювання громадянами конституційних прав на самозахист і участь у забезпеченні національної безпеки, реакцією на природну або політично зумовлену тимчасову нездатність держави ефективно скористатися монополією на застосування сили в інтересах забезпечення правопорядку та національної безпеки.

Одним із головних недоліків сучасних національних систем забезпечення безпеки є їх реагування вже на прояв загрози, а не на її ескалацію (за винятком, можливо, міждержавних конфліктів і природних катаклізмів, які можуть бути спрогнозовані заздалегідь). І це не дивно, оскільки ієрархічним державним структурам доводиться протистояти мереживим терористичним організаціям, організованим злочинності, які переважають державні безпекові органи в несподіваності та оперативності. "Наближення" сил запобігання та реагування до небезпечних явищ може сприяти, якщо не усуненню, то хоча б пом'якшенню наслідків згаданого недоліку. Усе це можливо завдяки запровадженню сил забезпечення безпеки громад, які певною мірою керуються і контролюються

⁷ Варто пам'ятати, що всі зазначені напрями є взаємопов'язаними і взаємодоповнючими, причому не лише між собою, але й із напрямками життєдіяльності та розвитку громади. Наприклад, запобігання загрозам (посухам, повеням, зсувам ґрунту, тероризму, злочинності тощо) вимагає, зокрема, запровадження параметричного моніторингу їх ескалації за рівнями безпеки. Визначення цих рівнів має враховувати не лише ступінь небезпеки, але й, зокрема, час на оповіщення, розгортання сил реагування, евакуації людей, локалізації небезпечних місць. Своєю чергою, це вимагає наявності певних сил і засобів, побудови відповідної інфраструктури (транспортної, економічної, гуманітарної), яка є елементом повсякденної життєдіяльності та розвитку громади.

⁸ Див., наприклад: Малий А. Охрана общественного порядка как тест для полиции и общества. – Українська правда, 31 січня 2018р., <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2018/01/31/7170109/>.

“згори”, та здатні ефективно взаємодіяти з державними структурами.

Сили забезпечення безпеки громад в жодному разі не є заміником Збройних сил, Національної гвардії, Національної поліції, Державної прикордонної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій та інших державних силових структур або їх конкурентами на виконання безпекових повноважень у державі. На місцевому рівні вони є засобами самозахисту, забезпечення безпечних умов життєдіяльності та розвитку громад, а на державному – незамінною складовою системи раннього попередження про загрози, локалізації кризових явищ та ліквідації їх наслідків.

Так, протипожежні дружини громад слід розглядати як ефективний засіб негайного реагування на пожежі невеликого (побутового) масштабу. Але вони лише залучаються, але не є головними силами гасіння та ліквідації наслідків масштабних (зокрема, лісних, степових, на великих об'єктах) пожеж.

Формування муніципальної варті можуть стати незамінним засобом підтримання правопорядку у громадах, захисту прав її членів, профілактики хуліганства тощо. Але саме боротьба зі злочинністю в усіх її проявах є сферою компетенції Національної поліції.

Загони територіальної самооборони громад (на відміну від військових частин територіальної оборони) не повинні бути складовою Збройних сил і системи оборони держави у звичайному її розумінні⁹. Але в мирний час вони можуть розглядатися як засіб патріотичного виховання, сприяння прикордонній службі, посилення охорони об'єктів критичної інфраструктури, попередження застосування сили під час локальних соціальних конфліктів з наступною передачею справ у руки Національної гвардії та поліції. На початкових етапах міждержавних (у т.ч. збройних) конфліктів вони можуть ефективно використовуватися для запобігання і припинення пропагандистської, розвідувальної, диверсійної, терористичної діяльності противника – за головної ролі державних силових структур. У випадку окупації територій вони є дієздатною основою розгортання руху опору.

Передача громадам певних безпекових повноважень у раціональних обсягах і з урахуванням реального місця недержавного сектору в системі забезпечення національної безпеки¹⁰ не суперечить ні вимогам до спроможностей такої системи (і навіть посилюють їх), ні принципу єдиноначальності в силових структурах (за умов належного правового оформлення¹¹). Водночас, така практика може сприяти підвищенню у громадян відчуття залученості і власного внеску до загальнонаціональної справи. А за умов ефективної взаємодії з державними силовими структурами – може сприяти підвищенню довіри громадян до влади.

Україна є унітарною державою з єдиною правовою базою, у рамках якої мають працювати і громади з утворюваними ними силами забезпечення безпеки. Контроль над дотриманням ними законодавства

України має бути покладений на органи місцевого самоврядування, громадські комісії та інститут претектів. Відповідні силові структури, своєю чергою, в інтересах власної діяльності мають укладати з ними угоди, меморандуми про співпрацю, в рамках яких організовують спільну діяльність і взаємодію, надають методичну, консультативну, навчальну, матеріально-технічну допомогу.

Таким чином, сили забезпечення безпеки громад та їх об'єднань мають бути:

1. Спроможними максимально задовольняти потреби громадян і захищати їх інтереси.
2. Здатними працювати в рамках єдиної правової бази з урахуванням місцевої специфіки (соціально-політичної, демографічної, економічної, екологічної, географічної тощо).
3. Максимально легітимними на місцевому, а як інститут – на загальнодержавному рівні.
4. Сумісними: в нормативно-правовому сенсі – із системою забезпечення національної безпеки та її складовими, а у функціональному – з підрозділами Єдиної системи цивільного захисту, Національної поліції, Національної гвардії, Прикордонної служби, Збройних Сил, – і готовими до взаємодії з ними.
5. Спроможними негайно реагувати на виникнення небезпечних явищ та надзвичайних ситуацій.
6. Відносно самостійними та самодостатніми, убезпеченими від впливу політичних сил, місцевих “князьків”, організованої злочинності.
7. Підзвітними та підконтрольними на місцевому та державному рівнях.

Звичайно, розмежування безпекових повноважень між громадою і державою має здійснюватися дуже обережно, з урахуванням як стратегічних цілей розвитку України, так і поточної, дуже нестабільної у політичному, економічному, соціальному плані ситуації. На початковому етапі реформи, можливо, не варто визначати жорстку систему принципів і норм розподілу повноважень між державою і громадою, закріплювати їх у законодавчих актах, – ґрунтуючись на теоретичних припущеннях і найкращих іноземних практиках. Краще рухатися шляхом запровадження “пілотних проектів” в окремих громадах з наступним поширенням позитивних практик, напрацювання сукупності методів і форм розподілу повноважень, а також взаємодії сил безпеки громад і державних силових структур з наступним формуванням найраціональніших “пакетів спільних дій” у конкретних (у т.ч. нестандартних, гібридних) ситуаціях. Справа не в тому, наскільки гарно ці напрацювання виглядатимуть на папері, а в тому, наскільки ефективно вони проявлятимуться в усіх перипетіях життя.

⁹ Це неможливо хоча б через те, що члени таких загонів не є військовослужбовцями та не підпадають під положення міжнародних договорів про захист їх прав під час війни.

¹⁰ Про місце недержавного сектору в системі забезпечення національної безпеки див. Додаток II цього видання.

¹¹ Однією із запобіжних норм потрапляння добровільних формувань громад під контроль “місцевих князьків” може бути законодавча заборона фінансування цих формувань з інших джерел, ніж бюджет громади та державні субсидії. Усі добровільні внески мають надходити винятково до бюджету громади.

II. ПОЗИЦІЇ ВЛАДИ¹²

Сьогодні можна зробити певні підсумки та оцінити слушність чи хибність позицій влади стосовно певних рішень з питань забезпечення безпеки громад у рамках децентралізації влади та реформи органів місцевого самоврядування.

Верховна Рада України

Процес децентралізації в Україні розпочався у 2014р. з ухваленням Верховною Радою України Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (01.04.2014р.), законів “Про співробітництво територіальних громад” (17.06.2014р.), “Про добровільне об’єднання територіальних громад” (05.02.2015р.) і змін до Бюджетного і Податкового кодексів – стосовно фінансової децентралізації. На черзі зміни до Конституції, Кодексу про адміністративні правопорушення, ухвалення “земельних” законів, законопроекту “Про муніципальну варту”, внесення змін до Закону “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” (або розробка нового з урахуванням потреб залучення громадян до територіальної самооборони) тощо – загалом близько 17 законопроектів. Консолідовані позиції Верховної Ради, у принципі, викладені в ухвалених законах, а позиції профільних комітетів, парламентських фракцій, окремих депутатів визначаються під час обговорень відповідних питань і голосування¹³.

Президент України

Позиції П.Порошенка з приводу децентралізації впливають, зокрема з його виступів на відповідних форумах:

“Ні в якому разі я не допущу децентралізації в питаннях оборони, національної безпеки, зовнішньої політики, боротьби з корупцією, забезпечення захисту прав і свобод громадян. З цього приводу проводиться і буде проводитись централізована державна політика. Україна є, була і стовідсотково буде унітарною державою, як би не хотілося змінити

цей унітарний устрій нашим ворогам. ...[Префекти] не втручаються в управління територією, а лише наглядають за дотриманням Конституції та законів; координують процеси, пов’язані з обороною та безпекою”¹⁴.

“Це (децентралізація – Ред.) питання цивілізаційного вибору, політичної культури і, якщо хоче, національної безпеки.

Погляньмо на це із досить несподіваного ракурсу, з точки зору євроатлантичної інтеграції. Ну, здавалося б, де децентралізація, а де НАТО? І як вона може бути пов’язана з нашим майбутнім членством в Північноатлантичному альянсі? Тим не менше, у Річній національній програмі під егідою Комісії Україна-НАТО на 2018р. ... один із ключових розділів присвячений децентралізації”¹⁵.

“Децентралізація – це є моє дітище, і я наполегливо працюватиму над цим проектом рівно стільки, скільки мені відміряє бути при владі український народ.

...У першу чергу децентралізація наблизилася владу до людей...

По-друге, вона сприяє вирішенню в найкращий спосіб багатьох інфраструктурних і соціальних проблем.

Третій, надзвичайно важливий момент – децентралізація відповідає євроінтеграційним планам України, “бо наша децентралізація повністю синхронізована з європейською хартією місцевого самоврядування”.

¹² Вивчалися офіційні висловлювання ключових осіб держави: Президента, Прем’єр-міністра, профільного Віце-прем’єр-міністра, – а також відповідні документи Кабінету Міністрів, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), Міністерства внутрішніх справ (МВС), Міністерства оборони (МО) України.

¹³ Окремі положення згаданих та інших законопроектів з питань децентралізації і безпеки громад викликають багато дискусій з приводу їх функціональної і правової доцільності. Детальне обговорення цих питань має бути предметом окремого дослідження.

¹⁴ Виступ Президента України на II засіданні Ради регіонального розвитку, “Децентралізація потребує чесної розмови з людьми – Президент”, 9 вересня 2015р., Офіційний інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/decentralizaciya-potrebuye-chesnoyi-rozmovi-z-lyudmi-prezide-35944>.

¹⁵ Виступ Президента України на розширеній урядовій нараді з питань децентралізації та регіонального розвитку під час робочої поїздки до Вінницької області, “Глава держави: Децентралізація – питання цивілізаційного вибору та складова євроатлантичного курсу України”, 5 квітня 2018р., <https://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-decentralizaciya-pitannya-civilizacijnogo-vib-46750>.

Та найголовніше – децентралізація є ефективною частиною антикорупційної стратегії держави. Вона зменшує вплив держави, точніше – уповноважених нею осіб, на розподіл грошових ресурсів, демонополізує, розосереджує фінансову владу”¹⁶.

Секретар Ради національної безпеки і оборони при Президентові України

Сукупність поглядів О.Турчинова на формування системи національної безпеки в сучасних умовах, у т.ч. за умов становлення в Україні громадянського суспільства та децентралізації влади, системно викладена в його виступі на оперативному зборі керівного складу Збройних Сил України 22 лютого 2017р.

“Новітні інформаційні технології трансформують соціальну комунікацію і тим самим змінюють суспільства... Державна ієрархія доповнюється, а подекуди й заміщується мережами, більш хаотичними за своєю суттю. Це зменшує стійкість і стабільність системи та вимагає від тих, хто має скеровувати ключові суспільні процеси у конструктивне русло, кардинально нових підходів, знань і навичок.

Суспільна модель, яка сформувалася в Україні у 1990-ті роки, характеризується монополізацією ключових сфер соціально-економічного життя, домінуванням тіньових механізмів узгодження кланових інтересів та залученням публічних інститутів до розгалуженої системи корупційних зв'язків. Її сутнісною характеристикою є “проїдання за рахунок майбутнього”.

Важливу роль у руйнівних процесах відіграють популістські та радикальні політичні сили, а також квазіорганізації, що камуфлюються під інституції громадянського суспільства. Вони намагаються перехопити функції з формування державної політики і управління державним сектором економіки, жодним чином не відповідаючи за ультимативно нав'язувані ними рішення, забезпечуючи вирішення суто вузько-політичних, корпоративних лобістських завдань або взагалі неприховано працюють на державу-агресора. Усе це зумовлює зростання суспільної недовіри до державних інститутів, яку вони самі вдало експлуатують.

“Майдан-3”... неминуче супроводжуватиметься масовим насильством. Будь-яка створена в його результаті управлінська структура спиратиметься переважно на силовий ресурс, не матиме внутрішньої і зовнішньої легітимності, а отже для свого існування буде змушена жорстко придушувати демократичні свободи.

Єдина реалістична альтернатива цьому руйнівному сценарію полягає у консолідації навколо чинних засад конституційного ладу, ідеї керованої модернізації держави на засадах політичної й економічної

свободи, оздоровлення на цій основі усієї системи суспільних відносин.

Слід позбутися досі притаманного широким колам суспільства сприйняття влади і держави як чужинських.

Відмова держави від функцій, які вона за сучасних умов не спроможна ефективно виконувати, уможливить відокремлення політичної влади від бізнесу – ключової умови поступу України. Справжня дерегуляція, насамперед в економічній сфері, створить сприятливі умови для оздоровлення як економіки, так і політичної системи. Саме це, а не дальше тиражування і розпорошення контролюючих і правоохоронних функцій, є єдиним насправді дієвим шляхом протидії корупції.

Слід побудувати систему територіальної оборони, при якій всі військовозобов'язані проходять курси військової підготовки на спеціальних навчальних полігонах, братимуть участь у зборах і бойовому злагодженні своїх підрозділів.

Військово-патріотичне виховання, військова підготовка і вивчення основ цивільної оборони має стати одним із пріоритетів у навчанні як у загальноосвітній, так і у вищій школі. Важко переоцінити важливість залучення до виховання нашої молоді ветеранів АТО, які пройшли сучасну війну.

Старі підходи до структурної перебудови, засновані на застосуванні пільг, в Україні є корупціогенними і неефективними. Економічна політика має забезпечити виконання наступних основних завдань:

Дерегуляції – усунення дріб'язкової регламентації господарських відносин, штучних перешкод розвитку підприємництва та зарегульованості фіскальних процедур, позбавлення держави зайвих функцій.

Демонополізації – демонтажу економічних механізмів, на яких ґрунтується панування кланів в окремих секторах економіки, та всебічне сприяння вільній конкуренції.

Децентралізації – передачі на рівень територіальних громад функцій, які можуть більш ефективно виконуватись на місцевому рівні, та відповідних фіскальних повноважень і ресурсів.

Детінізації – створення умов для того, щоб робота у легальній економіці була більш ефективною та прибутковою аніж у тіньовому секторі з одночасним посиленням боротьби з кримінальними складовими економічної діяльності.

Сильна Українська держава – це запорука нашої незалежності та динамічного розвитку, це спільна справа усього Українського народу”¹⁷.

¹⁶ Виступ Президента України на XIV Українському муніципальному форумі, “Президент: Децентралізація – одна з найефективніших реформ в державі”, 18 червня 2018р., Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/prezident-decentralizaciya-odna-z-najefektivnishi-reform-v-48226>.

¹⁷ “Актуальні питання національної безпеки України”, виступ Секретаря РНБОУ О.Турчинова на оперативному зборі керівного складу Збройних Сил України, 22 лютого 2017р., <http://nsdc.gov.ua/news/2712.html>.

Прем'єр-міністр України

Погляди В.Гройсмана на децентралізацію влади зводяться переважно до наступних положень, сформульованих вітчизняними та іноземними вченими, яких він дотримується під час практичної роботи¹⁸:

“... децентралізація влади, традиційно покликана зробити суспільство самодостатнім, коли кожен його член здобуває можливість для реалізації своїх інтересів та потреб. Задля того, аби держава не перешкоджала їх реалізації, вона має “відцентровувати” частину своїх функцій суспільству, а воно своєю чергою має створювати відповідні інститути, які б гарантували їм сталість та результативність функціонування.

... чим сформованішим є громадянське суспільство, і чим сильніше воно тисне на інститути державного управління, тим більше держава “відцентровує” йому свої функції. Якщо ж виходити із того, що державність визначається органічним зв'язком держави з “громадською общиною”, то це безпосередньо свідчить про те, які функції зберігає за собою держава, ці функції їй і надає суспільство.

... децентралізація влади закладає передумови для становлення громадянського суспільства як “конгломерату окремих “громадянських общин”, що таким чином виводить із люмпенізації значну частину населення, яке ідентифікує для себе іншу роль у стосунках із державою.

... децентралізація влади характеризує тотальне обмеження функцій традиційної держави, здебільшого вона залишається перебувати на сторожі лише загальнонаціональних інтересів, решта інших відходить самоорганізаційним структурам громадянського суспільства.

Суть таких принципів (делегування влади – Ред.) зводиться до такого: 1) передача повноважень із центру на регіон має завжди здійснюватись відповідно до очікувань громади, а для цього вона повинна володіти достатнім обсягом повноважень, для того, щоб впливати на відповідні політико-адміністративні інституції; 2) передача повноважень має здійснюватись у такий спосіб, щоб кожен суб'єкт політико-адміністративного управління в регіоні, розумів одночасно свою відповідальність як перед уповноваженим, так і перед громадою, інтереси якої він покликаний представляти.

Місце децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства можна проаналізувати через відповідні її політико-адміністративні фактори, які забезпечують його активізацію. До таких факторів потрібно зарахувати:

- активізацію політичної участі громадян;
- забезпечення максимальної “підзвітності” влади;
- посилення легітимності державної влади;
- захист демократичних свобод, що стримує наступ центральної влади на права та свободи індивіда”.

“... настав час з новою силою продовжити процес децентралізації... Децентралізацію не спинити. Я продовжу лідерство в цьому процесі і зроблю все, аби захистити бажання людей об'єднуватися... Зараз потрібен новий інструмент продовження децентралізації. Нам потрібно оновити Концепцію реформування місцевого самоврядування, затверджену в 2014р. І наше завдання – бути ініціатором процесу змін до Конституції в частині розподілу повноважень, субсидіарності тощо. ... Нам потрібно закріпити децентралізацію в Конституції, аби ні у кого не виникало бажання зупинити зміни. Децентралізація – це та реформа, яку люди сприймають, за яку люди борються”¹⁹.

Віце-прем'єр-міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

Позиції Г.Зубка стосовно децентралізації загалом викладені в його статті “ГРОМАДна реформа: що дала децентралізація”, ряді виступів у ЗМІ та під час адміністративних заходів.

“Децентралізація – це складна й глибинна реформа, яка перебудовує всю систему управління країною, позбавляючи її радянського адміністративного спадку.

...Фінансова децентралізація почалася шляхом ухвалення змін до Бюджетного та Податкового кодексів. Це було передавання на місця додаткових бюджетних повноважень та стабільних джерел доходів для їх реалізації.

...Держава підтримує громади, надаючи додаткові фінансові інструменти. Державна допомога громадам у 2017 році – це субвенція для розвитку інфраструктури ОТГ – 1,5 млрд. грн., Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) – 3,5 млрд. грн., субвенція на соціально-економічний розвиток – 4 млрд. грн.

...Наша позиція була такою, аби всі проекти, які подають області для реалізації в рамках ДФРР, відповідали стратегіям регіонального розвитку та комплексно вирішували питання розвитку інфраструктури з урахуванням можливостей громад.

...Починаючи впроваджувати фінансову децентралізацію, ми говорили, що кошти йдуть під відповідальність та повноваження... Саме в цьому полягає децентралізація: надаються не лише фінанси та ресурси, а й відповідальність.

¹⁸ Гройсман В. Структурно-функціональна роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства – Ефективність державного управління, Збірник наукових праць, вип.44. – Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2015р., с.221-229, http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_44/fail/ch_1/29.pdf.

¹⁹ “Глава Уряду виступає за внесення змін до Конституції України і закріплення права громад на об'єднання і розвиток територій”, Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України, 8 листопада 2018р., Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/glava-uryadu-vistupaye-za-vnesennya-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-i-zakriplennya-prava-gromad-na-obyednannya-i-rozvitok-teritorij>.

...Реформа децентралізації вийшла на такий етап, коли кількісні показники повинні конвертуватися у нову якість: нову якість надання послуг, нову якість життя. Реформа мусить просуватися вглиб, тож основне завдання – її секторальне просування – в освіті, медицині, сфері безпеки, земельних відносинах.

Для об'єднаних територіальних громад Мінрегіон спільно з іншими профільними відомствами розробив стандарти надання якісних послуг у різних сферах. Так, маємо стандарти щодо створення типового Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП). Спільно з Міносвіти напрацьоване бачення нового освітнього простору на рівні громад.

...Розроблені і стандарти для системи первинної медицини. Це дозволить перейти від оперативного втручання до діагностики та попередження захворювань.

Також Мінрегіон спільно із Державною службою надзвичайних ситуацій (ДСНС) розробив стандарти Центрів безпеки громадян за системою 20-хвилинної доступності. Це дозволить забезпечити швидке реагування на надзвичайні ситуації.

...Реформа децентралізації виявляє ефективних менеджерів на місцях, здатних вдало скористатися новими можливостями. Вони отримують додаткове фінансування, беруть на себе зобов'язання і відповідальність, успішно працюють в інтересах громад. Це підвищує довіру людей до діяльності міських голів.

У 2015 році рейтинг мерів становив 12-14%, а в 2017 році він зріс до 50%. Це добрий привід замислитися народним депутатам, адже результативна робота в парламенті впливає і на рейтинги парламентарів²⁰.

“Децентралізація – це не тільки об'єднання громад і підвищення якості сервісу. Наша кінцева мета – повна зміна системи менеджменту на місцях. Це в першу чергу сформовані сильні громади, які виконують всі функції для своїх мешканців, а центральна влада формує політику і підтримує цей процес”²¹.

“Децентралізація відповідальності на місцях збільшується за рахунок передачі повноважень, можливостей і фінансів на місцеве самоврядування... Визначення пріоритетів розвитку, спрямування коштів є величезною відповідальністю для об'єднаних громад”²².

“Для нас дуже важливо те, ... що реформа децентралізації, яка передає повноваження, спроможності, можливості прийняття рішень і їх впровадження великій кількості громадян, вона повинна бути запобіжником будь-якого сепаратизму...

Яким чином держава далі може допомагати у випадку таких аварій (ідеться про аварію на “теплових мережах” у Харкові – Ред.) ... – це додаткова координація і організація всіх гілок влади, які починаються з територіальних органів, наприклад ДСНС, Соцзахисту і органів місцевого самоврядування, яке керує комунальними підприємствами, які надають такі послуги”²³.

“Аби продовжувати реформу децентралізації в активній фазі, поглибити її секторально, країні потрібні нові лідери на місцях. Відповідальні, фахові та драйвові. Це і є Лідери змін на місцях, це і є децентралізація лідерства. Сьогодні це – ключовий виклик реформи”²⁴.

Центральні органи виконавчої влади

Позиції Уряду з питань децентралізації викладені в його планових документах: Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020р. та Плані пріоритетних дій Уряду на 2018р. Їх головними положеннями є наступні:

- сприяння формуванню спроможних об'єднаних територіальних громад (ОТГ) шляхом їх добровільного об'єднання;
- державна підтримка добровільного об'єднання територіальних громад;
- формування трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади), районного та регіонального;
- формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, утворення нової територіальної основи, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних і публічних послуг, з визначенням розподілу повноважень і ресурсного забезпечення;
- покладення на органи місцевого самоврядування відповідальності за організацію та забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і території;

²⁰ Зубко Г. ГРОМАДна реформа: що дала децентралізація. – Економічна правда, 4 серпня 2017р., <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/4/627740/>.

²¹ “Кінцева мета децентралізації – повна зміна системи менеджменту на місцях, – Геннадій Зубко”, Служба Віце-прем'єр-міністра України, 24 вересня 2018р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/kinceva-meta-decentralizaciyi-povna-zmina-sistemi-menedzhmentu-na-miscyah-gennadij-zubko>.

²² “В Україні відбувається децентралізація відповідальності, – Геннадій Зубко”, Служба Віце-прем'єр-міністра України, 25 липня 2018р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-vidbuvayetsya-decentralizaciya-vidpovidalnosti-gennadij-zubko>.

²³ “Реформа децентралізації повинна бути запобіжником будь-якого сепаратизму – Зубко”, Телеканал Прямий, 27 лютого 2018р., <https://prm.ua/100464/>.

²⁴ “Геннадій Зубко: Країні необхідна децентралізація лідерства”, Служба Віце-прем'єр-міністра України, 15 вересня 2017р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250270696>.

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Більш предметно безпекові аспекти визначені у Стратегії розвитку системи МВС України до 2020р. та у відповідних щорічних планах її реалізації. У них передбачені наступні головні напрями та заходи:

- впровадження інноваційних рішень та інструментів державної політики;
- використання успішних міжнародних практик і сприяння реалізації пілотних проєктів;
- розумне делегування повноважень з метою створення сприятливого середовища для прийняття рішень, ініціативності і співпраці;
- розвиток соціальної компетентності і системи зворотного зв'язку з персоналом;
- реалізація принципу *community policing* (діяльності системи МВС орієнтованої на потреби громад) в операційній та управлінській діяльності органів системи МВС;
- розвиток інститутів дільничних поліцейських і патрульної поліції, як першої компетентної ланки співпраці з населенням;
- реалізація пілотного проєкту із запровадження інституту шкільних офіцерів поліції;
- удосконалення нормативно-правового регулювання і підвищення спроможностей системи МВС забезпечувати громадський порядок і безпеку під час масових заходів;
- підвищення спроможностей сил цивільного захисту щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, ліквідації їх наслідків, у т.ч. в особливий період;
- розвиток системи оповіщення населення про надзвичайні ситуації на державному і місцевому рівнях;
- розвиток системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і профілактики пожеж, заснованої на аналізі ризиків пожежної і техногенної безпеки та послугах страхування;
- сприяння поширенню практики запобігання злочинності через планування територій;
- конструктивна співпраця з територіальними громадами і суспільством у цілому;
- розвиток партнерства і соціальної взаємодії, створення механізмів спільного виконання завдань органами системи МВС і територіальними громадами;
- упровадження організаційних механізмів взаємодії органів системи МВС з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування, спільна підготовка програм забезпечення безпеки територіальних громад;
- підвищення обізнаності і розвиток навичок населення, пов'язаних з належним реагуванням у надзвичайних ситуаціях і забезпеченням особистої безпеки.

Зазначені документи наведені в Додатку IV.

Висновки

Позицію влади стосовно децентралізації і реформи органів місцевого самоврядування, а також стосовно їх впливу на національну безпеку можна стисло охарактеризувати, з одного боку, готовністю інститутів влади співпрацювати з громадами, “ділитися” з ними повноваженнями у сферах надання послуг і навіть “відповідальністю за організацію та забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій”, а з іншого – повною неготовністю надавати громадам організаційну самостійність у питаннях забезпечення власної безпеки у сферах діяльності силових структур (захисту правопорядку, оборони). Зокрема, безпека не потрапила до 12 напрямів секторальної децентралізації²⁵. На думку центральної влади, це може призвести до втрати державою монополії на застосування сили, певної дезорганізації системи національної безпеки та перетворитися на додатковий чинник зростання напруженості в суспільстві²⁶.

Станом на сьогодні, держава не в змозі (чи не бажає) організувати рівноправний діалог із громадськістю та запропонувати механізм пошуку консенсусу з питань прийнятної моделі безпеки на національному і місцевому рівнях. Перебіг політичних процесів в Україні не надає позитивних сподівань в осяжній перспективі на конструктивне розв'язання цієї проблеми.

Заяви перших осіб держави, де висловлюються надмірні лідерські амбіції, підживлюють підозри в їх суто політичному контексті. У цих заявах явно відчувається недовіра політичного керівництва держави до громадянського суспільства з його “революційними” ініціативами – причому поряд з агресивними претензіями на довіру громадян до держави і влади.

²⁵ Визначено 12 напрямів секторальних реформ: 1) освіта; 2) охорона здоров'я; 3) соціальний захист; 4) місцеві бюджети, місцеві податки і збори; 5) адміністративно-територіальний устрій, система територіальної організації виконавчої влади; 6) містобудування, архітектура (планування територій об'єднаних територіальних громад); 7) земельні відносини; 8) інфраструктура (транспорт, зв'язок, дороги); 9) навколишнє середовище та використання природних ресурсів; 10) культура; 11) житлово-комунальне господарство; 12) центри надання адміністративних послуг. Див.: “В Україні створений Проектний офіс секторальної децентралізації”, Рада реформ, <http://reforms.in.ua/ua/news/v-ukrayini-stvorenyy-proektnyy-ofis-sektoralnoyi-decentralizaciyi>.

²⁶ Іноді навіть від експертів можна почути суперечливі заяви, в яких вони плутають децентралізацію функцій управління сектором безпеки з “децентралізацією об'єктів” сектору або його складових, заздалегідь породжуючи недовіру до ініціатив знизу. Наприклад: “Виходячи з особливостей забезпечення охорони державного кордону, ці функції повинні здійснюватися максимально централізовано і не допускати будь-якого поділу кордону на децентралізовані ділянки (причому в жодних пропозиціях про це й не йдеться – Ред.) з розподілом відповідальності між місцевими органами влади чи об'єднаними територіальними громадами”. Див.: Самусь М. Децентралізація у сфері охорони державного кордону може суттєво зміцнити митну безпеку України. – Інформаційне агентство “Оборонно-промисловий кур'єр”, 5 липня 2018р., <http://opk.com.ua>.

III. ПОЗИЦІЇ ГРОМАДЯН: РЕЗУЛЬТАТИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ОПИТУВАННЯ

З 5 по 8 жовтня 2018р. соціологічною службою Центру Разумкова проведено загально-національне соціологічне опитування з питань безпеки громад під час децентралізації влади та реформування органів місцевого самоврядування. Опитуванням охоплені всі регіони України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2 017 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Серед опитаних 35% – жителі столиці та обласних центрів, 24% – населених пунктів у складі об'єднаних територіальних громад (ОТГ), 14% – населених пунктів, що перебувають у процесі об'єднання, 13% – члени територіальних громад, які не проходили процес об'єднання, 14% – не визначилися з відповіддю.

Аналіз масиву даних соціологічного опитування дав можливість не лише отримати загальні оцінки громадян з питань безпеки їх громад, але й виявити як збіг, так і розбіжності в думках з окремих аспектів безпеки, залежно від етапу децентралізації, на якому перебуває населений пункт, у якому вони проживають.

З огляду на відносно короткий період процесу децентралізації та за відсутності часової динаміки соціопитувань, важко зробити однозначні висновки стосовно проміжних результатів реформи. Наразі можна сказати, що процес просувається біль-менш успішно – звичайно, з певними недоліками, які слід не замовчувати, а виявляти та усувати, та здобутками, які підлягають посиленню та поширенню. Наразі є вагомі підстави стверджувати як про недостатню готовність значної частини українського суспільства до повномасштабних перетворень, так і про наявність у суспільстві досить потужного запиту на зміни (як рівень незадоволення наявним станом справ) і обнадійливих свідчень підтримки громадянами процесу змін, підвищення їх готовності до активної участі у ньому.

За результатами опитування, виявилася дещо суперечливою оцінка опитаними готовності влади йти назустріч громадським ініціативам і громадян – до участі в самоврядуванні: не задоволені готовністю влади 51% опитаних, готовністю громадян – 44%, але менше третини опитаних (30%) – готові брати участь в управлінні своїм містом/селом/селищем. Причому в населених пунктах у складі ОТГ розподіл думок є дещо іншим: незадоволених готовністю влади – 46%, задоволених – 33%; незадоволених готовністю громадян – 36%, задоволених 38%; готових брати участь – понад третина (34%). Це свідчить про те, що процес об'єднання громад (разом з іншими відповідними заходами) надає поштовху активізації суспільства.

Формами самоврядування, в яких громадяни найбільшою мірою готові брати участь, є: вибори до органів місцевого самоврядування (в ролі виборця) – 42-55% (найнижчий відсоток – у столиці та обласних центрах, найвищий – в ОТГ); роботи з благоустрою – 25-28% (досить обнадійливий показник рівня активності суспільства); громадські слухання – 11-20% (найвищий відсоток у столиці та обласних центрах, де ця форма є найбільш поширеною).

Попри те, що переважна більшість опитаних (51%) вважають, що розвиток і безпека неможливі одне без одного, звертає на себе увагу відносно невелика частка громадян, які готові брати участь у добровільних формуваннях (групах, загонах, дружинах) із забезпечення безпеки громад – 4-11%, залежно від місця проживання (найнижчий відсоток – в ОТГ). Причому серед членів ОТГ також найнижчим виявився відсоток готових брати участь у місцевій волонтерській гуманітарній допомозі (8%, порівняно з 12-15% серед жителів інших населених пунктів). Понад 20% усіх опитаних не готові брати участь у жодній з форм управління своїм містом/селом/селищем.

Під час опитування виявлено дуже низький рівень відчуття громадянами захищеності від різних загроз (причому не набагато, але найбільш захищеними вважають себе члени ОТГ):

- *замах на життя* – захищеними вважають себе 20% громадян (28% членів ОТГ);
- *пограбування, крадіжки* – 12% (19%);
- *хуліганські дії* – 13% (20%);
- *терористичні акти* – 15% (19%);
- *пожежі* – 15% (21%);
- *великі стихійні лиха* – 11% (16%);
- *техногенні катастрофи* – 10% (14%);
- *епідемічні захворювання* – 12% (15%);
- *військова агресія* – 15% (20%);
- *міни, боєприпаси, що не розірвалися* – 19% (27%).

Неочікувано низьким виявився рівень сподівань громадян на допомогу добровільних формувань громад у порятунку в разі надзвичайної ситуації (пожежа, повінь, сильні опади, буревії тощо) – на їх допомогу розраховують лише 7-14% опитаних, причому найнижчі показники – у громадах, що не проходили процес об'єднання (7%) і в ОТГ (11%). Це може свідчити про те, що добровільні безпекові формування ще не зарекомендували себе настільки, щоб на них покладалися члени територіальних громад. Водночас, найменша частка тих, хто покладається лише на власні сили (44%), виявилася також серед членів ОТГ. Найбільша частка громадян традиційно покладаються на територіальні підрозділи державних органів (39%), сусідів і родичів (43%) і власні сили (51%).

Оцінюючи власну підготовленість до надзвичайних ситуацій, половина опитаних зазначили, що сподіваються все ж таки на вчасну допомогу держави. 20% – розраховують на допомогу громади; причому найбільші відсотки – серед членів громад, що проходять процес об'єднання, та членів ОТГ (25% і 24%, відповідно). Це, вірогідно, є – хоч і невеликим, але позитивним – результатом реалізації у цих громадах відповідних ініціатив, спрямованих на підвищення обізнаності громадян. Лише третина опитаних мають вдома запас продуктів, медикаментів і речей першої необхідності, 21% – мають певні знання і навички поводження в надзвичайних ситуаціях і лише 5% – обладнали дім (квартиру) засобами сигналізації і мають вдома протипожежні засоби.

Серед способів захисту майна, домівки від злочинців переважна більшість громадян (54%) надають перевагу засобам індивідуального захисту (зброя, замки, сигналізація, собака); найбільшою мірою на них покладаються члени ОТГ – 69%. Лише мізерна частина (близько 4%) – вдаються до страхування майна та послуг охоронних фірм. Майже 40% громадян нічим з переліченого не користуються.

Ці дані свідчать про досі низький загальний рівень безпекової культури громадян України – навіть в ОТГ і громадах, що проходять процес об'єднання, де проводиться відповідна робота в рамках проектів з питань децентралізації і підвищення інституційних спроможностей громад. Про ініціативи з передачі громадам повноважень із забезпечення безпеки знають лише близько 6% опитаних, щось чули про них 29% (причому про ініціативи іноземних донорів – лише 18%), зовсім нічого не чули понад 60%. Водночас, стосовно повноважень органів місцевого самоврядування не набагато, але більш обізнаними виявилися члени ОТГ, з яких майже 60% добре або дещо знають про них (в інших громадах цей показник дещо перевищує 50%).

Головна частина опитування була присвячена питанням розподілу повноважень із забезпечення безпеки громад між власне громадою і державою. Увага зосереджувалася, насамперед, на наступних видах діяльності із забезпечення безпеки громад:

1. *Захист населення у надзвичайних ситуаціях.*

Найбільша частина опитаних (44%) надають перевагу покладанню цих повноважень на державу, 42% – спільно на громади та державу та лише 8% – власне на громади. Це, у принципі, відповідає баченню громадянами сьогоденного розподілу повноважень: 44%, 32% і 7%, відповідно. На відміну від жителів столиці та обласних центрів, де такий розподіл повноважень підтримують, відповідно, 50%, 38% і 6% опитаних, в інших населених пунктах розподіл відповідей виявився дещо іншим: 40%, 47% і 8%, відповідно, – тобто на користь спільної участі громад і держави в захисті населення у надзвичайних ситуаціях.

Реальну ефективність захисту населення у випадку надзвичайних ситуацій опитані оцінили у 2,9 бала за 5-бальною шкалою.

2. *Забезпечення правопорядку.*

У всіх населених пунктах, крім тих, що не проходили процес об'єднання, опитані надали перевагу виконанню цієї функції державою – 49%, 38% – спільно громадами та державою і 9% – громадою. Це відповідає уявленню громадян про поточний стан розподілу повноважень із забезпечення правопорядку: 52%, 28% і 9%, відповідно. Члени територіальних громад, що не проходили процес об'єднання, надали перевагу спільним заходам громад і держави – 46% (держави – 42% і громади – 8%).

Середній бал ефективності забезпечення правопорядку в усіх населених пунктах – 2,7.

3. *Безпека на дорогах і Протидія злочинності.*

З цих питань спостерігається аналогічна ситуація: абсолютна більшість опитаних (52% і 54%, відповідно) надали перевагу покладанню повноважень на державу; 35% і 34% – спільно на громади та державу; 7% і 6% – на громади. Це відповідає оцінкам розподілу повноважень, що склався в цих сферах на сьогодні: по 56%, 23% і 24% та 7% і 6%, відповідно. Дещо більша частка (45% і 43%) членів територіальних громад, що не проходили процес об'єднання, надають перевагу спільним зусиллям громад і держави.

Практично однаково незадовільно всі опитувані оцінили стан справ у цих сферах – 2,5 бала.

4. *Надання адміністративних послуг населенню (по лінії МВС).*

У цій сфері голоси прихильників покладання повноважень на державу і спільно на громади та державу поділилися порівну – 39%. Лише жителі столиці та обласних центрів вважають, що держава здатна успішніше впоратися з цією функцією – таку думку висловили 46%, проти 30%, хто надає перевагу покладанню повноважень спільно на громади і державу. Загалом 42% громадян вважають, що наразі ці послуги надаються державою, тоді як лише в ОТГ 43% вважають, що ці послуги надаються спільно громадою і державою. Громадяни, що надають перевагу передачі цих повноважень громадам, залишилися в меншості – 14%.

Ця сфера діяльності виявилася, на думку опитаних, найбільш успішною – 3,2 бала.

5. Надання допомоги біженцям і переселенцям.

Тут опитані надали перевагу покладанню повноважень на державу – 44%, проти 38% – спільно на громади та державу. Виняток становлять члени ОТГ, 42% з яких вважають, що ці повноваження мають покладатися спільно на громади та державу, проти 38% – на державу. Прихильники передачі цих повноважень громадам виявилися в абсолютній меншості – 6%.

6. Патріотичне виховання і Територіальна самооборона.

Ці сфери безперечно лідирують за числом прихильників покладання повноважень спільно на громади та державу (48% і 42%, відповідно), проти 31% і 35% – на державу та 10% і 16% – на громади. Такий розподіл думок, вірогідно, став відбитком зростання у громадян України відчуття власної значимості, становлення громадянського суспільства та, у принципі, відповідає уявленню громадян про сьогодинішній розподіл повноважень: відповідно, 40% і 33% – спільно громади та держава, 30% і 25% – держава та 10% і 14% – громада.

Патріотичне виховання опитані вважають задовільним (3,1 бала). Діяльність з територіальної самооборони оцінюється у 2,8 бала.

Надання повноважень у більшості з усіх зазначених вище сфер безпеки приватним компаніям/громадським організаціям вважають доцільним абсолютна меншість громадян – на рівні 2-6%.

Цікавою виявилася оцінка динаміки змін в окремих сферах поточної життєдіяльності, розвитку та безпеки. Найбільш благополучною виявилася сфера *благоустрою*: 48% опитаних побачили покращення ситуації; 14% – погіршення; 34% – не побачили суттєвих змін. Найбільш оптимістично налаштовані жителі столиці та обласних центрів, де покращення побачили 56% опитаних.

У решті сфер поточної життєдіяльності та розвитку оцінки виявилися негативними без суттєвих відмінностей залежно від місця проживання:

- *комунальні послуги*: погіршення побачили 73% опитаних, покращення – 7%, не побачили суттєвих змін 17%;
- *доходи родини*: 66%, 9% і 22%, відповідно;
- *медичне обслуговування*: 44%, 14% і 34%, відповідно;
- *зайнятість*: 44%, 15% і 33%, відповідно;
- *правосуддя*: 32%, 9% і 35%, відповідно;
- *освіта*: 22%, 19% і 42%, відповідно.

З питань безпеки більш-менш позитивно оцінюється динаміка у сферах:

- *надання адміністративних послуг*: покращення

побачили 35% опитаних; погіршення – 17%, не побачили суттєвих змін 33% (згадаємо: відносна більшість опитаних схильються до думки, що це є сферою відповідальності переважно держави);

- *патріотичне виховання*: 32%, 13% і 30%, відповідно (сфера переважно спільної відповідальності громад і держави);
- *територіальна самооборона*: 18%, 13% і 30%, відповідно (сфера переважно спільної відповідальності громад і держави);
- *надання допомоги біженцям*: 19%, 15% і 24%, відповідно (сфера відповідальності переважно держави);

Негативна оцінка динаміки спостерігалася в наступних сферах:

- *безпека на дорогах*: погіршення побачили 42% опитаних; покращення – 14%; не побачили суттєвих змін 38% (сфера відповідальності переважно держави);
- *протидія злочинності*: 37%, 13% і 38%, відповідно (сфера відповідальності переважно держави);
- *забезпечення правопорядку*: 29%, 18% і 45%, відповідно (сфера відповідальності переважно держави);
- *захист населення в надзвичайних ситуаціях*: 19%, 14% і 41%, відповідно (сфера відповідальності переважно держави).

У цих відповідях простежується кореляція між тим, на кого, на думку опитаних, покладена відповідальність за ту чи іншу сферу безпеки, і динамікою змін (на краще чи на гірше) у відповідних сферах. Позитивні зміни, на думку громадян, спостерігаються переважно у сферах, відповідальність за які покладена спільно на громади і державу (крім надання послуг населенню, де домінує держава). І навпаки, негативні зміни спостерігаються винятково у сферах, відповідальність за які, на думку громадян, покладена на державу.

Громадяни вважають, що найбільшою мірою впоратися з реалізацією повноважень із забезпечення безпеки місцевій владі заважають брак фінансових ресурсів (2,4 бала за 3-бальною шкалою), брак нормативно-правової бази (2,2), кваліфікованих кадрів, знань, “приватизація” місцевої влади або її безпечових структур (по 2,1), а також слабкі організаційні спроможності, спротив центральній владі, регіональних органів державної влади, вплив політичних сил (по 2,0). Подібні думки – і не лише у сфері безпеки громад – є дуже поширеними в Україні і такими, що відволікають увагу від справжніх причин негараздів, оскільки брак фінансових ресурсів у більшості випадків є похідною від впливу інших згаданих тут чинників.

Далі наводяться результати опитування у вигляді таблиць.

Який статус має населений пункт, в якому Ви проживаєте?
% опитаних

Столиця	7,5
Обласний центр	27,1
Поселення, що перебуває у складі об'єднаної територіальної громади	23,9
Поселення, що перебуває у процесі об'єднання територіальних громад	13,8
Територіальна громада, що не проходила процес об'єднання	12,9
Не знаю, важко відповісти	14,8

Чи задоволені Ви рівнем готовності місцевої влади йти назустріч громадським ініціативам?
% опитаних

Так	20,4
Ні	50,7
Важко відповісти	28,8

Чи задоволені Ви готовністю громадян брати участь у самоврядуванні?
% опитаних

Так	22,5
Ні	44,3
Важко відповісти	33,2

Чи готові Ви брати участь в управлінні своїм містом/селищем/селом?
% опитаних

Так	29,8
Ні	50,0
Важко відповісти	20,2

У яких формах участі громадян в управлінні своїм містом/селищем/селом Ви готові брати участь?*
% опитаних

Вибори до органів місцевого самоврядування в якості виборця	47,6
Участь у громадських роботах з благоустрою	26,6
Громадські слухання	17,2
Волонтерство у різних видах громадської допомоги (дитячим будинкам, багатодітним сім'ям, притулках тощо)	12,4
Вибори до органів місцевого самоврядування в якості кандидата	11,5
Участь у діяльності громадських організацій	10,5
Участь в органах самоорганізації населення (ініціативних групах, комітетах, комісіях) з питань життєзабезпечення	10,3
Розширені засідання органів місцевого самоврядування	8,3
Участь у добровільних формуваннях громади (групах, загонах, дружинах) з питань забезпечення громадської безпеки	8,3
Участь у діяльності громадських рад при органах влади	7,3
Участь у вуличних акціях, пікетах, мітингах	7,3
Фінансові пожертви на потреби громади	5,2
В інших формах	2,3
У жодних формах участі в управлінні містом (селищем, селом) не готовий брати участь	22,3
Важко відповісти	6,0

* Респондентам пропонувалося обрати всі прийнятні варіанти відповіді.

Яким чином пов'язані розвиток територіальної громади і безпека громади?
% опитаних

Розвиток і безпека громади неможливі одне без одного	50,8
Це не пов'язані між собою речі	20,6
Важко відповісти	28,6

Чи відчуваєте Ви себе захищеним від...?
% опитаних

	Так	Ні	Важко відповісти
Замаху на життя	19,9	71,4	8,7
Мін і боеприпасів, що не розірвалися	18,5	66,0	15,5
Терористичних актів	15,0	71,4	13,6
Військової агресії	15,0	75,1	9,9
Пожеж	14,5	77,8	7,8
Хуліганських дій	12,9	80,4	6,6
Пограбування, крадіжок	12,4	81,3	6,3
Епідемічних захворювань (туберкульоз, ВІЛ/СНІД тощо)	11,5	76,6	11,9
Великих стихійних лих	11,1	78,1	10,8
Техногенних катастроф	10,0	77,7	12,3

У разі надзвичайної ситуації (пожежа, повінь, сильні опади, буревії тощо) на чію допомогу в порятунку Ви можете розраховувати?*
% опитаних

Розраховую лише на власні сили	51,3
Сусідів і родичів	43,0
Територіальних підрозділів центральних органів державної влади	39,1
Добровільних формувань громади	11,3
Важко відповісти	6,0

* Респондентам пропонувалося обрати всі прийнятні варіанти відповіді.

Наскільки Ви підготовлені до надзвичайних ситуацій?*
% опитаних

Я сподіваюся на вчасну допомогу держави (швидкої допомоги, пожежної команди, поліції, армії)	50,0
Я маю вдома запас продуктів, медикаментів і речей першої необхідності на випадок надзвичайної ситуації	30,2
Я маю певні знання та навички дій у надзвичайних ситуаціях (надання першої медичної допомоги, евакуації при пожежі, гасіння пожежі, порядку дій у разі стихійного лиха або техногенної катастрофи)	20,7
Я сподіваюся на вчасну допомогу громади (добровільних дружин)	19,7
Я маю вдома засоби гасіння пожежі	7,7
Мій дім (квартира) обладнаний засобами сигналізації	5,1
Важко відповісти	15,7

* Респондентам пропонувалося обрати всі прийнятні варіанти відповіді.

Яким чином Ви забезпечуєте захист Вашого майна, домівки від злочинців?*
% опитаних

Розраховую на засоби особистого захисту (зброя, замки, сигналізація, собака)	53,6
Користуюся послугами охоронної фірми	3,9
Все моє майно застраховане	3,5
Нічого з переліченого	37,3
Важко відповісти	4,4

* Респондентам пропонувалося обрати всі прийнятні варіанти відповіді.

Чи знаєте Ви, які повноваження мають органи місцевого самоврядування у Вашому місті/селищі/селі?*
% опитаних

Добре знаю	4,5
Деяко знаю	45,3
Зовсім не знаю	45,7
Не відповіли	4,5

Чи відомі Вам ініціативи з покладення на територіальні громади повноважень із забезпечення безпеки, які виходять з боку...?
% опитаних

	Так, відомі	Щось чув(ла) про них	Зовсім не чув(ла) про такі ініціативи	Не відповіли
держави	7,6	35,6	56,3	0,5
громади	6,3	33,2	59,9	0,6
іноземних держав або міжнародних організацій	3,9	18,1	77,5	0,5

На кого насамперед мають бути покладені повноваження з безпосереднього забезпечення безпеки в територіальних громадах у кожній з таких сфер?
% опитаних

	На громади	На державу	Спільно на громади та державу	Залучення приватних компаній / громадських організацій	Важко відповісти
Захист населення у надзвичайних ситуаціях (пожежі, повені, зсуви тощо)	7,8	44,2	42,1	1,3	4,6
Забезпечення правопорядку	8,6	48,6	37,6	1,3	4,0
Безпека на дорогах	6,9	51,9	35,3	1,4	4,5
Протидія злочинності	5,9	53,7	34,0	1,6	4,9
Надання адміністративних послуг населенню	14,2	39,3	39,3	1,3	5,8
Надання допомоги біженцям і переселенцям	5,5	44,2	38,1	5,9	6,4
Патріотичне виховання	10,1	31,4	48,0	2,2	8,3
Територіальна самооборона	16,9	25,3	42,0	4,2	11,6

Chiїми силами зараз насамперед забезпечується безпека у Вашому місті/селищі/селі?
% опитаних

	Громади	Держави	Спільними силами громади та держави	Залучення приватних компаній / громадських організацій	Важко відповісти
Захист населення у надзвичайних ситуаціях (пожежі, повені тощо)	7,2	44,1	31,8	1,9	15,0
Забезпечення правопорядку	8,7	51,9	27,8	1,4	10,2
Безпека на дорогах	7,3	55,5	23,2	1,4	12,6
Протидія злочинності	6,1	55,8	24,3	1,3	12,4
Надання адміністративних послуг населенню	12,9	41,9	31,9	1,9	11,3
Надання допомоги біженцям і переселенцям	5,7	37,9	31,8	6,0	18,5
Патріотичне виховання	10,4	29,7	40,8	2,1	16,9
Територіальна самооборона	13,5	24,7	33,2	3,3	25,2

Наскільки погано чи добре забезпечується безпека у Вашому місті/селищі/селі у кожній з наведених сфер?*
середній бал

Надання адміністративних послуг населенню	3,2
Патріотичне виховання	3,1
Захист населення у надзвичайних ситуаціях (пожежі, повені тощо)	2,9
Надання допомоги біженцям і переселенцям	2,9
Територіальна самооборона	2,8
Забезпечення правопорядку	2,7
Безпека на дорогах	2,5
Протидія злочинності	2,5

* За шкалою від 1 ("дуже погано") до 5 ("дуже добре").

Чи відбулися впродовж останніх чотирьох років у Вашому місті/селищі/селі зміни у кожній з таких сфер і якщо відбулися, то зміни на краще чи на гірше?
% опитаних

	Ситуація у цій сфері покращилася	Нічого або майже нічого не змінилося	Ситуація у цій сфері погіршилася	Важко відповісти
Благоустрій	48,2	34,3	13,9	3,6
Надання адміністративних послуг населенню	35,2	32,9	16,5	15,4
Патріотичне виховання	31,7	30,1	12,5	25,7
Освіта	19,3	41,9	22,3	16,5
Надання допомоги біженцям і переселенцям	18,8	24,2	15,2	41,8
Територіальна самооборона	18,3	30,3	12,8	38,6
Забезпечення правопорядку	17,7	44,5	29,0	8,9
Зайнятість	14,8	32,6	43,6	9,0
Медичне обслуговування	14,4	33,9	43,9	7,8
Захист населення у надзвичайних ситуаціях (пожежі, повені тощо)	14,1	41,4	18,9	25,6
Безпека на дорогах	13,8	37,5	41,8	6,9
Протидія злочинності	12,5	38,4	36,8	12,3
Правосуддя	9,4	34,5	32,3	23,8
Доходи родини	8,9	22,2	65,6	3,3
Комунальні послуги	7,0	16,9	72,6	3,4

Якою мірою кожен з наступних чинників може заважати місцевій владі впоратися з реалізацією повноважень із забезпечення безпеки?*
середній бал

Брак фінансових ресурсів	2,4
Брак нормативно-правової бази на державному, регіональному та місцевому рівнях	2,2
Брак кваліфікованих кадрів	2,1
Брак знань, досвіду, безпекової культури у громадян	2,1
"Приватизація" місцевої влади або її безпекових структур	2,1
Слабкі організаційні спроможності органів місцевого самоврядування	2,0
Спротив регіональних органів державної влади	2,0
Спротив центральної влади	2,0
Вплив політичних сил	2,0

* За шкалою від 0 (чинник "зовсім не заважає") до 3 ("дуже заважає").

ВИСНОВКИ

Порівняльний аналіз позицій державної влади і громадян України дозволяє зробити кілька висновків.

1. В українському дискурсі з приводу національної безпеки на державному та місцевому рівнях домінують дві моделі (з багатьма варіаціями):

- *умовно державна* – збереження за державою головних безпекових повноважень (особливо, що стосуються силових структур) із залученням громадськості до виконання лише допоміжних функцій;
- *умовно громадська* – більш рішуча децентралізація державних безпекових повноважень – з набуттям громадами, мірою посилення їх спроможностей, “відносної безпекової самодостатності”, – за рахунок чого сили безпеки на місцевому рівні (підсистема громадського захисту) перетворюються не на заміник державних силових структур, а на їх “доповнення”, на надійного, але самостійного помічника, дієвий елемент системи забезпечення національної безпеки під єдиним політичним керівництвом.

2. Крім зумовленого політичними чинниками небажання влади, від негайного і швидкого запровадження другої моделі утримують ряд чинників:

- залишки фактичного (а не на словах і на папері) несприйняття державним керівництвом громадянського суспільства як рівноправного партнера (тим більше як реального джерела влади), звідки випливає взаємна недовіра суспільства до влади і влади до суспільства;
- скрутна ситуація, в якій сьогодні опинилася Україна: збройний конфлікт з Росією, занепад політичної та управлінської еліти, економічна криза як наслідок того та іншого, значна соціально-політична напруженість у суспільстві загалом і в окремих регіонах зокрема;
- брак ресурсів і низька здатність управлінського апарату на державному та місцевому рівнях керувати процесами забезпечення життєдіяльності та розвитку, тим більше масштабними реформами, в умовах жорстких ресурсних обмежень і підвищених ризиків;
- недостатній рівень безпекової культури як на державному, так і місцевому рівнях, на що делікатно натякають іноземні партнери²⁷ і що підтверджується результатами соціологічного опитування.

3. Наразі в Україні втілюється перша модель децентралізації державних безпекових повноважень,

що проявляється переважно в їх делегуванні на нижчі управлінські та виконавчі рівні самих державних структур, а не громадам – і є підміною децентралізації влади децентралізацією управління²⁸. Винятком є сфери захисту населення громад у надзвичайних ситуаціях і патріотичне виховання населення, віднесені законодавством до компетенції органів місцевого самоврядування.

4. Іноді задуми держави носять досить підступний характер. Наприклад, анонсуючи готовність переглянути окремі положення Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону” з метою нібито “удосконалення механізмів залучення громадських формувань до охорони громадського порядку та державного кордону з передбаченням спрощеного порядку створення та організації діяльності таких формувань”, МВС насправді планує після проведення їх аудиту припинити “діяльність формувань, які фактично не брали участь у заходах протидії злочинності та стабілізації криміногенної ситуації” (див. третій пункт Плану заходів з реалізації стратегії розвитку системи МВС України на період до 2020р. в Додатку III).

5. У діях державної влади спостерігається певна непослідовність. Держава намагається позбутися на користь громад відповідальності за “організацію та забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій” – сферу, де згідно з опитуванням спостерігається відсутність змін і переважно погіршення ситуації. Водночас, на місцях спільно з громадами набуває розмаху процес створення Центрів надання адміністративних послуг – сфери, що оцінюється громадянами позитивно. І те й інше оцінюється громадянами та експертами як рух у правильному напрямі. Але виникає питання: чому не допомогти громадам з розвитком спроможностей у сферах з позитивними змінами, повноваження в яких, згідно з опитуванням, доцільно покласти (і на думку опитаних, покладені) спільно на громади та державу – зокрема, у сфері територіальної самооборони?

6. Питання набуття громадами “відносної безпекової самодостатності” (як воно ставиться в рамках другої моделі) полягає не лише в раціональному розподілі безпекових повноважень, а у збереженні та виведенні на новий якісний рівень і підвищенні ефективності взаємодії “сил громадського захисту” і державних силових структур. Крім того, за умов сильної політичної волі і реальної державної підтримки (та контролю) це є засобом підвищення активності громадян та легітимності системи державного врядування в цілому.

²⁷ “Надійний нагляд і керівництво сектором безпеки залишаються важливими для забезпечення демократичного й економічного розвитку. Загальний сенс забезпечення змістовного демократичного керівництва сектором безпеки полягає в тому, щоб: ... дати демократичним інститутам можливість відстежувати та змінювати політику й практику сектору безпеки та забезпечувати відповідність міжнародним стандартам; ... заохочувати розвиток та підтримання демократичної культури на основі поваги до верховенства права та прав людини в інститутах безпеки ...”. Висновки за результатами міжнародних конференцій “Моніторинг викликів урядуванню в секторі безпеки України: стан і потреби”. Див.: розділ Керівництво Сектором Безпеки на сайті <https://ukrainesecuritysector.com>.

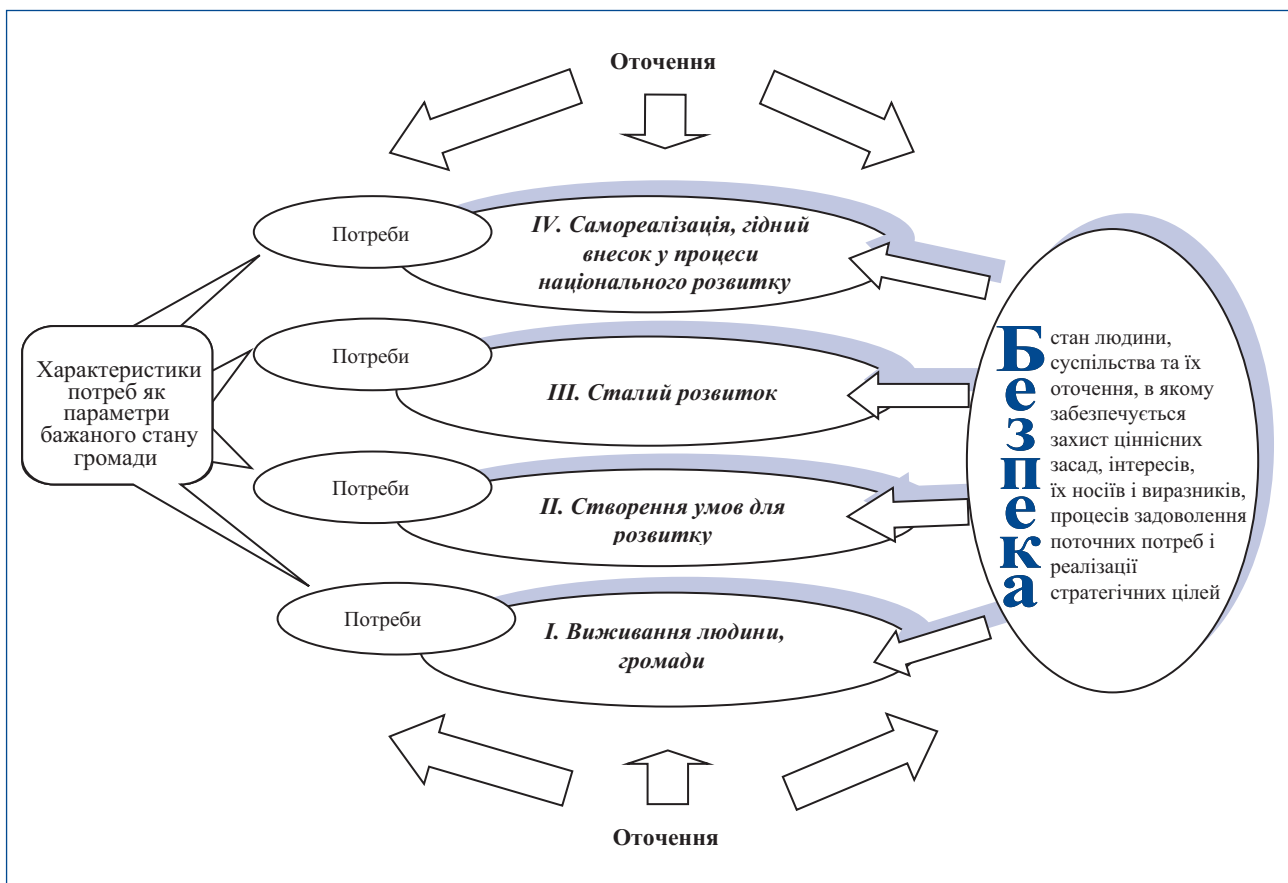
²⁸ Докладніше про організацію, зокрема, територіальної оборони див.: Структура військ територіальної оборони ЗС України, <https://www.ukrmilitary.com/2015/08/tro.html>.

Зв'язок між розвитком і безпекою

У будь-якій системі людських цінностей та інтересів безпека посідає одне з чи не найголовніших місць – як на особистому, так і на груповому рівнях. Будь-яка людина або група людей намагається (не виключається, що після багатьох спроб і помилок) побудувати власну діяльність таким чином, щоб забезпечити процес задоволення потреб, реалізації інтересів від можливих небажаних впливів.

Структура суспільних інтересів може бути зображена у вигляді сукупності потреб, стосовно яких поставлені цілі з їх реалізації. Вона має досить зрозумілий сенс – забезпечити гідне існування, сталий розвиток у напрямі досягнення певних параметрів життя людини, громади завдяки збалансованим і скоординованим зусиллям усіх її суб'єктів. При цьому важливо мати на увазі еволюцію інтересів. У їх еволюційній структурі можна з певною мірою умовності вирізнити чотири рівні, відповідно до послідовності їх досягнення: виживання, створення внутрішніх і зовнішніх умов розвитку, сталий розвиток, самореалізація.

Еволюційна структура зв'язків групових (індивідуальних) інтересів, загроз і безпеки



На кожному з цих етапів можна визначити бажані характеристики економічної, політичної, соціальної, екологічної, інформаційної сфер життєдіяльності громади (потреби), сукупність негативних чинників і загроз, а також передбачені заходи із забезпечення безпеки – захисту інтересів. Іншими словами, на кожному з етапів розвитку суспільства, держави мають бути забезпечені відповідні умови захисту ключових об'єктів – цінностей, потреб, інтересів, їх носіїв і виразників, процесів задоволення поточних потреб і реалізації стратегічних цілей. З іншого боку, переходячи з етапу на етап розвитку, суспільство, держава створюють умови (соціальні, політичні, правові, економічні, матеріально-технічні, інформаційні) для вдосконалення системи забезпечення безпеки.

Система забезпечення національної безпеки та місце в ній недержавного сектору

Уніфікованого нормативного визначення сектору безпеки немає. В іноземних і вітчизняних джерелах сектор безпеки часто ототожнюється із системою забезпечення національної безпеки (СЗНБ), до якої, як правило, відносять державних і недержавних суб'єктів¹. Тут сектор безпеки (або ж СЗНБ) розуміється як сукупність взаємопов'язаних державних і недержавних органів, організацій, установ, їх сил і засобів, які об'єднані цілями та завданнями захисту національних інтересів і здійснюють свою діяльність відповідно до визначених національним законодавством і міжнародним правом функцій, повноважень, норм і правил.

З метою запобігання, протидії загрозам, ліквідації їх наслідків у СЗНБ створюються та функціонують структури з відповідними спроможностями, силами та засобами, здійснюються їх розвиток відповідно до змін безпекової ситуації, ресурсне забезпечення, управління процесами функціонування та розвитку. За організаційною ознакою, СЗНБ складається з державного та недержавного секторів; за цільовою – з підсистем політичного керівництва, оборони, внутрішньої (громадської) безпеки і стратегічного ресурсного забезпечення (схема); за функціональною (за видами діяльності або спрямованістю на боротьбу з відповідними видами загроз) сектор безпеки умовно поділяється на сфери: зовнішньополітичну; державної безпеки; воєнну та безпеки державного кордону; внутрішньополітичну; економічну; науково-технологічну; екологічну; соціальну та гуманітарну; інформаційну.

До державного сектору безпеки належать “профільні” органи, організації, установи, компетенція яких поширюється на певні завдання із захисту від загроз або певні види загроз. Подібно до державного, недержавний сектор складається із суб'єктів – “профільних” і “загальної компетенції”: неурядових організацій, приватних служб безпеки, компаній з надання послуг Збройним Силам та іншим силовим структурам.

В Україні розвиток цього сектору отримав імпульс з початку збройного конфлікту з Росією внаслідок ситуації, коли державний сектор виявився неспроможним забезпечити потрібний рівень захисту державного суверенітету та цілісності України. Наразі подальший розвиток недержавного сектору безпеки стимулюється поступовим підвищенням політичної зрілості громадянського суспільства, його інститутів, зростанням масштабів та активності підприємницької діяльності, перетворенням безпеки на одну з її сфер. З іншого боку, розвиток недержавного сектору безпеки зумовлює потребу чіткого визначення функцій держави і громадянського суспільства, підвищення уваги до визначення правових та організаційних засад функціонування недержавних суб'єктів і їх взаємодії зі структурами державного сектору.

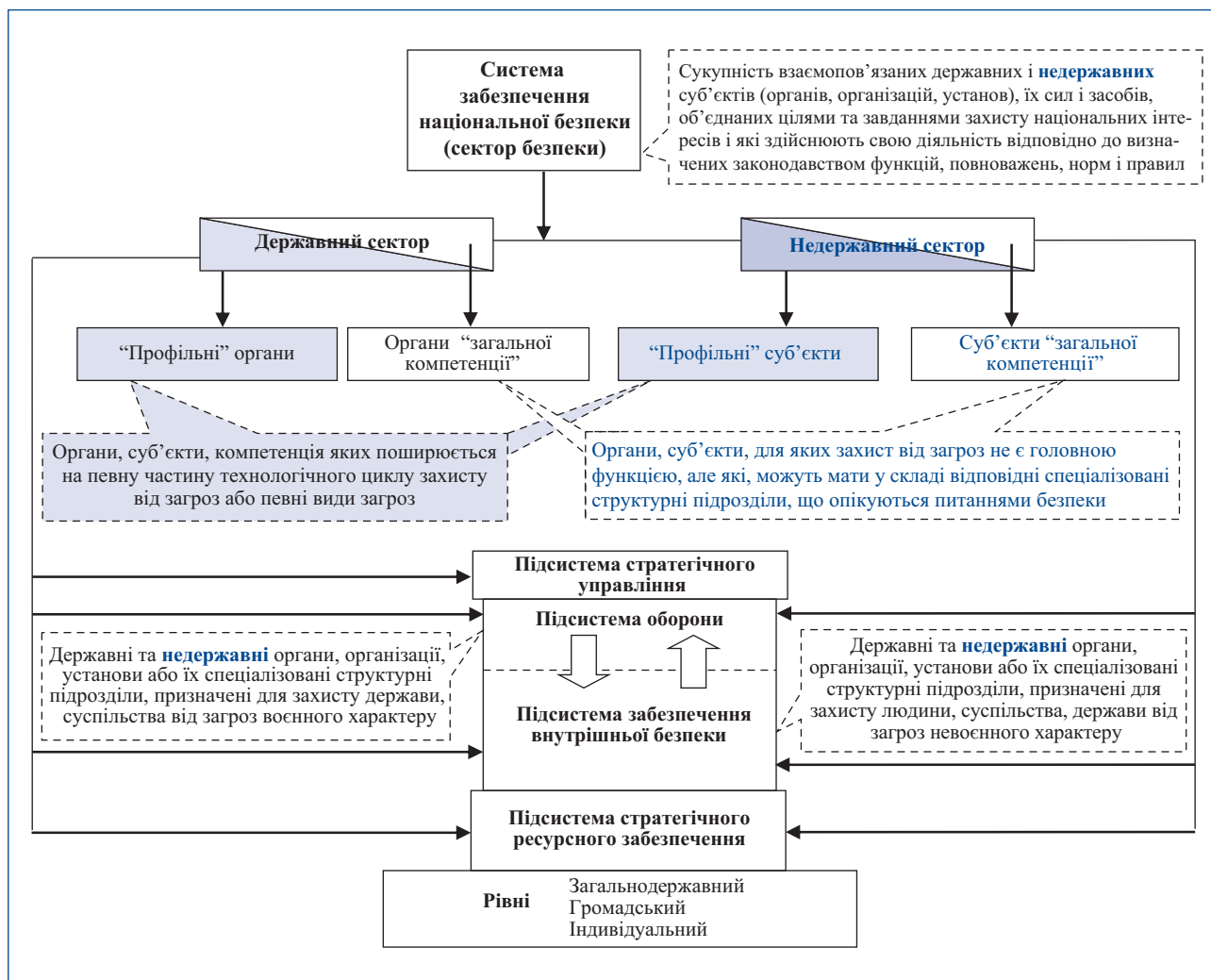
До підсистеми політичного керівництва належать: Президент, який є Верховним головнокомандувачем Збройних Сил України та Головою Ради національної безпеки і оборони (на чолі із Секретарем); Верховна Рада та Кабінет Міністрів (на чолі з Прем'єр-міністром), Міністерство оборони та Міністерство внутрішніх справ України.

Підсистема оборони охоплює державні та недержавні органи, організації, установи або їх спеціалізовані структурні підрозділи (як “профільні”, так і “загальної компетенції”), призначені для захисту людини, суспільства, держави від загроз воєнного характеру. Основу підсистеми оборони (оборонного сектору) складають Збройні Сили, відповідні підрозділи Національної гвардії, створювані у складі Прикордонної служби підрозділи із захисту державного кордону.

До підсистеми внутрішньої (громадської) безпеки належать державні та недержавні органи, організації, установи або їх спеціалізовані структурні підрозділи (як “профільні”, так і “загальної компетенції”), їх сили та засоби, призначені для захисту людини, суспільства, держави від загроз невоєнного характеру: органи

¹ Korba M. Security Sector Reform. – Centre for European and North Atlantic Affairs, https://cenaa.org/wp/wp-content/uploads/2009/11/SECURITY_SECTOR_REFORM_-_M.Korba1_1.doc.

Структура системи забезпечення національної безпеки



управління, сили та засоби правоохоронної системи, контррозвідувальної та антитерористичної діяльності, захисту населення, охорони здоров'я, державних спеціальних служб транспорту, зв'язку та захисту інформації; державної охорони тощо.

Основа підсистеми стратегічного ресурсного забезпечення складають оборонна промисловість, загальнодержавна система підготовки кадрів, мобілізаційні матеріальні резерви, стратегічна інфраструктура.

Залежно від ситуації, до виконання завдань оборони можуть залучатися відповідні сили та засоби сектору внутрішньої безпеки. Аналогічно, сили та засоби Збройних Сил, оборонна промисловість беруть участь у виконанні завдань забезпечення внутрішньої безпеки (транспортна авіація, підрозділи інженерного, медичного, технічного забезпечення, зв'язку, підприємства з виробництва матеріалів, майна та техніки для забезпечення правоохоронної та інших видів діяльності).

Суттєвим недоліком сучасних систем забезпечення безпеки, побудованих за ієрархічним принципом, є брак спроможностей раннього попередження, запобігання загрозам, реагування на них, особливо, коли інша конфліктуюча сторона застосовує гібридну стратегію і тактику, вдається до використання недержавних суб'єктів і мережевих структур, які за несподіваністю та оперативністю дій переважають жорстко централізовані структури. Тому більш масштабне та систематизоване залучення до забезпечення національної безпеки недержавного сектору, в т.ч. сил забезпечення безпеки громад, у чікій взаємодії з державними силовими структурами стає нагальною умовою успіху у протидії сучасним загрозам і викликам.

Законодавчі засади повноважень територіальної громади і громадян у сфері безпеки

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ¹

Стаття 36. Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.

Усі об'єднання громадян рівні перед законом.

Стаття 37. Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриг її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються.

Політичні партії та громадські організації не можуть мати воєнізованих формувань.

Заборона діяльності об'єднань громадян здійснюється лише в судовому порядку.

Стаття 65. Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України.

Стаття 143. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

ЗАКОН УКРАЇНИ “Про місцеве самоврядування в Україні”²

(витяги, головні положення, що стосуються забезпечення безпеки громади)

Стаття 2. Поняття місцевого самоврядування

1. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Стаття 9. Місцеві ініціативи

1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

¹ Конституція України, <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>.

² Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

4. Рішення ради, прийняте з питання, внесенного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Стаття 20. Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування

Державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень.

Стаття 21. Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування

Обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Стаття 25. Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад

Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати і вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання.

Стаття 26. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад

1. Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання:

20) прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

21) прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та про вихід з них;

21¹) схвалення угод про об'єднання євро регіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання євро регіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання євро регіонального співробітництва та внесення до нього змін;

21²) прийняття рішень про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва та про вихід з такого об'єднання;

23) затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;

25) утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;

27) прийняття рішень щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;

31) прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

32) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);

33¹) прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених статтею 4 Закону України "Про співробітництво територіальних громад", щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад;

39¹) створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;

40) заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;

45) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

45¹) визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;

47) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом;

52) створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби;

54) вирішення питань у сфері поведінки з небезпечними відходами відповідно до законодавства.

Стаття 28. Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

4) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;

5) залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

6) об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад.

Стаття 33. Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

2) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;

б) делеговані повноваження:

5) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;

6) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

11) створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації;

2. До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, зазначених у пункті "б" частини першої цієї статті, належить координація на відповідній території діяльності спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи.

Стаття 35. Повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

б) делеговані повноваження:

1) організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі;

3) забезпечення на відповідній території в межах наданих повноважень реалізації міжнародних зобов'язань України.

Стаття 36. Повноваження в галузі оборонної роботи

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження:

1) сприяння організації призову громадян на військову службу за призовом осіб офіцерського складу, строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;

2) бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства;

3) організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом, на відповідній території;

4) вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних з наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;

5) сприяння організації виробництва і поставкам у війська підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;

6) здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України;

7) сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні;

8) здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення.

Стаття 38. Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов;

2) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;

3) внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад і їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень;

4) звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальної громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

5) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби, що утримується за рахунок коштів місцевого бюджету, вирішення питань про чисельність працівників такої служби, витрати на їх утримання, зокрема щодо матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов;

6) створення в установленому порядку комунальних аварійно-рятувальних служб;

7) створення резервного фонду для ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

8) розроблення та здійснення заходів щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності комунальних аварійно-рятувальних служб;

9) організація в установленому порядку навчання особового складу комунальних аварійно-рятувальних служб та аварійно-рятувальних служб громадських організацій;

б) делеговані повноваження:

2) вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;

3) вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;

3¹) погодження проекту плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодія з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків відповідно до закону;

4) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності;

2. До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад, крім повноважень, зазначених у пункті "б" частини першої цієї статті, належить:

1) утворення служб у справах дітей та спостережної, спрямування їх діяльності;

3) вирішення спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських.

Стаття 38¹. Повноваження у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги належать такі власні (самоврядні) повноваження:

1) утворення в установленому порядку установ з надання безоплатної первинної правової допомоги з урахуванням потреб територіальної громади;

2) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо утворення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, вирішення питань про чисельність працівників таких установ, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, надання для їх функціонування необхідних приміщень;

3) забезпечення координації діяльності установ з надання безоплатної первинної правової допомоги на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

4) здійснення фінансування установ з надання безоплатної первинної правової допомоги та контролю за використанням коштів такими установами за призначенням;

9) координація діяльності з місцевими органами виконавчої влади та територіальними органами центральних органів виконавчої влади щодо надання безоплатної первинної правової допомоги;

2. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад взаємодіють з центрами з надання безоплатної вторинної правової допомоги та надають їм сприяння в межах своїх повноважень.

ЗАКОН УКРАЇНИ

“Про участь громадян у охороні громадського порядку і державного кордону”

(витяги)

Розділ I.

Загальні положення

Стаття 1. Засади участі громадян в охороні громадського порядку і державного кордону

Громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому цим Законом порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин (далі – громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону).

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути створені на засадах громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо.

Стаття 2. Правова основа діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Правовою основою діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону є Конституція України, цей Закон, інші закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, рішення місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань охорони громадського порядку і державного кордону, боротьби із злочинністю і адміністративними правопорушеннями, а також положення (статути) цих формувань.

Стаття 3. Засади організації та діяльності громадських формувань

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань.

Координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Повсякденна (оперативна) діяльність таких формувань організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону не мають права займатися підприємницькою або іншою діяльністю з метою одержання прибутку.

Використання громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону України для виконання завдань, не передбачених цим Законом, забороняється.

Розділ II

Засади створення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Стаття 4. Порядок створення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються на добровільних засадах за місцем роботи, навчання або проживання громадян.

Рішення про створення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону приймається на зборах (конференціях) громадян. На збори можуть бути запрошені представники трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів, підрозділів Державної прикордонної служби України та громадськості. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються у складі не менше ніж 10 осіб.

Місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та правоохоронні органи надають всіляку допомогу та підтримку у створенні громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону.

Стаття 5. Положення (статут) громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону

Громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону діє на основі положення (статуту) про нього.

Положення (статут) громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону повинно містити:

- 1) назву, мету, завдання громадського формування та його юридичну адресу;
- 2) відомості про структуру формування і територію, в межах якої воно провадитиме свою діяльність;
- 3) визначення порядку створення та діяльності керівних і виконавчих органів (штабів, координаційних рад, правлінь), їх повноважень;
- 4) умови і порядок прийняття громадян до громадського формування і вибуття з нього;
- 5) статутні права та обов'язки членів громадського формування;
- 6) джерела надходження, порядок використання коштів та іншого майна громадського формування;
- 7) порядок відшкодування витрат на використання приватного автотранспорту або у разі завдання збитків майну члена громадського формування під час виконання ним своїх обов'язків;
- 8) порядок внесення змін і доповнень до положення (статуту);
- 9) порядок припинення діяльності громадського формування і вирішення питань, пов'язаних з його ліквідацією.

У положенні (статуті) можуть бути передбачені інші норми, які стосуються особливостей створення і діяльності громадського формування.

Положення (статут) узгоджується з керівництвом відповідного територіального органу Національної поліції, підрозділу Державної прикордонної служби України, а також виконавчого органу ради, на території якої діятиме це громадське формування.

Стаття 6. Реєстрація громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону набуває статусу юридичної особи з дати його державної реєстрації в порядку, визначеному Законом України "Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань".

Для реєстрації громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону подаються рішення про його створення, підтримане відповідним органом Національної поліції чи підрозділом Державної прикордонної служби України, узгоджене з цими органами положення (статут), інформація про склад керівного органу, а також список членів формування.

Громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону у разі внесення змін до статутних документів повідомляє суб'єкта державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань у п'ятиденний строк з дня прийняття такого рішення.

Стаття 8. Припинення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Діяльність громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону може бути припинена шляхом примусового розпуску або саморозпуску відповідно до закону.

У разі порушення громадським формуванням вимог чинного законодавства щодо його діяльності за заявою реєструючого органу його діяльність може бути заборонена за рішенням суду у встановленому законом порядку.

Суд розглядає заяву реєструючого органу про заборону діяльності громадського формування і приймає відповідне рішення у термін до 30 днів з моменту надходження заяви до суду.

Розділ III

Основні завдання, права та обов'язки громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону та їх членів

Стаття 9. Основні завдання громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Основними завданнями громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону є:

1) у сфері охорони громадського порядку:

надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам;

інформування органів Національної поліції про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань;

сприяння органам Національної поліції у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх;

2) у сфері охорони державного кордону:

надання допомоги підрозділам Державної прикордонної служби України у виявленні та затриманні осіб, які порушили або намагаються порушити державний кордон чи провадять іншу протиправну діяльність на кордоні;

сприяння військовослужбовцям Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону, виключної (морської) економічної зони України, а також здійснення контролю за дотриманням режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон, проведення разом з ними пропуску громадян до місць відпочинку і роботи;

надання допомоги підрозділам Державної прикордонної служби України у виявленні умов та причин, які можуть призвести до злочинної діяльності на кордоні, і вжиття заходів до їх усунення;

участь у спостереженні за місцями роботи і відпочинку поблизу кордону та за прикордонними інженерними спорудами;

участь у заходах Державної прикордонної служби України з профілактики порушень або спроб порушення державного кордону і режиму в пунктах пропуску через державний кордон, незаконного переміщення через державний кордон вантажів, предметів, матеріалів та іншого майна;

3) у разі виникнення надзвичайних ситуацій:

надання невідкладної допомоги особам, які потерпіли від нещасних випадків чи правопорушень;

участь у рятуванні людей і майна, підтриманні громадського порядку у разі стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Стаття 10. Права громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Для виконання завдань, визначених у цьому Законі, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону та їх члени мають право:

1) брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону разом з поліцейськими, військовослужбовцями Державної прикордонної служби України, а в сільській місцевості – самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу Національної поліції чи підрозділу Державної прикордонної служби України;

- 2) вживати спільно з поліцейськими заходів до припинення адміністративних правопорушень і злочинів;
- 3) представляти і захищати інтереси своїх членів у державних органах та підприємствах, установах, організаціях, навчальних закладах;
- 4) взаємодіяти з іншими органами громадської самодіяльності, що беруть участь у заходах, спрямованих на:
 - ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень і злочинів;
 - надання допомоги у боротьбі із злочинами у сфері економіки, податкового законодавства, а також пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі та у сфері благоустрою території міст, інших населених пунктів;
 - охорону природи і пам'яток історії та культури;
 - забезпечення безпеки дорожнього руху;
- 5) вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню;
- 6) підтримувати зв'язки з відповідними громадськими організаціями інших країн з метою обміну досвідом роботи.

Стаття 11. Форми і методи роботи громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону проводять свою діяльність під контролем органів Національної поліції, підрозділів Державної прикордонної служби України шляхом:

- 1) спільного з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, в аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, а також у місцях можливої появи порушників кордону в межах району, що контролюється Державною прикордонною службою України, прикордонної смуги; участі в забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, з виконавчими органами місцевого самоврядування;
- 2) проведення разом з прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їх укриття, транспортних засобів, суміжної з державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб;
- 3) участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень.

Стаття 12. Членство у громадських формуваннях з охорони громадського порядку і державного кордону

Членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону можуть бути громадяни України, які досягли 18-річного віку, виявили бажання брати участь у зміцненні правопорядку і в охороні державного кордону та здатні за своїми діловими, моральними якостями і станом здоров'я виконувати на добровільних засадах взяті на себе зобов'язання.

Члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону можуть брати участь у забезпеченні правопорядку та охороні державного кордону за місцем реєстрації цих об'єднань та лише після проходження відповідної правової та спеціальної підготовки в органах Національної поліції, підрозділах Державної прикордонної служби України і одержання в органі місцевого самоврядування посвідчення члена громадського формування і наруквної пов'язки, зразки яких затверджуються Кабінетом Міністрів України. Підготовка членів зазначених громадських формувань здійснюється у порядку, що встановлюється Міністерством внутрішніх справ за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону України.

Не можуть бути членами зазначених громадських формувань особи, які порушують громадський порядок, особи, судимість з яких не знята або не погашена у встановленому законом порядку, та раніше засуджені за умисні злочини, хворі на хронічний алкоголізм і наркоманію, визнані в судовому порядку недієздатними чи обмежено дієздатними, та інші особи у випадках, передбачених законами України.

Стаття 13. Обов'язки і права членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону зобов'язані:

- 1) брати активну участь в охороні громадського порядку і державного кордону, припиненні адміністративних правопорушень і злочинів та запобіганні їм;

2) під час виконання обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону мати особисте посвідчення члена громадського формування та нарукану пов'язку;

3) доставляти до органів Національної поліції, в підрозділі Державної прикордонної служби України, штаб громадського формування з охорони громадського порядку або громадський пункт охорони порядку, приміщення виконавчого органу селищної, сільської ради осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, з метою його припинення, якщо вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи порушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим;

4) надавати у межах наданих їм прав допомогу народним депутатам України, представникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування у їх законній діяльності, якщо в цьому їм чиниться протидія або загрожує небезпека з боку правопорушників.

Крім того, члени громадських формувань, які беруть участь в охороні державного кордону, зобов'язані знати:

1) місцевість, точне проходження кордонів, номери і місце розміщення прикордонних знаків на ділянці застави;

2) режим державного кордону і прикордонний режим, чинне законодавство з цих питань;

3) зразки документів на право в'їзду та перебування громадян України та інших осіб у районах, що контролюються Державною прикордонною службою України, у прикордонній смузі.

Члени громадських формувань під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону після обов'язкового пред'явлення посвідчення члена громадського формування мають право:

1) вимагати від громадян додержання правопорядку, припинення адміністративних правопорушень і злочинів, додержання режиму державного кордону, в тому числі на територіях, що межують з державним кордоном, де прикордонну смугу не визначено;

2) у разі підозри у вчиненні адміністративних правопорушень і злочинів перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу;

3) спільно з поліцейськими та військовослужбовцями Державної прикордонної служби України затримувати і доставляти до органу Національної поліції, підрозділу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку або громадського пункту охорони порядку осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону і не виконують вимог щодо припинення адміністративного правопорушення;

4) складати протоколи про адміністративні правопорушення;

5) входити до клубів, кінотеатрів, стадіонів, інших громадських місць і приміщень за згодою власника чи уповноваженого ним органу для переслідування правопорушника, який переховується, або припинення адміністративних правопорушень чи злочинів;

6) у разі участі спільно з прикордонниками у пошуку порушників кордону за згодою громадян або власника підприємства, установи, організації чи уповноваженого ним органу та в присутності їх представників входити у будь-який час доби до житлових приміщень, на територію і в приміщення підприємств, установ, організацій та оглядати транспортні засоби;

7) у невідкладних випадках використовувати транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям або громадянам (за їх згодою), крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав, міжнародних організацій, транспортних засобів спеціального призначення, для доставлення до лікувальних закладів осіб, що перебувають у безпорадному стані, а також осіб, які потерпіли від нещасних випадків або правопорушень і потребують термінової медичної допомоги;

8) у разі порушення водіями Правил дорожнього руху, створення реальної загрози життю або здоров'ю громадян вживати заходів до припинення цього правопорушення, здійснювати перевірку документів у водіїв на право користування та керування транспортними засобами, а також не допускати осіб, які не мають документів або перебувають у стані сп'яніння, до подальшого керування транспортними засобами;

9) під час виконання обов'язків члена громадського формування використовувати за власним бажанням свій або інший приватний автотранспорт за згодою власника або особи, у володінні якої він перебуває. Відшкодування витрат за його використання у таких випадках може провадитися за рахунок коштів громадського формування у порядку, визначеному його положенням (статутом);

10) вести роботу серед населення щодо роз'яснення чинного законодавства про державний кордон України, систему режимних заходів у прикордонній смузі та контрольованому прикордонному районі;

11) застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони.

Розділ IV**Застосування заходів фізичного впливу і спеціальних засобів****Стаття 14.** Умови та порядок застосування заходів фізичного впливу і спеціальних засобів

Члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону під час спільного з поліцейськими, прикордонниками виконання покладених на них завдань з охорони громадського порядку і державного кордону мають право застосувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії у випадках і в порядку, передбачених законом. Порядок придбання, видачі громадським формуванням з охорони громадського порядку і державного кордону цих спеціальних засобів та їх зберігання визначається Міністерством внутрішніх справ за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону України.

Про намір застосувати силу і спеціальні засоби особи попереджаються (якщо дозволяють обставини). Без попередження фізична сила і спеціальні засоби можуть застосовуватися, якщо виникла безпосередня загроза життю або здоров'ю члена громадського формування, іншого громадянина, поліцейського, військовослужбовця Державної прикордонної служби України.

Не дозволяється застосування заходів фізичного впливу і спеціальних засобів до жінок з явними ознаками вагітності, осіб похилого віку або з вираженими ознаками інвалідності та малолітніх, крім випадків вчинення ними групового нападу, що загрожує життю і здоров'ю людей, членів громадських формувань, поліцейських, військовослужбовців Державної прикордонної служби України, або збройного нападу чи збройного опору.

У разі неможливості уникнути застосування заходів фізичного впливу або спеціальних засобів члени громадських формувань не можуть перевищувати міри, необхідної для припинення правопорушення, а також зобов'язані звести до мінімуму можливість заподіяння шкоди здоров'ю правопорушника та інших громадян. У разі заподіяння такої шкоди члени громадських формувань забезпечують подання допомоги потерпілим у найкоротший термін.

Про поранення або смерть правопорушника, що сталися внаслідок застосування заходів фізичного впливу і спеціальних засобів, члени громадських формувань повинні негайно сповістити відповідні органи Національної поліції і прокуратури, підрозділи Державної прикордонної служби України.

Перевищення повноважень із застосуванням сили, а також спеціальних засобів тягне за собою відповідальність згідно з законом.

Члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, які мають документ дозвільного характеру, виданий уповноваженим державним органом, на придбання, зберігання і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, мають право під час виконання своїх обов'язків спільно з поліцейськими або прикордонниками застосовувати власні або видані цими об'єднаннями спеціальні засоби:

- 1) для самозахисту і захисту громадян від нападу та інших дій, що створюють загрозу їх життю або здоров'ю;
- 2) для припинення групових порушень громадського порядку та державного кордону;
- 3) для відбиття нападу на будівлі, приміщення державних і громадських організацій, підприємств, установ, транспортні засоби, а також громадян та їх особисту власність;
- 4) для затримання і доставлення до органу Національної поліції, підрозділу Державної прикордонної служби України, громадського пункту охорони порядку осіб, які вчинили адміністративні правопорушення чи злочини, продовжують заподіювати шкоду оточуючим громадянам або чинять опір;
- 5) для припинення в разі потреби опору поліцейським та військовослужбовцям Державної прикордонної служби України, іншим особам, які виконують службові або громадські обов'язки з охорони громадського порядку і державного кордону та боротьби із злочинністю.

Членам громадського формування забороняється під час виконання своїх обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону використовувати холодну та вогнепальну зброю, в тому числі мисливську, яка згідно з чинним законодавством перебуває в їх особистому користуванні.

Розділ V**Держава і діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону****Стаття 15.** Обов'язки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, посадові особи цих органів, керівники підприємств, установ, організацій у межах своєї компетенції, а також громадяни сприяють громадським формуванням в охороні громадського порядку і державного кордону.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації в установленому порядку розглядають пропозиції громадських формувань щодо поліпшення стану громадського порядку і охорони державного кордону та вживають у межах своєї компетенції відповідних заходів.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування спільно з органами Національної поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України організовують діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону шляхом залучення їх членів до проведення патрулювання та інших спільних заходів, проведення інструктажів та оперативного надання відповідної інформації, крім таємної, залучення їх членів до правового навчання та ознайомлення з формами та методами боротьби з правопорушеннями.

Стаття 16. Координація діяльності громадських формувань

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції спільно з органами Національної поліції та підрозділами Державної прикордонної служби України здійснюють координацію та контроль за діяльністю громадських формувань, заслуховують повідомлення і звіти керівників зазначених формувань.

Для реалізації цілей і завдань цих громадських формувань місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мають право вводити за рахунок коштів місцевого бюджету посади інструктора з питань роботи з цими формуваннями, начальника загону народної дружини підприємства, установи, організації.

Керівництво діяльністю громадських формувань здійснюють штаби, координаційні ради та правління, які формуються на виборній основі.

Стаття 17. Правові гарантії та соціальний захист членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Законом гарантується захист життя, здоров'я, честі, гідності, майна члена громадського формування та членів його сім'ї від злочинних посягань та інших протиправних дій.

Злісна непокора членові громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а також його образа та інші дії, що перешкоджають виконанню покладених на нього обов'язків, тягнуть за собою відповідальність згідно з законом.

У разі загибелі членів громадського формування під час виконання ними покладених на них завдань з охорони громадського порядку і державного кордону членам сім'ї загиблого або особам, які перебувають на його утриманні, за рахунок коштів, які виділяються на фінансування діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, у порядку, визначеному цим Законом, виплачується одноразова допомога у розмірі не менше п'ятирічного середнього заробітку загиблого за основним місцем роботи, а також відповідно до чинного законодавства призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника.

У разі каліцтва, заподіяного члену громадського формування, або встановлення інвалідності, яка настала внаслідок виконання ним обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону, у порядку, визначеному цим Законом, йому виплачується одноразова допомога у розмірі від трирічного до п'ятирічного середнього заробітку (залежно від ступеня втрати працездатності) і призначається пенсія по інвалідності відповідно до законодавства. Кошти, витрачені у зв'язку з цим на лікування члена громадського формування, стягуються з винної особи у встановленому порядку.

За членами громадських формувань, які потерпіли від злочинного діяння, за винятком випадку заподіяння такої шкоди при перевищенні ними меж необхідної оборони, зберігаються місце роботи (посада) та середня заробітна плата на весь період до відновлення працездатності або визнання їх у встановленому порядку особами з інвалідністю.

Одноразові допомоги члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або членам його сім'ї, передбачені частинами третьою і четвертою цієї статті, а також збитки, завдані його майну чи майну членів його сім'ї у зв'язку з виконанням ним обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону, можуть бути відповідно виплачені чи компенсовані у повному обсязі за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету з наступним стягненням цієї суми з винних осіб у встановленому законом порядку.

Члени зазначених громадських формувань можуть бути застраховані за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів на випадок загибелі або смерті на суму десятирічного середнього заробітку за основним місцем роботи, а в разі поранення, контузії, травм або каліцтва, захворювання чи інвалідності, що сталися у зв'язку з виконанням обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону, – у розмірі від річної до п'ятирічної середньої заробітної плати залежно від ступеня втрати працездатності.

Стаття 18. Заходи заохочення і стягнення щодо членів громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону

За активну участь у забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону заохочуються органами Національної

поліції, підрозділами Державної прикордонної служби України, іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування шляхом оголошення подяки або видачі цінного подарунка чи грошової винагороди. Крім того, підприємства, установи і організації за поданням керівних органів громадських формувань можуть надавати членам цих об'єднань пільгові путівки до санаторію або будинку відпочинку, додаткову оплачувану відпустку терміном до 5 днів та інші види заохочення і пільги, визначені зборами трудового колективу, за рахунок власних коштів. За поданням керівних органів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону члени цих формувань, які беруть найбільш активну участь в охороні громадського порядку, мають переважне право на вступ до навчальних закладів системи Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції, Державної прикордонної служби України, прийняття на службу до органів Національної поліції або Державної прикордонної служби України.

За особливі заслуги під час виконання свого громадського обов'язку та виявлення при цьому мужності і героїзму члени громадського формування відзначаються в установленому порядку державними нагородами.

У зазначеному порядку можуть заохочуватися інші громадяни України, які подають активну допомогу органам Національної поліції та підрозділам Державної прикордонної служби України у виконанні покладених на них завдань.

До членів громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, які несумлінно ставляться до виконання своїх обов'язків, можуть застосовуватися за рішенням загальних зборів або керівного виконавчого органу цього об'єднання стягнення у вигляді попередження, догани, виключення із членів громадського формування.

Розділ VI

Забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Стаття 19. Забезпечення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації мають право вирішувати питання щодо забезпечення діяльності громадських формувань, надавати їм службові приміщення, необхідний інвентар та засоби зв'язку.

Службові приміщення надаються громадським формуванням у місячний термін після їх реєстрації.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть користуватися на договірних засадах майном підприємств, установ, організацій та інших власників, у тому числі транспортними засобами, інвентарем та засобами зв'язку.

Органи Національної поліції, підрозділи Державної прикордонної служби України у разі потреби можуть надавати на договірних засадах громадським формуванням на період їх чергування або проведення цільових заходів мобільні радіотехнічні та спеціальні засоби, інші предмети екіпіровки нарядів.

Розділ VII

Нагляд і контроль за додержанням законодавства громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону

Стаття 20. Контроль за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону

Контроль за діяльністю громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у порядку, встановленому законом.

Органи, що проводять реєстрацію зазначених громадських формувань, здійснюють контроль за дотриманням ними вимог положення (статуту). Представники цих органів мають право спостерігати за проведенням громадськими формуваннями заходів, вимагати необхідні документи, одержувати пояснення.

Контроль за джерелами і розмірами надходжень коштів до цих громадських формувань здійснюється відповідно до закону.

У разі порушення фінансової дисципліни з боку громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону воно несе відповідальність згідно з законом.

Стаття 21. Нагляд за додержанням і застосуванням законів громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону

Нагляд за додержанням і застосуванням законів громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюється в порядку, визначеному Конституцією і законами України.

ПЛАНУВАЛЬНІ ДОКУМЕНТИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ПИТАНЬ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ (ВИТЯГИ)

ЗАТВЕРДЖЕНО

Розпорядженням Кабінету Міністрів України
№275 від 3 квітня 2017р.

СЕРЕДНЬОСТРОКОВИЙ ПЛАН ПРІОРИТЕТНИХ ДІЙ УРЯДУ ДО 2020р.¹

Децентралізація Створення нової територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування

Основні проблеми, які передбачається розв'язати

Основою діяльності органів місцевого самоврядування є адміністративно-територіальний устрій України. Попри численні спроби в Україні так і не відбулася модернізація адміністративно-територіального устрою, яка би забезпечила запровадження принципу субсидіарності в системі територіальної організації влади. Існуюча система адміністративно-територіального устрою України не завжди дозволяє органам місцевого самоврядування ефективно реалізовувати визначені законодавством повноваження, надавати якісні послуги громадянам, забезпечуючи їх доступність, сприяти сталому соціально-економічному розвитку відповідних територій. Це потребує формування самодостатньої первинної ланки місцевого самоврядування – територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, інфраструктурою, необхідними для ефективного виконання покладених на них завдань та функцій.

Основними проблемами у сфері адміністративно-територіального устрою України, які істотно впливають на ефективність територіальної організації влади, є:

- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць, насамперед сільських та селищних рад, як наслідок, зазначені ради не мають відповідних ресурсів для виконання у повному обсязі наданих законом повноважень та надання послуг населенню відповідної якості;
- непорядкованість територіального устрою: існування анклавів, ексکلів, невизначеність меж багатьох адміністративно-територіальних одиниць;
- наявність значних диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- застарілість моделі адміністративно-територіального устрою України, яка не відповідає сучасним викликам;
- відсутність законодавчої бази для формування нової територіальної основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Збереження існуючої на сьогодні диспропорційності системи адміністративно-територіального устрою як основи нераціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а відтак до неналежного рівня організації регіональної та місцевої влади, малоефективного управління суспільним розвитком на відповідній території.

¹ Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плани пріоритетних дій Уряду. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu/serednostrokovij-plan-prioritetnih-dij-uryadu-do-2020-roku-ta-plan-prioritetnih-dij-uryadu-na-2018-rik>.

Основні кількісні показники, якими характеризується ситуація

Кількість адміністративно-територіальних одиниць (сільських, селищних, міських рад), які об'єдналися у спроможні територіальні громади станом на 2015 рік – 784 (7 відсотків), станом на 2016 рік – 17 відсотків.

Мета, якої передбачається досягнути

Утворення спроможних територіальних громад та підтримка їх розвитку.

Цільові кількісні показники, яких передбачається досягнути до кінця 2017 року і в середньостроковій перспективі

Показник	2017р.	2018р.	2019р.	2020р.
Формування соціально та економічно обґрунтованих перспективних планів розвитку територій спроможних громад, відсотків щорічної потреби	100	100	100	100
Питома вага кількості місцевих рад, які об'єдналися у спроможні територіальні громади, у загальній кількості місцевих рад базового рівня, відсотків	50	70	90	100
Забезпечення доступності до адміністративних послуг у спроможних територіальних громадах:				
частка центрів надання адміністративних послуг, які відповідають вимогам, визначеним законодавством, відсотків;	35	50	65	80
частка центрів надання адміністративних послуг, через які надаються обов'язкові адміністративні послуги, відсотків;	70	80	90	100
частка користувачів, задоволених якістю надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг, відсотків		40		70
Забезпечення надання уніфікованих та відповідної якості по всій території держави адміністративних, соціальних, інших послуг (зокрема у сфері архітектурно-будівельного контролю) населенню громади (відсотків)	50			100

Відповідність пріоритету Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, іншим стратегічним документам, міжнародним зобов'язанням

Пріоритет відповідає:

Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015р. № 5;

Угоді про асоціацію;

Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014р. № 333.

Результати роботи за попередній період

З моменту прийняття Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” протягом 2015-2016 років в Україні утворено 366 добровільно об'єднаних територіальних громад, в яких відбулися перші місцеві вибори, з них: 159 об'єднаних територіальних громад – у 2015 році, 207 об'єднаних територіальних громад – у 2016 році.

В цілому до складу об'єднаних територіальних громад увійшло близько 2 тис. сільських, селищних, міських рад.

У 2017 році призначено перші місцеві вибори ще у 47 новоутворених об'єднаних територіальних громадах.

Суть підходу, який пропонується реалізувати в середньостроковій перспективі

Проблему передбачається розв'язати шляхом:

- сприяння формуванню спроможних об'єднаних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання;
- державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад;
- створення законодавчої основи для формування нової територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування;

- формування трирівневої системи адміністративно-територіального устрою України: базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади), районного та регіонального;
- утворення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, здатної забезпечити доступність та якість адміністративних та публічних послуг, що надаються цим органом;
- формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Забезпечення законодавчого врегулювання питання обов'язковості прийняття органами місцевого самоврядування статутів територіальних громад, регламентації в них участі членів територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування, взаємовідносин органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з інститутами громадянського суспільства, статусу органів самоорганізації населення.

Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади (секторальна децентралізація)

Основні проблеми, які передбачається розв'язати

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості об'єднаних територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних публічних послуг на відповідних територіях.

У зв'язку з неспроможністю органів місцевого самоврядування забезпечити надання якісних публічних послуг населенню місцеві органи виконавчої влади, зокрема місцеві державні адміністрації, виконують не властиві для них функції, що призводить до:

- фактичного прямого втручання державної влади у справи об'єднаних територіальних громад всупереч деяким міжнародним нормативно-правовим актам;
- протистояння між обласними (районними) радами та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегованих повноважень.

На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

- низька якість та недоступність публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- відсутність державних стандартів надання публічних послуг.

Потребує підвищення рівень професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень.

Доступність та належна якість публічних послуг має бути забезпечена шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Важливо підсилити координацію процесів секторальної децентралізації.

Децентралізація влади як один з головних принципів формування спроможного місцевого самоврядування, реформування системи місцевого самоврядування та секторальна реформа повинні здійснюватися в одній площині і узгоджуватися між собою.

Одне із важливих питань – формування оптимальної мережі закладів освіти, охорони здоров'я на відповідних рівнях адміністративно-територіального устрою. Враховуючи, що переважна кількість цих закладів перебуває в комунальній власності і рішення щодо їх утримання, розвитку чи реорганізації буде прийматися органами місцевого самоврядування, дуже важливо мати чіткі вимоги з боку держави щодо переліку та обсягу послуг, рівня їх якості тощо.

Основні кількісні показники, якими характеризується ситуація

Протягом 2015-2016 років 1 740 сільських, селищних, міських рад добровільно об'єдналися у 366 об'єднаних територіальних громад, які згідно з Бюджетним кодексом України отримали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та повноваження міст обласного значення.

Нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів сприяла збільшенню мотивацій до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів.

Щодо місцевих бюджетів. У 2016 році надходження податків і зборів до місцевих бюджетів зросли на 41,7 відсотка порівняно з 2015 роком, приріст становив 50,3 млрд. гривень, а їх частка у загальних доходах зведеного бюджету зросла з 18,5 до 21,8 відсотка.

Надходження загального фонду місцевих бюджетів України – 146,6 млрд. гривень (110,7 відсотка річного обсягу, затвердженого місцевими радами), приріст – 44,4 млрд. гривень (45,1 відсотка порівняно з 2015 роком).

Щодо бюджетів об'єднаних територіальних громад. У 2016 році 159 об'єднаних територіальних громад перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Доходи цих об'єднаних територіальних громад за 2016 рік (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) збільшилися майже у сім разів порівняно з надходженнями 2015 року бюджетів рад, що увійшли до об'єднаних територіальних громад. Власні доходи бюджетів об'єднаних територіальних громад збільшилися майже у три рази (з 1,1 млрд. гривень до 3,3 млрд. гривень); у розрахунку на одного жителя – збільшилися майже у три рази з 700 гривень до 2 345 гривень.

У Законі України “Про Державний бюджет України на 2017 рік” для всіх об'єднаних територіальних громад передбачена державна підтримка у вигляді субвенції на формування інфраструктури – 1,5 млрд. гривень (у 2016 році – 1 млрд. гривень).

Крім того, у 2017 році передбачена державна підтримка місцевого самоврядування у вигляді державного фонду регіонального розвитку – 3,5 млрд. гривень та субвенції на соціально-економічний розвиток територій – 4 млрд. гривень.

Збільшено розміри освітньої субвенції на 8,1 млрд. гривень (з 44,5 млрд. гривень у 2016 році до 52,6 млрд. гривень у 2017 році), а також медичної субвенції на 11 млрд. гривень (з 44,8 млрд. гривень у 2016 році до 55,5 млрд. гривень у 2017 році).

Державним бюджетом у 2017 році передбачена додаткова дотація у розмірі 14,9 млрд. гривень з державного бюджету місцевим бюджетам на охорону здоров'я та освіту.

Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства (довідково: із 49 органів місцевого самоврядування, які станом на грудень 2016 року перебрали на себе ці повноваження, одна об'єднана територіальна громада – Ювілейна селищна рада Дніпропетровської області):

- передано на місця повноваження щодо надання адміністративних послуг з видачі документів дозвільного характеру;
- передано органам місцевого самоврядування повноваження щодо надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг щодо:
 - реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
 - державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців;
 - державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень;
 - надання відомостей з Державного земельного кадастру;
- у соціальній сфері – близько 20 об'єднаних територіальних громад виступили засновниками центрів з надання соціальних послуг.

Мета, якої передбачається досягнути

Формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг. Зміцнення правової основи місцевого самоврядування щодо визначення предмета статуту територіальної громади.

Цільові кількісні показники, яких передбачається досягнути до кінця 2017 року і в середньостроковій перспективі

Утворення центрів надання адміністративних послуг: у 2017 році в 20 відсотках об'єднаних територіальних громадах, у 2018 році – 50 відсотках, у 2019 році – 80 відсотках, у 2020 році – у всіх об'єднаних територіальних громадах.

Передача повноважень органам місцевого самоврядування базового та регіонального рівня відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Реалізація органами місцевого самоврядування повноважень у сфері державного архітектурно-будівельного контролю у 2017 році в 25 відсотках територіальних громад, у 2018 році – 50 відсотках, у 2019 році – 75 відсотках, у 2020 році – у всіх об'єднаних територіальних громадах.

Відповідність пріоритету Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, іншим стратегічним документам, міжнародним зобов'язанням

Пріоритет відповідає:

Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015р. № 5;

Угоді про асоціацію;

Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014р. № 333.

Результати роботи за попередній період

Розширено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері архітектурно-будівельного контролю з видачі та прийняття документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених об'єктів будівництва, які можуть забезпечуватися через центри надання адміністративних послуг (Закон України від 9 квітня 2015 р. № 320 VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства”).

Внесено зміни до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, відповідно до яких з 4 жовтня 2015р. ліквідовано дозвільні центри як окрему складову центрів надання адміністративних послуг та передбачено видачу документів дозвільного характеру через адміністраторів центрів надання адміністративних послуг.

Прийнято ряд законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг, зокрема реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці; державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; надання відомостей з Державного земельного кадастру.

Суть підходу, який пропонується реалізувати в середньостроковій перспективі

Проблему передбачається розв'язати шляхом:

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях за принципом субсидіарності;
- завершення формування нормативно-правового підґрунтя з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з урахуванням конституційної реформи;
- запровадження державних стандартів надання публічних послуг;
- формування оптимальної мережі закладів освіти, охорони здоров'я на відповідних рівнях;
- недопущення дублювання повноважень, функцій і завдань органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях (оптимізація структури та граничної чисельності працівників районних держадміністрацій з урахуванням утворення об'єднаних територіальних громад, територія яких повністю або більше половини охоплює територію району; підготовка пропозицій щодо шляхів забезпечення виконання районними радами визначених законом повноважень, де утворено об'єднані територіальні громади, територія яких повністю або більше половини охоплює територію району);
- запровадження механізмів державного контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг;
- максимального залучення населення і фахової спільноти до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії та професійного саморегулювання.

ПЛАН ПРІОРИТЕТНИХ ДІЙ УРЯДУ НА 2018р.					
Кроки	Обґрунтування	Відповідальні за виконання	Строк	Індикатор виконання	Очікувані результати
Децентралізація					
Створення нової територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування					
Супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України "Про засади адміністративно-територіального устрою України" (реєстраційний номер 8051)	законодавче визначення засад адміністративно-територіального устрою України	Мінрегіон інші ЦОВВ	до прийняття Закону України	прийнято Закон України	створення законодавчої основи для формування нової моделі адміністративно-територіального устрою
Розроблення та подання КМУ проектів перспективних планів формування територій громад областей з урахуванням продовження процесу добровільного об'єднання територіальних громад	необхідність формування соціально та економічно обґрунтованих перспективних планів розвитку територій спроможних громад	Мінрегіон ОДА	щокварталу	прийнято розпорядження КМУ	формування самодостатньої первинної ланки місцевого самоврядування – територіальних громад, які володіють відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, інфраструктурою, необхідними для ефективного виконання покладених на них завдань та функцій
Розроблення та подання КМУ проектів розпоряджень про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад, перші місцеві вибори у яких відбулися у 2018 році	необхідність визнання спроможними об'єднаних територіальних громад, перші місцеві вибори у яких відбулися у 2018 році для забезпечення їх права переходу на прямих міжбюджетні відносини з державним бюджетом	Мінрегіон	кожного півріччя	прийнято розпорядження КМУ	створення правових умов для виконання визначених законодавством повноважень, отриманих після об'єднання (приєднання) територіальних громад
Розроблення та подання КМУ проекту постанови про розподіл коштів шляхом надання субвенції на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад	необхідність забезпечення справедливого розподілу субвенції на розвиток інфраструктури	Мінрегіон	травень	прийнято постанову КМУ	забезпечення у 2018 році розподілу коштів субвенції в обсязі 1,9 млрд. гривень на розвиток інфраструктури 665 об'єднаних територіальних громад з урахуванням чисельності сільського населення та площі території ОТГ
Формування моделі адміністративно-територіального устрою базового та субрегіонального рівня	відсутність проекту (моделі) адміністративно-територіального устрою України	Мінрегіон	грудень	створено картографічні матеріали 24 областей України	формування моделі майбутнього адміністративно-територіального устрою України

Моделювання територіальної організації влади на прикладі однієї чи декількох областей	невідповідність території юрисдикції територіальних органів ЦОВВ, РДА та ОМС	Мінрегіон	вересень	сформовано модель територіальної організації влади	розрахунок пропозицій щодо усунення дублювання повноважень, функцій і завдань різних рівнів ОМС та органів виконавчої влади на місцях та оптимізації структури місцевих держадміністрацій та територіальних органів ЦОВВ
Розроблення та подання КМУ пропозицій щодо нормативного врегулювання питань невідповідності території юрисдикції територіальних органів ЦОВВ, РДА та ОМС	нераціональне розміщення територіальних органів ЦОВВ, РДА та ОМС, що створює додаткові незручності для територіальних громад та додаткове навантаження на державний бюджет	Мінрегіон	жовтень	подано КМУ відповідні пропозиції	урегулювання питань юрисдикції територіальних органів ЦОВВ, МДА та ОМСВ в межах адміністративних округів
Розроблення методичних рекомендацій щодо складення місцевих бюджетів на середньострокову перспективу, узгодження з методологією середньострокового планування державного бюджету	необхідність запровадження середньострокового бюджетного планування та удосконалення програмно-цільового методу на місцевому рівні	Мінфін всеукраїнські асоціації ОМС (за згодою)	вересень	затверджено методичні рекомендації та доведено до відома місцевих органів виконавчої влади та ОМСВ	складення місцевих бюджетів на середньострокову перспективу
Супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення" (реєстраційний номер 6466)	фактичне виключення міст обласного значення із процесу добровільного об'єднання територіальних громад	Мінрегіон	до прийняття відповідного Закону України	прийнято Закон України	законодавчо визнано територіальні громади міст обласного значення спроможними, активізовано процес добровільного приєднання до них інших територіальних громад та створення нових великих спроможних територіальних громад, що сприятиме формуванню додатково понад 80 ОТГ, адміністративними центрами яких стануть міста обласного значення
Координація дій обласних держадміністрацій, регіональних центрів розвитку місцевого самоврядування у забезпеченні процесу добровільного об'єднання територіальних громад та приєднання до ОТГ, визначенні обсягів та форми їх підтримки	наявність значних диспропорцій у рівнях соціально економічного розвитку адміністративно територіальних одиниць	Мінрегіон ОДА всеукраїнські асоціації ОМС (за згодою)	протягом року	створено об'єднані територіальні громади у районах, де станом на грудень 2017 року не відбувся процес об'єднання	формування самодостатньої первинної ланки місцевого самоврядування – спроможних територіальних громад, що мають відповідні визначені законом повноваження, матеріальні і фінансові ресурси, необхідні для забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку територій (близько 5 тис. сілських, селищних, міських рад, що об'єдналися в ОТГ)

ПЛАН ПРІОРИТЕТНИХ ДІЙ УРЯДУ НА 2018р.

Кроки	Обґрунтування	Відповідальні за виконання	Строк	Індикатор виконання	Очікувані результати
Сприяння створенню та функціонуванню ЦНАП, у тому числі в ОТГ	створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних послуг	Мінекономрозвитку Мінрегіон ОДА та КМДА ОМС (за згодою)	протягом року	утворено не менше 50 нових ЦНАП або облаштовано існуючих	забезпечено надання високоякісних та доступних публічних послуг, зокрема жителям ОТГ
Проведення моніторингу результатів впровадження фінансової децентралізації, аналізу фінансової спроможності ОТГ для прийняття оптимальних управлінських рішень щодо підтримки розвитку громад	неефективне управління коштами місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування ОТГ	Мінрегіон	квітень вересень	розміщено на Урядовому порталі та офіційному веб-сайті Мінрегіону матеріали щодо моніторингу та оцінки	сприяння підвищенню ефективності та раціональності використання бюджетних коштів, мобілізації власних ресурсів та прийняття оптимальних управлінських рішень кожною з 665 ОТГ
Проведення моніторингу результатів впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади	виявлення проблемних питань впровадження реформи для визначення шляхів їх вирішення та поширення кращих управлінських рішень	Мінрегіон Мінфін МОН МОЗ Мінсоцполітики Мінінфраструктури ОДА	протягом року	розміщено на Урядовому порталі та офіційному веб-сайті Мінрегіону матеріали моніторингу; проведено соціологічне дослідження сприйняття та оцінки реформи місцевого самоврядування; підготовлено аналітичний звіт за підсумками соціологічного дослідження сприйняття та оцінки реформи місцевого самоврядування	оприлюднення щомісячного інформаційно-аналітичного моніторингу результатів впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, у тому числі фінансової децентралізації та результатів діяльності ОМС, для коригування та прийняття оптимальних управлінських рішень; вироблення управлінських рішень щодо механізмів та інструментів реалізації реформи місцевого самоврядування за підсумками аналітичного звіту

Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади (секторальна децентралізація)					
Розподіл повноважень між ОМС та органами виконавчої влади (секторальна децентралізація)	необхідність передачі повноважень від органів виконавчої влади до ОМС, що можуть ефективніше реалізовуватися на місцевому рівні	ЦОВВ Мінрегіон Секретаріат КМУ	протягом року	утворено робочу групу із представників центральних органів виконавчої влади, Секретаріату КМУ, асоціацій органів місцевого самоврядування, експертів; проведено аудит наявних повноважень ЦОВВ та підготовлено звіт щодо можливості передачі їх частини ОМС та органами виконавчої влади; прийнято акт КМУ щодо затвердження дорожньої карти передачі повноважень ЦОВВ до ОМС; прийнято відповідні акти щодо передачі повноважень від органів виконавчої влади до ОМС, що можуть ефективніше реалізовуватися на місцевому рівні	наближення послуг до громадянина на принципах субсидіарності та доступності
Упорядкування розподілу коштів на одного учня закладу загальної середньої освіти шляхом удосконалення формули розподілу коштів освітньої субвенції	необхідність визначення обґрунтованих критеріїв щодо розрахунку вартості освітніх послуг для отримання повної загальної середньої освіти	МОН Мінфін ОМС (за згодою) всеукраїнські асоціації ОМС (за згодою)	липень	прийнято постанову КМУ	забезпечення високого рівня наданих освітніх послуг
Створення умов для підвищення якості освіти у сільській місцевості	за результатами зовнішнього незалежного оцінювання учні, що проживають у сільській місцевості, зокрема ті, що навчаються у школах з малою наповнюваністю, мають значно нижчі показники досягнень, ніж учні, що навчаються в міських школах	ОМС (за згодою) МОН	грудень	створено додатково 100 опорних шкіл (у т.ч. 40 в ОТГ); закуплено 150 шкільних автобусів; оновлено обладнання 250-ти природничо-математичних кабінетів закладів загальної середньої освіти	розширення можливостей для здобуття якісної освіти учнями, що проживають у сільській місцевості
Утворення територіальних органів Державної служби якості освіти	виконання норм Закону України "Про освіту"	МОН Державна служба якості освіти	жовтень	прийнято постанову КМУ	гарантування якості освіти, формування довіри суспільства до системи освіти

ПЛАН ПРІОРИТЕТНИХ ДІЙ УРЯДУ НА 2018р.

Кроки	Обґрунтування	Відповідальні за виконання	Строк	Індикатор виконання	Очікувані результати
Удосконалення порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості	необхідність прийняття змін щодо розподілу субвенції між обласними бюджетами та бюджетами ОТГ, створення умов для фінансування закладів охорони здоров'я, які включені до відповідної мережі закладів охорони здоров'я	Мінрегіон МОЗ Мінекономірозвитку Мінфін Мін'юст	червень	прийнято постанову КМУ	формування сучасної мережі закладів охорони здоров'я в сільській місцевості
Унормування питання функціонування закладів охорони здоров'я, які надають медичні послуги вторинного рівня в межах госпітальних округів	функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я, розміщених на відповідній території, що забезпечують надання вторинної медичної допомоги	ОДА МОЗ	жовтень	прийнято розпорядження КМУ щодо затвердження переліку та складу госпітальних округів Львівської, Сумської, Миколаївської, Харківської та Закарпатської областей; сформовано госпітальні ради та затверджено плани реструктуризації закладів охорони здоров'я, які надають медичні послуги вторинного рівня в межах госпітальних округів	реорганізація системи надання вторинної медичної допомоги
Розроблення та затвердження спільного наказу МОЗ та Мінрегіону про порядок формування спроможних мереж надавачів первинної медичної допомоги	необхідність максимального територіального наближення якісної медичної послуги до населення; необхідність приведення у відповідність мережі закладів охорони здоров'я та їх матеріально-технічного забезпечення до потреб населення	МОЗ Мінрегіон	квітень	видано спільний наказ МОЗ та Мінрегіону	удосконалено формування спроможної мережі надання первинної медичної допомоги в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці
Розроблення перспективних планів формування спроможних мереж надавачів первинної медичної допомоги в областях та погодження спільною комісією МОЗ та Мінрегіону	необхідність створення ефективної мережі для надання послуг з медичного обслуговування населення (медичних послуг) базового рівня	ОДА ОМСВ (за згодою) МОЗ Мінрегіон	квітень	погоджено 24 плани формування спроможних мереж надавачів первинної медичної допомоги	забезпечення рівного доступу до якісних послуг з медичного обслуговування населення (медичних послуг) на первинному рівні кожному жителю села

Супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України "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" (реєстраційний номер 6150)	необхідність законодавчого врегулювання надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану органами місцевого самоврядування	Мініюст	до прийняття Закону	прийнято Закон України	розширення повноважень ОМС щодо надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану; наближення послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану до споживача та підвищення якості їх надання
Розширення повноважень ОМС щодо здійснення адміністрування та контролю за сплатою місцевих податків і зборів	неврегульованість питання щодо обміну інформацією між контролюючими органами та ОМС	Мінфін ДФС	червень	подано до Верховної Ради України законопроект	отримання ОМС інформації від контролюючих органів щодо сум нарахованих та сплачених місцевих податків і зборів, що забезпечить своєчасне та якісне планування та затвердження показників місцевих бюджетів
БЕЗПЕКА ТА ОБОРОНА					
Створення ефективної системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та пожеж					
Розроблення та подання КМУ законопроекту щодо покладення на органи місцевого самоврядування відповідальності за організацію та забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій	законодавче унормування покладення на органи місцевого самоврядування відповідальності за організацію та забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні	МВС ДСНС	червень	подано до Верховної Ради України законопроект	забезпечення ОМС пожежної безпеки на відповідних територіях

Скорочення: ДСНС – Державна служба надзвичайних ситуацій; ДФС – Державна фіскальна служба; КМДА – Київська міська державна адміністрація; КМУ – Кабінет Міністрів України; КМУ – обласна державна адміністрація, ОМС – органи місцевого самоврядування; ОТГ – об'єднані територіальні громади; МВС – Міністерство внутрішніх справ; МДА – місцеві державні адміністрації; МОЗ – Міністерство охорони здоров'я; МОН – Міністерство освіти і науки; РДА – районні державні адміністрації; ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг; ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади.

СТРАТЕГІЯ **розвитку системи** **Міністерства внутрішніх справ України** **до 2020р.²**

Повноцінний розвиток Української держави неможливий без створення єдиної стійкої і функціональної системи внутрішніх справ, як частини сектору національної безпеки.

Сучасні виклики і загрози, перш за все гібридні, обумовлені впливом комплексу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних чинників, вимагають системного реагування, адекватної трансформації як усього сектору безпеки, так і системи внутрішніх справ зокрема, а також включення цієї системи у сферу політичних пріоритетів держави.

ЦІЛІ СТРАТЕГІЇ

Цілями цієї Стратегії є створення безпечного середовища для існування та розвитку вільного суспільства через формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, зміцнення довіри до органів системи МВС з боку суспільства, продовження розвитку України як безпечної європейської держави, в основі якої лежать інтереси її громадян та висока ефективність усіх складових системи МВС.

МВС забезпечуватиме реалізацію цілей Стратегії, керуючись такими підходами:

1. Служіння суспільству:

- забезпечення дотримання прав людини і основних свобод як ключової цінності в діяльності органів системи МВС;
- реалізації органами системи МВС своїх функцій, керуючись потребами людини.

2. Підзвітність і демократичний цивільний контроль:

- становлення МВС, як суб'єкта системи демократичного цивільного контролю над органами системи МВС;
- удосконалення форм та способів демократичного цивільного контролю над органами системи МВС;
- відкритість і прозорість процесів підготовки і прийняття публічних рішень у системі МВС.

3. Залучення суспільства до процесу створення безпечного середовища:

- тісна співпраця з територіальними громадами і суспільством у цілому;
- створення механізмів партнерства з інститутами громадянського суспільства;
- нетерпимість до корупції.

4. Сучасні практики управління:

- упровадження інноваційних рішень та інструментів державної політики;
- використання успішних міжнародних практик і сприяння реалізації пілотних проєктів;

² Повний текст Стратегії див. на сайті МВС, http://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm.

- управління та розумне делегування повноважень з метою створення сприятливого середовища для прийняття рішень, ініціативності та співпраці;
- розвиток соціальної компетентності і системи зворотного зв'язку з персоналом.

5. Інформатизація діяльності:

- підвищення ефективності роботи і взаємодії через максимальне використання інформаційно-комунікаційних технологій у реалізації завдань органами системи МВС.

БЕЗПЕЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

1. Очікуваний результат

Безпечне середовище життєдіяльності людей, забезпечене орієнтованою на потреби населення діяльністю органів системи МВС, їх швидким і компетентним реагуванням на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, їх превенцією та активною участю громадян.

2. Виклики:

- складна криміногенна ситуація в державі, високий рівень корупції та організованої злочинності, економічна нестабільність та поява нових типів загроз і злочинів унаслідок військової агресії з боку Російської Федерації;
- відсутність єдиної і оптимальної системи швидкого реагування на повідомлення про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці;
- несвоєчасне реагування на надзвичайні ситуації внаслідок обмежених спроможностей сил цивільного захисту, їх значної віддаленості від місць виникнення таких ситуацій;
- критична ситуація з аварійністю на дорогах і тяжкість наслідків дорожньо-транспортних пригод;
- недосконалість місцевої інфраструктури безпеки, обмежені можливості відеоспостереження, застарілість системи оповіщення населення про виникнення надзвичайних ситуацій;
- надмірний регуляторний вплив на суб'єкти господарювання інспектуючих органів системи МВС;
- недостатній рівень участі суспільства в механізмах попередження правопорушень і запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;
- недосконалість чинного законодавства щодо забезпечення громадського порядку і безпеки під час проведення масових заходів;
- відсутність належних навичок забезпечення особистої безпеки і недостатній рівень розуміння населенням своєї активної ролі в забезпеченні громадської безпеки.

3. Необхідні кроки:

- розвиток партнерства і соціальної взаємодії, створення механізмів спільного виконання завдань органами системи МВС і населенням, зокрема територіальними громадами;
- упровадження організаційних механізмів взаємодії органів системи МВС з місцевими органами влади і самоврядування, спільна підготовка превентивних програм і програм забезпечення безпеки територіальних громад;
- реалізація принципу *community policing* (діяльності системи МВС орієнтованої на потреби громад) в операційній та управлінській діяльності органів системи МВС;
- розвиток інститутів дільничних поліцейських і патрульної поліції, як першої компетентної ланки співпраці з населенням;
- удосконалення нормативно-правового регулювання і підвищення спроможностей системи МВС забезпечувати громадський порядок і безпеку під час масових заходів;

- підвищення спроможностей сил цивільного захисту щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, ліквідації їх наслідків, у тому числі в особливий період;
- упровадження та розвиток системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112;
- розвиток системи оповіщення населення про надзвичайні ситуації на державному і місцевому рівнях;
- розвиток системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і профілактики пожеж, заснованої на аналізі ризиків пожежної і техногенної безпеки та послугах страхування;
- сприяння поширенню практики запобігання злочинності через планування територій (*crime prevention through environmental design – CPTED*);
- забезпечення безпеки дорожнього руху у сфері компетенції органів системи МВС України, у тому числі шляхом підвищення ролі превентивних заходів, розвитку підрозділу Національної поліції для обслуговування доріг міжнародного і національного значення, упровадження фіксації порушень правил дорожнього руху в автоматичному режимі;
- підвищення обізнаності і розвиток навичок населення, пов'язаних з належним реагуванням у надзвичайних ситуаціях і забезпеченням особистої безпеки.

ЯКІСТЬ І ДОСТУПНІСТЬ ПОСЛУГ

1. Очікуваний результат

Висока якість та доступність послуг органів системи МВС, забезпечена шляхом дотримання стандартів, які відповідають очікуванням громадян.

2. Виклики:

- низький рівень довіри громадян щодо якості і прозорості послуг, що надаються;
- застарілі бюрократичні форми і підходи до надання послуг, недостатня орієнтація на потреби громадян;
- закритість і непрозорість у роботі, корупційні ризики;
- відсутність відкритих та публічних стандартів та регламентів надання послуг.

3. Необхідні кроки:

- упровадження сервіс-орієнтованого підходу в діяльності органів системи МВС;
- дерегуляція і спрощення процедур;
- упровадження системи управління якістю у сфері надання послуг органами системи МВС, розроблення і впровадження стандартів і прозорих процедур обслуговування населення, а також механізмів оцінювання якості надання послуг громадянами;
- концентрація надання послуг органами системи МВС у спеціально відведених зонах обслуговування;
- розширення доступності послуг шляхом взаємного делегування повноважень з їх наданням іншим уповноваженим суб'єктам;
- розвиток партнерства органів системи МВС з організаціями приватного і публічного секторів у розвитку надання послуг;
- збільшення кількості послуг, доступних в онлайн-режимі, популяризація цих послуг і стимулювання населення до їх отримання;
- побудова ефективної системи комунікації, пов'язаної з наданням державних послуг;
- розроблення і реалізація ефективних антикорупційних заходів, пов'язаних з наданням послуг органами системи МВС.

ПЛАН ЗАХОДІВ З РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ НА ПЕРІОД ДО 2020р.*

Завдання	Зміст заходу	Індикатор виконання	Відповідальні	Термін
Створення безпечного середовища				
Запровадження спільно з територіальними громадами та органами місцевого самоврядування сучасних систем відеореєстрації правопорушень та ідентифікації осіб	створити організаційні основи для запровадження систем відео фіксації правопорушень та ідентифікації осіб; створити єдиний інформаційний ресурс для розміщення інформації щодо злочинців та осіб, які зникли безвістіс	робочі групи спільно з органами місцевого самоврядування та територіальними громадами створено; меморандуми про поетапне запровадження систем відеоспостереження в 60% ОТГ укладено; необхідні організаційно-розпорядчі документи видано; необхідну техніку придбано та встановлено у відповідних підрозділах поліції; тренінги персоналу проведено; інформаційну кампанію для населення проведено	МВС, НП, КМДА, ОДА, ОМС, ОТГ (за згодою)	листопад 2018р. – грудень 2019р.
Запровадження спільно з територіальними громадами принципу "Community policing" у діяльності поліцейських підрозділів	провести аналіз зарубіжного досвіду на предмет визначення найбільш прийнятної для України моделі; провести у взаємодії з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування спільні фасілітаційні сесії із запровадження принципу "Community policing" в областях та районних центрах; запровадити практику проведення навчально-тренінгових заходів з поліцейськими та іншими категоріями персоналу органів системи МВС	концепцію моделі взаємодії поліції з населенням затверджено; програми підготовки фасілітаторів у взаємодії з іноземними партнерами розроблено; навчання фасілітаторів проведено;уніфіковану навчальну програму щодо реалізації принципу "Community policing" розроблено та затверджено; навчально-тренінговими заходами охоплено 30% поліцейських та інших категорій персоналу органів системи МВС	МВС, НП, ГУ НГУ, АДПС, ДСНС, КМДА, ОДА, ОМС (за згодою)	березень 2019р. – грудень 2020р.
Удосконалення механізмів залучення громадських формувань до охорони громадського порядку та державного кордону з передбаченням спрощеного порядку створення та організації діяльності таких формувань, заохочення участі громадян у наданні підрозділам поліції достовірної інформації про вчинені злочини або про злочини, що готуються	здійснити аудит ефективності функціонування існуючих добровільних громадських формувань; розробити законопроект про внесення змін до Закону України "Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону"; створити в кожній територіальній громаді добровільне громадське формування з охорони громадського порядку	звіт за результатами аудиту з рекомендаціями щодо припинення діяльності підготовлено; діяльність формувань, які фактично не брали участь у заходах протидії злочинності та стабілізації криміногенної ситуації, припинено; законопроект подано до КМУ; меморандум про створення добровільного громадського формування в 60% ОТГ укладено; спільне патрулювання поліцейських і членів громадських формувань запроваджено; тренування членів громадських формувань забезпечено	МВС, НП, ГУ НГУ, АДПС, КМДА, ОДА, ОМС (за згодою)	липень 2019р. – червень 2020р.

* Повний текст Плану заходів див. на сайті Спільного представницького органу об'єднань профспілок України, <http://spo.fpsu.org.ua/images/2018/2018/3528%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf>.

ПЛАН ЗАХОДІВ З РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ НА ПЕРІОД ДО 2020р.				
Завдання	Зміст заходу	Індикатор виконання	Відповідальні	Термін
Запровадження системи об'єктивного оцінювання без пекової ситуації, орієнтованої на задоволення потреб населення, як інструменту нівелювання негативних без пекових тенденцій	запровадити практику періодичної оцінки основних тенденцій розвитку безпекової ситуації, визначення основних факторів, прогнозу та надання пропозицій щодо її покращення; нормативне врегулювати порядок моніторингу громадської думки щодо діяльності органів влади системи МВС	методику оцінювання без пекової ситуації у співпраці з профільними науковими установами, громадським суспільством, іноземними партнерами розроблено та затверджено; аналітичний звіт щодо ауторсингу соціологічних компаній для моніторингу громадської думки затверджено; порядок моніторингу громадської думки розроблено та затверджено	МВС, НП, ГУ НГУ, ДСНС, АДПС, ДМС	вересень 2019р. – грудень 2019р.
Посилення взаємодії органів МВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади, спільна підготовка програм профілактики правопорушень і програм забезпечення публічної безпеки				
Запровадження спільно з органами місцевого самоврядування та територіальними громадами механізмів профілактики правопорушень і забезпечення публічної безпеки програмним методом	затвердити місцеві програми профілактики злочинності; затвердити місцеві програми модернізації інфраструктури дорожнього руху та дорожніх конструкцій	робочі групи з розробки типових програм спільно з асоціаціями ОМС і ОТГ, іншими заінтересованими сторонами утворено; типові програми профілактики злочинності та модернізації інфраструктури безпеки дорожнього руху та дорожніх конструкцій розроблено; програми затверджено в 75% ОТГ та ОМС	КМДА, ОДА, НП	березень 2019р. – грудень 2020р.
Удосконалення механізмів взаємодії органів системи МВС з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування	нормативно врегулювати порядок обміну інформацією щодо забезпечення громадського порядку та безпеки між територіальними органами та/або підрозділами органів системи МВС та місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування; удосконалити практику проведення спільних нарад	типові протоколи обміну інформацією з МДА та ОМС затверджено; порядок обміну інформацією затверджено в 75% ОМС та ОТГ; організаційно-розпорядчі документи щодо систематичних спільних нарад на території обслуговування кожного органу системи МВС затверджено	МВС, НП, ДСНС, АДПС	березень 2019р. – липень 2019р.
Запровадження спільно з ОМС, територіальними громадами і громадськими організаціями підприємств механізмів превенції злочинних посягань майнового характеру щодо суб'єктів господарської діяльності	створити спільно з асоціаціями ОМС та ОТГ робочу групу з розробки превентивних заходів; розробити законопроекти щодо створення згаданих механізмів, що включатимуть створення комплексних систем захисту	необхідні організаційно-розпорядчі документи видано; законопроект подано до КМУ	МВС, НП, ОДА	грудень 2018р. – вересень 2019р.

Розвиток інститутів дільничних офіцерів поліції як першої ланки співпраці з населенням				
Розбудова спроможностей дільничних офіцерів поліції	оптимізувати чисельність дільничних офіцерів поліції; модернізувати службові приміщення, облаштувати їх меблями та оргтехнікою; забезпечити дільничних офіцерів поліції автотранспортом, засобами зв'язку	необхідні організаційно-розпорядчі документи видано; додатково введені посади укомплектовано; плані поетапної реконструкції і модернізації службових приміщень, забезпечення їх необхідними меблями та технікою, погоджені з МДА та ОТГ, затверджено тендери на закупівлю товарів робіт і послуг проведено; необхідні процедури закупівель, передачі на баланс проведено	НП, КМДА, ОДА	лютий 2019р. – грудень 2020р.
Запровадження навчально-тренінгових заходів для дільничних офіцерів поліції за сучасними програмами підготовки	провести аналіз зарубіжної практики протидії домашньому насильству, профілактики правопорушень дітьми та щодо дітей, запобігання злочинам щодо осіб похилого віку, психологічних аспектів поліцейського піклування для включення до навчальних програм; розробити уніфіковану програму підготовки дільничних офіцерів поліції; забезпечити систематичне проведення навчально-тренінгових заходів для дільничних офіцерів поліції	необхідні організаційно-розпорядчі документи видано; звіт за результатами аналізу зарубіжного досвіду затверджено; типову програму затверджено і введено до навчальних циклів центрів підготовки та освітніх закладів; матеріально-технічну базу навчань створено; навчально-тренінговими заходами охоплено не менше 50% вказаної категорії	НП	грудень 2018р. – грудень 2020р.
Підвищення спроможностей сил цивільного захисту щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій ліквідації їх наслідків, у т.ч. в особливий період				
Матеріально-технічне забезпечення підвищення спроможностей сил цивільного захисту	здійснити технічне переоснащення сучасною технікою, аварійно-рятувальними засобами та спеціальним обладнанням сил цивільного захисту зі складу ДСНС; забезпечити накопичення оперативного матеріального резерву, який створюється ДСНС для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та надання термінової допомоги постраждалому населенню	переоснащення новітніми зразками техніки аварійно-рятувальних засобів і спеціального обладнання сил цивільного захисту зі складу ДСНС здійснено щонайменше на 25%; номенклатуру та обсяги матеріального резерву ДСНС затверджено; накопичення 100% відповідно до норм належності визначених видів матеріального резерву проведено	ДСНС	грудень 2019р. – грудень 2020р.

ПЛАН ЗАХОДІВ З РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ НА ПЕРІОД ДО 2020р.

Завдання	Зміст заходу	Індикатор виконання	Відповідальні	Термін
Сприяння поширенню практики запобігання злочинності через планування територій				
Реалізація комплексу загальних для всіх регіонів заходів щодо профілактики злочинів і правопорушень для територій та об'єктів інфраструктури	організувати облаштування громадських місць загального доступу, об'єктів інфраструктури та рухомого складу громадського транспорту системами термінового виклику поліції; реалізувати проєкт "Зробимо житло безпечним" в усіх регіонах; організувати спільно з ОМС та ОТГ роботу щодо знесення порожніх будівель і споруд, що перебувають у стані інфраструктурного занепаду і є місцями концентрації криміногенних або маргінальних елементів	плани поетапного облаштування об'єктів затверджено спільно з МДА, ОМС, ОТГ, адміністраціями підприємств громадського транспорту загального користування; концепцією проєкту визначено пілотний регіон; звіт за результатами пілотного проєкту з рекомендаціями затверджено; проєкт у 90% населених пунктів реалізовано; реєстри будівель і споруд, що підлягають знесенню, комісіями ОМС та ОТГ затверджено; меморандуми щодо знесення будівель і споруд з 90% ОМС та ОТГ укладено	МВС, НП, Мінрегіон, Мінінфраструктури, Укрзалізниця, КМДА, ОДА	Грудень 2018р. – грудень 2019р.
Підвищення обізнаності і розвиток навичок населення, пов'язаних з належним реагуванням у надзвичайних ситуаціях і забезпеченням особистої безпеки				
Розбудова спроможностей Єдиної системи цивільного захисту щодо проведення навчань з населенням та персоналом об'єктів	удосконалити мережу початково-методичних центрів і навчально-консультативних пунктів сфери цивільного захисту	нові типові нормативи штатних розпіск навчально-методичних центрів і навчально-консультативних пунктів, що базуються на потребах конкретних ОМС та ОТГ, розроблено та затверджено; початково-методичні центри та навчально-консультативні пункти сфери цивільного захисту, що покривають 75% населених пунктів ОМС та ОТГ, створено	МВС, ДСНС, КМДА, ОДА	грудень 2019р. – грудень 2020р.
Розвиток системи ювенальної превенції у межах компетенції органів системи МВС				
Реалізація пілотного проєкту щодо запровадження інституту шкільних офіцерів поліції	розробити пілотний проєкт з детальним визначенням характеристик та регіонів його реалізації; забезпечити реалізацію проєкту у визначених регіонах; провести оцінку ефективності пілотного проєкту	міжвідомчу групу з питань запровадження пілотного проєкту створено; звіт про результати пілотного проєкту та пропозиції затверджено керівництвом МВС	НП, МОН, КМДА, ОДА	січень 2019р. – липень 2020р.

ПРИКЛАДИ ІНІЦІАТИВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА, ДЕРЖАВИ ТА МІЖНАРОДНА ДОПОМОГА ПРОЦЕСАМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

ОБ'ЄДНАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ФОРМУВАНЬ УКРАЇНИ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ¹

Створене 15 вересня 2008р. на конференції представників громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону Київської, Дніпропетровської, Херсонської областей та Автономної Республіки Крим, які письмово виявили свою згоду стати територіальними представниками ОГФ України ОГП ДК без об'єднання балансів фінансово-господарської діяльності.

ОГФ України ОГП ДК співпрацює з Міністерством внутрішніх справ України і Державною прикордонною службою України.

Метою об'єднання є створення єдиної системи організації діяльності та взаємодії громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону на території України. Сферами діяльності громадських формувань є сприяння органам самоврядування на місцях, територіальним правоохоронним органам, Прикордонній службі та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій.

Для реєстрації громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону його засновники подають до відповідного виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті ради за місцем його діяльності рішення про його створення, підтримане відповідним органом внутрішніх справ чи підрозділом Прикордонних військ України, узгоджене з цими органами положення (статут), інформацію про склад керівного органу, а також список членів формування.

Якщо діяльність зазначеного громадського формування поширюється на територію двох і більше адміністративно-територіальних одиниць, необхідні документи подаються для реєстрації до відповідного виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті ради, на території якої буде розташований керівний орган такого формування.

Територіальні підрозділи ОГФ України ОГП ДК розташовані в 10 областях: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Київській, Луганській, Полтавській, Рівненській, Харківській, Херсонській, Черкаській, Чернігівській.

РУХ СПРИЯННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ОБОРОНІ УКРАЇНИ (РСТОУ)²

Всеукраїнська громадська спілка, некомерційна та позапартійна громадська ініціатива. Заснована 13 жовтня 2015р. в результаті співпраці громадських об'єднань, військово-патріотичних організацій та ініціатив, центрів початкової військової підготовки та громадських активістів з метою сприяння територіальній обороні України.

До її складу увійшли організації, які займаються військовою та допризовною підготовкою чоловіків та жінок, молоді та дітей, мобілізованих та військовиків-добровольців.

Серед засновників та ініціаторів РСТОУ: Молодіжний клуб Джура, Молодіжний націоналістичний конгрес, Український Легіон, національна скаутська організація України Пласт, Центр спеціальної тактичної підготовки "Білий вовк", Українська резервна армія, Українська жіноча варта, Дарницька громадська варта, тренувальний загін "Десна", представники загонів територіальної оборони Печерського і Святошинського районів м.Києва та м.Бровари. Станом на січень 2018р. до Руху приєдналися 33 громадські об'єднання.

¹ Сайт Об'єднання громадських формувань України з охорони громадського порядку і державного кордону, <http://www.ogf.org.ua/>.

² Сайт РСТОУ, <http://rstou.org.ua/>.

Рух ефективно співпрацює з Генеральним штабом ЗСУ на підставі підписаного між РСТОУ та Начальником Генштабу Меморандуму про співпрацю. Крім того, Рух представлений делегатами від усіх організацій-учасників у робочій групі з питань територіальної оборони, створеній при РНБО України.

Згідно з Меморандумом стратегічною метою руху є створення в Україні потужного громадського інституту територіальної оборони України, запровадження масової військової підготовки громадян з метою підвищення обороноздатності країни, налагодження всебічної підтримки та співпраця громадськості з державними інституціями у сфері територіальної оборони України.

На міжнародному рівні РСТОУ провів ряд презентацій для військових аташе країн НАТО, а також підтримує постійні стосунки із організаціями, що складають основу територіальної оборони у країнах-союзниках. Зокрема, представники Руху вивчили досвід Союзу оборони Естонії та Сил оборони Литви, активно беруть участь у спільних заходах із Силами територіальної оборони Польщі та Союзом стрільців Литви.

За час роботи Руху було організовано та проведено власними силами без залучення бюджетних коштів масштабні навчання підрозділів територіальної оборони. Спільно з Генеральним штабом розроблено та впроваджено інструкцію роботи районних військових комісаріатів з громадськими організаціями.

ГРОМАДСЬКІ ФОРМУВАННЯ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ³

Станом на кінець 2017р., за ініціативою Державної прикордонної служби України в інтересах охорони державного кордону створені та діяли 418 громадських формувань з чисельністю понад 5 800 членів.

Їх головними завданнями є:

- надання допомоги підрозділам Державної прикордонної служби України у виявленні та затриманні осіб, які порушили або намагаються порушити державний кордон чи провадять іншу протиправну діяльність на кордоні;
- сприяння військовослужбовцям Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону, виключної (морської) економічної зони України, а також здійснення контролю за дотриманням режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон, проведення разом з ними пропуску громадян до місць відпочинку і роботи;
- надання допомоги підрозділам Державної прикордонної служби України у виявленні умов та причин, які можуть призвести до злочинної діяльності на кордоні, і вжиття заходів до їх усунення;
- участь у спостереженні за місцями роботи і відпочинку поблизу кордону та за прикордонними інженерними спорудами;
- участь у заходах Державної прикордонної служби України з профілактики порушень або спроб порушення державного кордону і режиму в пунктах пропуску через державний кордон, незаконного переміщення через державний кордон вантажів, предметів, матеріалів та іншого майна.

У прикордонних районах створено та діяли 247 громадських формувань з охорони державного кордону з чисельністю понад 3 000 членів.

Розташування, кількість і чисельність громадських формувань по областях:

Харківська – 17/173, Сумська – 31/346, Чернігівська – 15/151, Київська – 2/44, Житомирська – 6/88, Волинська – 22/244, Рівненська – 15/174, Львівська – 28/416, Закарпатська – 2/46, Чернівецька – 2/114, Вінницька – 8/200, Одеська – 86/766, Запорізька – 4/84, Херсонська – 9/169.

Упродовж 2017р. спільно з членами громадських формувань було виставлено понад 15,8 тис. прикордонних нарядів, від яких отримано близько 600 інформувань про можливу протиправну діяльність на кордоні. За сприяння та участі небайдужих жителів прикордоння затримано 471 правопорушник.

За результатами спільної роботи фахівців Адміністрації Держприкордонслужби та Національної поліції України опрацьовано зміни та доповнення до Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” – проект закону зареєстровано у Верховній Раді України за №7245 від 27 жовтня 2017р.

Пропонованими змінами передбачено:

- можливість утворення громадських формувань у складі від 5 осіб у населених пунктах, розташованих у межах контрольованих прикордонних районів, що дасть змогу створювати такі формування в малонаселених місцевостях прикордоння;

³ Сайт Державної прикордонної служби, <https://dpsu.gov.ua/ua/gromadski-formuvannya-z-ohoroni-derzhavnogo-kordonu/>.

- спрощення процедури погодження статутних документів громадських формувань;
- розширення кола службових осіб, уповноважених віддавати доручення членам громадських формувань;
- надання повноважень територіальним органам Національної поліції та органам Держприкордонслужби здійснювати контроль за дотриманням громадськими формуваннями вимог їх статутних документів та подавати заяви до суду щодо примусового припинення діяльності громадського формування в разі порушення ним вимог законодавства або невиконання протягом року покладених завдань;
- розширення повноважень щодо заохочення найактивніших членів громадських формувань до участі у забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону.

ІНІЦІАТИВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Станом на кінець 2017р., в Україні створено 1 176 місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, з яких 253 – в об'єднаних територіальних громадах. Додатково необхідно утворити 1 273 місцеві пожежні команди, в т.ч. 398 – у вже створених об'єднаних територіальних громадах.

У рамках реформи ДСНС за участі іноземних партнерів і за підтримки територіальних громад започаткована ініціатива “Доброволець-вогнеборець”, завдяки якій у шести пілотних областях створені та функціонують добровільні пожежно-рятувальні підрозділи, комунальні (громадські) аварійно-рятувальні служби⁴.

Окремим напрямом є створення у громадах Центрів безпеки; перший такий Центр створено в Донецькій області, Центри безпеки створюються в багатьох інших областях і територіальних громадах. У кожному такому Центрі будуть розміщені пожежне депо, кабінет дільничного офіцера поліції, за необхідності фельдшерсько-акушерські пункти. Поширюється співробітництво територіальних громад у формі реалізації спільних проєктів “Центр безпеки громади”.

УЧАСТЬ ІНОЗЕМНИХ ПАРТНЕРІВ

Участь міжнародних донорів у проєктах з підтримки процесів децентралізації в Україні розпочалася щонайменше 10 років тому, але значно активізувалася після Революції Гідності 2014р. Це було відповіддю партнерів на рішення нової влади в Україні стосовно здійснення радикальних реформ. Водночас, питання децентралізації та посилення спроможностей місцевого врядування набуло нового виміру у зв'язку з триваючим збройним конфліктом, оскільки виникли проблеми подолання негативних наслідків у регіонах, вражених конфліктом, а також зниження ризиків соціальних заворушень через невдоволення роботою органів центральної та місцевої влади.

Перелік програм і проєктів міжнародної допомоги, що наводиться на офіційній веб-сторінці реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади⁵, очевидно, не є вичерпним. Навряд чи можна стверджувати про існування єдиної бази даних чи єдиного центру координації, оскільки деякі проєкти міжнародної підтримки розвитку місцевого самоврядування не містять ключового слова “децентралізація”, мають міжрегіональний рівень співробітництва, або ж є місцевими ініціативами за підтримки зовнішніх донорів⁶.

Спільною метою цих проєктів є сприяння процесам децентралізації державного врядування в Україні шляхом:

- оптимізації системи управління, перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади;
- зміцнення інституційних, кадрових, фінансових спроможностей місцевих органів управління та громад;
- підтримки ініціатив громад з покращення умов проживання, відновлення соціальної та комунальної інфраструктури, екології, місцевого економічного розвитку;
- покращання доступності та якості публічних послуг;

⁴ Див. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2017р., [http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017\(%D0%9A%D0%9C%D0%A3\).pdf](http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017(%D0%9A%D0%9C%D0%A3).pdf).

Про ініціативу “Доброволець-вогнеборець” див.: <https://vognebotsi.in.ua>, а також сайт ДСНС: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Reformuvannya.html>.

⁵ Офіційна сторінка реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади “Децентралізація влади”, <https://donors.decentralization.gov.ua/projects>.

⁶ Див, наприклад, Проєкт за підтримки Фонду Зайделя “Проведення оцінки рівня залучення громадського сектору до діяльності об'єднаних територіальних громад”, а також ідентифікації потреб ОТГ і формування запиту на зовнішню (експертну) підтримку у розвитку ОТГ, http://hss.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=709%3A-2018-&catid=3%3Anews&Itemid=11&lang=uk; “Польща допомагає розвивати добровільний пожежний рух в ОТГ Рівненщини”, <https://decentralization.gov.ua/news/9988>; “Співпраця з Урядом Федеративної Республіки Німеччина в особі Федерального міністерства економічного співробітництва та розвитку в рамках реалізації проєкту “Підтримка України в управлінні надзвичайними ситуаціями”, що виконується Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, <http://www.dsns.gov.ua/ua/Nimecke-tovaristvo-mizhnarodnogo-spirobitnictva-GIZ-GmbH.html>.

- впровадження ефективних моделей управління, кращого міжнародного та місцевого досвіду децентралізації та місцевого самоврядування, впровадження та удосконалення процесів бюджетного планування та контролю за виконанням бюджетів.

Лише окремі проекти роблять акцент на питаннях безпеки⁷. Водночас, слід зазначити, що всі проекти прямо чи опосередковано спрямовані на досягнення цілей зміцнення безпеки в контексті сучасних підходів, в основу яких покладено нерозривний взаємозв'язок між рівнем безпеки й стабільності, з одного боку, та якістю врядування, верховенством права, економічним розвитком, рівнем життя, правами людини, станом екології тощо, з іншого.

ПЕРЕЛІК ГОЛОВНИХ ПРОГРАМ І ПРОЕКТІВ МІЖНАРОДНОЇ ДОПОМОГИ

Назва програми / проекту	Сума допомоги	Дата початку	Дата завершення
Проект <i>DESPRO</i> (Швейцарія)	9,3 млн. CHF	24.12.2007	24.06.2020
Зміцнення місцевої фінансової ініціативи в Україні (ЗМФІ-II) впровадження (США)	4,7 млн. USD	01.10.2011	31.12.2017
Гендерне бюджетування в Україні (Швеція)	46,6 млн. SEK	12.11.2013	31.12.2018
Проект ПРООН/ЄС "Місцевий розвиток, орієнтований на громаду"	23,8 млн. EUR	01.01.2014	30.12.2017
Шведсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні"	31,8 млн. SEK	08.09.2014	31.12.2018
Місцеве самоврядування та верховенство права в Україні (Швеція)	28,3 млн. SEK	01.10.2014	31.12.2017
Експертна підтримка врядування та економічного розвитку <i>EDGE</i> (Канада)	18,8 млн. CAD	10.11.2014	31.07.2019
Відновлення врядування та примирення на територіях України, що постраждали від кризи (ПРООН, Швеція, Швейцарія)	3 млн. USD	01.01.2015	31.12.2017
Партнерство для розвитку міст <i>PROMIC / PLEDDG</i> (Канада)	19,5 млн. CAD	27.03.2015	30.06.2021
Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади <i>EGAP</i> , (Швейцарія)	4,3 млн. CHF	01.05.2015	31.03.2019
Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні <i>ПУЛЬС</i> (США)	8,2 млн. USD	14.12.2015	13.12.2020
Програма <i>U-LEAD</i> (Європейська Комісія, Данія, Естонія, Німеччина, Польща, Швеція)	102 млн. EUR	01.01.2016	30.06.2020
Спільна програма ПРООН та ООН Жінки	10 млн. EUR	01.05.2016	30.11.2017
Програма <i>DOBRE</i> (США)	50 млн. USD	08.06.2016	07.06.2021
Сталий місцевий розвиток у сільських районах Чернівецької та Одеської областей (ПРООН)	500 тис. EUR	01.12.2016	31.05.2018
Програма Ради Європи "Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні"	1,8 млн. EUR	01.03.2018	30.06.2020

Джерело: Децентралізація влади, <https://donors.decentralization.gov.ua/projects>.

⁷ Див.: Відновлення врядування та примирення на територіях України, що постраждали від кризи, <https://donors.decentralization.gov.ua/project/rgrscsi>.

© Центр Разумкова, 2018
Адреса Центру Разумкова:
Київ, 01015, вул. Лаврська, 16, 2-й поверх
e-mail: info@razumkov.org.ua
веб-сторінка: www.razumkov.org.ua

© Видавництво «Заповіт», 2018
e-mail: zapovit@gmail.com

Підписано до друку 23.11.2018р.
Друк офсетний.
Наклад 200 прим.